

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 2

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

*Comunicata alla Presidenza
il 26 giugno 1993*

VOLUME I

31-CDC-RGS-0002-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1993



CORTE DEI CONTI
— SEZIONI RIUNITE —

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

*Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica il 26 giugno 1993 (documento XIV n. 2)*

VOLUME I

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, è stata elaborata dal Servizio relazioni al Parlamento a cura dei magistrati: Manin Carabba (relatore), Francesco De Filippis, Carmelo Geraci, Felice Serino, Maurizio Meloni, Franco Turina, Pietro De Franciscis; Rita Arrigoni, Giuseppe Bellisario, Paolo Neri, Mario Falcucci, Giuseppe Cogliandro, Angelo Buscema, Maria Santoro d'Ambrosio, Anna Maria Carbone Prosperetti, Eugenio Francesco Schlitzer, Gaetano D'Auria, Carlo Chiappinelli, Cristina Astraldi De Zorzi, Giuseppe Guarino, Maurizio Mirabella, Gabriele Aurisicchio; Maurizio Pala.

La pubblicazione si articola come segue:

- Volume I: – Decisione
- Premessa alla relazione
 - Parte prima: *Disciplina e profili generali della gestione dello Stato*
 - Parte seconda: *L'amministrazione statale: profili generali e linee evolutive*
 - Parte terza: *Finanza pubblica non statale*
- Volume II - Tomo I: *L'attività delle singole amministrazioni dello Stato*
- Volume II - Tomo II: *Relazione annuale sui profili finanziari della riforma della scuola elementare*
- Volume II - Tomo III: *Tavole illustrative*
- Volume III: – *Decisioni e relazioni sul conto del Patrimonio e sui rendiconti degli Istituti di previdenza*
- Volume IV: – *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*
- Volume V (ANNESSO): – *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1992 al maggio 1993 – documentazione di rilievo*

L'analisi gestoria è accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo integrato Corte dei conti - R.G.S., nonché dal C.E.D. del Servizio relazioni al Parlamento della Corte.

L'attività di documentazione e di «editing» è stata coordinata dalla dott.ssa Luigia Privitera Recanatesi.

INDICE

DECISIONE	Pag.	3
RELAZIONE-PREMESSA	»	25

Parte prima

DISCIPLINA E PROFILI GENERALI DELLA GESTIONE DELLO STATO

Capitolo I. — *Bilancio e ordinamento contabile:*

1. — Premessa	Pag.	29
2. — Il limite del «saldo netto da finanziare» nella legge finanziaria	»	30
3. — La decisione di bilancio 1992-1994 e la copertura della legge finanziaria.	»	31
4. — La manovra correttiva 1992	»	33
5. — Contenuti della manovra di bilancio 1993.	»	34
6. — Regole e procedure della sessione di bilancio	»	36
7. — Programmazione di bilancio e razionalizzazione amministrativa	»	40
8. — Un «nuovo» articolo 81 della Costituzione	»	40

Capitolo II. — *Legislazione di spesa e mezzi di copertura:*

1. — Considerazioni generali	Pag.	43
2. — La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.	»	44
3. — Le altre leggi di spesa del 1992.	»	46

Capitolo III. — *Considerazioni generali sulla gestione:*

1. — Premessa	Pag.	51
2. — Nota metodologica	»	52
3. — Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza	»	53
4. — I conti del settore statale: obiettivi.	»	54
5. — I conti del settore statale: risultati	»	54
6. — Le prospettive per il 1993.	»	55
7. — Le cause di fondo degli squilibri di finanza pubblica.	»	55
8. — I limiti di rappresentatività del bilancio dello Stato	»	60

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9. — Le regolazioni debitorie.	Pag.	61
10. — Le regole di evoluzione del bilancio di competenza dello Stato e loro attuazione	»	62
11. — I raccordi tra obiettivi e saldi di bilancio	»	62
12. — la gestione di competenza.	»	63
13. — La gestione di cassa	»	64
14. — Il conto consolidato del settore statale	»	65
15. — Il conto consolidato della P.A.	»	66
16. — Il conto consolidato del settore pubblico	»	67
17. — L'indebitamento pubblico	»	67
 Capitolo IV. — <i>Gestione dell'entrata:</i>		
1. — Considerazioni generali	Pag.	83
2. — Profili della gestione di cassa.	»	89
3. — La gestione di competenza	»	92
4. — Profili di riscossione dei ruoli e dei residui attivi	»	97
 Capitolo V. — <i>Gestione della spesa:</i>		
1. — Valutazioni preliminari	Pag.	157
2. — Analisi economica	»	160
3. — Analisi funzionale	»	169
4. — Formazione e gestione dei residui	»	173
 Capitolo VI. — <i>Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni:</i>		
1. — Premessa	Pag.	179
2. — Aspetti della evoluzione normativa	»	182
3. — Risanamento, sviluppo e riduzione delle singole posizioni debitorie degli enti trasformati.	»	183
4. — La situazione delle privatizzazioni al momento della presentazione del documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche.	»	189
5. — La liquidazione dell'EFIM	»	195
6. — I servizi di pubblica utilità	»	197
7. — Le privatizzazioni nei riflessi del conto generale del patrimonio.	»	202

Parte Seconda

L'AMMINISTRAZIONE STATALE: PROFILI GENERALI E LINEE EVOLUTIVE

Capitolo VII. — <i>Attività normativa del Governo:</i>		
1. — Dati d'insieme	Pag.	209
2. — L'attività legislativa del Governo	»	209
3. — L'attività regolamentare del Governo	»	211

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A — Decreti-legge convertito in legge nel 1992	Pag.	216
ALLEGATO B — Decreti-legge emanati nel 1992 e non convertiti in legge	»	220
ALLEGATO C — Decreti legislativi emanati nel 1992 e nei primi mesi del 1993	»	229
ALLEGATO D — Regolamenti governativi e ministeriali	»	242
ALLEGATO E — Atti (che si possono ritenere) a contenuto normativo non rivestiti di forma regolamentare	»	260

 Capitolo VIII: — *Attività dei Comitati interministeriali:*

1. — Premessa	Pag.	267
2. — Dati d'insieme	»	267
3. — Analisi istituzionale	»	267
4. — Analisi settoriale	»	277
5. — Analisi tipologica	»	277
6. — Analisi morfologica	»	278
7. — Il controllo	»	278
8. — Conclusioni	»	279

 Capitolo IX. — *Organizzazione della pubblica amministrazione:*

1. — Considerazioni introduttive ed aspetti di interesse generale	Pag.	287
2. — I riordinamenti emersi nel recente periodo: portata riformatrice della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29	»	290
3. — Profili relativi al quadro della organizzazione amministrativa: notazioni generali ed aspetti derivanti da modelli e figure particolari	»	295
4. — Gli assetti organizzativi ed i fenomeni procedurali in rapporto con la governabilità del sistema di finanza pubblica	»	301
5. — Produzione normativa settoriale e sua ripercussione sulle amministrazioni.	»	303
6. — L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241	»	307
7. — Le tecnologie innovative nelle istituzioni: situazione dei sistemi informativi automatizzati nelle amministrazioni statali.	»	310

 Capitolo X. — *Personale:*

1. — Introduzione	Pag.	319
2. — Le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 29 del 1993	»	320
3. — L'evoluzione della spesa per il personale statale	»	325
4. — Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico	»	329
5. — Tavole statistiche	»	332

 Capitolo XI. — *Attività contrattuale:*

1. — Premessa	Pag.	347
2. — Aspetti peculiari della gestione 1992	»	348
3. — Il completamento della normativa CEE	»	350
4. — Il nuovo disegno di legge-quadro sui lavori pubblici	»	354
5. — Il problema delle strutture	»	356
6. — Le pronunce della Corte in sede di controllo	»	358

Parte Terza

FINANZA PUBBLICA NON STATALE

Capitolo XII. — *Coordinamento della finanza pubblica:*

Premessa	Pag.	367
1. — Considerazioni generali	»	368
2. — Tendenze strutturali del settore pubblico	»	370
3. — Gli atti statali d'indirizzo e coordinamento in materia di finanza pubblica.	»	373
4. — I trasferimenti statali al settore pubblico	»	375
5. — I problemi di coordinamento	»	375
6. — Coordinamento della finanza pubblica e orientamenti della giurisprudenza costituzionale	»	378

Capitolo XIII. — *Le Comunità europee:*

1. — Considerazioni generali: la Comunità economica europea tra istanza di crescita e congelamento delle prospettive.	Pag.	383
2. — Il bilancio comunitario per il 1992 e il suo contesto macroeconomico	»	385
3. — I trasferimenti dall'Italia al bilancio comunitario e l'assegnazione di risorse comunitarie all'Italia. Gli indirizzi del CIPE	»	387
4. — Le frodi al bilancio comunitario. I controlli	»	392
5. — L'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario. Le «leggi comunitarie» nel 1992	»	393
6. — Conclusioni	»	395

Capitolo XIV. — *La gestione finanziaria delle Regioni:*

1. — Premessa	Pag.	419
2. — Obiettivi dell'analisi	»	420
3. — Le innovazioni nel sistema di finanziamento delle regioni	»	421
4. — La gestione delle risorse: entrate, spese, risultati	»	424

Capitolo XV. — *Finanza locale:*

Premessa	Pag.	445
1. — Considerazioni generali	»	445
2. — I trasferimenti statali agli enti locali	»	447
3. — La gestione di cassa	»	450
4. — Manovra finanziaria	»	451
5. — Quadro normativo	»	458
6. — Le aziende municipalizzate	»	459
7. — Situazione deficitaria degli enti locali	»	461

Capitolo XVI. — *Enti pubblici non territoriali:*

1. — Considerazioni generali	Pag.	477
2. — Profili istituzionali	»	478
3. — Analisi finanziaria	»	479
4. — La vigilanza ministeriale	»	481
5. — I controlli	»	482

DECISIONE



N. 234/R

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo italiano
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Ferdinando ANGELINI
prof. Vittorio GUCCIONE

CONSIGLIERI: dott. Girolamo CAIANELLO
dott. Claudio DE ROSE
prof. Manin CARABBA (relatore)
dott. Francesco DE FILIPPIS
dott. Carmelo GERACI
dott. Domenico MARCHETTA
dott. Maurizio MELONI
dott. Guido MACCAGNO

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992 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, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, della Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, presentati dal Ministro del tesoro;

Uditi nella pubblica udienza del 25 giugno 1993 il relatore, consigliere Manin Carabba, ed il pubblico ministero, nella persona del procuratore generale Emidio Di Giambattista;

Visti gli articoli 100, comma secondo, e 103, comma secondo, 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, concernente l'amministrazione del patrimonio e la 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 31 dicembre 1991, n. 415, (legge finanziaria 1992);

Vista la legge 31 dicembre 1991, n. 416, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992;

Vista la legge 23 ottobre 1992, n. 419, recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1992;

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FATTO

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, per il conto del bilancio e i conti ad esso allegati, è stato presentato alla Corte dei conti con lettera del Ministro del tesoro il giorno 31 maggio 1993 e, per il conto generale del patrimonio ed i conti ad esso allegati, con lettera del Ministro del tesoro il giorno 24 giugno 1993.

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

CONTO DEL BILANCIO

	COMPETENZA(a)	CASSA
Entrate		
Titolo I		
Entrate tributarie	423.809.061.232.187	409.311.652.800.276
Titolo II		
Entrate extratributarie	<u>87.246.189.092.838</u>	<u>84.353.751.966.635</u>
Totale titoli I e II	511.055.250.325.025	493.665.404.766.911
Titolo III		
Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	<u>1.656.330.304.202(b)</u>	<u>1.440.854.686.784(c)</u>
Totale entrate finali (Titoli I, II e III)	512.711.580.629.227	495.106.259.453.695
Titolo IV		
Accensione di prestiti	<u>203.540.554.823.177</u>	<u>203.540.554.823.177</u>
Totale complessivo delle entrate	716.252.135.452.404	698.646.814.276.872
Spese		
Titolo I		
Spese correnti	554.118.868.225.081	545.144.488.903.599
Titolo II		
Spese in conto capitale	<u>73.460.296.397.676(d)</u>	<u>63.575.849.072.348(e)</u>
Totale spese finali (Titoli I e II)	627.579.164.622.757	608.720.337.975.947
Titolo III		
Rimborso di prestiti	<u>110.886.935.335.625</u>	<u>110.042.245.971.546</u>
Totale complessivo delle spese	738.466.099.958.382	718.762.583.947.493

a) gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate accertate e alle spese impegnate;

b) di cui lire 1.021.858.386.375 per crediti vari accertati;

c) di cui lire 1.021.877.588.915 per crediti riscossi;

d) di cui lire 9.298.683.616.324 per operazioni finanziarie;

e) di cui lire 8.399.862.312.674 per operazioni finanziarie.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	COMPETENZA(a)	CASSA
Risultati differenziali:		
Entrate tributarie ed extratributarie	511.055.250.325.025	493.665.404.766.911
Spese correnti	<u>554.118.868.225.081</u>	<u>545.144.488.903.599</u>
Risparmio pubblico	(-) 43.063.617.900.056	(-) 51.479.084.136.688
Entrate finali	512.711.580.629.227	495.106.259.453.695
Spese finali	<u>627.579.164.622.757</u>	<u>608.720.337.975.947</u>
Saldo netto da finanziare	(-) 114.867.583.993.530	(-) 113.614.078.522.252
Entrate finali nette	511.689.722.242.852	494.084.381.864.780
Spese finali nette	<u>618.280.481.006.433</u>	<u>600.320.475.663.273</u>
Indebitamento netto	(-) 106.590.758.763.581	(-) 106.236.093.798.493
Entrate finali	512.711.580.629.227	495.106.259.453.695
Spese complessive	<u>738.466.099.958.382</u>	<u>718.762.583.947.493</u>
Ricorso al mercato	(-) 225.754.519.329.155	(-) 223.656.324.493.798
Entrate complessive	716.252.135.452.404	698.646.814.276.872
Spese complessive	<u>738.466.099.958.382</u>	<u>718.762.583.947.493</u>
Differenza	(-) 22.213.964.505.978	(-) 20.115.769.670.621

Quanto al consuntivo dell'entrata il competente ufficio della Corte ha precisato che la dichiarazione di conformità si basa sul raffronto con i soli riassunti generali, non risultando pervenuti alla Corte i conti periodici.

Rispetto ai limiti massimi del saldo netto da finanziare fissato dalla legge finanziaria 31 dicembre 1992, n. 415, in 117.427.000.000.000, il corrispettivo saldo espone a consuntivo in termini di competenza un minor importo pari a 2.559.416.006.470 ivi comprese le somme ascrivibili a provvedimenti slittati per 2.217.000.000.000 e a riassegnazioni di entrate per 971.000.000.000, come da comunicazione della Ragioneria generale dello Stato in data 15 giugno 1993.

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1992	51.441.025.859.496
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	<u>35.305.085.222.111</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	86.746.111.081.607

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	79.021.140.197.634
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>44.836.204.652.394</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	123.857.344.850.028

a) gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate accertate e alle spese impegnate;

CONTI ALLEGATI

1. - Conto consuntivo dell'Amministrazione dei monopoli di Stato

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	3.247.968.928.427
Spese impegnate	<u>3.193.841.232.949</u>
Differenza	(+) 54.127.695.478

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	67.968.094.153
Spese impegnate	<u>118.826.888.000</u>
Differenza	(-) 50.858.793.847

Accensione di prestiti

Rimborso prestiti	<u>3.268.901.631</u>
Differenza	(-) 3.268.901.631

Gestioni speciali:

Entrate	340.827.769.784
Spese	<u>340.827.769.784</u>
Differenza	<u>—</u>

Differenza complessiva

—

RESIDUI: (compresi quelli provenienti dalle gestioni speciali)

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1992	885.439.172.627
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	<u>54.682.224.001</u>
Totale residui attivi al 31 dicembre 1992	940.121.396.628

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	1.457.622.816.943
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>591.883.729.852</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	2.049.506.546.795

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	3.087.043.154.618
Titolo II	
Entrate in conto capitale	54.968.094.153
Titolo III	
Accensione di prestiti	—
Totale	(+) 3.142.011.248.771

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	3.068.983.635.450
Titolo II	
Spese in conto capitale	121.249.872.797
Titolo III	
Rimborso di prestiti	3.268.901.631
Totale	(-) 3.193.502.409.878
Differenza	(-) 51.491.161.107

Gestioni Speciali:

Entrate	230.061.716.766
Spese	279.160.639.734
Differenza	(-) 49.098.922.968
Differenza complessiva	(-) 100.590.084.075

2. - Conto consuntivo degli Archivi notarili**COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate riscosse	252.289.309.084
Spese pagate	209.313.360.526
Differenza	(+) 42.975.948.558

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate riscosse	60.000.000
Spese pagate	2.238.553.387
Differenza	(-) 2.178.553.387
Differenza complessiva	(+) 40.797.395.171

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate		6.447.363.950
Spese impegnate		<u>6.264.956.560</u>
Differenza	(+)	182.407.390

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate		—
Spese impegnate		<u>182.407.390</u>
Differenza	(-)	182.407.390
Differenza complessiva		—

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1992		13.501.000
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti		<u>9.184.000</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992		22.685.000

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992		3.422.029.451
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti		<u>6.531.876.167</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992		9.953.905.618

CASSA:**Entrate:**

Titolo I		
Entrate correnti		6.443.862.950
Titolo II		
Entrate in conto capitale		—
Totale	(+)	<u>6.443.862.950</u>

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	4.136.706.307
Titolo II	
Spese in conto capitale	<u>687.238.289</u>
Totale	<u>4.823.944.596</u>
Differenza	(+) 1.619.918.354

4. - Conto consuntivo del Fondo Edifici di culto**COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	5.129.324.999
Spese impegnate	<u>1.622.935.135</u>
Differenza	(+) 3.506.389.864

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	1.558.104.863
Spese impegnate	<u>5.729.301.000</u>
Differenza	(-) 4.171.196.137
Differenza complessiva	(-) 664.806.273

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1992	183.170.116
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>19.018.950</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	202.189.066

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	3.660.478.950
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>3.440.027.861</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	7.100.506.811

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	5.727.087.077
Titolo II	
Entrate in conto capitale	<u>1.747.505.593</u>
Totale	(+) 7.474.592.670

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	1.908.221.287
Titolo II	
Spese in conto capitale	<u>8.224.801.245</u>
Totale	(-) 10.133.022.532
Differenza	(-) 2.658.429.862

5. - Conto consuntivo dell'Azienda nazionale autonoma delle strade**COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:	
Entrate accertate	1.435.541.238.445
Spese impegnate	<u>1.435.201.632.134</u>
Differenza	(+) 339.606.311
Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate accertate	4.043.663.901.434
Spese impegnate	<u>7.882.686.814.016</u>
Differenza	(-) 3.839.022.912.582
Accensione di prestiti	4.100.000.000.000
Rimborso di prestiti	<u>277.189.114.995</u>
Differenza	(+) 3.822.810.885.005
Differenza complessiva	(-) 16.212.027.577

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1992	1.000.670.005.114
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>122.393.838.845</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	1.123.063.843.959

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	5.742.712.637.645
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>7.322.415.010.853</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	13.065.127.648.498

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	1.428.563.491.553
Titolo II	
Entrate in conto capitale	3.324.992.962.303
Accensione di prestiti	<u>4.100.000.000.000</u>
Totale	(+) 8.853.556.453.856

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	1.373.429.596.350
Titolo II	
Spese in conto capitale	6.108.533.838.133
Rimborso di prestiti	<u>276.651.190.905</u>
Totale	(-) 7.758.614.625.388
Differenza	(+) 1.094.941.828.468

6. - Conto consuntivo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni**COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti:**

Entrate accertate	11.645.099.478.467
Spese impegnate	<u>14.768.594.755.212</u>
Differenza	(-) 3.123.495.276.745

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	807.267.486.808
Spese impegnate	<u>707.216.367.493</u>
Differenza	(+) 100.051.119.315
Accensione di prestiti	3.264.382.507.870
Rimborso di prestiti	<u>240.938.350.440</u>
Differenza	(+) 3.023.444.157.430
Differenza complessiva	—

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1992	7.434.773.925.127
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>5.155.130.563.752</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	12.589.904.488.879

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	2.882.784.966.625
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>3.449.269.781.326</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	6.332.054.747.951

Tra le entrate figura accertata sulla competenza la somma di lire 1.666.534.860.000 rimasta interamente da riscuotere, quale ricavo delle anticipazioni da parte del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione (cap.601).

Tra le anticipazioni figura, altresì, iscritto al cap. 610 dell'entrata l'importo di lire 1.397.847.647.870.

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	12.152.857.553.207
Titolo II	
Entrate in conto capitale	812.690.101.628
Accensione di prestiti	<u>1.936.852.413.583</u>
Totale	(+) 14.902.400.068.418

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	14.522.411.869.815
Titolo II	
Spese in conto capitale	908.936.564.828
Rimborso prestiti	<u>240.938.350.440</u>
Totale	(-) 15.672.286.785.083
Differenza complessiva	(-) 769.886.716.665

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7. - Conto consuntivo dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici**COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	3.441.563.450.588
Spese impegnate	<u>4.018.249.296.951</u>
Differenza	(-) 576.685.846.363

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	2.092.526.711.977
Spese impegnate	<u>1.887.250.000.000</u>
Differenza	(+) 205.276.711.977
Accensione di prestiti	500.000.000.000
Rimborso di prestiti	<u>128.590.865.614</u>
Differenza	(+) <u>371.409.134.386</u>

Differenza complessiva

—

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1992	928.072.676.931
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>471.540.118</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	928.544.217.049

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	2.063.330.028.258
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>1.300.667.088.799</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	3.363.997.117.057

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	3.370.735.641.548
Titolo II	
Entrate in conto capitale	2.102.140.315.075
Accensione di prestiti	<u>500.000.000.000</u>
Totale	(+) 5.972.875.956.623

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	4.286.075.850.750
Titolo II	
Spese in conto capitale	2.061.123.748.090
Rimborso di prestiti	<u>206.523.707.584</u>
Totale	(-) 6.553.723.306.424
Differenza	(-) 580.847.349.761

8. - Conto della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali**COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:	
Entrate accertate	17.201.585.709
Spese impegnate	<u>9.208.913.560</u>
Differenza	(+) 7.992.672.149

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:	
Entrate accertate	41.795.000.000
Spese impegnate	<u>47.562.178.000</u>
Differenza	(-) 5.767.178.000
Differenza complessiva	(+) 2.225.494.149

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1992	8.341.820.331
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	<u>8.808.882.367</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1992	17.150.702.698

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992	34.281.350.190
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	<u>7.604.001.510</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992	41.885.351.700

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CASSA:**Entrate:**

Titolo I	
Entrate correnti	16.151.961.156
Titolo II	
Entrate in conto capitale	<u>35.163.800.000</u>
Totale	(+) 51.315.761.156

Spese:

Titolo I	
Spese correnti	9.572.692.500
Titolo II	
Spese in conto capitale	<u>35.821.909.780</u>
Totale	(-) <u>45.394.602.280</u>
Differenza	(+) 5.921.158.876

Con decreti del Ministro del tesoro n. 107049 del 18 febbraio 1992, n. 113587 del 25 marzo 1992, n. 126527 del 7 aprile 1992, n. 132837 del 13 maggio 1992, n. 148291 del 16 giugno 1992, n. 159884 del 27 luglio 1992, n. 164763 del 23 settembre 1992, n. 179481 del 9 novembre 1992, n. 192134 del 30 dicembre 1992 e n. 204090 del 30 dicembre 1992, 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 67.968.085.000.

Risulta dal rendiconto che, rispetto alla previsione definitiva di competenza, alle autorizzazioni definitive di cassa, ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1992 si sono verificate le seguenti eccedenze:

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Ministero del tesoro:			
4351 - Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi e relativi oneri previdenziali (spese obbligatorie)	—	110.020.440	—
6173 - Assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista kz (spese obbligatorie)	2.286.245.700	—	2.286.245.700
Ministero delle finanze:			
1015 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	6.247.726.705	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
1016 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni, ecc. (Spese obbligatorie)	—	341.155.585	—
2747 - Compensi ai raccoglitori del lotto anche relativi ad esercizi pregressi (Spese obbligatorie)	—	198.342.633.881	—
2811 - Vincite al lotto (Spese obbligatorie)	644.259.357.503	365.308.957.555	1.009.568.315.058
3098 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	1.483.575.875
3408 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute prev., ecc (Spese obbligatorie)	—	1.126.680.363	—
5381 - Fitto di locali ed oneri accessori	398.890.752	—	—
5591 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, ecc. (Spese obbligatorie)	86.293.675	283.671.045	349.595.240
Ministero di grazia e giustizia:			
1496 - Ritenute erariali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale, ecc. (Spese obbligatorie)	40.615.924.734	—	40.615.924.734
1502 - Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato, ecc. (Spese obbligatorie)	18.933.714.834	58.316.369.975	76.659.193.589
1995 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile, ecc.	22.791.572.290	—	20.256.314.380
1997 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	7.442.016.643	—	7.205.496.848
Ministero della pubblica istruzione:			
1042 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale amministrativo, ecc. (Spese obbligatorie)	—	8.891.795.304	—
1401 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale docente ecc. (Spese obbligatorie)	—	13.243.163.403	—
2001 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale direttivo e docente ecc. (Spese obbligatorie)	—	181.667.482.549	—
Ministero dell'interno:			
1115 - Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema, ecc. (Spese obbligatorie)	—	1.713.145.124	553.537.674
2614 - Fitto di locali ed oneri accessori per le esigenze della pubblica sicurezza	—	703.389.910	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Ministero dei lavori pubblici:			
1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle rit. prev. ecc. (Spese obbligatorie)	—	291.745.033	—
8228 - Contributi trentacinquennali a favore degli Istituti autonomi per le case popolari	119.986.871	—	380.896.846
8239 - Contributi negli interessi sui mutui da ammortizzare entro il termine massimo, ecc.	—	—	137.505.870
Ministero dei trasporti:			
1499 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ecc.	20.826.110	—	—
1500 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi ecc. (Spese obbligatorie)	2.438.148.393	—	2.244.588.353
1652 - Sovvenzione per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, funivie ed ascensori ecc.	—	493.130	1.872.322.470
1999 - Stipendi, retribuzione ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	544.129.890	—
2002 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	242.623.959	—	241.400.188
Ministero dell'agricoltura e delle foreste:			
1013 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc. (Spese obbligatorie)	—	1.540.441.200	—
1016 Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, ecc. (Spese obbligatorie)	859.540.241	—	843.145.416
7446 - Concorso negli interessi sui mutui integrativi contratti per le opere e gli impianti ecc.	2.247.324.105	—	—
7744 - Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche ecc.	76.397.240	—	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Ministero del lavoro e della previdenza sociale:			
3531 - Spese per inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate ecc.(Spese obbligatorie)	—	—	156.252.255
Ministero della marina mercantile:			
1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute prev. ecc.(Spese obbligatorie)	—	505.677.785	—
Ministero per i beni culturali e ambientali:			
1016 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto ecc. (Spese obbligatorie)	—	2.142.635.284	—
1532 - Fitto di locali ed oneri accessori	—	20.972.315	—
Totale	742.818.863.050	841.342.286.476	1.164.854.310.496
Amministrazione dei Monopoli di Stato:			
162 - Versamento al Tesoro dello Stato delle somme recuperate nei confronti dell'INPS ecc.	5.264.791.327	—	—
Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni:			
152 - Fondo di incentivazione di cui all'art. 14 del d.P.R. 1/2/1986, n. 13	—	—	33.482.840.563
Totale aziende	5.264.791.327	—	33.482.840.563
Totale generale	748.083.654.377	841.342.286.476	1.198.337.151.059

Espressa avvertenza, contenuta nei conti consuntivi della spesa dei ministeri ed amministrazioni suindicati, precisa che per tutte le suddette eccedenze sarà proposta sanatoria con apposita norma del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale. Comunicazione in tal senso è anche contenuta nella citata nota del Ministro del tesoro in data 31 maggio 1993 diretta alla Corte.

I decreti di accertamento residui relativi ai capitoli di seguito indicati 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: 1335, 2557, 2560, 3705, 5502, 5781, 5821, 6387, 7300, 7656;

Ministero degli affari esteri:

Capitolo: 1014;

Ministero dell'agricoltura e delle foreste:

Capitoli: 7718, 7969;

Ministero per i beni culturali ed ambientali:

Capitoli: 2033, 2102, 3039, 7551, 8029;

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero delle finanze:

Capitoli: 1015, 1016, 1099, 1103, 1111, 1112, 1118, 1119, 1120, 2401, 2478, 2702, 2706, 2708, 2741, 2744, 2747, 2811, 3136, 3408, 3416, 3418, 3591, 3803, 3804, 3805, 3806, 3808, 3854, 3857, 3860, 3864, 3934, 3961, 3972, 3974, 3975, 4253, 4254, 4257, 4300, 4394, 4602, 4603, 4604, 4606, 4661, 4671, 5381, 5396, 5511, 5591, 6041, 6050, 6930, 7901, 7903;

Ministero di grazia e giustizia:

Capitolo: 7001;

Ministero della pubblica istruzione:

Capitoli: 1115, 1129, 1149, 1150, 1151, 1205;

Ministero dell'interno:

Capitoli: 1110, 1580, 1586, 2602, 2614, 2621;

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade:

Capitoli: 271, 272, 273, 274, 276, 277, 279, 280, 283, 284, 289, 292, 293, 296, 403, 451, 503, 551, 706, 707, 708, 709, 710, 713, 727, 728, 735, 750, 751, 794;

Ministero dei lavori pubblici:

Capitoli: 1124, 1134, 2801, 3402, 4501, 7254, 7511, 7701, 7702, 7736, 7740, 7747, 7749, 7764, 7765, 7871, 7872, 7901, 7920, 8001, 8006, 8007, 8101, 8102, 8224, 8225, 8226, 8227, 8228, 8229, 8230, 8231, 8232, 8233, 8234, 8235, 8236, 8240, 8241, 8242, 8244, 8246, 8247, 8248, 8263, 8264, 8276, 8404, 8412, 8419, 8438, 8444, 8562, 8647, 8701, 8817, 8882, 8885, 8886, 8887, 8888, 8889, 8896, 9004, 9005, 9085, 9158, 9301, 9417, 9448;

Ministero dei trasporti:

Capitoli: 1004, 1016, 1018, 1072, 1099, 1141, 1191, 1554, 1557, 1563, 1564, 1567, 1580, 1656, 1665, 1666, 2010, 2011, 2022, 2079, 2156, 2551, 7202, 7203, 7242;

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica:

Capitoli: 1149, 1151, 1156, 1521, 2101, 2801;

In sede di verifica dei conti in esame non sono stati rintracciati titoli estinti riguardanti spese delle seguenti amministrazioni, per l'importo a fianco di ciascuna indicati:

Presidenza del Consiglio dei ministri: lire 118.956.913;

Ministero degli affari esteri: lire 6.413.337.965;

Ministero per i beni culturali ed ambientali: lire 1.212.694.087;

Ministero del commercio con l'estero: lire 1.097.881.000;

Ministero della difesa: lire 458.711.340;

Ministero delle finanze: lire 137.059.588.449;

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: lire 42.438.305;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale: lire 1.727.965.871;

Ministero dei trasporti: lire 54.661.768;

Ministero del turismo e dello spettacolo: lire 372.264.600;

Ministero della pubblica istruzione: lire 56.928.309.740;

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica: lire 30.534.785.260;

Ministero della sanità: lire 184.234.695;

Per i suddetti titoli risultano in corso le procedure previste dall'art. 473 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni.

Il pubblico ministero nell'atto depositato il 19 giugno 1993 ha formulato considerazioni sull'andamento e sui risultati della gestione e ha concluso chiedendo alle Sezioni riunite di dichiarare la regolarità del conto del bilancio e conti allegati per l'esercizio finanziario 1992, fatta eccezione:

a) Per le eccedenze di spesa verificatesi in vari capitoli di ministeri e aziende;

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

Ha chiesto, altresì, che il giudizio sul conto del patrimonio e conti ad esso allegati venga rinviato ad una prossima successiva udienza dovendosi ancora svolgere gli accertamenti di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lo stesso pubblico ministero, nell'intervento in udienza, oltre a svolgere ulteriori considerazioni sull'andamento della gestione, ha chiesto di escludere dalla dichiarazione di regolarità del conto dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni il capitolo 610 dell'entrata e di sospendere il giudizio sul conto consuntivo 1992 presentato dall'Istituto agronomico per l'oltremare.

DIRITTO

1) Ai fini del confronto dei risultati del rendiconto generale - conto del bilancio e conti ad esso allegati - con le leggi del bilancio, è stata verificata:

— per l'entrata, relativamente alle somme riscosse e versate, alle somme riscosse e da versare ed a quelle da riscuotere, la corrispondenza dei dati esposti nel conto del bilancio con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dalle competenti ragionerie centrali. Le verifiche previste dall'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernenti la gestione delle entrate, sono state effettuate esclusivamente sui riassunti generali trasmessi dall'amministrazione, sicchè, entro tali limiti, si è pervenuti all'accertamento di concordanza;

— per la spesa, con esclusione dei capitoli di cui si dirà in seguito, è stata accertata la concordanza con le scritture tenute o controllate dalla Corte; sono stati inoltre accertati i residui passivi in base ai decreti ministeriali emanati, vistati e registrati.

2) Agli stessi fini è stato accertato che i conti allegati corrispondono, per le entrate e per le spese, ai prospetti riassuntivi prodotti dalle ragionerie centrali e alle scritture tenute o controllate dalla Corte ad eccezione di quanto specificato al successivo punto 7).

3) Per quanto concerne la gestione dei fondi posti a disposizione dei funzionari delegati, il confronto con le scritture della Corte dà atto della legittimità delle aperture di credito e della definitiva situazione di esse alla chiusura dell'esercizio e non anche della legittimità della concreta utilizzazione dei fondi stessi, la quale viene successivamente accertata attraverso l'esame dei rendiconti amministrativi resi dai predetti funzionari.

4) In ordine alle gestioni delle amministrazioni ed aziende autonome, la natura successiva del controllo esercitato dalla Corte comporta che il raffronto dei dati ai fini del giudizio sia effettuato con le scritture tenute e controllate dalla Corte, mentre i singoli atti di gestione vengono sottoposti all'esame di legittimità anche in successivo momento. Uguale avvertenza va fatta con riguardo a tutti gli atti di gestione del bilancio dello Stato soggetti attualmente a controllo successivo.

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

6) Per le eccedenze verificatesi sui capitoli di cui in narrativa, rispetto alle previsioni definitive di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1992, nonchè rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando le stesse da atti presentati alla Corte, o, in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo. Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

7) In ordine al conto consuntivo - conto del bilancio - dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni va rilevato che l'importo di lire 1.397.847.647.870, iscritto al capitolo 610 dell'entrata non trova titolo nella legge di bilancio nè in altri provvedimenti successivi di autorizzazione, e pertanto tale capitolo va escluso dalla dichiarazione di regolarità.

8) In ordine al conto consuntivo - conto del bilancio - per l'esercizio 1992 dell'Istituto agronomico per l'oltremare è in corso l'attività istruttoria di controllo, intesa ad accertare, in relazione alla documentazione prodotta, l'esattezza dei dati contabili esposti; pertanto su detto conto consuntivo il giudizio di regolarità deve essere sospeso.

9) Per quanto riguarda il conto generale del patrimonio e conti ad esso allegati, il giudizio deve essere rinviato, su conforme richiesta del Procuratore generale, essendo stato trasmesso solo in data 24 giugno 1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

P.Q.M.

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

1. dichiara regolare, in conformità delle proprie scritture o di quelle da essa controllate, il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992 - conto del bilancio e conti ad esso allegati - con esclusione:

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

Ministero del tesoro:

Capitoli: 4351, 6173;

Ministero delle finanze:

Capitoli: 1015, 1016, 2747, 2811, 3098, 3408, 5381, 5591;

Ministero di grazia e giustizia:

Capitoli: 1496, 1502, 1995, 1997;

Ministero della pubblica istruzione:

Capitoli: 1042, 1401, 200f;

Ministero dell'interno:

Capitoli: 1115, 2614

Ministero dei lavori pubblici:

Capitoli: 1014, 8228, 8239;

Ministero dei trasporti:

Capitoli: 1499, 1500, 1652, 1999, 2002;

Ministero dell'agricoltura e foreste:

Capitoli: 1013, 1016, 7446, 7744;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale:

Capitolo: 3531;

Ministero della marina mercantile:

Capitolo: 1014;

Ministero per i beni culturali ed ambientali:

Capitoli: 1016, 1532

Amministrazione dei Monopoli di Stato:

Capitolo: 162;

Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni:

Capitolo: 152;

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

Presidenza del Consiglio dei ministri:

Capitoli: 1335, 2557, 2560, 3705, 5502, 5781, 5821, 6387, 7300, 7656;

Ministero degli affari esteri:

Capitolo: 1014;

Ministero dell'agricoltura e delle foreste:

Capitoli: 7718, 7969;

Ministero per i beni culturali ed ambientali:

Capitoli: 2033, 2102, 3039, 7551, 8029;

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero delle finanze:

Capitoli: 1015, 1016, 1099, 1103, 1111, 1112, 1118, 1119, 1120, 2401, 2478, 2702, 2706, 2708, 2741, 2744, 2747, 2811, 3136, 3408, 3416, 3418, 3591, 3803, 3804, 3805, 3806, 3808, 3854, 3857, 3860, 3864, 3934, 3961, 3972, 3974, 3975, 4253, 4254, 4257, 4300, 4394, 4602, 4603, 4604, 4606, 4661, 4671, 5381, 5396, 5511, 5591, 6041, 6050, 6930, 7901, 7903;

Ministero di grazia e giustizia:

Capitolo: 7001;

Ministero della pubblica istruzione:

Capitoli: 1115, 1129, 1149, 1150, 1151, 1205;

Ministero dell'interno:

Capitoli: 1110, 1580, 1586, 2602, 2614, 2621;

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade:

Capitoli: 271, 272, 273, 274, 276, 277, 279, 280, 283, 284, 289, 292, 293, 296, 403, 451, 503, 551, 706, 707, 708, 709, 710, 713, 727, 728, 735, 750, 751, 794;

Ministero dei lavori pubblici:

Capitoli: 1124, 1134, 2801, 3402, 4501, 7254, 7511, 7701, 7702, 7736, 7740, 7747, 7749, 7764, 7765, 7871, 7872, 7901, 7920, 8001, 8006, 8007, 8101, 8102, 8224, 8225, 8226, 8227, 8228, 8229, 8230, 8231, 8232, 8233, 8234, 8235, 8236, 8240, 8241, 8242, 8244, 8246, 8247, 8248, 8263, 8264, 8276, 8404, 8412, 8419, 8438, 8444, 8562, 8647, 8701, 8817, 8882, 8885, 8886, 8887, 8888, 8889, 8896, 9004, 9005, 9085, 9158, 9301, 9417, 9448;

Ministero dei trasporti:

Capitoli: 1004, 1016, 1018, 1072, 1099, 1141, 1191, 1554, 1557, 1563, 1564, 1567, 1580, 1656, 1665, 1666, 2010, 2011, 2022, 2079, 2156, 2551, 7202, 7203, 7242;

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica:

Capitoli: 1149, 1151, 1156, 1521, 2101, 2801;

2. esclude dalla dichiarazione di regolarità del conto consuntivo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni il capitolo 610 dell'entrata;

3. sospende il giudizio sul conto consuntivo 1992 presentato dall'Istituto agronomico per l'oltremare;

4. rinvia il giudizio sul conto generale del Patrimonio dello Stato e sui conti ad esso allegati, relativo all'esercizio 1992;

5. ordina:

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

b) che il rendiconto generale dello Stato (conto del bilancio e conti ad esso allegati), munito del visto della Corte, nonché copia della presente decisione siano trasmessi al Ministro del tesoro;

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, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Ministero del tesoro.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 1993.

L'ESTENSORE

F.to: Manin CARABBA

IL PRESIDENTE

F.to: Giuseppe CARBONE

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi, 25 giugno 1993.

IL SEGRETARIO

F.to: Giovanni SFORZA

RELAZIONE

PREMESSA

1. Il permanere di disavanzi strutturali nei conti pubblici, le diffuse condizioni di inefficienza delle amministrazioni pubbliche e di inadeguatezza dei servizi resi ai cittadini, la gravità e l'ampiezza delle patologie dell'azione amministrativa rivelate dal giudice penale, hanno reso urgente il rafforzamento delle funzioni giurisdizionali e di controllo affidate dalla Costituzione alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento e degli interessi diffusi dei cittadini.

La necessità e l'urgenza di adeguare la struttura della giurisdizione in materia di contabilità pubblica e la disciplina del controllo sono state poste a fondamento del ricorso al decreto legge, usato per istituire nuove Sezioni regionali giurisdizionali nelle Regioni più colpite dalla criminalità organizzata (d.l. 15 maggio 1991, n. 152, convertito in l. 12 luglio 1991, n. 203), e, nel 1993, per introdurre in tutto il Paese Sezioni giurisdizionali regionali della Corte e per dettare una nuova disciplina del controllo (d.l. 8 marzo 1993, n. 54; d.l. 15 maggio 1993, n. 143).

Le Sezioni riunite della Corte hanno tracciato un quadro complessivo della riforma, sia della giurisdizione che del controllo, con parere reso in sede consultiva, nel maggio 1990, le cui linee portanti restano sostanzialmente valide. Le tendenze già in atto nella legislazione, l'evoluzione della stessa attività della Corte (nelle sedi della giurisdizione, del controllo e referenti), la forza delle sollecitazioni provenienti dalla esperienza amministrativa e di gestione della finanza pubblica, rendono utile la definizione di alcuni momenti cruciali dell'azione riformatrice intrapresa, da portare a compimento.

Non sembra potersi porre in discussione la urgenza di completare, per l'intero territorio nazionale, la rete delle Sezioni regionali giurisdizionali, che avvicinano la cognizione del Giudice Contabile alle sedi effettive della gestione e rafforzano la tutela del cittadino nei confronti delle patologie diffuse nella gestione della finanza pubblica e nell'azione amministrativa.

Resta l'esigenza di una più forte garanzia della legittimità sui versamenti, posti dalla Costituzione, del buon andamento e della imparzialità della amministrazione e della tutela di interessi generali (servizi sociali, ambiente) che può essere soddisfatta da una funzione attiva da affidare alla Corte dei conti; esigenza questa non ripresa dal decreto legge n. 143/93, che peraltro meglio potrà essere oggetto, con i necessari adattamenti, di ulteriore iniziativa legislativa, da affidare allo strumento del disegno di legge.

In materia di controllo la legislazione degli ultimi anni ha introdotto nuove tendenze che aprono la strada all'esame dei risultati della gestione di grandi flussi di finanza pubblica, anche nei confronti di soggetti pubblici esterni alla amministrazione statale, rafforzano i poteri istruttori (informazione, indagini e ispezioni dirette, acquisizione di collaborazioni tecniche), estendono l'area del controllo e del referto verso il Parlamento e verso i Consigli regionali. Questi orientamenti del legislatore, ormai entrati stabilmente nell'ordinamento, riguardano la gestione della sanità (da ultimo, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, convertito in l. 18 marzo 1993, n. 67), le Università, la scuola elementare, l'edilizia penitenziaria.

Di rilievo generale, investendo un'area vastissima del settore pubblico, sono la nuova disciplina dei controlli in materia di personale (d.lg. n. 29 del 1993) e in materia di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche (d.lg. n. 39/93).

La disciplina dei controlli sul personale riguarda l'intero settore pubblico (amministrazioni statali, enti pubblici, Regioni, enti locali, aziende municipalizzate, unità sanitarie locali, Università) e si caratterizza per due momenti essenziali: l'esame preventivo delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi sottoposti ad autorizzazione governativa, per il controllo di legittimità, ma anche per la valutazione della «compatibilità economica» dei contratti, in termini di quantificazione complessiva della spesa, di costi unitari, di impatto sulla economicità della gestione (artt. 51 e 52 del d.lg. n. 29); l'esame dei risultati complessivi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, i cui esiti sono oggetto di referto annuale (ma anche, se occorre di referti specifici in corso di esercizio) al Parlamento (art. 65, d.lg. n. 29). Il controllo sui contratti informatici (delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali) affidato alla Corte

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei conti si esprime in termini di controllo successivo sui singoli contratti, e sui relativi atti di esecuzione, con una relazione annuale al Parlamento (art. 14 d.lg. n. 39/93). La stretta connessione, posta dalla disciplina sostanziale, fra i contratti in materia di informatica, modelli organizzativi, procedimenti, servizi resi, costi dell'azione amministrativa, rende il controllo sulla informatizzazione della pubblica amministrazione un momento centrale nell'ambito della verifica della razionalità dell'intera macchina amministrativa.

La estensione dell'area affidata al controllo sulla gestione e il rafforzamento dei poteri istruttori della Corte (art. 16 comma 3 d.l. n. 152/91, convertito in l. n. 203/91), che caratterizzano, come si è detto, le tendenze di maggior rilievo della recente legislazione, e le già richiamate posizioni espresse dal parere delle sezioni riunite della Corte nel 1990, offrono un contributo positivo alla più profonda riforma dei controlli dettata dall'art. 7 del decreto legge n. 143 del 1993.

In materia di contratti delle pubbliche amministrazioni la gravità delle patologie emerse negli ultimi anni suggerisce un modello di controllo preventivo che (in aggiunta agli atti indicati dall'art. 7 - comma 1 del D. L. n. 143/93) mantenga per i grandi contratti un puntuale esame di legittimità e che preveda un esercizio del controllo unitariamente costruito sull'intera gestione contrattuale, nelle sue diverse fasi, in modo da consentire un riscontro dei costi e dei risultati. Lo schema introdotto per i contratti informatici dal d.lg. n. 39 sembra offrire un utile punto di riferimento, quanto alla disciplina della modalità e degli esiti del controllo.

Gli argomenti trattati sono occasione per accennare al problema della definizione di una nozione di impresa pubblica coerente con quella adottata dalla normativa europea, che equipara le imprese gestite da organismi pubblici con quelle "in mano pubblica" per le quali, pur gestite secondo moduli privatistici, i pubblici poteri conservano una quota di controllo. Per tutte le imprese pubbliche, comprese quelle in forma societaria, si pone la questione del controllo della Corte dei conti.

Tale esigenza è particolarmente forte per i c.d. settori "esclusi", per i quali la disciplina comunitaria ammette limitazioni ai principi della concorrenza e del mercato; tali settori - caratterizzati dalla presenza di entrate tariffarie e da un regime, totale o parziale, di esclusiva - possono generare per porre rilevanti oneri a carico della gestione statale.

L'esperienza recente, che ha visto affidati a provvedimenti delegati interventi di riforma amplissimi - in materia di pubblico impiego, di sanità, di previdenza, di finanza regionale e locale - sottolinea l'esigenza di affidare alla Corte dei conti, secondo un modello simile a quello introdotto per i contratti collettivi di lavoro, un controllo sulla congruità della valutazione degli oneri e sulla correttezza delle coperture dei decreti legislativi, per riferirne tempestivamente al Parlamento.

PARTE PRIMA

**DISCIPLINA E PROFILI GENERALI
DELLA GESTIONE DELLO STATO**



Capitolo I

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

- Sommario: —
1. **Premessa**
 2. **Il limite del «saldo netto da finanziare» nella legge finanziaria**
 3. **La decisione di bilancio 1992-1994 e la copertura della legge finanziaria**
 4. **La manovra correttiva 1992**
 5. **Contenuti della manovra di bilancio 1993**
 6. **Regole e procedure della sessione di bilancio**
 7. **Programmazione di bilancio e razionalizzazione amministrativa**
 8. **Un «nuovo» articolo 81 della Costituzione**

1. Premessa

I risultati della gestione di finanza pubblica nel 1992 non fanno registrare progressi nel cammino verso il riequilibrio dei conti pubblici; l'incidenza del fabbisogno (sia nel settore statale che nel settore pubblico) sul prodotto interno lordo (PIL) è rimasta sostanzialmente immutata. Il peso dei disavanzi sul prodotto interno è distante dagli obiettivi fissati dai documenti programmatici. Gli andamenti reali continuano a discostarsi dal percorso di riequilibrio definito dal Trattato di Maastricht e dalla decisione del Consiglio dei Ministri CEE che fissa le condizioni per il prestito comunitario al nostro Paese (decisione n. 93/67 del 18 gennaio 1993).

Le gravi carenze della decisione di bilancio per il 1992, incapace di contrastare gli andamenti strutturali, e il «ciclo elettorale» della spesa del primo quadrimestre '92, hanno concorso ad aggravare, nel contesto della crisi valutaria europea dell'estate scorsa, le difficoltà di guida della politica monetaria e finanziaria. I provvedimenti correttivi – assunti con ritardo rispetto alle esigenze obiettive, nel luglio e nel settembre – hanno contrastato le tendenze ad una ulteriore espansione dei disavanzi. Tali misure, pur contenendo anche decisioni improprie o affrettate (modalità della liquidazione EFIM, tassa sui depositi), hanno introdotto incisive correzioni, qualificate da un rilievo maggiore (rispetto alle tendenze del recente passato), degli interventi di contenimento della spesa e di ampliamento delle entrate proprie degli enti locali.

Un nuovo impulso al processo di riequilibrio può derivare dalla decisione di bilancio 1993, non solo per le dimensioni quantitative della manovra correttiva, ma per lo sforzo di ridurre il peso degli interventi temporanei e di raccordare le misure congiunturali con la razionalizzazione della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale e del pubblico impiego.

Gli effetti della bassa crescita dell'economia – inferiore alle previsioni sia nel consuntivo 1992, sia per il 1993 – hanno determinato, tuttavia, risultati tali da rendere più arduo il percorso di riequilibrio da seguire (indicato dal Documento di programmazione economico finanziario 1993-95, come definito dalla Nota di aggiornamento del 30 settembre 1992). La consistenza del debito del settore statale e del settore pubblico in rapporto al PIL, alla fine del 1992, ha subito una ulteriore accelerazione.

La Relazione sul fabbisogno di cassa del marzo 1993 segnala uno scostamento degli andamenti effettivi rispetto alle previsioni, tale da rendere necessaria una manovra correttiva valutata dell'ordine di 13.000 miliardi, necessaria per rispettare (al netto dell'impatto del peggioramento della crescita economica) i vincoli posti dal prestito comunitario. I provvedimenti correttivi, affidati al D.L. 22 maggio 1993, n. 155, tempestivamente adottati, sono, ora, all'esame del Parlamento.

Il Governo ha annunciato il proposito (dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, Camera, 6 maggio 1993) di presentare la legge finanziaria anticipatamente, rispetto alle scadenze fissate dalla legge n. 468, entro il luglio di quest'anno. Non è stato presentato ancora il Documento di programmazione economico-finanziaria. Il mancato rispetto della data stabilita dalla disciplina del procedimento di

bilancio (15 maggio) è giustificato – secondo le dichiarazioni rese alla Camera dal Ministro del bilancio (16 giugno 1993, Commissione bilancio) – dalla necessità di attendere la conversione in legge della manovra correttiva del maggio. Le impostazioni preannunciate dal Governo (audizione dei Ministri del bilancio e del tesoro alla Commissione bilancio della Camera, 18 maggio 1993 e dichiarazioni del Ministro del bilancio alla stessa Commissione, 16 giugno 1993) sembrano delineare una revisione del percorso di rientro dei disavanzi coerente con il peggioramento delle previsioni macroeconomiche. Il Governo sottolinea, inoltre, la importanza di una severa azione di contenimento in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente che operi sui margini discrezionali della spesa da iscrivere in bilancio; ne potrà derivare un più contenuto disegno della evoluzione tendenziale e, di conseguenza, una definizione più contenuta dello spazio che pur resta da affidare ai provvedimenti correttivi da includere nella decisione di bilancio 1994-96.

Questo difficile quadro di riferimento rende necessaria la continuazione delle politiche istituzionali di bilancio che derivano dalla attuazione delle leggi n. 468 e n. 362. Determinante è apparso, da ultimo nella sessione di bilancio 1993, il contributo delle innovazioni introdotte nei regolamenti e nella prassi parlamentare.

L'analisi, che segue, di alcuni, più rilevanti fattori di distorsione istituzionale, intende offrire (proseguendo l'opera costantemente portata avanti a partire dalla riforma del 1978) il contributo della Corte alla evoluzione in atto degli istituti e degli strumenti delle politiche di bilancio.

Le valutazioni e le proposte della Corte – che hanno ad oggetto il percorso attuativo e il rafforzamento del sistema disegnato dalle leggi del '78 e dell'88 – sono sorrette dalla consapevolezza, confortata dal giudizio positivo sulle procedure della sessione di bilancio 1993, del molto che si può fare utilmente con una rigorosa applicazione ed un graduale rafforzamento degli strumenti disponibili.

Questa impostazione non esclude la considerazione, nella stagione presente di riflessione sulle riforme istituzionali, del ruolo che potrebbe essere affidato, per rendere più saldo il sistema di programmazione e controllo della finanza pubblica, ad una nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione, anche nel quadro di una riconsiderazione delle norme costituzionali sull'amministrazione e sull'economia.

2. Il limite del «saldo netto da finanziare» nella legge finanziaria

La Corte ha accertato, in sede di giudizio sul rendiconto 1991, uno sfondamento del limite massimo del saldo netto da finanziare fissato dalla legge finanziaria 1991 (legge 29 dicembre 1990, n. 405, art. 1) per un importo di 962 miliardi, al netto degli «slittamenti di copertura» e delle riassegnazioni di entrata che costituiscono voci legittime di superamento del saldo autorizzato, in quanto destinate a compensazioni tra l'uno e l'altro esercizio.

La decisione sul rendiconto 1991 (Sezioni Riunite, 26 giugno 1992) ha ritenuto che lo sfondamento del saldo non implicasse un diniego generale di «parificazione» del rendiconto, ai sensi degli articoli 39 e 40 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

La decisione della Corte, accertato e quantificato l'importo del superamento del limite massimo del saldo da finanziare, ha affermato che lo «sfondamento» costituisce violazione dell'art. 11 c. 2, lett. b, della legge n. 468 del 1978, come modificato dall'art. 5 della legge 362 del 1988 (che indica i saldi di competenza da fissare con la legge finanziaria); e ha dichiarato, quindi, che la parificazione del rendiconto '91 «postula il reintegro del saldo netto da finanziare» fissato dalla legge finanziaria, «con provvedimento legislativo di recupero del maggiore disavanzo esposto dal consuntivo».

Il Governo, in sede di predisposizione della legge di approvazione dello stesso rendiconto 1991, ha ritenuto non doversi dar carico di alcuna misura di sanatoria e di ripiano, sulla base di una lettura della disciplina di bilancio in virtù della quale il superamento del saldo netto da finanziare, in quanto derivante da minore realizzazione di entrate previste (e non da mancato rispetto dei limiti delle autorizzazioni di spesa), non avrebbe un proprio rilievo giuridicamente rilevante. Nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge la Corte ha prospettato, in occasione di una audizione dinanzi alla V Commissione permanente del Senato (7 ottobre 1992), le ragioni a sostegno della necessità di un provvedimento

di ripiano. La legge di approvazione del rendiconto '91 (1 - 23 ottobre 1992, n. 420) si è limitata ad una sanatoria, espressamente includendo nell'ammontare del disavanzo dell'esercizio 1991, l'importo dello sfondamento accertato dalla decisione della Corte (definitivamente quantificato in 976 miliardi).

La Corte conferma la piena validità dell'impostazione assunta a base della decisione sul rendiconto '91. Nel sistema disegnato dalla riforma (leggi del 1978 e del 1988) il bilancio è inserito all'interno di precisi obiettivi e limiti posti dal documento di programmazione economico-finanziaria e definitivamente fissati dalla legge finanziaria.

È dunque giuridicamente necessaria, quando non risultino rispettati a consuntivo i limiti fissati dalla legge finanziaria, la assunzione di espliciti provvedimenti legislativi di riequilibrio che riconducano, sia pure a posteriori, i saldi del debito pubblico entro confini consapevolmente definiti dal Parlamento.

3. La decisione di bilancio 1992-1994 e la copertura della legge finanziaria

La decisione di bilancio 1992-94 è caratterizzata da limiti gravi: la netta prevalenza, all'interno della manovra correttiva, del ricorso a maggiori entrate rispetto al contenimento delle spese; il profilo esclusivamente congiunturale delle misure correttive, e la correlata assenza di correzioni strutturali agli andamenti di fondo della spesa e della entrata; la presenza determinante, fra le nuove entrate, di proventi straordinari; la sovrastima del gettito ordinario nell'area dei grandi tributi; la sottostima della spesa in alcuni grandi comparti, come la sanità; la carenza di indicazioni definite di intervento, correlate al bilancio programmatico per gli esercizi successivi al primo (1993 e 1994); l'uso improprio dello strumento dei «fondi negativi», non correlati (come la legge n. 362 esige) a provvedimenti presentati al Parlamento e legati a spese sostanzialmente non comprimibili.

Questi profili caratterizzanti la decisione di bilancio 1992-94 sono stati tempestivamente ed ampiamente segnalati alle Camere della Corte, con la terza relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa '91 (e poi ribaditi con la relazione sul rendiconto '91 e con referto sul bilancio a legislazione vigente 1993).

Gli ampi margini di inattuazione di misure contenute nei provvedimenti collegati (in primo luogo quelle di contenimento della spesa sanitaria previste inutilmente dalla legge n. 412/91) e il sostanziale esaurimento delle risorse accantonate nei fondi globali con il «ciclo elettorale» della spesa nel primo quadrimestre 1992, hanno reso più evidenti e gravi i limiti delle decisioni della finanza pubblica nel primo semestre 1992.

Nelle condizioni descritte la Corte ha ritenuto necessario - dopo aver esercitato la funzione di referto al Parlamento - l'esame, nella sede propria del controllo sugli atti del Governo, della possibile non manifesta infondatezza di un contrasto della costruzione della decisione di bilancio, per gli esercizi successivi al primo (laddove più grave appariva la inadeguatezza degli equilibri complessivi della finanza pubblica) con il fondamentale precetto dell'art. 81 comma quarto della Costituzione. È infatti, chiaramente affermato dalla legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88, (all'art. 11 comma 5 e comma 6), che la legge finanziaria deve darsi carico di indicare per i nuovi oneri di parte corrente (secondo la rigida regola del necessario non peggioramento del saldo del risparmio pubblico) e per le spese in conto capitale (con riferimento alle regole fissate dal documento di programmazione economico-finanziaria) i mezzi e le forme di copertura «in attuazione - come espressamente recita la legge - dell'art. 81 quarto comma della Costituzione».

La Sezione del controllo (ordinanza 17 settembre 1992, n. 1 (92), ha ritenuto, in sostanza, che il divaricarsi, per il 1993 e 1994, della distanza fra previsioni tendenziali e bilancio programmatico, fosse generato da margini di incertezza e da vuoti decisionali così determinanti e gravi da rendere non manifestamente infondato il dubbio sulla costituzionalità della copertura della legge finanziaria '92 (l. 31 dicembre 1991, n. 415) sotto il profilo della non ragionevolezza della costruzione previsionale e programmatica per il 1993 e il 1994.

La Corte Costituzionale - che si è pronunciata con Sentenza n. 25, 12 gennaio/29 gennaio 1993 - ha ritenuto in parte inammissibili e in parte infondate le motivazioni poste alla base del dubbio di costituzionalità della copertura sollevato dalla ordinanza della Corte dei Conti.

È, in primo luogo, da sottolineare che l'esame dei profili concernenti la conformità a Costituzione della copertura in sede di esame dei provvedimenti di variazione di bilancio può cogliere le disfunzioni e le patologie eventualmente rilevate nella legislazione di spesa o di entrata in una fase nella quale è ancora possibile che l'effetto di interdizione produca interamente la sua efficacia. Così, del resto, è avvenuto per la legge 7 febbraio 1991, n. 42, la cui carente copertura fu rilevata dalla Corte muovendo dall'esame in sede di controllo della prima variazione di bilancio preordinata alla sua attuazione; legge per la quale è intervenuta, in totale accoglimento delle questioni sollevate, la Sentenza n. 384/91 della Corte Costituzionale.

La Sentenza n. 25/93 conferma la possibilità di sollevare la questione della copertura per gli esercizi successivi a quello specificamente oggetto della «variazione di bilancio» sottoposta a controllo, quando si tratti di «interventi che, per il modo come sono configurati, presentano carattere unitario ed inscindibile, atteso che, una volta assunta la decisione amministrativa di far luogo all'intervento, tale decisione determina, a carico dell'esercizio in corso e di quelli successivi, oneri sostanzialmente inderogabili».

Quanto alle spese ultratriennali quando la legge di spesa pluriennale, una volta formulata correttamente la copertura per il triennio oggetto del bilancio programmatico, disegna un percorso uniforme dell'ulteriore evoluzione della spesa (sicché il livello massimo è già raggiunto alla fine del triennio o comunque non si creano, rispetto ad esso, apprezzabili scostamenti) può ritenersi correttamente indicata la copertura per l'intero periodo considerato (Sentenza n. 25/93). Alla luce delle precedenti pronunce dalla Consulta (in particolare la Sentenza n. 1 del 1966) sembra potersi concludere che la determinazione del livello massimo della spesa entro il triennio costituisce un elemento sintomatico della correttezza della copertura nella sua interezza; ferma restando l'esigenza (rispetto alla quale è possibile una argomentata ricostruzione) della salvaguardia, per l'intero arco delle annualità della spesa, di un ragionevole equilibrio di bilancio.

La questione fondamentale posta dalla Corte dei Conti riguarda l'equilibrio complessivo della decisione di bilancio, sulla base di tre ordini di motivi: *a*) il carattere eccezionale ed «una tantum» di un'ampia quota delle entrate, adeguate per assicurare (in sede previsionale) l'equilibrio della gestione '92, ma di natura tale da lasciare (secondo le stesse stime delle proiezioni a legislazione vigente formulate dal Governo) un vuoto di copertura per i successivi esercizi 1993 e 1994; *b*) la presenza di accantonamenti negativi privi del sostegno di disegni di legge presentati in Parlamento (art. 11 bis comma 2 legge n. 468 come modificata dalla legge n. 362) e collegati a spese non comprimibili (trasferimenti agli enti locali); *c*) il forte divario fra bilancio programmatico e proiezioni neutrali del bilancio pluriennale a legislazione vigente, non sorretto da «ragionevoli» indicazioni di programmati interventi di riequilibrio.

a) Le preoccupazioni espresse al Parlamento dalla Corte dei Conti sul versante delle entrate (con i referti al Parlamento sulla finanziaria '92) si sono rivelate, nella sostanza, del tutto fondate. Il Governo ha posto in rilievo, con il bilancio a legislazione vigente per il 1993 (con le sue proiezioni al periodo 1994-95), il grave vuoto che, proprio per la natura irripetibile di una parte rilevante delle entrate '92, veniva a determinarsi per gli esercizi futuri; ed ha posto questa valutazione «tendenziale» a fondamento della ampia manovra correttiva affidata, per le entrate, ai provvedimenti collegati alla «finanziaria '93» (principalmente al d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in l. 14 novembre 1992, n. 438).

Gli effetti sull'entrata del venir meno degli incassi «una tantum» inizia a farsi sentire nella seconda metà del 1993 e conduce a prevedere (Ministro del tesoro, audizione dinanzi alla Commissione bilancio della Camera, 18 maggio 1993) che la percentuale delle entrate tributarie sul PIL scenderà dal 29,1 nel 1993 al 27,5 nel 1996, e ciò nonostante le correzioni introdotte dalla manovra 1993-1995.

b) Quanto alla questione sollevata in ordine all'uso improprio dei fondi negativi non è corretto il ricorso ad accantonamenti negativi non legati a provvedimenti sottoposti al Parlamento, e non è ragionevole un loro impiego in correlazione con spese continuative e comprimibili (trasferimenti agli enti locali), la cui natura è, così, in contrasto con la effettiva possibilità di sterilizzare le maggiori spese nel caso di non attivazione degli accantonamenti negativi.

c) L'indirizzo definito dal bilancio programmatico, assume rilievo, ai fini della valutazione della correttezza della copertura, se la distanza fra obiettivi programmatici e andamenti tendenziali «denoti mancanza di coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete» (Sentenza n. 25/93), svuotando, per questa via, la stessa significatività degli indirizzi fissati.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si è ben consapevoli che le complesse interazioni fra governo della finanza pubblica e andamenti dell'economia (oltre che i problemi di «consenso» democratico) rendono impossibile la concentrazione in un solo punto del tempo di tutte le decisioni di riequilibrio rese necessarie dalle attuali condizioni della nostra finanza pubblica.

È necessario, tuttavia, che il documento di programmazione economico-finanziaria (strumento a questo fine introdotto dalla legge n. 362 del 1988) disegni in modo chiaro, tale da delineare un percorso credibile, le misure necessarie per superare il divario fra andamenti tendenziali e obiettivi programmatici.

Le risoluzioni programmatiche di approvazione del D.P.E.F. (Camera, Senato, 30 settembre 1992) hanno compiuto un ulteriore passo avanti, affermando espressamente che la indicazione del saldo netto da finanziare indicato dalla legge finanziaria ha valore vincolante anche per gli esercizi successivi al primo inclusi nel bilancio pluriennale.

Questa impostazione parlamentare potrebbe indicare una strada utile per rafforzare il valore del bilancio pluriennale come strumento di verifica della copertura della legislazione di spesa, offrendo così un parametro meglio definito alla ricerca — che muove dalla Sentenza n. 1/66 della Corte costituzionale — di termini di riferimento per le coperture delle leggi di spesa pluriennali.

La grave carenza di una precisa indicazione del percorso di riequilibrio nella decisione di bilancio 92-94, e le caratteristiche meramente congiunturali della manovra correttiva varata per il 1992 (pur se è stato ritenuto non dessero luogo a vizio di costituzionalità della decisione di bilancio) hanno determinato condizioni di squilibrio e di non credibilità delle prospettive di risanamento della finanza pubblica.

4. La manovra correttiva 1992

Già nel mese di marzo (Relazione sul fabbisogno di cassa) e, più marcatamente, in maggio (Relazione annuale della Banca d'Italia), si registrava un grave scostamento degli andamenti effettivi della gestione rispetto alle previsioni, provocato dalla revisione verso il basso dei previsti andamenti dell'economia, dall'andamento della spesa per interessi (oggetto di stime ottimistiche fragilmente motivate), dalla correzione delle ipotesi assunte sulle entrate. Sotto il profilo delle tendenze di medio periodo esercitava un effetto di ulteriore squilibrio la torrentizia legislazione di spesa del primo quadrimestre, che utilizzava quasi integralmente gli accantonamenti dei fondi speciali ed appariva segnata da cospicui incrementi della spesa corrente e da una espansione della spesa in conto capitale ampiamente sorretta da stanziamenti costruiti con la tecnica dei «limiti di impegno» e con il ricorso a mutui il cui ammortamento era posto a carico dello Stato.

Queste tendenze, denunciate dalla Corte con la prima relazione sulla legislazione di spesa '92, confermavano la diagnosi severa già formulata sul debole impianto della decisione di bilancio 1992-94; accanto al vuoto di breve periodo le proiezioni tendenziali vedevano aggravarsi il divario fra bilancio pluriennale tendenziale e bilancio programmatico per gli anni 1993 e 1994.

La manovra correttiva decisa in luglio (d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359) mostrava importanti profili di novità: misure di entrata che, pur affidate a strumenti non ordinari, includevano la istituzione di una imposta straordinaria immobiliare, anticipando correttamente un indirizzo di politica tributaria teso alla ricerca di un più ampio ricorso a entrate proprie della finanza locale; la decisione di avviare senza indugi, con la trasformazione «*ope legis*» in società per azioni dei maggiori enti di gestione (IRI, ENI) ed enti pubblici economici (ENEL, INA), l'annunciato processo di privatizzazione del settore pubblico dell'economia; misure di contenimento della spesa per le pensioni (sospensione della indicizzazione), per il pubblico impiego (blocco della contrattazione per il '92, soppressione di alcuni meccanismi automatici di lievitazione delle retribuzioni, congelamento delle indennità incentivanti e di funzione), per la spesa contrattuale (soppressione della revisione prezzi).

Un segnale positivo di maggior rilievo (rispetto ai contenuti della manovra infra-annuale) veniva dall'adozione di scelte di fondo, volte ad incidere sulle tendenze strutturali dell'economia e della finanza pubblica: l'accordo, firmato dal Governo con le parti sociali sulla «politica dei redditi», sterilizza la scala mobile e contiene linee guida per la contrattazione collettiva (anche volta ad avvicinare l'impiego pubblico

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con quello privato) e per le politiche tariffarie, fiscali e di difesa dell'occupazione (31 luglio 1992); la presentazione, nello stesso mese di luglio, di un disegno di legge delega per la riforma della sanità, della previdenza, del pubblico impiego, della finanza locale.

Le dimensioni quantitative e la qualità delle decisioni assunte, valutate nel loro potenziale effetto di riequilibrio per gli esercizi futuri, hanno indotto la Corte, in sede di controllo, a ritenere superati i dubbi di costituzionalità delle coperture affidate dalla legge finanziaria '92 ai fondi speciali per il '93 e il '94. Lo stesso Governo (con lettera del Presidente del Consiglio e con una memoria del Tesoro indirizzate a questa Corte), muoveva dall'esplicito riconoscimento della fragilità delle previsioni recate dalla finanziaria '92 e poneva in risalto il rilievo delle correzioni introdotte rispetto alle tendenze in atto. La Corte (con le deliberazioni nn. 9 e 10/93, Sezione Controllo Stato, 12 novembre '92) ha affermato che il fondato dubbio sulla ragionevolezza della copertura della legge finanziaria 1992 poteva considerarsi non più proponibile nel mutato contesto.

La valutazione in virtù della quale, dopo i correttivi introdotti dalla manovra di luglio, non persiste il dubbio sulla congruità della «copertura» della finanziaria non implica un acritico giudizio positivo sugli equilibri raggiunti; significa che le osservazioni, le critiche, i suggerimenti prospettati in sede di funzione referente (si veda la seconda relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa '92) non assumono un tale peso da tradursi nella mancata «ragionevolezza» dell'impianto del bilancio pluriennale, e, per questa via, nel dubbio sulla costituzionalità delle coperture assicurate dalla proiezione ultra-annuale dei fondi speciali.

Sotto il profilo dell'assetto contabile delle decisioni congiunturali assunte con il d.l. n. 333, la Corte ha osservato che è necessario che il Governo, in occasione di misure di riequilibrio infra-annuale degli andamenti della gestione, presenti, insieme ai provvedimenti legislativi, una dettagliata relazione tecnica che dia conto dei modi e dei mezzi attraverso i quali sono corrette le tendenze ed è ricostruito il quadro di riferimento complessivo.

5. Contenuti della manovra di bilancio 1993

La manovra di bilancio 1993 è affidata, oltre che alla legge finanziaria (legge 23 dicembre 1992, n. 500), ai seguenti provvedimenti collegati: d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438 (che reca sia nuove entrate, sia misure di contenimento della spesa); d.l. 30 settembre 1992, n. 394, convertito in L. 26 novembre 1992, n. 461 (imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese); d.l. 24 novembre n. 455, non convertito, ma i cui effetti sono salvati con legge 23 gennaio 1993, n. 16 (riapertura dei termini del condono di cui alla legge n. 413 del 1991); legge 23 dicembre 1992, n. 498 (interventi di contenimento delle spese); legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante la delega al Governo per il riordinamento della sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza territoriale; d.lg. 30 dicembre 1992, n. 502 (sanità); d.lg. 30 dicembre 1992, n. 503 (previdenza); d.lg. 30 dicembre 1992, n. 504 (finanza degli enti territoriali); d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 (pubblico impiego).

I profili di maggior rilievo della decisione di bilancio 1993-1995, già illustrati dalla Corte con la terza relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa 1992 (Sez. riunite 24 febbraio 1993), sono: il più incisivo effetto (rispetto alle esperienze del passato) sugli esercizi successivi al primo inclusi nel bilancio triennale (l'effetto di contenimento sul terzo esercizio, 1995 è pari a circa il 70% di quello sul 1993); il maggior peso delle riduzioni di spesa, che incidono per il 41%, mentre rappresentavano solo il 17% sulla manovra della finanziaria 1992-94; la assunzione di alcune decisioni di contenimento della spesa che incidono sulle tendenze di breve e medio periodo (slittamento al 1° gennaio 1994 dei nuovi contratti per il pubblico impiego; limiti alle prestazioni di assistenza sanitaria; attenuazione dell'adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi e soppressione dell'adeguamento alla crescita delle retribuzioni); la ridotta quota, pari a circa il 20% del totale, delle maggiori entrate affidate a meccanismi straordinari; l'inserimento fra gli strumenti per nuove e maggiori entrate di meccanismi di ampliamento della base imponibile (minimum tax) e di un allargamento dell'area delle entrate proprie della finanza locale (istituzione dell'ICI); i limiti posti al recupero del drenaggio fiscale (recupero disciplinato dalla legge n. 69 del 1989) che viene circoscritto alle sole detrazioni d'imposta e limitato a fasce di reddito più basse.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il profilo innovativo di maggior rilievo resta — come già si è detto — la assunzione di scelte di riforma volte a correggere le tendenze di fondo dei grandi comparti della spesa pubblica; scelte affidate, sulla base della legge di delega n. 421 del 1992, ai decreti legislativi in materia di sanità, previdenza, finanza territoriale e pubblico impiego. L'azione riformatrice intrapresa non è priva di limiti e non è detto sia sufficiente a riportare sotto controllo l'evoluzione complessiva della finanza pubblica (1).

Ma è da ribadire l'importanza del fatto che il Governo e il Parlamento abbiano, finalmente, affrontato i maggiori problemi strutturali della finanza pubblica, invertendo la tendenza, da tempo dominante, caratterizzata dalla assoluta prevalenza delle correzioni congiunturali.

Il limite più serio della manovra 1993-95, considerata nel suo complesso, nonostante l'avviata azione riformatrice, risiede ancora nel permanere di un divario considerevole — anche se sensibilmente ridotto rispetto al bilancio 1992-94 — fra proiezioni del bilancio a legislazione vigente e indicazioni del bilancio programmatico (il divario è di 127.500 miliardi per il 1994 e di 90.000 miliardi per il 1995).

Il divario fra bilancio tendenziale e bilancio programmatico (per i profili istituzionali si veda il successivo par. 6.5) potrebbe essere accentuato se si rivelassero fondati taluni dubbi sostanziali su alcuni grandi aggregati della spesa, quali il pubblico impiego e la sanità.

La legge finanziaria 1993 non reca l'indicazione, per gli anni 1994 e 1995, dell'importo complessivo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali (slittati al 1994-1996 per effetto del blocco disposto, per il '93 dal d.l. n. 384/92 convertito nella legge n. 438/92); tale indicazione è ritenuta necessaria per il triennio oggetto del bilancio pluriennale dall'art. 11 comma 4 della legge n. 468/362, cui fa riferimento, da ultimo, l'art. 52 comma 1 del d.l.g. n. 29/93. Le incognite legate alla ripresa della contrattazione collettiva per il personale pubblico pesano, di conseguenza, sulla congruità delle previsioni del bilancio triennale.

Per la sanità il nodo cruciale per la tenuta delle previsioni risiede nella effettiva attuazione della procedura per la definizione dei livelli uniformi di assistenza da garantire a tutti i cittadini, reso inoperante, lo scorso anno dal mancato accordo Stato-Regioni previsto dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991; quest'anno il decreto legislativo n. 502 prevede che, in caso di mancata intesa, debba comunque provvedere il Governo. Lo stesso provvedimento delegato indica quali entrate aggiuntive possano essere reperite dalle Regioni per far fronte agli oneri connessi alle prestazioni sanitarie che vanno al di là del «livello uniforme». Il meccanismo previsto è tale da poter effettivamente operare; ma resta la necessità di una rigorosa attenzione rivolta ai processi decisionali quali verranno a dispiegarsi nella esperienza concreta della gestione.

In materia di «privatizzazioni» (dismissioni mobiliari e immobiliari) la legge finanziaria 1993 prevede, correttamente, la destinazione dei proventi previsti (7 mila miliardi nel '93 e 10 mila miliardi per ciascuno degli anni '94 e '95, secondo il programma approvato dal Governo il 30 dicembre 1992) in riduzione dei limiti massimi del saldo netto da finanziare e del saldo del ricorso al mercato fissati dalla stessa legge finanziaria. La strada prescelta è corretta, dal momento che evita la diretta iscrizione in bilancio delle entrate da dismissioni e dispone la loro destinazione alla riduzione del disavanzo. Nell'ordinamento vigente i proventi delle dismissioni affluiscono alla gestione di tesoreria, incidendo, così, sui saldi del «settore statale». Un disegno di legge del Governo (atto Camera XI legislatura n. 1701) prevede la istituzione di un Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato al quale dovrebbero affluire le entrate derivanti dalle alienazioni di immobili e di azioni; il Fondo dovrebbe utilizzare tali risorse per acquistare titoli di Stato, da consegnare alla Direzione Generale del Tesoro che provvede al loro annullamento. L'effetto finale sulla riduzione dei saldi non cambia (rispetto alla destinazione diretta dei proventi in Tesoreria) ma, secondo le valutazioni del Governo, il meccanismo di passaggio attraverso il nuovo Fondo offre la possibilità di scegliere le categorie di titoli su cui concentrare l'operazione di drenaggio, realizzando, in tal modo, una razionalizzazione dei mercati finanziari (audizione del Ministro del tesoro dinanzi alla V Commissione

1) Si rinvia per le valutazioni di merito ai successivi capitoli della parte generale dedicati agli andamenti complessivi della gestione, alla entrata e alla spesa, nonché alle specifiche trattazioni in tema di pubblico impiego, di finanza regionale, di finanza locale, di previdenza (capitolo sul Ministero del lavoro), di sanità (capitolo sul Ministero della sanità).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della Camera, 30 marzo 1993). La istituzione del Fondo completa la corretta impostazione contabile scelta dalla legge finanziaria per la destinazione dei proventi da privatizzazioni, rendendo rigida la regola della loro incidenza sullo stock del debito e sul conto del patrimonio (ed escludendo in via permanente la loro iscrizione nel bilancio).

Il percorso delle privatizzazioni – pur definito con rigore, dopo le nocive oscillazioni del passato, dal documento del Governo dell'aprile 1993, in attuazione dell'art. 16 della legge n. 359/92 – resta fortemente incerto, nei suoi potenziali effetti riduttivi del disavanzo del settore statale. La situazione di consistenza patrimoniale e di indebitamento delle società – holding nate dalle privatizzazioni (in particolare per l'IRI) è tale da far ritenere che i proventi delle alienazioni mobiliari saranno prevalentemente o esclusivamente destinati a fronteggiare gli squilibri finanziari interni ai gruppi societari in mano pubblica (si rinvia alla trattazione svolta nel successivo capitolo dedicato alle privatizzazioni).

Un altro limite che pesa sulla decisione di bilancio 1993-95, ma deriva dalla precedente legislazione di spesa, risiede nel progressivo aumento degli oneri per ammortamento di mutui contratti da enti pubblici (in primo luogo dagli enti di gestione trasformati ora in s.p.a.) e interamente posti a carico dello Stato (si veda il capitolo 2, in tema di copertura delle leggi di spesa).

Suscita dubbi la soluzione adottata dalla legge finanziaria 1993 per le risorse destinate al rimborso dei crediti di imposta, accantonate nella tabella A annessa alla finanziaria, ma non prese in considerazione ai fini della copertura degli oneri correnti della decisione di bilancio e della determinazione del saldo netto da finanziare (si vedano le osservazioni svolte nel capitolo 2 della presente relazione).

6. Regole e procedure della sessione di bilancio

La sessione di bilancio 1993-95 è caratterizzata positivamente da una notevole capacità di regolazione da parte delle Camere dei modi, dei contenuti e dei tempi dell'esame parlamentare della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. La valutazione complessivamente positiva appare equanime se si considera l'estensione della materia sottoposta al Parlamento, investito, attraverso il disegno di legge delega poi tradotto nella legge n. 421 del 1992, di vaste decisioni di riforma dell'intero ambito delle politiche del settore pubblico che hanno avviato il riordinamento dello Stato sociale e dell'intervento pubblico nell'economia. L'azione del Governo, attraverso i provvedimenti delegati, ha corrisposto, nei tempi e nei contenuti, al grande impegno richiesto dalle norme di delega, mentre è apparsa ancora rallentata da incertezze gravi per quanto attiene agli adempimenti programmatici e operativi (dei quali va peraltro giustamente misurata l'ampiezza e la difficoltà obiettiva) del processo di privatizzazione del settore pubblico dell'economia.

La vicenda della sessione di bilancio dimostra, così, le potenzialità implicite nella riforma del bilancio, dopo la legge n. 362 del 1988 e le innovazioni introdotte, in particolare nel 1988 al Senato e nel 1989 alla Camera, nei regolamenti parlamentari.

Ma il permanere della necessità di una «straordinaria» capacità decisionale per il raggiungimento degli equilibri di bilancio esige la continuazione dello sforzo intrapreso, e il rafforzamento delle regole e delle procedure volte a garantire il controllo delle politiche di bilancio e la rispondenza a queste degli andamenti effettivi della gestione della finanza pubblica.

6.1 Un primo ordine di valutazioni – già anticipate dalla Corte con la terza relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa del 1992 – attiene alle modalità ed alla congruità della «copertura» per gli oneri stabiliti o previsti per la prima volta in sede di decisione di bilancio.

È da segnalare positivamente il consolidarsi, all'interno della legge finanziaria, del «prospetto» di copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

Quanto a questi ultimi sono state fornite alle Camere relazioni tecniche concernenti sia le maggiori spese e le minori entrate, sia – come è logicamente indispensabile – le minori spese e le maggiori entrate che concorrono a determinare l'equilibrio complessivo del bilancio.

La Corte ritiene che sarebbe opportuno porre, con legge integrativa della disciplina del bilancio, un vincolo permanente al Governo che estenda l'obbligo di fornire relazioni tecniche anche, appunto, a tutti i provvedimenti che, sia pure riducendo le spese o aumentando le entrate, correggono l'equilibrio della gestione. È inoltre da raccomandare una più puntuale utilizzazione della possibilità, offerta dai regolamenti parlamentari, di ottenere dal Governo relazioni tecniche integrative nel corso dell'esame parlamentare, quando, anche con emendamenti compensativi, si venga a correggere la portata quantitativa e qualitativa delle misure inizialmente proposte.

Problemi di particolare delicatezza, quanto al supporto da chiedere alle «relazioni tecniche» sulla quantificazione degli oneri e la congruità delle coperture, si pongono per le norme di delega nel loro nesso con i provvedimenti delegati. La ampiezza del ricorso allo strumento della delegazione legislativa nel corso della sessione di bilancio 1993-95 sottolinea la necessità sia di una attenta prefigurazione degli oneri e delle coperture da parte del legislatore sia di un riscontro puntuale, da parte del Governo, in sede di perfezionamento dei decreti legislativi. È evidente che, quando la delega riguarda grandi comparti come quelli oggetto della legge n. 421, non è integralmente possibile esaurire nella fase di impostazione della legge di delega una rigorosa e puntuale stima degli effetti delle misure di razionalizzazione, riforma, riordino, da definirsi con i provvedimenti delegati. È nella fase di definitiva approvazione di questi che devono essere fornite precise stime, previsioni, misure dell'impatto nel tempo delle decisioni assunte.

Questo tema suggerisce l'opportunità — che la Corte ritiene doveroso segnalare — di una valutazione preventiva della Corte dei Conti sui decreti legislativi, secondo il modello previsto per i contratti collettivi, in primo luogo avente ad oggetto il riscontro della correttezza della stima degli oneri rispetto alla copertura fissata dalla legge. Questo esame sembra tanto più indispensabile perché è da giudicare utile il ricorso allo strumento della delega legislativa nelle materie delle politiche sociali e di intervento pubblico. Ma proprio per questo non sembra rinunciabile un ruolo della Corte dei Conti in funzione di referto; il Parlamento, infatti, può essere chiamato a integrare le coperture che si rivelino insufficienti o a rimodulare gli oneri nascenti dalle riforme. Sembra infatti non controverso che il compito di provvedere alla copertura dei provvedimenti delegati sia proprio della legge; ed ove, come fisiologicamente può accadere (dinanzi alla vastità dei compiti affidati ai provvedimenti delegati), sia necessaria una revisione della misura degli oneri o della entità della copertura, è il Parlamento che deve essere posto in grado di assumere le decisioni correttive o integrative che si rivelino necessarie.

6.2 Rilevante, nell'esperienza della passata sessione di bilancio, è anche il profilo dei tempi di definizione e di presentazione alle Camere delle decisioni da assumere. Nella relazione sul rendiconto '91 dello scorso giugno '92 la Corte aveva auspicato l'anticipo delle scelte della manovra 1993 (suggerendo di assumerle contestualmente ai provvedimenti di correzione per l'esercizio '92, in corso). In sostanza questo auspicio è stato accolto. La presentazione in luglio del disegno di legge delega e, in settembre, col d.l. n. 384, di una parte cospicua della manovra, hanno certamente favorito un tempestivo iter decisionale.

La anticipazione dei tempi della sessione di bilancio potrebbe avere la seria controindicazione della difficoltà tecnica di formulare, a metà anno, le previsioni tendenziali e programmatiche per l'anno successivo. Ma la grande utilità di un più ampio spazio per la decisione e la considerazione del positivo effetto di certezza e credibilità dell'anticipato e preciso disegno della manovra sembrano prevalenti. È, così, da valutare positivamente l'intento, enunciato dal Presidente del Consiglio (dichiarazioni programmatiche, Camera, Assemblea, 6 maggio 1993), di presentare entro il mese di luglio le decisioni per la manovra 94-96. Una anticipata discussione ed approvazione dei provvedimenti collegati concorre (come dimostra l'esperienza dello scorso autunno) a ridurre il sovraccarico istituzionale che grava sulla sessione di bilancio.

6.3 Lo strumento di regolazione dei modi e dei tempi dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio è stato, nella sessione di bilancio scorsa, la risoluzione (parallelamente approvata dalla Camera e dal Senato, il 30 settembre 1992) che approva il Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo; le soluzioni così indicate sono state sorrette da adeguate decisioni assunte dai Presidenti delle due Camere, dalle Giunte per i regolamenti e dalle Conferenze dei capogruppo delle due Assemblee.

Rilevanti innovazioni hanno avuto ad oggetto i contenuti, le modalità e i tempi dell'esame dei provvedimenti collegati. Quanto ai contenuti, si è stabilito che i disegni di legge collegati alla legge finanziaria siano esclusivamente legati agli obiettivi, posti dal D.P.E.F., di riduzione del disavanzo; essi devono, quindi, contenere solo misure riduttive delle spese o di aumento delle entrate e non possono includere norme di organizzazione o nuove autorizzazioni di spesa.

Per quanto attiene alle modalità di esame degli stessi disegni di legge collegati si è stabilito, anche sulla base di una precisa determinazione dei contenuti e delle implicazioni di ciascun provvedimento (sorretta dalle relazioni tecniche del Governo), di estendere ai provvedimenti collegati alla finanziaria gli stessi vincoli e limiti alla presentazione di emendamenti di iniziativa parlamentare già previsti, dai regolamenti parlamentari e dalle risoluzioni sul D.P.E.F., per la legge finanziaria. Il vincolo della necessaria natura «compensativa» degli emendamenti, vale, così, all'interno di ciascuno dei disegni di legge collegati. Questa regola è stata resa operativa da una determinazione del Presidente della Camera, sentita la Giunta del regolamento (Camera, Assemblea, seduta dell'8 ottobre 1992, intervento del Presidente della Camera). La stessa regola è stata adottata dal Presidente del Senato.

Quanto ai tempi è consolidata la regola della necessaria approvazione dei provvedimenti collegati prima della legge finanziaria; regola, del resto, necessaria, dal momento che le riduzioni di spesa e le maggiori entrate derivanti dalle leggi collegate concorrono a definire la copertura complessiva della decisione di bilancio.

I suggerimenti della Corte, formulati da ultimo nella relazione sul rendiconto 1991 proprio con riferimento alla sessione di bilancio '93, sono stati, così, accolti. Ma è da valutare se non sia opportuno di adottare in via permanente con modifiche ai regolamenti parlamentari, la disciplina così seguita per la passata decisione di bilancio. La Corte reitera tale raccomandazione, ritenendo che una maggiore rigidità delle procedure sia un punto di ancoraggio da tener fermo, al riparo delle possibili contingenze legate all'iter parlamentare della decisione di bilancio.

6.4 Altra rilevante innovazione, posta dalle risoluzioni sul D.P.E.F. e concretamente applicata dalla legge finanziaria 1993, riguarda la struttura dei fondi speciali (tabelle A e B annesse alla finanziaria recanti gli accantonamenti per la copertura dei provvedimenti legislativi da assumere in corso d'esercizio).

Gli accantonamenti dei fondi speciali, affermano le risoluzioni parallele della Camera e del Senato, sono costruiti «sulla base di programmi destinati a grandi settori», senza riferimento a specifici provvedimenti. La legge finanziaria ha articolato i fondi speciali in modo estremamente semplificato, articolando gli accantonamenti per Ministeri, senza altra predeterminazione. L'articolazione per grandi aggregati dei fondi speciali ha, di fatto, nella sessione di bilancio '93, di molto limitato la presentazione di emendamenti di iniziativa parlamentare.

La nuova struttura dei fondi speciali, perduto il legame con specifici provvedimenti (legame che, alle origini dell'istituto, era rigidamente connesso a provvedimenti già elaborati e presentati dal Governo), allarga, in definitiva, l'area discrezionale delle scelte affidate dalla decisione di bilancio al Governo e alle future iniziative legislative, avvalorando una interpretazione permissiva della norma dell'art. 81 comma terzo della Costituzione.

La nuova concezione dei fondi speciali sembra richiedere, come emerge dallo stesso avvio dell'esperienza parlamentare del 1993, una predefinizione, da parte del Governo, di indicazioni programmatiche meglio definite per ciascun accantonamento e un meccanismo di informazione e monitoraggio sull'utilizzo degli accantonamenti che consenta di valutare, in sede di esame parlamentare, la disponibilità delle risorse e il grado di priorità delle singole iniziative.

Inoltre la semplificata struttura dei fondi speciali — se l'esperimento della finanziaria '93 è destinato a consolidarsi — sembra dover inserirsi in una nuova complessiva struttura del bilancio per grandi aggregati, costruiti per centri responsabili della spesa e per funzioni e programmi, secondo il modello immaginato dal disegno di legge n. 1203 *bis* della X legislatura (sul quale la Corte ha avuto occasione di esprimere, con referto specifico, un parere favorevole).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le risoluzioni programmatiche delle due Camere impegnano il Governo ad evitare, «o limitare agli importi strettamente indispensabili» il ricorso a fondi negativi, nell'ambito della decisione di bilancio.

La finanziaria '93 si adegua all'indirizzo così definito; non vi compaiono accantonamenti negativi.

6.5 Le risoluzioni programmatiche delle due Camere del 30 settembre '92 pongono i saldi di bilancio definiti dal D.P.E.F. non solo per il primo esercizio (1993) ma anche per quelli successivi (1994 e 1995) come limite e vincolo per l'esame della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. La determinazione precisa del saldo netto da finanziare in termini di competenza anche per gli esercizi successivi al primo da parte del D.P.E.F. — operante, poi, come limite non valicabile per l'esame parlamentare della decisione di bilancio — è un fattore istituzionale importante, divenuto operante per la prima volta nella sessione di bilancio '93-'95 (anche in virtù del termine di riferimento più saldo offerto dalla anticipata presentazione di alcuni determinanti provvedimenti collegati).

Nella precedente esperienza applicativa della legge n. 362 le risoluzioni parlamentari di approvazione del D.P.E.F., consideravano vincolante la indicazione del saldo netto da finanziare solo per il primo esercizio e come mera indicazione di indirizzo per gli esercizi successivi.

Il carattere vincolante del saldo per gli esercizi successivi al primo determina una maggiore forza e resistenza del bilancio pluriennale, le cui indicazioni, nella esperienza di attuazione della legge n. 468 e della legge n. 362, sono apparse, sin qui, prive di reale portata decisionale.

Le stesse risoluzioni programmatiche più volte citate completano le regole in materia di programmazione impegnando il Governo a definire i modi con i quali «intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio programmatico». La regola vale, a ben vedere, solo per gli esercizi successivi al primo, dal momento che, per quest'ultimo, la previsione a legislazione vigente, includendo gli effetti della decisione di bilancio, coincide, sostanzialmente, con quella programmatica. La indicazione così fornita dalle risoluzioni parlamentari è stata, sin qui, sostanzialmente elusa dal Governo. Né il D.P.E.F. né altri documenti programmatici successivi tracciano il percorso decisionale di raccordo fra andamenti tendenziali e obiettivi programmatici.

Il vuoto programmatico così posto in evidenza è un fattore istituzionale molto grave. La stessa credibilità e ragionevolezza della copertura della decisione di bilancio per il triennio — alla quale si ancora, attraverso i fondi speciali, la copertura della quota più rilevante delle maggiori spese autorizzate dalla legislazione ordinaria — è legata alla indicazione del percorso decisionale che conduce dalle tendenze neutrali agli obiettivi di riequilibrio. Come si è già osservato (par. 3), il vuoto che viene a crearsi fra bilancio a legislazione vigente e bilancio programmatico può, se inserito in un contesto già squilibrato per il primo anno (come è già accaduto per la finanziaria '92), dar luogo a dubbi sulla correttezza costituzionale delle indicazioni di copertura fondate sugli accantonamenti dei fondi speciali per gli esercizi successivi al primo.

6.6 Una ulteriore indicazione delle risoluzioni parlamentari sul D.P.E.F. rileva la «necessità di evitare operazioni di bilancio che differiscano, con la tecnica dei limiti di impegno, su esercizi successivi, spese che non abbiano l'effettiva natura di spese di investimento o che comunque spostino su soggetti diversi dal Tesoro gli oneri delle operazioni finanziarie dilatando l'indebitamento del settore pubblico».

L'eccessivo ricorso alla tecnica dei limiti di impegno ed alla autorizzazione a soggetti pubblici di contrarre mutui il cui ammortamento è posto a carico integralmente dello Stato è stato criticamente posto in rilievo dalla Corte dei Conti, in particolare nella relazione quadrimestrale sulla legge finanziaria '92.

Il fenomeno del ricorso ampio ai «limiti d'impegno» permane nella finanziaria '93-'95 (che si discosta, così, dalle indicazioni delle risoluzioni parlamentari), anche se appare attenuato rispetto alla finanziaria '92-'94. Nel contesto di proiezioni pluriennali — ancora caratterizzate, come si è detto, dal forte divario fra tendenze ed obiettivi — il ricorso a limiti di impegno e a rate di ammortamento di mutui appare un fattore istituzionale molto negativo, dal momento che dà luogo a oneri non più comprimibili o modulabili, non solo nel triennio ma anche al di là di esso, per un rilevante numero di esercizi (si vedano, peraltro, le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa del 1992 e il successivo capitolo II di questa relazione).

7. Programmazione di bilancio e razionalizzazione amministrativa

La mancata approvazione della riforma della struttura del bilancio dello Stato per grandi aggregati (unità operative) contenuta nel disegno di legge governativo n. 1203 *bis* (X legislatura), pone un limite serio all'azione di razionalizzazione della organizzazione amministrativa.

L'idea base della nuova struttura di bilancio (che ha dato luogo alla costruzione di un bilancio sperimentale da parte del Tesoro) è quella della individuazione di uno schema che identifichi aggregati di spesa affidati alla responsabilità di unità amministrative precisamente definite e qualificate da una funzione-obiettivo (e da un programma laddove è possibile).

L'esigenza di fondo perseguita con il nuovo schema è quella di offrire alla decisione del Parlamento (e poi all'azione dell'Amministrazione), una volta fissato il quadro «macro-economico» e definite le macro-grandezze della finanza pubblica, anche un sistema di riferimento per la guida dell'agire amministrativo, nei suoi modelli organizzativi e procedurali e nei contenuti della spesa, verso obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia.

La programmazione per unità operative potrebbe offrire il punto di attacco per definire le aree di responsabilità della dirigenza ampliate dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e per rafforzare i controlli interni ed esterni sui risultati della gestione.

La V Commissione della Camera (in sede di esame del disegno di legge delega per il riordinamento dei grandi comparti della finanza pubblica) ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo ad avviare, nel contesto della nuova struttura del bilancio, «forme di controllo fondate sui criteri obiettivi/risultati e costi/risultati... garantendo un certo tasso di produttività ed economicità della gestione».

È certamente di importanza essenziale che i progressi compiuti, sulla base della legge n. 468 e n. 362, sul versante delle generali politiche di bilancio di rilievo macroeconomico, siano accompagnati da una azione decisa sul versante della efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Su quest'ultimo terreno la situazione è di vuoto, di iniziative e di fatti; al contrario un esame oggettivo della spesa nei suoi grandi aggregati mostra come, più ancora che il livello quantitativo, sia il livello della qualità dei servizi prestati ai cittadini o quello dei tempi e dei risultati degli investimenti pubblici, il profilo più grave in termini di proficuità dell'azione amministrativa e di soddisfazione dei bisogni degli utenti. È stato osservato che questi profili di efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo non sono, del resto, privi di una loro incidenza sugli andamenti più generali del governo dell'economia; si sottolinea, infatti, che nel caso di livelli di efficienza intollerabilmente bassi, finisce per generarsi una distorsione nell'impiego delle risorse che vede, da un lato, uno sforzo contributivo del cittadino/utente cui non corrispondono le prestazioni attese e, dall'altro, un impiego parallelo di risparmio delle famiglie verso forme di prestazione privata di servizi sociali. Questo ingresso di strumenti privatistici nel «sociale» non è un male di per sé; ma la costruzione di un «mercato» orientato alla soddisfazione di bisogni sociali non può nascere dalla inefficienza e dal caso, e deve essere definita da politiche consapevoli che traccino il confine fra linea delle prestazioni essenziali, da garantirsi con il servizio pubblico, e aree integrabili con il «mercato» del sociale.

Una struttura di bilancio articolata per «unità operative», legando la attribuzione delle risorse per aggregati funzionali a precise responsabilità gestionali, potrebbe favorire l'azione di contenimento della spesa ordinaria in sede di costruzione del bilancio; fra le difficoltà che ostacolano la riduzione della spesa (entro i margini discrezionali presenti nella costruzione del bilancio) è rilevante, infatti, quella che deriva dalla articolazione degli stati di previsione in capitoli di ambito limitato. Le economie imposte da una più severa impostazione del bilancio tendenziale potrebbero più facilmente essere attuate dai responsabili della gestione entro le più ampie aggregazioni costruite con le «unità operative».

8. Un «nuovo» articolo 81 della Costituzione

Come si è detto – esaminando la manovra di bilancio '93 – molto si può fare, per il riequilibrio dei conti pubblici, proseguendo la strada intrapresa di una rigorosa applicazione delle leggi n. 468 e n. 362, in

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

larga misura affidata ai regolamenti parlamentari. Questa valutazione non elimina l'utilità di una riflessione che inserisca, all'interno del processo avviato di riforma istituzionale, l'ipotesi di una nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione.

Il tema, già posto da un disegno di legge governativo alla fine della X legislatura (Atto Senato n. 2974), è stato affrontato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, in particolare con il rapporto del Comitato «garanzie» (presentato alla Commissione nella seduta del 5 novembre 1992).

In primo luogo, nelle condizioni strutturali della nostra finanza pubblica e nel quadro dei principi del Trattato sull'Unione Europea, sembra utile che la Costituzione fissi il principio che la legge di bilancio e le ordinarie leggi di spesa possano disporre il ricorso all'indebitamento solo per fare investimenti. Nessun Governo e nessun Parlamento hanno il diritto di «ipotecare» la politica economica dei governi futuri, aumentando il deficit corrente.

In secondo luogo la definizione, nella Costituzione, del contenuto proprio della legge di bilancio, può restituire al bilancio stesso la connotazione essenziale di unica sede decisionale delle scelte che riguardano le grandezze dell'entrata e del prelievo fiscale, e della spesa con gli aggiustamenti, essenzialmente quantitativi, necessari alla manovra della politica economica e finanziaria di breve e medio periodo.

In terzo luogo per verificare l'effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa occorre consentire il più rapido e ampio accesso al giudizio di costituzionalità in materia di copertura dei nuovi e maggiori oneri; tanto più per quella vasta area di leggi di spesa, o di minore entrata, che attribuiscono o riconoscono situazioni giuridiche soggettive attive senza provvedere alla individuazione delle risorse necessarie. L'accesso al giudizio della Corte Costituzionale, in materia di copertura della legislazione di spesa e di entrata, dovrebbe essere consentito, in primo luogo, alla Corte dei Conti come organo di rilievo costituzionale posto quale garante dell'equilibrio dei conti dello Stato.

Capitolo II

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

Sommario: — 1. **Considerazioni generali.**
2. **La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.**
3. **Le altre leggi di spesa del 1992:** 3.1. *Tecniche di quantificazione;* 3.2. *Copertura degli oneri.*

1. Considerazioni generali

Nella relazione dello scorso anno, la Corte aveva indicato nella mancanza di effettiva copertura al di là del triennio delle spese pluriennali e permanenti non modulabili e nella scansione temporale crescente delle spese pluriennali nell'ambito del triennio le principali cause del progressivo squilibrio dei conti pubblici. Aveva sottolineato inoltre che, mentre in passato l'evoluzione della spesa a legislazione vigente era in qualche modo compensata dall'evoluzione spontanea delle entrate, la recente tendenza al reperimento di risorse attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile – tendenza di cui la legge finanziaria per il 1992 forniva cospicui esempi – causava un crescente allontanamento dei saldi netti da finanziare a legislazione vigente del bilancio pluriennale dai saldi programmatici.

In tale situazione, ed in relazione alle specifiche modalità di estrinsecazione della manovra per il 1992, la Corte ha ritenuto non manifestamente infondato il dubbio sulla costituzionalità della copertura della legge finanziaria per il 1992 nei riguardi degli esercizi 1993 e 1994; come più diffusamente esposto nel precedente capitolo della presente relazione, la Corte costituzionale, con sentenza n. 25 del 12/29 gennaio 1993 ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte infondate le eccezioni sollevate.

Al di là comunque dei profili di legittimità costituzionale di alcune statuizioni della legge finanziaria 1992 e delle leggi di spesa che da esse traggono fondamento, restano i problemi sostanziali su cui la Corte ha richiamato l'attenzione nella relazione generale dello scorso anno e nelle successive relazioni trimestrali sulla copertura delle leggi di spesa.

In particolare, proprio il mancato parallelismo nella lievitazione della parte attiva e della parte passiva del bilancio ha reso necessario nel corso dell'esercizio 1992, per evitare eccessivi scostamenti dai limiti originariamente posti, il ricorso ad interventi correttivi attraverso mezzi di carattere straordinario.

Per quanto riguarda il 1993, nonostante la severa manovra di bilancio attuata e a parte gli ulteriori elementi di incertezza illustrati nei referti sul bilancio a legislazione vigente e sull'ultimo quadrimestre dello scorso anno, il cospicuo avanzo primario previsto – con tutti i suoi costi di carattere economico e sociale – non è sufficiente ad evitare un ulteriore peggioramento del rapporto debito/PIL.

Per il biennio successivo, i saldi netti da finanziare a legislazione vigente – sempre tenuto conto degli effetti della manovra per il 1993 – sono non soltanto molto elevati in cifra assoluta (oltre 205 mila e oltre 228 mila miliardi rispettivamente per il 1994 e il 1995, cui vanno aggiunti 10 mila miliardi per ciascun esercizio per il rimborso dei crediti d'imposta), ma anche molto lontani dai saldi del bilancio pluriennale programmatico (rispettivamente 127.500 e 90.000 miliardi), con l'aggravante che la divaricazione cresce anziché diminuire: continua così lo spostamento alle manovre future del peso di adeguati provvedimenti correttivi.

A ciò va aggiunto il mancato riscontro alle risoluzioni parlamentari approvate al termine della discussione sul DPEF 1993/95, che prevedevano, al punto 2.4, che «per gli anni 1994 e 1995 fosse fornita l'indicazione, per grandi aggregati di spesa e di entrata, delle modalità di massima attraverso cui si intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente ai saldi iscritti nel bilancio pluriennale programmatico».

In tale situazione, resta attuale l'interrogativo già posto nell'ultima relazione trimestrale: nella morsa tra la crescente incomprimibilità delle voci di spesa a legislazione vigente e la lievitazione della spesa per interessi, è infatti da chiedersi in che misura possano considerarsi effettivamente coperti i nuovi oneri

previsti per il biennio 1994-95 e come una scansione temporale crescente delle spese pluriennali — quale risulta in particolare dalla tab. B che reca per il 1995 oneri oltre sei volte superiori a quelli relativi al 1993 — sia compatibile con i programmi di rientro, specie nei casi in cui — attraverso la previsione di limiti d'impegno e di rate ammortamento mutui, sia pure sensibilmente ridotti rispetto alla precedente finanziaria, ma non del tutto scomparsi — i nuovi oneri divengono non più modulabili per un rilevante numero di esercizi.

La politica di bilancio, infatti, pur astrattamente disegnata in termini pluriennali dal D.P.E.F., ha di fatto avuto una incidenza prevalentemente annuale, come dimostra anche la circostanza che le proiezioni triennali della parte attiva, anche nella manovra per il 1993 — che pur si distingue per la sua organicità —, recepiscono in misura via via più attenuata gli effetti della manovra del primo anno. Pertanto, quando il bilancio a legislazione vigente degli esercizi successivi viene ad essere gravato di spese pluriennali e permanenti non modulabili o modulabili soltanto con estrema difficoltà, anche nell'ipotesi che quantificazioni e coperture fossero formulate in modo ineccepibile, gli automatismi dell'entrata e della spesa non potrebbero comunque procedere di pari passo.

In questa situazione, desta meraviglia — a titolo d'esempio — che ancora alla fine del 1992 una spesa come quella per il collocamento in cassa integrazione di lavoratori portuali e per il ripiano dei disavanzi delle gestioni delle compagnie portuali (legge n. 428 del 5 novembre 1992, di conversione del d.l. n. 370 del 7 settembre 1992) venga fronteggiata mediante la contrazione di mutui, l'onere per l'ammortamento dei quali è coperto mediante utilizzazione delle proiezioni per il 1993 ed il 1994 dell'apposito accantonamento di parte corrente.

In primo luogo si ha qui nella sostanza una copertura di nuove spese correnti mediante il ricorso all'indebitamento e comunque una artificiosa diluizione di un onere corrente attuale; inoltre, se già il finanziamento della spesa in conto capitale mediante l'accensione di mutui è causa di gravi problemi per l'irrigidimento dei bilanci degli anni successivi derivante dalla non modulabilità delle spese stesse, ancora più grave appare il finanziamento con tale sistema di spese correnti, specie in considerazione delle già esposte perplessità circa l'effettiva copertura degli oneri recati per i due anni successivi al primo dalla legge finanziaria 1992.

Anche senza tener conto di singoli casi-limite, va comunque posto in evidenza che nella legislazione di spesa del 1992 è proseguito il processo di irrigidimento del bilancio causato dal crescente peso della spesa diretta al soddisfacimento di diritti soggettivi ed in particolare di quella derivante dalla contrazione di mutui: tale processo, oltre a tutti gli altri effetti negativi, comporta anche una sostanziale limitazione della libertà di scelta delle future assemblee parlamentari e dei futuri governi.

2. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati

Come a suo tempo posto in evidenza dalla Corte, la manovra per il 1992 aveva affidato in misura rilevante il perseguimento degli obiettivi di rientro a medio termine e la copertura degli oneri aggiuntivi di carattere pluriennale o permanente a mezzi di carattere straordinario e non ripetibile; essa aveva così da un lato non sufficientemente contrastato le tendenze negative in atto e dall'altro aveva creato le premesse per scostamenti ancora più rilevanti dagli obiettivi di rientro negli esercizi successivi, rendendo tanto più necessarie negli esercizi stessi manovre di estrema severità.

Ciò si è puntualmente verificato, ed anzi in misura più grave del previsto, perchè alla pesante eredità ora indicata si sono poi aggiunti il deterioramento della congiuntura economica e la crisi finanziaria e valutaria del settembre 1992 con il conseguente aumento dell'onere per il servizio del debito pubblico verificatosi negli ultimi mesi dell'anno.

Comunque, per effetto sia delle riforme nei settori a rischio sia, soprattutto nel breve termine, delle dimensioni quantitative degli altri provvedimenti adottati, gli effetti positivi sui conti pubblici delle misure contenute nella manovra per il 1993 dovrebbero essere notevolmente più duraturi di quelli della manovra precedente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dal confronto tra i prospetti di copertura delle leggi finanziarie 1992 e 1993, risulta infatti che il totale dei mezzi di copertura apprestati scende nella finanziaria del 1992 dai 29.068 miliardi del primo anno agli 11.925 del terzo (al netto degli accantonamenti negativi dei fondi speciali), cioè a circa il 40% dell'importo iniziale; nella finanziaria 1993, invece, l'omologo importo si riduce da 63.578 a 43.698 miliardi, pari a poco meno del 70% dell'importo iniziale.

Sotto questo profilo, pertanto, lo squilibrio denunciato nella precedente relazione appare sensibilmente attenuato.

Un altro elemento di rilievo della manovra 1993-95 è costituito dal maggiore equilibrio tra nuove o maggiori entrate da un lato e riduzioni di spesa dall'altro, anche se le prime continuano a mantenere una certa prevalenza: esse rappresentano infatti quasi il 59% dei mezzi di copertura indicati nel prospetto di copertura della legge finanziaria 1993, a fronte dell'83% circa del precedente esercizio.

Non si sono inoltre ripetute alcune operazioni compiute nel precedente esercizio, che erano state oggetto di osservazioni critiche anche da parte della Corte: in particolare, non sono stati iscritti in bilancio i proventi attesi dalle dismissioni patrimoniali, che sono stati invece destinati, nella misura in cui saranno effettivamente realizzati, alla riduzione del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Da un diverso punto di vista va peraltro posto in rilievo che, nonostante lo stretto rapporto di pregiudizialità esistente tra approvazione dei provvedimenti collegati e approvazione del disegno di legge finanziaria, anche quest'anno, come già nel precedente esercizio, tra i mezzi indicati nel prospetto di copertura della legge finanziaria figurano entrate previste da un decreto-legge non ancora convertito alla data dell'entrata in vigore della finanziaria stessa (D.L. 455 del 24 novembre 1992), che soltanto di recente ha compiuto il suo «iter» parlamentare (legge n. 75 del 24 marzo 1993). Più grave è poi la circostanza che a tutt'oggi non siano ancora stati emanati i decreti legislativi richiamati dall'art. 16 comma 2 della legge collegata n. 498 – decreti già previsti dalla legge 29.12.90, n. 408 e concernenti la revisione di taluni trattamenti tributari – dai quali sono attese entrate negli anni dal 1993 al 1995 rispettivamente per 1.500, 3.000 e 2.500 miliardi, senza il cui apporto la copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria per gli esercizi 1994 e 1995 non è sufficiente.

Sotto l'aspetto strutturale, una importante novità è costituita dalle mutate modalità di indicazione delle voci dei fondi speciali, ora raggruppate per Ministeri e non più analiticamente descritte per iniziativa legislativa, salva la predisposizione di note illustrative in calce alla relazione ministeriale. L'innovazione in argomento ha certamente il pregio di evitare la frammentazione del dibattito parlamentare agevolando così il mantenimento del carattere unitario della manovra, ma induce a mantenere ancora qualche riserva, anche nel nuovo sistema, sulla corretta applicazione dell'art. 11 *bis* della legge 468, modificata, che prevede espressamente la ripartizione delle tabelle non solo per Ministeri, ma anche per programmi e l'indicazione nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria dei singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun ministero e per i singoli programmi. In assenza di preve indicazioni programmatiche, il nuovo criterio potrebbe inoltre rendere più difficile l'operatività del divieto di utilizzazione per «destinazioni diverse» dei fondi speciali per la copertura finanziaria di decreti-legge (quarto comma del citato art. 11 *bis*).

Anche nella finanziaria 1993, come già nella precedente, la quota di accantonamento di tab. A relativa alla regolazione in titoli dei crediti d'imposta (7.500 miliardi nel 1993, 10.000 per ciascuno degli esercizi 1994-1995) non è stata presa in considerazione né ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura degli oneri di natura corrente né a quelli della determinazione del limite massimo del saldo netto da finanziare. A tale riguardo, non può che ripetersi quanto osservato lo scorso anno: anche se il procedimento può apparire formalmente corretto perché i rimborsi traggono il loro fondamento nella legislazione vigente, il criterio adottato desta nella sostanza notevole perplessità in quanto i rimborsi stessi costituiscono oggi una nuova spesa da affrontare.

Sotto il profilo della trasparenza – su cui quest'anno incide una maggiore complessità di lettura per effetto delle correzioni derivanti dalla necessità di tener conto degli accantonamenti di segno negativo del fondo speciale di parte corrente della finanziaria 1992 relativi a provvedimenti non entrati in

vigore —, nessun progresso è stato fatto rispetto al precedente esercizio; acquisiti ormai dallo scorso anno il prospetto di copertura e le relazioni tecniche sulla quantificazione delle nuove e maggiori entrate e delle riduzioni di spesa previste dalle norme collegate, continua ad avvertirsi l'esigenza di una relazione tecnica concernente sia le nuove o maggiori spese e le minori entrate previste dall'articolato della legge finanziaria sia i mezzi di copertura previsti dall'articolato medesimo.

In considerazione poi dell'importanza assunta dai decreti delegati di attuazione della legge n. 421, cui è affidato in termini concreti il compito di frenare alcuni dei meccanismi normativi di alimentazione della spesa nei settori a rischio, sarebbe stato opportuno che i decreti stessi, all'atto della presentazione al Parlamento per il prescritto parere, fossero stati accompagnati da una adeguata relazione tecnica.

Inoltre, anche relativamente alle leggi collegate si pone il problema della incompleta o addirittura scarsa rappresentatività delle relazioni tecniche per effetto delle notevoli differenze tra il testo iniziale e quello finale: appare perciò auspicabile, come già segnalato nell'ultima relazione quadrimestrale, la redazione di relazioni tecniche relative ai testi emendati dei provvedimenti collegati o comunque l'ufficializzazione degli eventuali documenti quantitativi presi a base per la redazione delle stesure definitive.

3. Le altre leggi di spesa 1992

3.1 *Tecniche di quantificazione*

Come risulta dalle specifiche osservazioni formulate sulle singole leggi nelle relazioni quadrimestrali, molte relazioni tecniche, anche se va segnalata la maggiore accuratezza di alcune stime specie in materia di personale, 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, nonché la natura temporanea o permanente dell'onere stesso.

Nonostante i passi avanti compiuti, in linea generale, nella direzione di una più sensibile trasparenza del percorso logico seguito, resta inoltre il problema dei dati economico-statistici da assumere a base delle quantificazioni: spesso infatti, come in passato, la fonte dei dati stessi è indicata in modo del tutto generico o addirittura manca, rendendo così problematica la valutazione della sua idoneità e della sua attendibilità.

Una accurata esposizione dei dati in questione, l'indicazione delle fonti e della data di riferimento e un livello sufficientemente analitico di disaggregazione dei dati stessi assumono particolare importanza quando dalla nuova normativa scaturiscono posizioni soggettive perfette, non comprimibili pertanto discrezionalmente entro limiti finanziari prestabiliti: ciò si verifica, com'è noto, non soltanto in materia di personale — che resta comunque il settore in cui si sono costantemente verificati i più elevati livelli di sottostima dell'impatto finanziario —, ma in tutti i casi in cui le norme attribuiscono benefici a tutti i soggetti in possesso di determinati requisiti, venendo così a costituire veri e propri diritti soggettivi, cui non possono ovviamente essere opposte incompatibilità finanziarie o esigenze di equilibri di bilancio.

Persiste inoltre la già segnalata tendenza a sottovalutare o ad ignorare totalmente le implicazioni finanziarie derivanti dalla attribuzione di compiti aggiuntivi ad apparati amministrativi già esistenti, che debbono pertanto essere posti in grado di far fronte sia sotto l'aspetto organizzativo sia sotto quello logistico ai compiti medesimi: in tali casi, infatti, la previsione di spesa — quanto esiste — è per lo più limitata ai soli oneri per il trattamento economico del personale in dipendenza di aumenti di organico.

Specie poi nel settore delle spese di investimento, le relazioni tecniche non provvedono nella maggiore parte dei casi ad identificare gli obiettivi fisici perseguiti, non consentendo così una valutazione, sia pure di larga massima, della congruità delle risorse apprestate a fronte delle finalità perseguite: ciò appare tanto più inammissibile in quanto non si tratta per lo più di finanziamenti «una tantum» per far fronte ad esigenze occasionali, ma di oneri cospicui che, spesso per effetto del meccanismo dei limiti d'impegno, spiegano i loro effetti nel bilancio per un ragguardevole arco di esercizi.

Anche per quanto riguarda la legge che contiene la più rilevante previsione di spesa dell'intero esercizio (legge n. 488 del 19 dicembre 1992 relativa all'intervento straordinario nel Mezzogiorno), le indicazioni circa le esigenze da soddisfare contenute nella relazione illustrativa e nella invero assai

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

scarna relazione tecnica hanno soltanto un carattere di larga massima, lasciando così aperto anche un problema di congruità dello stanziamento rispetto ad eventuali posizioni soggettive perfette già formatesi o che potrebbero successivamente formarsi, con possibilità di emersione in futuro di ulteriori oneri.

Nel 1992, inoltre, si sono manifestati in modo particolarmente rilevante due fenomeni che tendono a far divenire quasi marginale il problema della valutazione delle congruità tecniche di quantificazione adottate.

In primo luogo, infatti, oltre un terzo delle leggi è privo delle relazioni tecniche perchè di iniziativa parlamentare: ciò ha comportato in taluni casi per effetto anche della scarsa chiarezza del testo normativo, la difficoltà di accertare se taluni stanziamenti avessero o no la natura di tetti di spesa, l'impossibilità di valutare — per gli effettivi tetti di spesa — la congruità degli stanziamenti rispetto alle finalità perseguite, nonchè infine la difficoltà di comprendere se la spesa fosse effettivamente destinata ad esaurirsi nel periodo considerato ai fini della copertura.

Nei casi di disposizioni di spesa da cui derivano rilevanti impegni finanziari, la mancanza della relazione in argomento appare particolarmente grave: così ad esempio, nel caso della legge n. 211 del 26 febbraio 1992 (interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa), oneri complessivi, sia pure diluiti in un gran numero di esercizi, per 10.265 miliardi non sono supportati né dall'indicazione di precisi obiettivi, né dalla dimostrazione della congruità dell'impegno finanziario da sostenere.

In secondo luogo, le relazioni tecniche sono solo parzialmente utilizzabili perchè molte norme sono state modificate o introdotte «ex novo» nel corso dell'esame parlamentare, così che i testi definitivi recano spesso oneri qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli indicati nei relativi disegni di legge ed oggetto delle relazioni tecniche.

Si assiste così ad una perdita di significatività delle relazioni tecniche, con conseguente carenza di indispensabili basi conoscitive per le decisioni di spesa. La vicenda è tanto più grave in quanto, per effetto della mancanza di valutazioni «a monte», alle decisioni stesse viene a mancare anche l'ausilio fornito dalle verifiche delle quantificazioni condotte dai servizi del bilancio delle due Camere.

Tutto ciò induce a ribadire l'opportunità del superamento delle attuali norme limitative attraverso la previsione della compilazione della relazione tecnica anche per le leggi di iniziativa parlamentare e per tutti gli emendamenti che incidono sugli oneri complessivi e sulla loro ripartizione.

Peraltro, la funzione essenziale delle relazioni tecniche nel processo decisionale della spesa postula l'esigenza di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti: ciò rende necessario, come già ripetutamente indicato dalla Corte, un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali per superare le attuali carenze.

Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe inoltre finalmente consentire di effettuare 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 n. 468/78, modificata, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata.

Le periodiche relazioni della Corte, che intervengono comunque dopo la conclusione del processo decisionale della spesa, per quanto riguarda le quantificazioni si sono finora limitate a rilevare i casi di evidente illogicità e ad indicare la presenza di possibili oneri impliciti in talune disposizioni che non prevedono espressi oneri finanziari.

Va da ultimo segnalato che, mentre a partire dalla sessione di bilancio per il 1992 sono state compilate relazioni tecniche sulla quantificazione delle nuove e maggiori entrate e delle riduzioni di spesa previste dalle norme collegate alla legge finanziaria, tali relazioni continuano a mancare allorché si tratti di analoghi provvedimenti adottati al di fuori delle sessioni stesse.

La carenza in questione è apparsa particolarmente grave in occasione della importante manovra adottata in corso di esercizio nell'estate dello scorso anno (D.L. 11 luglio 1992, n. 333, recante «misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica» convertito con legge 7 agosto 1992, n. 359). A tale proposito, va ribadito quanto ripetutamente fatto presente dalla Corte circa l'incongruità di tale operato: se infatti la presenza di relazioni tecniche (art. 11 ter, secondo comma, della legge 468/78 modificata) che indichino «i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la

verifica in sede parlamentare» è necessaria per i singoli episodi di spesa, ancor più necessaria ed utile è da ritenersi per le leggi che formulano manovre o interventi aggiuntivi o correttivi, volti ad incidere sugli equilibri complessivi di bilancio, in relazione ai quali deve essere effettuata una accurata analisi degli effetti attesi dagli strumenti concretamente impiegati.

In sostanza, una manovra o comunque un provvedimento correttivo adottati in corso di esercizio rispondono a finalità sostanzialmente non dissimili da quelle che caratterizzano la manovra annuale composta dalla legge finanziaria e dai provvedimenti collegati; la loro funzione è anzi amplificata dall'urgenza di ricostituire l'equilibrio di bilancio dopo l'accertamento di risultati complessivi deteriori rispetto a quelli prefigurati. Proprio da tali caratteri derivano pertanto, ad avviso della Corte, da un lato la non derogabilità di procedure che appaiono precostituite a tutela di interessi prioritari del sistema finanziario e dall'altro l'esigenza di una logica estensione dell'adempimento in questione, già osservato, come si è detto, per alcuni dei provvedimenti collegati alle leggi finanziarie dell'ultimo biennio, che sono stati corredati da relazioni tecniche inerenti anche alle nuove e maggiori entrate e alle riduzioni di spesa.

Del resto, la messa a disposizione di più approfonditi elementi di valutazione a supporto degli aspetti finanziari dell'attività normativa si rivela particolarmente auspicabile a fronte dei ripetuti fenomeni di scostamento a consuntivo sia nell'area delle entrate che in quelle delle riduzioni di spesa.

3.2 Copertura degli oneri

Nel paragrafo relativo alle considerazioni generali sono state esposte le tematiche di maggior rilievo in tema di copertura degli oneri, con particolare riguardo alle questioni che si sono poste sulla legittimità costituzionale di talune previsioni di spese.

È pertanto sufficiente fare qui sinteticamente cenno dei principali problemi di copertura emersi nell'anno, già dettagliatamente esposti per singole leggi nelle relazioni trimestrali trasmesse dalla Corte.

Si è così più volte rilevata (ad esempio, legge n. 426 del 30 dicembre 1991 e legge n. 18 del 7 gennaio 1992) una ambigua formulazione delle norme di copertura attraverso l'uso di espressioni (come «riduzione dello stanziamento iscritto», ecc) che non lasciano chiaramente comprendere se si tratti di riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa o di riduzione di disponibilità formatesi sul capitolo. Considerato che l'utilizzazione di quest'ultima forma di copertura è subordinata ad una serie di severe condizioni, appare necessaria la massima chiarezza, qualora si tratti di riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa, nell'indicazione dell'autorizzazione stessa, nella individuazione dei fondi e nella dimostrazione della loro disponibilità.

Per quanto riguarda inoltre i casi di effettivo esplicito ricorso alla riduzione di disponibilità formatesi sui capitoli di spesa, spesso (ad esempio legge n. 153 dell'11 febbraio 1992, legge n. 66 del 6 febbraio 1992 - art. 9^{sexies} - e legge n. 197 del 5 febbraio 1992) il procedimento seguito non appare corretto perché effettuato in violazione del principio contenuto nell'art. 11^{ter} primo comma lett. c) della legge 468 modificata, che subordina l'utilizzazione di tale forma di copertura alla presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio.

Anche nel 1992, come già nel 1991, si è fatto un uso piuttosto contenuto dell'utilizzazione «in difformità» delle appostazioni fondi speciali; peraltro, nel caso della legge n. 66 del 6 febbraio 1992, di conversione del D.L. 30 dicembre 1991, n. 417, nonostante il principio stabilito dall'art. 11^{bis} comma 4 della legge 468 che vieta tale utilizzazione «in difformità» - salvo casi eccezionali espressamente indicati - per la copertura di decreti legge, la spesa per attività e forniture connesse ad esigenze dell'amministrazione finanziaria è stata coperta a valere sull'accantonamento relativo alla istituzione dei centri di assistenza fiscale per i lavoratori dipendenti e pensionati.

Sempre in tema di deroghe ai principi fissati dal complesso normativo costituito dalle leggi 468 e 362, va ricordata la legge n. 138 del 31 gennaio 1992, contenente «disposizioni per assicurare la funzionalità del CONI», che prevede una serie di oneri non quantificati (inquadramenti del personale con rapporti di lavoro a tempo indeterminato, assunzione mediante concorsi riservati del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, conferimento di incarichi di consulenza professionale o collaborazione autonoma, ecc.) la cui copertura è posta a carico del bilancio dell'ente. La violazione della regola generale

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

posta dall'art. 27 — che impone di individuare specifiche forme di copertura per gli oneri aggiuntivi posti a carico di enti del settore pubblico — appare già tanto più grave in quanto la spesa è diretta in larga misura a soddisfare posizioni soggettive perfette, e non è pertanto comprimibile attraverso la fissazione di tetti.

La copertura attraverso l'imputazione della spesa su capitoli-fondo — fenomeno ricorrente su cui la Corte ha già ripetutamente manifestato le proprie perplessità — è stata utilizzata nel corso dell'anno soltanto per alcuni oneri recati dalla legge n. 505 del 23 dicembre 1992: una parte di essi viene infatti coperta a carico del Fondo protezione civile — sulla cui disponibilità non viene fornito alcun chiarimento — ed un'altra parte a carico del Fondo di solidarietà nazionale di cui alla legge 590/81.

A tale riguardo, mentre deve sottolinearsi che il puro e semplice rinvio ad un capitolo-fondo appare come una sostanziale elusione dell'obbligo di indicazione della copertura, si ritiene che l'obbligo stesso possa considerarsi soddisfacentemente adempiuto soltanto nelle seguenti due ipotesi: in primo luogo quando si provveda ad una espessa riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa gravanti sul fondo, in analogia all'ipotesi generale espressamente prevista dall'art. 11 ter primo comma lett. b) della legge n. 468; in secondo luogo quando sia data analitica dimostrazione che lo stanziamento sul capitolo-fondo eccede le effettive esigenze di spesa derivanti dalla normativa in vigore e l'onere sia espressamente limitato alle disponibilità residue del fondo stesso.

Notevoli perplessità sono poi destate da una serie di coperture effettuate con fondi provenienti a vario titolo dall'esercizio precedente. Così, in primo luogo, parte degli oneri recati dalla legge n. 22 del 20 gennaio 1992 è coperta mediante parziale utilizzo delle disponibilità in conto residui di un capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro per l'anno 1991: l'utilizzazione così operata, ad esercizio scaduto, di disponibilità del 1991, appare in contrasto con il principio di annualità del bilancio e con quello di rendicontazione (art. 81 primo comma Cost.), in quanto vengono quanto meno sostanzialmente alterate le risultanze della gestione finanziaria annuale determinatesi al termine dell'esercizio. Tale procedimento può concorrere — come è avvenuto proprio nel 1991 — al grave fenomeno del superamento dei limiti originariamente fissati dalla legge finanziaria nei riguardi del saldo netto da finanziare.

Anche nei casi in cui l'utilizzazione delle disponibilità in conto residui avviene nel corso dell'esercizio, con o senza contestuale riduzione delle relative autorizzazioni di spesa (ad esempio, leggi n. 505 del 23 dicembre 1992 e n. 66 del 6 febbraio 1992), non può non osservarsi che si tratta di una sostanziale elusione del principio dell'annualità del bilancio e comunque di una soluzione da valutare con particolare prudenza in esercizi in cui il rispetto dei saldi richiede misure di assestamento.

Proprio l'indicata difficoltà di rispetto dei saldi e comunque più in generale i presenti gravi problemi della finanza pubblica dovrebbero indurre al rigoroso rispetto delle limitazioni poste dalle leggi con cui vengono attuate le manovre finanziarie, siano esse principali o aggiuntive. Nel caso invece della legge n. 66 del 6 febbraio 1992, alla copertura di taluni oneri si perviene in parte mediante utilizzo di maggiori entrate conseguenti all'applicazione di disposizioni contenute nella legge stessa ed in parte mediante utilizzo di maggiori entrate derivanti dall'INVIM straordinaria: ciò in deroga alla legge finanziaria che — salva la presenza di particolari circostanze nella specie non invocate — destina interamente alla riduzione del saldo netto di finanziare il maggior gettito derivante da provvedimenti legislativi recanti nuove o maggiori entrate.

L'analogia utilizzazione dei proventi della manovra straordinaria del luglio 1992 (D.L. n. 333 convertito con legge n. 359) a copertura degli oneri recati dalle leggi n. 386 del 23 settembre 1992 e n. 422 del 30 ottobre 1992, anche se in entrambi i casi ricorrono le particolari circostanze che escludono l'applicazione della norma limitativa contenuta nella legge finanziaria, appare comunque contraddittoria: sotto il profilo sostanziale, con riguardo alle finalità che hanno presieduto all'adozione delle norme straordinarie di luglio; sotto il profilo formale con riguardo al principio enunciato dall'art. 13 del complesso normativo sopra citato, secondo cui le entrate derivanti dalle norme stesse «concorrono alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria».

Inoltre, le rigorose disposizioni della manovra in argomento spicca quella relativa sull'invio in economia delle quote dei fondi speciali non utilizzate alla data di entrata in vigore del D.L. 333 è stata in definitiva ridimensionata dalla copertura delle leggi n. 488 e 493 che hanno attinto ai fondi stanziati dalla finanziaria 1992 nonostante le soluzioni di continuità intervenute nelle vigenze dei decreti legge che alla data sopra indicata «utilizzavano» le quote stesse.

Resta da ultimo da far cenno alla non corretta copertura adottata per talune norme contenute nella legge n. 460 del 26 novembre 1992, aggiunte in sede di conversione del D.L. n. 393 del 29 settembre 1992. Trattasi in particolare della copertura di oneri correnti — proroga del pensionamento anticipato previsto per i lavoratori di alcune miniere e assunzione di lavoratori in esubero da parte dell'INSAR — mediante riduzione dello stanziamento di capitoli di parte capitale.

Premesso che il secondo onere è di carattere permanente ed appare pertanto per sua natura non suscettibile di copertura mediante riduzione di disponibilità di capitoli di spesa, ma eventualmente soltanto di autorizzazioni di spesa di carattere anch'esse permanente e che la copertura apprestata è stata oggetto di parere contrario per violazione dell'art. 81 Cost. da parte delle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento, si esprime l'avviso che non sia consentita l'utilizzazione di disponibilità formatesi su capitoli di parte capitale per la copertura di spese correnti, analogamente del resto a quanto espressamente stabilito dall'art. 11 del comma 1 punto a) della legge 468 sull'utilizzazione di accantonamenti di conto capitale per iniziative di parte corrente: considerato infatti che una effettiva copertura è richiesta soltanto per le spese correnti, mentre quelle in conto capitale sono coperte mediante ricorso all'indebitamento, appare evidente che la utilizzazione di uno stanziamento di parte capitale per esigenze di parte corrente si risolve nella violazione delle norme che richiedono l'effettiva copertura delle spese di parte corrente.

Capitolo III

CONSIDERAZIONI GENERALI

- Sommario: —
1. **Premessa**
 2. **Nota metodologica**
 3. **Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza**
 4. **I conti del settore statale: obiettivi**
 5. **I conti del settore statale: risultati**
 6. **Le prospettive per il 1993**
 7. **Le cause di fondo degli squilibri di finanza pubblica**
 8. **I limiti di rappresentatività del bilancio dello Stato**
 9. **Le regolazioni debitorie**
 10. **Le regole di evoluzione del bilancio di competenza dello Stato e la loro attuazione**
 11. **I raccordi tra obiettivi e saldi di bilancio**
 12. **La gestione di competenza**
 13. **La gestione di cassa**
 14. **Il conto consolidato del settore statale**
 15. **Il conto consolidato della P.A.**
 16. **Il conto consolidato del settore pubblico**
 17. **L'indebitamento pubblico**

1. Premessa

Le reiterate manovre degli ultimi anni non sono riuscite a correggere gli andamenti di fondo della finanza pubblica nella misura definita nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

Gli obiettivi programmatici e, soprattutto, l'inversione del processo di espansione del debito pubblico non sono stati conseguiti, anche se, per una fase non breve, la crescita del prodotto interno lordo offriva margini per un'azione di riequilibrio dei conti pubblici.

Nel corso del 1992 (e in prospettiva del 1993) le manovre di risanamento incontrano nuovi ostacoli nella loro realizzazione anche a causa della caduta dell'attività economica e del contestuale forte rallentamento dell'inflazione.

Espressi in termini di prodotto lordo, infatti, gli obiettivi di riduzione del fabbisogno e di arresto della crescita del debito pubblico divengono più difficili da raggiungere.

A conferma di ciò, si può osservare che nel 1992 il rapporto tra debito del settore statale e prodotto interno lordo (pari al 108,5%) è cresciuto di sei punti e mezzo (il dato più elevato degli ultimi sette anni), mentre le previsioni più aggiornate indicano che anche nel 1993, anno nel quale opererà una manovra di riequilibrio di dimensioni assai rilevanti, tale rapporto continuerà ad aumentare.

Nelle fasi di congiuntura economica negativa, infatti, lo scarto tra costo medio dell'indebitamento e tasso di crescita nominale del prodotto tende ad ampliarsi, contribuendo così in misura rilevante all'aumento del rapporto debito/PIL; indicatore cruciale questo per la verifica del percorso di riequilibrio tracciato a Maastricht.

D'altra parte, nella vecchia struttura del conto consolidato di cassa del settore statale, su cui i richiamati documenti sono stati costruiti, il fabbisogno del 1992 è pari a 163.160 miliardi - e in un anno di straordinarie difficoltà sul versante economico e valutario - resta sostanzialmente bloccato sulla stessa quota di incidenza, rispetto al prodotto interno, segnata nel biennio precedente.

Il rallentamento dell'economia, l'andamento particolarmente riflessivo delle entrate al netto dei proventi straordinari, i mancati introiti delle dismissioni e l'ulteriore forte espansione della spesa per interessi sono le cause determinanti di uno sfondamento del fabbisogno di oltre 35.000 miliardi e, pertanto, del più consistente scostamento tra previsioni e risultati registrati nell'ultimo quinquennio, in conseguenza anche della fragilità degli elementi costitutivi della decisione di bilancio del 1992, oggetto di puntuali osservazioni da parte della Corte.

Segnali di preoccupazione derivano anche dall'andamento della spesa corrente diversa dagli interessi che — pur incisa da misure correttive — accresce dello 0,6% la propria incidenza sul PIL.

L'unica nota formalmente positiva è offerta dalla realizzazione, per la prima volta da circa un trentennio, di un avanzo primario dell'ordine di 8.300 miliardi, ben lontano comunque dall'obiettivo di 26.000 miliardi fissato nella relazione previsionale e programmatica. Ma tale risultato si giova peraltro di 16.121 miliardi di ritenute fiscali sugli interessi dei titoli pubblici, al netto delle quali persisterebbe un disavanzo primario di circa 8.000 miliardi.

2. Nota metodologica

Nel corso dell'ultimo anno è profondamente mutato l'assetto giuridico di alcuni Enti o Aziende finora ricompresi nell'ambito del settore statale.

Ciò ne ha comportato la fuoriuscita dal comparto «Aziende autonome ed Ente Ferrovie dello Stato», che risulta pertanto finanziariamente ridimensionato. La nuova strutturazione dei conti incide anche sulla grandezza del conto consolidato di cassa del settore statale, con la conseguenza che la versione aggiornata del conto presenta un fabbisogno inferiore di oltre 4.000 miliardi (158.808 a fronte di 163.160 miliardi).

Nelle considerazioni sugli andamenti finanziari, racchiuse nei paragrafi che seguono, la Corte ritiene tuttavia di prendere come punto di riferimento — ai fini del confronto fra obiettivi e risultati — la vecchia struttura del conto, su cui è stata impostata la manovra annuale del 1992.

Le innovazioni introdotte tendono a ridurre, come si sottolinea nella relazione di cassa presentata nel mese di marzo, uno dei motivi di divergenza tra conto del settore statale e conto della pubblica Amministrazione, che è stato assunto, in sede comunitaria, — in ragione della sua maggiore omogeneità — come parametro per misurare le condizioni di bilancio dei singoli stati membri e per verificare l'attuazione delle regole di convergenza stabilite a Maastricht.

Il ristrutturato conto del settore statale, peraltro, include ancora l'Azienda postale, non presente invece nell'aggregato pubblica amministrazione, in cui sono ricomprese solo quelle Aziende autonome che producono servizi non destinati alla vendita (ANAS e Foreste demaniali).

L'andamento dei saldi del rinnovato conto del settore statale e del conto della P.A., come risulta recepito nella relazione sulla situazione economica del Paese, mostra tuttavia una notevole divaricazione (il fabbisogno del settore statale è superiore di oltre 15.500 miliardi all'indebitamento esposto dal conto della P.A.) (1).

La causa di tale scostamento, oltre che alla diversa valutazione delle partite finanziarie, si lega soprattutto alla non omogenea rilevazione delle spese sanitarie che nell'indebitamento netto sono registrate con riferimento ai valori di competenza (2).

1) La differenza tra vecchio conto del settore statale e conto della P.A. sfiora addirittura i 20.000 miliardi.

2) Il divario fra i dati inclusi nei due aggregati è in prevalenza attribuibile agli oneri per le rate di ammortamento dei mutui contratti per il ripiano dei debiti delle UU.SS.LL., non presi in considerazione nel conto della P.A.

Il cambiamento del conto del settore statale non può, d'altra parte, ritenersi concluso con le modifiche appena indicate. C'è il rischio che dalle trasformazioni in S.p.A. degli enti ed aziende derivino ulteriori oneri sommersi, rispetto a quelli già accumulati nei settori della sanità e dei trasporti (3).

Si pone comunque l'esigenza che i documenti di programmazione economico-finanziaria (o equivalenti) siano, d'ora in poi, formulati alla stregua della nuova struttura del conto del settore statale (esplicitando, per il passato, i raccordi tra le due versioni) e, soprattutto, basati sui dati di contabilità nazionale.

Non può certamente essere eliminata la diversità metodologica fra contabilità pubblica e contabilità nazionale, ma un più compiuto collegamento fra i due sistemi di informazione è ormai necessario. La stessa classificazione economica e funzionale del bilancio statale deve, a tali fini, essere rivista.

È in ogni caso indispensabile la costruzione di una tabella in cui siano indicate le connessioni tra i dati del conto consolidato di cassa del settore statale e quelli del conto della P.A. Per misurare l'effettiva portata delle misure da adottare, in vista dell'aggiustamento dei conti pubblici, è necessario che il quadro tendenziale degli andamenti dei diversi aggregati sia impostato con più persuasive ed univoche metodologie.

Sul piano di una sostanziale politica di bilancio occorre, soprattutto, superare l'ottica di una crescita inerziale ed indifferenziata della spesa da affrontare con estese manovre correttive, individuando esplicitamente lo spazio finanziario per specifici e selettivi interventi aggiuntivi. Ne risulterà anche migliorata la stessa trasparenza dei conti pubblici.

3. Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza

È noto che la gestione del bilancio di competenza aveva esposto nel 1991 un superamento del limite massimo del saldo netto da finanziare fissato dalla legge finanziaria.

La Corte, nel referto sul bilancio a legislazione vigente reso nell'ottobre dello scorso anno, aveva segnalato il rischio che tale fenomeno si riproducesse anche nel 1992.

Le previsioni assestate per il 1992 indicavano infatti per il saldo netto un peggioramento, rispetto alle previsioni iniziali, di 9.722 miliardi, nonostante l'intervenuta manovra correttiva di luglio. L'aggravio del saldo direttamente conseguente alle proposte di assestamento (7.773 miliardi) veniva attribuito per 6.991 miliardi alle entrate finali (per effetto determinante del ridimensionamento degli introiti attesi dalle dismissioni) e per 782 miliardi alle spese finali (su cui venivano a scaricarsi 6.751 miliardi di maggiori oneri per interessi).

Il peggioramento del saldo finiva per superare i 13.000 miliardi in sede di previsioni definitive di competenza.

Ma il combinato effetto delle misure correttive di luglio e di settembre ha consentito di recuperare una situazione del gettito compromessa dal sensibile rallentamento della crescita economica nel secondo semestre 1992 e della mancata realizzazione dei proventi attesi dalle dismissioni (non ha dato luogo ad alcuna entrata la previsione di 7.000 miliardi rideterminata con l'assestamento). Sul versante della spesa, d'altra parte, il blocco degli impegni, dapprima disposto con lo strumento della direttiva e poi rafforzato con il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, ha prodotto un ammontare di economie superiore alla media degli ultimi anni.

Si sono così riassorbiti a consuntivo gli effetti negativi di una impostazione previsionale degli equilibri di bilancio in parte fondata sulle entrate eventuali derivanti dalle dismissioni; criterio peraltro opportunamente abbandonato in sede di definizione del bilancio 1993, in cui tali entrate sono iscritte solo per memoria nel capitolo 4010.

3) Si veda al riguardo il capitolo della presente relazione «Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni».

Il limite indicato nell'art. 1 della legge finanziaria per il 1993 risulta, pertanto, mobile verso il basso e dovrà essere ridotto dell'ammontare delle entrate effettivamente accertate nel predetto capitolo. È così da valutare negativamente la previsione contenuta nel decreto-legge 20 maggio 1993, n. 149 (art. 6 comma 10), che reitera il decreto-legge 11 marzo 1993, n. 58, con cui si destina una quota parte dei proventi derivanti da dismissioni patrimoniali a copertura di nuove spese.

4. I conti del settore statale per il 1992: obiettivi

Il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1992-94 quantificava in 127.800 miliardi il fabbisogno del settore statale per il 1992.

Tale obiettivo veniva confermato dalla relazione previsionale e programmatica per il 1992. Nel mese di marzo del 1992 la relazione trimestrale di cassa presentata dal Ministro del tesoro evidenziava un aggravamento della situazione dei conti pubblici e portava la stima del fabbisogno annuo tra i 150.000 e i 160.000 miliardi, pur scontando l'ipotesi della integrale realizzazione delle programmate dismissioni di beni patrimoniali.

Il DPEF 1993-95, presentato a fine luglio 1992, sebbene recepisce gli effetti della manovra correttiva adottata l'11 luglio, valutava il fabbisogno in 150.000 miliardi.

Nonostante l'ulteriore provvedimento di settembre teso a contrastare il peggioramento dei conti, la relazione previsionale e programmatica per il 1993, indicava in 155.000 miliardi il preconsuntivo del fabbisogno 1992.

Il richiamato documento del maggio 1991 ipotizzava il conseguimento di un avanzo primario dell'ordine di 25.300 miliardi. La successiva relazione previsionale ne portava il valore a 26.395 miliardi. Ma le aggiornate valutazioni del marzo 1992 prevedevano un avanzo al netto degli interessi oscillante fra i 2.250 e i 12.250 miliardi. L'obiettivo veniva rideterminato, in 18.300 miliardi nel DPEF 1993-95, predisposto alla fine di luglio.

5. I conti del settore statale per il 1992: risultati

A consuntivo il fabbisogno complessivo per il 1992, al netto delle regolazioni di debiti pregressi, si è definitivamente cifrato in 163.160 miliardi. Si è così verificato, come si è detto, uno sconfinamento di oltre 35.000 miliardi rispetto all'obiettivo fissato dal Governo nella relazione previsionale e programmatica del settembre 1991 e un debordo di 8.000 miliardi riguardo alle stesse previsioni di pre-consuntivo formulate alla fine di settembre del 1992.

La divergenza tra consuntivo e documenti programmatici, è stata pari al 27,7%, e cioè la più elevata dell'ultimo quinquennio.

Anche al netto dei previsti - e non realizzati - introiti per dismissioni, risulta uno scostamento (15,9%) superiore a quello registrato nei quattro anni precedenti. L'evoluzione del fabbisogno (+ 7,2%) ha superato la crescita del PIL nominale (+ 5,7%).

Nonostante la manovra di bilancio ed i provvedimenti correttivi adottati nei mesi di luglio e di settembre 1992, il fabbisogno stesso è risultato più basso di soli 20.000 miliardi riguardo alla stima relativa all'andamento tendenziale.

È stato tuttavia conseguito, dopo quasi un trentennio, un avanzo primario di 8.277 miliardi, anche se inferiore di 18.000 miliardi a quello previsto nella relazione previsionale e programmatica.

La riduzione del fabbisogno primario è stata agevolata, per oltre 29.000 miliardi, da misure straordinarie nel campo dell'entrata, adottate anche per compensare i mancati introiti per le dismissioni patrimoniali, inizialmente quantificati in 15.000 miliardi.

Ma il fabbisogno complessivo, sotto la spinta della maggiore spesa per interessi, espone un deterioramento, nei confronti del 1991, di circa 11.000 miliardi.

Per il quinto anno consecutivo – e nel 1992 per un importo considerevole – alla formazione del fabbisogno contribuisce la gestione della tesoreria.

Il dato saliente del 1992 è costituito da un miglioramento di oltre 20.000 miliardi nella gestione del bilancio, più che compensato dal negativo andamento della tesoreria, il cui disavanzo supera di oltre 30.000 miliardi quello registrato nel precedente esercizio.

La gestione di tesoreria finisce per incidere nella misura del 30% sul fabbisogno del settore statale.

Vengono così a vanificarsi gli effetti di contenimento legati alla fissazione di un saldo netto da finanziare inferiore al tetto del fabbisogno programmato (rispettivamente 120.100 e 127.800 miliardi).

L'aggravamento dei conti del settore statale è in prevalenza dovuto alla crescita del deficit del conto capitale (+5.503 miliardi; +12,6%), mentre in misura più ridotta incidono l'evoluzione del disavanzo corrente (+4.294 miliardi; +4,2%) e quella delle partite finanziarie (+1.179 miliardi; +16,4%).

6. Le prospettive per il 1993

L'andamento del fabbisogno statale nel primo trimestre del 1993 faceva prevedere che, senza ulteriori provvedimenti correttivi, non avrebbero potuto essere conseguiti gli obiettivi fissati per il settore statale nella relazione previsionale e programmatica.

La relazione di cassa presentata dal Ministro del tesoro il 26 marzo u.s. ipotizzava un fabbisogno complessivo vicino ai 167.000 miliardi (in luogo dei programmati 150.000 miliardi) e un ridimensionamento dell'avanzo primario da 50.000 a 24.500 miliardi.

Le cause di quest'ultimo scostamento venivano riferite ad una revisione peggiorativa delle previsioni inerenti agli introiti tributari e contributivi per 14.500 miliardi e ad una stima di ulteriori oneri, diversi dagli interessi, per 11.000 miliardi. La prospettiva di un minore avanzo primario, secondo le valutazioni della citata relazione di cassa, si collegava per 12.500 miliardi alle attese di un più ridotto tasso di crescita del prodotto. L'ulteriore differenza di 13.000 miliardi – che secondo le clausole di concessione del prestito comunitario deve esser fronteggiata con l'adozione di specifiche misure – sarebbe dipesa da una minore efficacia della manovra correttiva e dal sopravvenire di esigenze di spesa legate a fattori contingenti (4).

Con il recente decreto legge 22 maggio 1993, n. 155, recante misure urgenti per la finanza pubblica, si intende recuperare lo scostamento non direttamente attribuibile al mutato quadro macroeconomico di riferimento, quantificato in circa 12.500 miliardi.

Sulla adeguatezza della manovra aggiuntiva per riportare i conti pubblici in linea con gli obiettivi così riformulati, va rammentato che la stessa relazione di cassa non escludeva che le stime aggiornate potessero presentare margini di incertezza legati, fra l'altro, all'evoluzione degli oneri per interessi e alla effettiva incidenza di alcuni dei provvedimenti assunti in materia tributaria.

Al di là degli stessi obblighi contratti in sede comunitaria, è necessario che un consistente avanzo primario sia realmente conseguito, al fine di dare credibilità all'azione di risanamento dei conti pubblici.

7. Le cause di fondo degli squilibri di finanza pubblica

All'origine dei finora non controllabili andamenti di finanza pubblica e dei rischi di aggravamento degli squilibri in atto, si pongono alcune cause di fondo.

L'evoluzione degli ultimi anni e le prospettive del triennio 1993-95 confermano che l'effettiva riduzione del fabbisogno è legata alla dinamica delle entrate (ed in particolare alla stabilizzazione

4) Le difficoltà della situazione economica potrebbero anche determinare maggiori spese per ammortizzatori sociali e per il sostegno dell'occupazione.

della parte di gettito assicurata negli scorsi anni da misure di carattere straordinario), al contenimento della spesa per interessi, ai risparmi di spesa che potranno derivare dal riordino della previdenza, della sanità, del pubblico impiego e della finanza territoriale.

7.1 *Le entrate*

Sospinti da tributi straordinari dell'ordine di 30.000 miliardi gli accertamenti finali superano di circa 4.200 miliardi le previsioni iniziali di competenza, che pure incorporavano, nel capitolo 4010, proventi per 15.000 miliardi attesi dalle dismissioni patrimoniali e per intero non realizzati.

La manovra aggiuntiva sulle entrate ha consentito anche di fronteggiare la flessione degli introiti ordinari connessa al marcato rallentamento dell'attività economica.

Per la stessa ragione la dinamica degli accertamenti e degli incassi ha nettamente sorpassato quella del PIL.

Non ha così avuto modo di manifestarsi il fenomeno della sovrastima delle entrate, come si era verificato nel biennio precedente.

Il massiccio ricorso ad interventi «una tantum» se dà momentaneo sollievo ai conti pubblici esprime però una politica tributaria di emergenza, di per sé debole e inadeguata per il conseguimento dei necessari obiettivi di riequilibrio strutturale della finanza pubblica, che pretendono l'acquisizione di introiti permanenti.

La criticità della situazione economica e finanziaria, non contrastata da tempestivi interventi correttivi, ha determinato nel 1992 il paradosso di un gettito non proporzionato alle esigenze di spesa pur in presenza di un sensibile aumento della pressione tributaria che ora risulta superiore alla media CEE.

La decisione di bilancio 1993, con i relativi provvedimenti collegati, segna l'avvio di un diverso assetto delle entrate, in cui si profila un maggiore spazio per la finanza territoriale.

Premono, d'altra parte, le esigenze di armonizzazione fiscale a livello comunitario, in parte recepite nel decreto-legge 31 dicembre 1992, n. 513, non giunto alla conversione e il cui contenuto è stato da ultimo riprodotto nel decreto legge 28 aprile 1993, n. 131.

Ma l'accavallarsi di entrate introdotte per contrastare l'aumento del fabbisogno aggrava l'incoerenza del sistema e comporta l'allontanamento dalla struttura tributaria prevalente nella Comunità.

7.2 *Le spesa corrente al netto degli interessi*

La componente più dinamica della spesa corrente è rappresentata dagli interessi. Il rallentamento della corsa degli oneri per il servizio del debito pubblico si lega, in prospettiva, alla effettiva incidenza delle misure di rafforzamento delle entrate e, soprattutto, degli interventi tesi a correggere l'evoluzione dei vari comparti di spesa.

Nell'ambito del bilancio statale — che non esprime l'intera realtà dei conti pubblici — si nota, a partire dal 1990, una stabilizzazione del rapporto spesa corrente al netto degli interessi/PIL sul lato degli impegni e, favorita nel 1992 dalla stretta dei pagamenti, una riduzione della percentuale dello stesso aggregato sul prodotto interno in termini di erogazioni.

Ma negli altri aggregati di finanza pubblica le manovre discrezionali sulle spese diverse degli interessi non sono riuscite ad arrestarne la crescita rispetto al PIL. Nel conto consolidato di cassa del settore statale, nell'ultimo biennio, l'incidenza sul PIL delle spese correnti diverse dagli interessi è aumentata di un punto percentuale e nel conto del settore pubblico di circa l'1,4%.

Nel solo 1992 — in cui si sono susseguite manovre correttive straordinarie — gli oneri correnti al netto degli interessi s'incrementano, in termini reali, di oltre mezzo punto nell'aggregato del settore statale e di quasi un punto sul versante del settore pubblico.

Si avverte, quindi, l'esigenza che sia portata avanti con coerenza e determinazione l'azione di contenimento della spesa corrente.

7.3 La spesa per interessi

Si chiude, con il 1992, il quadriennio preso in considerazione dal primo documento di programmazione economico-finanziaria.

Il mancato conseguimento degli obiettivi programmatici si lega fundamentalmente alla spesa per interessi. Gli oneri per il servizio del debito, nella vecchia struttura del conto consolidato di cassa del settore statale, si commisurano nel 1992 all'11,4% del PIL. Nel quadro previsionale del maggio 1988, invece, i valori tendenziali e programmatici degli oneri per interessi venivano quantificati — in termini di incidenza sul prodotto — nella misura rispettivamente dell'8,83% e del 6,46%; il DPEF del maggio 1991 indicava un obiettivo del 9,96%.

Rispetto all'iniziale scenario programmatico emerge così un maggior carico di interessi pari a circa 84.000 miliardi che, di per sé, essenzialmente spiega il forte aggravio del fabbisogno e la mancata stabilizzazione del rapporto debito/PIL.

In luogo del risparmio di 4.200 miliardi ipotizzato in sede di manovra annuale, la spesa per interessi supera di 18.000 miliardi, a livello di conto consolidato di cassa del settore statale l'evoluzione programmata nel maggio 1991, travalicando di oltre 12.500 miliardi lo stesso previsto andamento tendenziale.

Nel conto della P.A. la spesa per interessi registra una più marcata crescita rispetto al 1991 (+18,1 a fronte del +15,3%) e si espande di oltre 26.000 miliardi (da 145.410 a 171.763 miliardi); di altrettanto lievitano gli interessi nel conto consolidato del settore pubblico e si avvicinano ai 173.500 miliardi.

Nella nuova versione del conto consolidato di cassa del settore statale gli interessi — al netto delle retrocessioni della Banca d'Italia — raggiungono l'importo di 167.576 miliardi e mostrano una maggiore dinamica nei confronti dell'anno precedente (+18,7% contro +13%).

La vecchia struttura dello stesso conto — alla quale occorre riferirsi per un più corretto confronto tra previsioni e risultati — espone oneri netti per interessi pari a 171.437 miliardi e una lievitazione più accentuata rispetto al 1991 (+18,3% in corrispondenza del 13,5%). Risulta in tal modo superato, come si è detto, di oltre 18.000 miliardi l'importo programmatico indicato nel DPEF del maggio 1991.

I pagamenti degli interessi a carico del bilancio dello Stato salgono da 135.348 a 157.224 miliardi (+16,2%), mentre gli impegni s'incrementano da 136.058 a 157.316 miliardi (+15,6%).

La difficile governabilità dell'evoluzione degli oneri per interessi è dimostrata anche dal fatto che, in sede di assestamento del bilancio 1992, la dotazione di competenza della categoria VI ha dovuto essere integrata di circa 7.000 miliardi.

Spinti dall'espansione dello stock del debito, dalla progressiva scadenza di titoli esenti, dal tasso di inflazione superiore alle attese e, soprattutto, dall'andamento dei tassi sui mercati internazionali gli oneri per interessi presentano uno sviluppo superiore alle altre componenti passive del bilancio e toccano nel 1992 il punto più alto di incidenza sulla spesa corrente (28,8% nel bilancio di cassa) e sulla spesa finale (25,8% nel bilancio di cassa).

Gli interessi rimangono così l'elemento di rischio più rilevante per i conti pubblici. Si tratta è vero di una grandezza più di altre esposte all'azione di fattori economici internazionali, per la quale, allo scopo di evitare pericolosi effetti di annuncio l'esercizio previsionale sconta difficoltà del tutto particolari, legate oltretutto alla concreta evoluzione del tasso di inflazione e all'efficacia stessa delle manovre correttive del fabbisogno.

Ma qualche soluzione di ordine tecnico potrebbe forse essere approntata, sia nella fase della predisposizione del bilancio a legislazione vigente sia nella fase della conclusiva definizione del documento contabile.

Sarebbe, fra l'altro, da prendere in considerazione l'appostamento in bilancio di un fondo — nei limiti ovviamente del disavanzo ritenuto ammissibile — destinato a fronteggiare la eventuale maggiore spesa per interessi ovvero a tradursi in economia, con divieto di diversa utilizzazione nel caso di andamenti favorevoli della spesa stessa.

Per ridurre la consistenza del debito, che costituisce uno dei fattori trainanti della spesa per interessi, uno specifico congegno viene preordinato dal d.d.l. A.C. 1701 con l'istituzione di un fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. L'iniziativa tende, fra l'altro, a creare uno strumento di trasparenza per la gestione dei ricavi delle dismissioni e di ogni introito straordinario.

Tale impostazione è contabilmente corretta, ma una risolutiva azione per il contenimento della spesa per interessi - da tempo divenuta un elemento di autoalimentazione del disavanzo e del debito - non può comunque che basarsi su misure strutturali di correzione degli squilibri di finanza pubblica.

7.4 *Gli altri comparti critici della spesa*

Alla stessa stregua degli anni precedenti, l'evoluzione della spesa per pensioni, sanità, pubblico impiego, nonché di quella destinata al finanziamento delle regioni e degli enti locali è stata oggetto di misure correttive nell'ambito della manovra di bilancio per il 1992. Gran parte di tali comparti è stata anche incisa dalle misure aggiuntive di luglio e di settembre 1992.

La manovra di finanza pubblica per il 1993 ha finalmente superato la logica meramente congiunturale degli interventi in queste cruciali materie.

Si sono predisposti provvedimenti di natura strutturale, che hanno trovato anticipazione, per alcuni tratti nel decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438) ed approdo nella legge delega in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale (legge 421 del 23 ottobre 1992) e nei conseguenti decreti delegati.

Per una valutazione della nuova disciplina di tali settori e dei presumibili riflessi finanziari derivanti dalla sua attuazione si rinvia agli specifici capitoli della presente relazione.

Nei brevi cenni che seguono si delineano le essenziali vicende gestorie del 1992 afferenti alle stesse aree di spesa.

7.4.1 *Sanità*

Nel solo periodo 1988-91 l'indebitamento accumulato nel settore sanitario ha sfiorato i 41.000 miliardi.

Fino al 1990 hanno concorso alla formazione delle eccedenze di spesa operazioni di sottostima nella quantificazione delle risorse annuali da assegnare al fondo sanitario nazionale.

Soprattutto con la legge finanziaria per il 1991 le previsioni di spesa sono state elevate in misura consistente.

Il prospettato sconfinamento della spesa sanitaria anche nel 1992 sembrerebbe, pertanto, da imputare alla mancata attivazione di interventi anticipatori di talune linee di riforma (ed in particolare la maggiore corresponsabilizzazione delle Regioni nell'organizzazione e gestione dell'assistenza sanitaria, prevista dall'art. 4 della legge n. 412 del 30 dicembre 1991) e alla parziale efficacia delle misure predisposte nella manovra finanziaria per il 1992.

A livello di settore statale la spesa sanitaria di parte corrente passa da 81.247 a 82.997 miliardi (risultando alimentata solo dal bilancio dello Stato e non anche dalla Tesoreria) e fa registrare una diminuita incidenza sul PIL (dal 5,7 al 5,5%).

Gli impegni per il fondo sanitario di parte corrente salgono da 78.944 a 83.116 miliardi (+ 5,2%). Sul versante degli investimenti le erogazioni al fondo sanitario mostrano, invece, una flessione di oltre 2.000 miliardi (5).

Gli effetti finanziari attesi dal riordino della sanità, rispetto agli altri comparti oggetto di riforma, presentano superiori margini di incertezza, legati anche alla reazione dell'utenza. L'effettivo conseguimento dei risparmi dipende in gran parte dal concreto avvio di una più efficiente gestione del sistema sanitario. Rispetto a questo obiettivo va misurata l'adeguatezza degli strumenti previsti dalla nuova disciplina.

Le eccedenze di spesa in passato sono state pressochè integralmente poste a carico dello Stato. Ma nel nuovo contesto la regola-base è costituita dall'individuazione di livelli uniformi di assistenza e dalla correlata responsabilizzazione delle Regioni per gli oneri conseguenti alla erogazione di servizi e prestazioni eccedenti gli standard prefissati (6).

5) Per un esame del fenomeno si rinvia all'apposita analisi speciale sulla spesa sanitaria contenuta nella presente relazione.

6) Alle Regioni stesse e alle Province autonome, come è noto, sono attribuiti, a decorrere dal 1° gennaio 1993, i contributi per le prestazioni del S.S.N. localmente riscossi.

7.4.2 *Pubblico impiego*

Sull'evoluzione degli oneri di questo comparto hanno fortemente inciso le manovre correttive attuate nel corso del 1992.

Gli effetti dei provvedimenti adottati si sono riflessi sui vari aggregati di finanza pubblica ed in primo luogo sul bilancio statale: gli impegni (86.137 miliardi) registrano un tasso di crescita del 3,2%; i pagamenti (85.612 miliardi) bloccano la loro espansione al 3,5%. Tale contenute progressioni non trovano riscontro nell'ultimo ventennio e si situano al di sotto del tasso medio di inflazione misurato dai prezzi al consumo (5,4%).

Nella vecchia struttura del conto consolidato di cassa del settore statale la massa delle retribuzioni passa da 101.813 a 106.205 miliardi ed espone una dinamica accrescitiva del 4,3%.

Anche nel settore del pubblico impiego - in attesa che abbiano modo di dispiegare i loro effetti gli interventi strutturali preordinati alla razionalizzazione della spesa per il personale - i risparmi attesi nel 1993 si connettono alle misure correttive ad efficacia immediata varate col menzionato decreto-legge n. 384/92 (convertito dalla legge 438/92) ed, in particolare, al blocco dei rinnovi contrattuali.

La rispondenza degli strumenti adottati dal decreto legislativo n. 29 rispetto all'obiettivo dell'efficienza e del controllo delle spese andrà verificata in sede di attuazione della normativa.

Ad avviso della Corte, peraltro, il decreto stesso lascia irrisolti alcuni dei maggiori problemi che avevano dato luogo, nel precedente regime, a gravi inconvenienti sul piano della quantificazione e conseguente copertura finanziaria degli oneri da contrattazione collettiva.

7.4.3 *Previdenza*

Nel 1992 torna a registrarsi, dopo la parentesi dell'anno precedente, lo sfondamento del tetto annuale per i trasferimenti all'INPS fissato in 60.500 miliardi dalla legge finanziaria.

A livello di settore statale le erogazioni sono ammontate a 64.442 miliardi (7), di cui 47.138 provenienti dal bilancio dello Stato (al netto degli oneri fiscalizzati).

Gli esborsi complessivi dello Stato (sul bilancio e sulla tesoreria) in favore dell'INPS raggiungono il 4,3% in termini di incidenza sul PIL (4,1% nel 1991).

La spesa pubblica per pensioni supera nettamente la quota sul totale della spesa sociale mediamente riscontrabile in ambito CEE.

Effetti consistenti di risparmio, legati al decreto delegato sulla previdenza, avranno modo di manifestarsi nel breve-medio periodo, anche se non viene sciolto il nodo dello squilibrio strutturale dei conti pensionistici.

Per il 1993 l'azione di contenimento della spesa previdenziale resta affidata alle misure recate dal predetto decreto-legge n. 384/92 (convertito dalla legge 438/92).

7.4.4. *Finanza territoriale*

7.4.4.1 *Finanza locale* Il conto consolidato di cassa del settore statale per il 1992 indica un contenimento dei trasferimenti correnti agli enti locali (da 38.881 a 36.017 miliardi; -7,4%). In leggero calo risultano anche i flussi in conto capitale (da 4.560 a 4.443 miliardi; -2,6%), mentre prosegue la riduzione di quelli connessi alle partite finanziarie. Complessivamente i fondi trasferiti agli enti locali scendono da 49.975 a 46.542 miliardi (-6,9%).

Il finanziamento degli enti locali - tenuto conto degli incassi propri degli enti stessi - ha comportato nel 1992 erogazioni nette da parte della Tesoreria pari a 43.674 miliardi e una incidenza sul PIL inferiore di quattro decimi di punto rispetto all'anno precedente (dal 3,3 al 2,9%).

7) Il fabbisogno INPS, secondo le indicazioni contenute nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, è gonfiato, peraltro, di 3.746 miliardi a causa dell'anticipato versamento dei contributi sanitari e GESCAL, determinato dalla modifica delle procedure.

Il contenimento della spesa viene confermato dai dati del rendiconto generale dello Stato che indicano per i Comuni e le Province un ammontare complessivo di trasferimenti pari a 42.348 miliardi di impegni e a 39.949 miliardi di pagamenti (rispettivamente -1,4 e -4,4%).

Il riassetto del sistema della finanza locale si propone innanzitutto di sviluppare l'autonomia finanziaria degli enti decentrati, allo scopo di aumentare la responsabilità gestionale degli amministratori locali.

Il conferimento di una maggiore autonomia impositiva è, d'altra parte, controbilanciato da una riduzione dei trasferimenti statali.

Va osservato che nel comparto della finanza locale si sono accumulate non irrilevanti situazioni debitorie. Una rilevazione della sezione enti locali della Corte dei Conti quantifica al 31 dicembre 1989 in 2.300 miliardi il disavanzo di amministrazione «effettivo» dei Comuni (inclusi cioè i debiti fuori bilancio). Ma recenti vicende fanno emergere un dissesto della finanza locale di ben più ampie dimensioni.

7.4.4.2 Finanza regionale Aumentano di circa 8.000 miliardi (da 111.141 a 119.119 miliardi; +7,2%), a livello di settore statale, i trasferimenti di parte corrente alle Regioni, che incorporano peraltro per il 69,7% flussi destinati alla spesa sanitaria (82.997 miliardi). Al netto di quest'ultima i trasferimenti correnti legati ad *occorrenze proprie delle regioni* espongono una crescita del 20,8% (da 29.894 a 36.122 miliardi). Una evoluzione del 7,3% registrano i pagamenti in conto capitale (da 8.951 a 9.600 miliardi), mentre prosegue il ridimensionamento dei flussi relativi a «mutui ed anticipazioni» la cui quota scende a 268 miliardi).

Il finanziamento complessivo delle Regioni - scontando gli incassi riportati nel conto consolidato (205 miliardi) - ha dato luogo nel 1992 ad erogazioni nette da parte della tesoreria per 128.782 miliardi (8,5% del PIL).

Il consuntivo del bilancio statale espone nei confronti delle Regioni impegni per 119.689 miliardi (+2,1%) e pagamenti per 118.747 miliardi (+2%).

Il problema dell'autonomia impositiva delle regioni - cui dovrebbe fare riscontro una riduzione dei trasferimenti statali - ha trovato una prima, parziale risposta nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, con l'attribuzione alle stesse dell'intera tassa automobilistica, della soprattassa annuale su taluni autoveicoli azionati con motore diesel e della tassa speciale per i veicoli alimentati a G.P.L. o gas metano.

8. I limiti di rappresentatività del bilancio dello Stato

I risultati del 1992 confermano, con ogni evidenza, quanto dalla Corte ripetutamente sottolineato nelle ultime relazioni annuali a proposito della crescente inidoneità del bilancio dello Stato a rappresentare compiutamente gli andamenti della finanza pubblica.

La stessa compressione, in sede previsionale, del saldo netto da finanziare in termini di competenza avviata a partire dal bilancio del 1990 - operazione di per sé in prospettiva importante per l'aggiustamento dei conti pubblici, da combinare peraltro, per risultare efficace, con una profonda modifica dei meccanismi di spesa - rischia di riflettersi nell'immediato in una maggiore esposizione della tesoreria. Ciò è tanto vero che la gestione di tesoreria ha finito per incidere per il 30% sull'ammontare del fabbisogno 1992. Alcune contabilizzazioni di tesoreria (come quelle relative ai trasferimenti all'INPS) non si limitano a duplicare contabilizzazioni di bilancio, ma assumono valore sostitutivo e in tal modo giungono a correggere le risultanze di bilancio. Effetti distorsivi - per importi rilevanti - derivano anche dalle stesse contabilizzazioni di tesoreria meramente duplicative - concernenti cioè operazioni prese in considerazione dal bilancio - ogni qualvolta lo sfasamento temporale sia tale da collocare le due registrazioni contabili in esercizi diversi. Vien in tal modo anticipato o posticipato l'impatto di talune spese sulla tesoreria. Al di là dei rapporti con le operazioni di tesoreria, la piena rappresentatività dei dati di consuntivo può essere compromessa da ritardi o anticipi di contabilizzazioni relative ad una serie di registrazioni contabili per lo più relative a poste compensative di entrata e spesa e, comunque, non rappresentative di effettivi movimenti finanziari (ritenute fiscali e previdenziali sulle retribuzioni dei dipendenti statali; aggi esattoriali; versamento,

mediante mandato commutabile in quietanza di entrata, dei contributi ed oneri fiscalizzati; regolazioni contabili con regioni ecc.). Effetti di minor rappresentatività dei conti dello Stato discendono inoltre dalla perdurante conservazione di una massa di gestioni fuori bilancio, dal mantenimento dell'istituto contabile dei residui di stanziamento — fortemente presenti sui conti del 1992 — e dalla vigenza, sia pure in termini più limitati rispetto al passato, dei c.d. «residui di copertura», — peraltro occasionalmente in espansione nel 1992 — e cioè economie di spesa prenotate a copertura di provvedimenti legislativi a tal fine utilizzabili nell'esercizio successivo. Particolari ed imperfetti meccanismi possono infine portare ad eccessi di contabilizzazioni di entrata ovvero a contabilizzazioni di spesa soltanto parziali, così da far maturare, quali «oneri latenti», obblighi di restituzione ovvero di integrazione a carico di esercizi successivi.

Sullo specifico versante delle entrate risulta, d'altra parte, sminuito il ruolo del bilancio di competenza che da tempo in diversi comparti non esprime più le aspettative di cassa.

Sussiste quindi l'esigenza di recuperare ai documenti contabili la coerenza fra le previsioni iniziali di competenza (alle quali si collega il programma di spesa), le previsioni definitive, gli accertamenti ed i relativi incassi, allo scopo di attribuire al bilancio una migliore rappresentatività.

Nell'attuale contesto, soprattutto per la parte di entrata gestita mediante ruoli, i residui divengono così un «gettito mancato» piuttosto che un gettito differito.

Il gonfiamento delle previsioni di competenza finisce per determinare un aggravio ricorrente sul fabbisogno.

9. Le regolazioni debitorie

Ad alcuni meccanismi che limitano la significatività dei dati di bilancio e, soprattutto, a quelli da ultimo evidenziati nel precedente paragrafo si lega il fenomeno delle regolazioni debitorie.

Queste — massicciamente presenti nel bilancio dello Stato a partire dal 1985 — hanno finora portato al ripianamento di situazioni debitorie per oltre centomila miliardi. Tali interventi di ripiano incidono negativamente sulla validità e sulla funzione stessa delle previsioni di competenza e delle sottostanti scelte programmatiche di allocazione delle risorse. Al di là di sprechi ed inefficienze delle gestioni, attraverso le regolazioni debitorie si evidenziano anche le operazioni di sottostima effettuate in sede di quantificazione delle esigenze finanziarie dei centri autonomi di spesa, oltre che la sovrastima delle entrate. La legge finanziaria aveva individuato per il 1992 un importo di 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti di imposta (per il triennio 1992-94 era prevista, nel documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1991, la restituzione di imposte per un ammontare di 25.000 miliardi, a fronte peraltro di un credito a quella data stimato in 63.000 miliardi (8), nonché una spesa di circa 10.000 miliardi per il ripiano di situazioni debitorie, che non tiene ovviamente conto dell'ulteriore debito sommerso formatosi nei comparti della sanità e del trasporto locale.

L'incidenza finanziaria dei rimborsi e gli oneri per il ripiano di pregresse situazioni debitorie di centri autonomi di spesa non possono trovare sistemazione al di fuori degli equilibri di bilancio espressi nel saldo netto da finanziare, in coerenza con la programmata evoluzione del fabbisogno e con gli obiettivi del piano di rientro.

Si tratta, per quanto attiene ai disavanzi accumulati da enti a finanza derivata, del fenomeno più preoccupante evidenziato dalle regolazioni debitorie, e cioè quello della formazione di oneri latenti che non trovano compensazione nell'ambito dei conti del settore statale (bilancio-tesoreria). Gli oneri latenti determinano pertanto un impatto aggiuntivo sui conti dello Stato e richiedono, a fini di ripiano, l'apprestamento della necessaria copertura.

8) Al 31 dicembre 1992 i crediti di imposta ammonterebbero ad oltre 67.500 miliardi. Si nota, comunque, una quasi stabilizzazione del fenomeno legata a recenti provvedimenti in materia di compensazione fra debiti e crediti d'imposta.

10. Le regole di evoluzione del bilancio di competenza dello Stato e loro attuazione

Nel documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1991 venivano indicate dal Governo le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato per il triennio 1992-94.

Sul versante delle entrate, l'impostazione del bilancio per il periodo di riferimento avrebbe dovuto assicurare una crescita della pressione tributaria erariale aggiuntiva, rispetto all'evoluzione tendenziale, dello 0,8% in termini di incidenza sul PIL (di cui lo 0,1% nel 1992). Sul versante della spesa, si intendeva impostare il bilancio 1992 in modo da contenere la crescita della parte corrente al netto degli interessi in misura di poco superiore al tasso di inflazione e da ottenere, conseguentemente, una flessione della sua incidenza sul prodotto interno di 0,4 punti percentuali.

Per le spese in conto capitale si prevedeva un andamento complessivamente in linea con l'evoluzione dell'inflazione programmata (4,5%); per gli oneri degli interessi, infine, si mirava a contenerne la progressione entro i limiti di un piccolo incremento dell'incidenza sul prodotto interno lordo.

Nella relazione previsionale e programmatica del settembre 1991 sono state definitivamente assunte le seguenti regole per la formazione del bilancio di competenza del 1992: — aumento della pressione tributaria erariale di circa 0,3 punti percentuali;

— crescita delle spese correnti al netto degli interessi di circa un punto superiore al tasso programmato di inflazione per il 1992;

— incremento delle spese in conto capitale in linea con l'evoluzione dell'inflazione programmata.

Va altresì rilevato che il Presidente del Consiglio dei Ministri, in aggiunta all'ormai ricorrente direttiva di inizio anno, ha disposto, con analogo strumento del 26 maggio 1992, il blocco fino al 30 settembre 1992, di nuovi impegni per quanto riguarda alcune tipologie di spesa.

Tale ultima direttiva è stata rafforzata dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, che ha esteso lo stesso vincolo all'impegnabilità dei fondi di bilancio a tutto il 1992.

Sul versante delle entrate, inoltre, aggiuntivi provvedimenti di carattere straordinario hanno sospinto il livello della pressione tributaria.

Rispetto alle regole ed obiettivi sopra riferiti le risultanze di consuntivo indicano:

- un aumento della pressione tributaria erariale dell'1,86%;
- una lievitazione della spesa corrente al netto degli interessi del 5,9%, superiore di quasi un punto e mezzo al tasso programmato di inflazione;
- una elevazione della soglia d'incidenza della spesa per interessi sul PIL di un punto percentuale;
- una sostanziale stabilità in termini reali della spesa in conto capitale.

11. Raccordi tra obiettivi e saldi di bilancio

Lo sfondamento del tetto del fabbisogno è imputabile in buona parte all'andamento della tesoreria, il cui disavanzo è passato da 17.287 a 49.417 miliardi.

Il considerevole peggioramento si connette all'aumento del disavanzo registrato per le Regioni e gli interessi sui BOT e, soprattutto, al forte saldo passivo del complesso delle altre operazioni di tesoreria (in attivo nel precedente biennio).

In relazione anche ai maggiori apporti del bilancio dello Stato diminuisce l'impatto dell'INPS sulla tesoreria (da 18.474 a 17.303 miliardi).

Ma l'onere complessivo sostenuto dal settore statale per il disavanzo dell'INPS cresce di oltre 6.000 miliardi (da 58.275 a 64.442 miliardi) e sfonda per circa 4.000 miliardi il limite fissato dalla legge finanziaria (60.500 miliardi).

Si conferma così la ridotta rappresentatività dei dati di bilancio e la necessità di una loro integrazione. Va ribadita pertanto, l'esigenza che in sede di programmazione e di previsione, siano puntualmente esplicitati i raccordi fra bilancio e tesoreria, nonché i passaggi, all'interno del bilancio, fra gestione di competenza e gestione di cassa.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel 1992 allo sfondamento del tetto del fabbisogno statale ha fatto riscontro un mantenimento del saldo netto da finanziare entro i limiti fissati dalla legge finanziaria (117.427 miliardi, al netto di 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti d'imposta).

Depurato del predetto importo il saldo netto da finanziare assunto in bilancio si commisurava a 117.157 miliardi.

Con tale valore si deve confrontare lo stesso saldo esposto a consuntivo (114.867 miliardi), non essendo state operativamente attivate nel 1992 le procedure contabili per la restituzione delle imposte pagate in eccedenza.

Non si è ripetuto così il temuto superamento del saldo, verificatosi nel precedente esercizio anche per motivi occasionali, oltre che, sostanzialmente, per la sovrastima delle entrate effettuata in sede previsionale. Nel 1992, invece, rispetto alle previsioni iniziali le entrate finali mostrano maggiori accertamenti per 4.187 miliardi.

Tale evoluzione, sorretta dalle manovre discrezionali, è legata a 18.205 miliardi di maggiori accertamenti per le entrate correnti, che riescono a recuperare minori accertamenti per oltre 14.000 miliardi sul titolo III. Per due terzi i maggiori accertamenti si concentrano sul comparto extratributario (+ 12.157 miliardi), mentre la restante quota (6.048 miliardi) attiene al settore tributario. All'interno di questo le maggiori entrate derivanti dalle imposte dirette (+ 7.384 miliardi), compensano largamente la flessione delle imposte indirette (-1.336 miliardi), esclusivamente determinata dal minor gettito della categoria II «tasse ed imposte sugli affari» (-2.285 miliardi).

12. La gestione di competenza

La spesa finale ha registrato nel 1992 uno scarto tra previsioni iniziali e definitive di 12.491 miliardi (+ 2%).

In valore assoluto la dinamica previsionale della spesa corrente supera quella degli oneri in conto capitale (rispettivamente + 9.780 e + 2.711 miliardi), mentre la situazione si ribalta in termini percentuali (nell'ordine + 1,7 e + 3,7%).

L'evoluzione accrescitiva delle previsioni di parte corrente riguarda soprattutto, come di consueto, i trasferimenti (+ 30.590 miliardi; + 14,7 %), in gran parte connessa all'utilizzo del corrispondente fondo speciale. Una notevole lievitazione, legata all'andamento dei tassi, segnano gli interessi (+ 7.264 miliardi; + 4,8%). Scostamenti positivi espongono inoltre le previsioni definitive inerenti all'acquisto di beni e servizi (+ 2.118 miliardi; + 9,3%), al personale in servizio (+ 2.465 miliardi; + 2,9%) ed al personale in quiescenza (+ 1.346 miliardi; + 4,9%).

Lo sviluppo delle previsioni del conto capitale evidenzia parimenti il maggior divario in termini assoluti per i trasferimenti (+ 5.940 miliardi); ma in termini percentuali la fluttuazione risulta più ampia per le partite finanziarie (+ 43,5%) e per la costituzione di capitali fissi (+ 58,2%).

Le entrate finali di competenza, d'altra parte, espongono uno scostamento negativo di 625 miliardi, influenzato in misura determinante dal ridimensionamento delle previsioni del titolo III «Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti» (scese da 15.676 a 8.415 miliardi).

Le entrate correnti registrano un incremento previsionale di 6.636 miliardi, concentrato per 4.583 miliardi (+ 6%) sulle entrate extra-tributarie.

Le maggiori previsioni delle entrate tributarie (+ 2.052 miliardi; + 0,5%) trovano sostegno nelle imposte dirette (+ 2.232 miliardi; + 0,9%), che compensano nettamente il decremento esposto dalle imposte indirette (-180 miliardi), trascinato dalla flessione delle previsioni relative alla categoria II «tasse ed imposte sugli affari» (-2.712 miliardi; -2,3%).

Le variazioni previsionali sui due versanti del bilancio hanno così comportato un peggioramento dei principali saldi rispetto alla loro impostazione iniziale (il risparmio pubblico negativo passa da 66.706 a 69.851 miliardi); il saldo netto da finanziare da 124.657 a 137.772 miliardi; il ricorso al mercato da 244.223 a 256.501 miliardi). A consuntivo il risparmio pubblico negativo si commisura a 43.064 miliardi; il saldo netto da finanziare a 114.868 miliardi; il ricorso al mercato a 225.755 miliardi.

Tutti i risultati differenziali esprimono pertanto un miglioramento rispetto al 1991.

La situazione più favorevole si riferisce al saldo negativo di parte corrente, che presenta un ridimensionamento di circa 15.000 miliardi (pari al 25,8%); di oltre 8.100 miliardi si alleggerisce il saldo netto da finanziare (6,6%); di circa 5.200 miliardi si riduce il carico del ricorso al mercato (2,2%).

Risultano, quindi, nettamente riassorbiti gli sfondamenti previsionali e gli stessi scostamenti negativi segnalati in sede di preconsuntivo dalla relazione generale sulla situazione economica del paese. Particolarmente significativo è il dato del saldo netto da finanziare che, anziché sfondare il limite massimo fissato dalla legge finanziaria, si mantiene ben al di sotto del livello stabilito, nonostante la pressione (oltre tremila miliardi) dei provvedimenti slittati e delle riassegnazioni di entrate (9). Tale risultato è essenzialmente riconducibile, da un lato, al superamento – favorito dalle manovre aggiuntive sull'entrata attuate in corso d'anno – del fenomeno della sovrastima delle entrate verificatosi nel biennio precedente e, dall'altro, dalla concentrazione – superiore alla media – di economie di gestione nella parte corrente del bilancio.

Le maggiori entrate finali (+4.811 miliardi) riescono anche a scontare l'effetto dei mancati introiti attesi dalle dismissioni, mentre le economie sulle spese finali raggiungono un importo di 18.094 miliardi.

La positiva evoluzione del saldo netto da finanziare è influenzata dal più favorevole andamento delle entrate finali (512.712 miliardi; +12,2%) rispetto allo sviluppo delle corrispondenti spese (627.579 miliardi; +8,2%).

Sul versante attivo del bilancio le entrate correnti (511.055 miliardi) – sorrette da consistenti tassi accrescitivi sia delle entrate tributarie (423.809 miliardi; +13,1%) sia di quelle extratributarie (87.246 miliardi; +11,7%) – lievitano del 12,9% e superano di oltre due punti l'esito del 1991. Per contro le spese correnti (554.119 miliardi) espongono una dinamica dell'8,5%, inferiore all'espansione manifestatesi nel biennio precedente. Le entrate derivanti dal titolo III «alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali ecc.» mostrano una flessione del 60,8% (da 4.227 a 1.656 miliardi), mentre le spese in conto capitale (73.460 miliardi) crescono formalmente del 6,2%, ma in realtà, incorporando una più rilevante quota di residui di stanziamento, si riducono del 3%.

13. La gestione di cassa

S'interrompe nel 1992 la tendenza – manifestatasi nel biennio precedente e legata in buona misura nel 1991 alla sovrastima delle entrate – ad un accorciamento delle distanze fra previsioni iniziali e risultati di consuntivo per quanto riguarda i saldi di bilancio.

Il fenomeno è ancora più evidente se si confrontano i dati di consuntivo con le previsioni definitive, spinte al rialzo dalla riquantificazione dei residui effettuata in occasione della legge di assestamento.

Il risparmio pubblico negativo passa, nell'evoluzione previsionale, da 80.922 a 101.945 miliardi; il saldo netto da finanziare da 155.532 a 190.579 miliardi; il ricorso al mercato da 275.109 a 309.742 miliardi. A consuntivo gli stessi risultati differenziali si commisurano rispettivamente a 51.479, 113.614 e 223.656 miliardi.

La previsione della spesa finale è variata nel corso dell'esercizio da 655.639 a 688.564 miliardi (+32.925 miliardi; +5%). Sul versante della spesa, pertanto, si registra un contenimento del differenziale fra i dati previsionali.

In termini assoluti lo scostamento della spesa corrente supera quello degli oneri in conto capitale (nell'ordine +26.160 e +6.765 miliardi), ma in valore percentuale la situazione si rovescia (rispettivamente +4,6 e +7,5%).

9) L'utilizzo degli «slittamenti di copertura» e la «riassegnazione delle entrate» possono provocare, come è noto, un «fisiologico» superamento del limite fissato dalla legge finanziaria, in virtù dei meccanismi normativi introdotti dalla legge 362/88.

Emerge, peraltro, l'esigenza che, in sede di consuntivo, tali fenomeni trovino distinta evidenziazione in uno specifico allegato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le autorizzazioni definitive delle entrate finali presentano, rispetto a quelle iniziali, una variazione negativa di 2.123 miliardi, sostanzialmente riconducibile all'evoluzione del titolo III, che sconta il ridimensionamento delle previsioni di entrata legate alle privatizzazioni (-7.260 miliardi).

S'accrescono, invece, le previsioni degli introiti correnti (+5.137 miliardi), per la quasi totalità (5.053 miliardi) derivanti dalla variazione accrescitiva del comparto extratributario.

A consuntivo tutti i risultati differenziali, al pari di quanto già rilevato per la competenza, presentano un miglioramento.

Il saldo negativo di parte corrente, dopo un biennio di consistente peggioramento, fa segnare una contrazione di oltre 18.000 miliardi; il saldo netto da finanziare si riduce di circa 20.700 miliardi; il ricorso al mercato, già leggermente diminuito nel precedente esercizio, si alleggerisce di oltre 18.300 miliardi.

L'andamento regressivo delle occorrenze di cassa si lega, da una parte, ad un quasi totale riassorbimento del fenomeno della sovrastima delle entrate finali (2.878 a fronte di 18.970 miliardi nel 1991) e, dall'altra, ad una ancora più marcata inutilizzazione degli stanziamenti di cassa inerenti alle operazioni finali (79.844 miliardi), prevalentemente concentrata sulla parte corrente (46.369 miliardi), che peraltro disponeva di circa l'86% delle dotazioni.

La positiva evoluzione del saldo netto da finanziare si connette ad una evoluzione degli incassi finali (495.106 miliardi; +12,3%) superiore a quella degli omologhi pagamenti (608.720 miliardi; +5,8%). Gli introiti correnti (493.665 miliardi) — decisamente influenzati dal comparto tributario (+53.341 miliardi; +15%) — superano di cinque punti la percentuale d'incremento dell'anno precedente e registrano la più forte espansione a partire dal 1988. Le spese correnti (545.144 miliardi; +7,6%), d'altro canto, si evolvono al ritmo meno elevato dell'ultimo triennio. Le entrate derivanti dal titolo III subiscono una riduzione di circa 2.600 miliardi, mentre le spese in conto capitale (63.576 miliardi; -7,6%) denunciano la terza crescente consecutiva flessione.

14. Il conto consolidato del settore statale

Il fabbisogno complessivo lordo del settore statale per il 1992, gravato, al pari dell'anno precedente, di un peso trascurabile di regolazioni debitorie (32 miliardi contro i 73 del 1991) raggiunge l'importo di 163.192 miliardi e incide sul PIL nella misura del 10,8%.

Il fabbisogno complessivo netto — che sintetizza e riassume l'effettivo andamento annuale della gestione del settore statale — subisce un peggioramento comparativamente inferiore a quello del 1991 (+7,2% a fronte dell'8,1%), ma per il decelerato incremento del reddito nazionale finisce per aumentare di un decimo di punto la propria incidenza sul PIL (dal 10,7 al 10,8%). Ne risulta un valore di ben due punti e mezzo superiore a quello programmato nel maggio 1991 (8,31%). Lo scostamento è quasi integralmente riferibile alla spesa per interessi (1,4%) e ai mancati introiti per le dismissioni (1%).

Per la prima volta, dopo quasi un trentennio, si registra un avanzo primario di 8.277 miliardi (-0,5% del PIL) rispetto ad un disavanzo di pari incidenza verificatosi nel precedente esercizio. Al netto del gettito dell'imposta sui titoli di Stato (16.121 miliardi) persiste peraltro un deficit primario di 7.844 miliardi.

Il fabbisogno primario così corretto scende dall'1,3 allo 0,5% del PIL.

Inciso dai provvedimenti correttivi adottati nell'anno, il disavanzo corrente presenta una dinamica contenuta (da 101.286 a 105.580 miliardi; +4,2%) e riduce di un decimo di punto la propria quota sul PIL (dal 7,1 al 7%); ma rispetto alle previsioni del maggio 1991 il saldo stesso espone un debordo di oltre 24.000 miliardi, per i tre quarti imputabile alla spesa per interessi. Il surplus di parte corrente al netto degli interessi (65.857 miliardi) si situa al di sotto del livello programmato nel maggio 1991 (71.800 miliardi).

Il saldo del conto capitale (49.206 miliardi) — che sconta i mancati effetti delle dismissioni — supera di oltre 12.500 miliardi le previsioni del quadro programmatico.

La relativa incidenza sul PIL cresce di tre decimi di punto (dal 3 al 3,3%), oltrepassando così la soglia che il trattato di Maastricht, sia pure sul versante del conto della P.A., ammette come limite massimo

tendenziale per il disavanzo pubblico complessivo. La crescita del fabbisogno è per circa 1.200 miliardi alimentata anche dal saldo delle partite finanziarie, che fra l'altro si caratterizzano, come nel 1991, per una diminuzione degli incassi (-30,2%) e dei pagamenti (-6,9%).

Nella parte attiva del conto si contraggono nel 1992 gli introiti per partite finanziarie diverse, gonfiati nel precedente esercizio dalla cessione di quote del CREDIOP (2.100 miliardi); sul calo dei pagamenti influisce soprattutto la più ridotta concessione di mutui e anticipazioni.

La spesa corrente al netto degli interessi espone uno sconfinamento di oltre 27.000 miliardi rispetto al documento di programmazione del maggio 1991 (479.284 miliardi a fronte dei programmati 452.000). Ciò comporta una incidenza superiore di 2,4 punti percentuali al di sopra di quanto previsto nel D.P.E.F. stesso.

Per contro gli incassi correnti (541.141 miliardi) hanno sopravanzato di oltre 21.000 miliardi le previsioni del maggio 1991 (con un'incidenza sul PIL del 36,17 %, cioè superiore di 2,1 punti percentuali rispetto alle indicate previsioni).

Per effetto di misure di carattere straordinario concentrate sulle imposte dirette, gli introiti netti in questo comparto hanno registrato un tasso incrementale del 21%; solo del 6,6% è risultata la dinamica accrescitiva delle imposte indirette nette, che a loro volta si erano giovate di introiti «una tantum» nel precedente esercizio.

15. Il conto consolidato della P.A.

Gli andamenti del conto della P.A. - dell'aggregato cioè che più si avvicina al parametro di riferimento assunto dal trattato di Maastricht per misurare la condizione del disavanzo pubblico e del debito nei paesi della comunità europea - mostrano nel 1992 progressi più significativi nel percorso di risanamento finanziario. Infatti, secondo i dati forniti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese, l'indebitamento della Pubblica Amministrazione scende da 146.093 a 143.258 miliardi e segna, in rapporto al PIL, una flessione di sette decimi di punto (dal 10,2 al 9,5%), che fa seguito ad analogia riduzione dell'anno precedente (dal 10,9 al 10,2%).

Tale risultato si lega essenzialmente al conseguimento di un «surplus» primario di 28.505 miliardi (pari all'1,9% del PIL), avanzo che - a differenza di quanto osservato per il settore statale - persiste anche non computando fra le entrate gli introiti connessi alla tassazione dei titoli di Stato.

Alimentato dalla forte crescita della spesa per gli interessi (171.763 miliardi; +18,1%) cresce il saldo negativo di parte corrente (da 87.093 a 113.187 miliardi), la cui incidenza sul PIL passa dal 6,1 al 7,5%.

Il conto capitale - inciso sul lato della spesa dalle misure restrittive adottate dal Governo nel campo degli investimenti e destinatario, per contro, dell'elevato gettito delle imposte straordinarie introdotte nel 1992 - presenta un disavanzo quasi dimezzato rispetto al 1991, sia in valore assoluto (da 59.000 a 30.071 miliardi) che in termini di incidenza sul PIL (dal 4,1 al 2%).

A livello complessivo l'evoluzione delle entrate (+11,2% registra un ritmo superiore a quello delle uscite (+8,7%). Nella parte corrente, peraltro, l'incremento delle spese (+9,5%) supera di circa tre punti percentuali quello delle entrate (+6,6%). Più contenuta risulta la crescita delle spese correnti al netto degli interessi (+7,3%), che tuttavia sorpassa di oltre un punto e mezzo l'incremento del PIL nominale.

In particolare, al suo interno, mostra un netto rallentamento la crescita degli oneri per i redditi da lavoro dipendente (+4,7% dopo il +9,1% del 1991 e il +17,4% del 1990), che determina anche una decelerata dinamica dell'aggregato «consumi collettivi» (+6,1% contro il 9,9% dell'anno precedente).

In flessione risultano gli oneri per contributi alla produzione (-5%). Il comparto delle prestazioni sociali registra, invece, un ritmo di crescita sostenuto (+10,4%), in relazione soprattutto all'incremento della spesa pensionistica.

La spinta alla riduzione dell'indebitamento proviene, pertanto, dal conto capitale, in cui per il secondo anno consecutivo si registra una lieve flessione della spesa (-0,8%), accompagnata da una impennata degli introiti, dovuta alle accennate misure di carattere straordinario. Per quanto riguarda le entrate ordinarie,

le imposte dirette registrano una più contenuta espansione (+ 6,7%), ma presentano una dinamica superiore a quella delle imposte indirette (+4,6%), che nel precedente esercizio avevano esposto una notevole lievitazione (+14,1%).

Al netto dei contributi sociali figurativi la pressione fiscale e contributiva cresce di oltre due punti percentuali in rapporto al PIL (dal 39,7 al 41,8%); passa dal 41,3 al 43,5% al lordo dei contributi figurativi.

16. Il conto consolidato del settore pubblico

Secondo i dati forniti nella relazione della Banca d'Italia, il fabbisogno del settore pubblico, al netto delle regolazioni di debiti pregressi, arriva a toccare nel 1992 l'importo di 167.147 miliardi (157.205 nel 1991). La relativa incidenza sul PIL sale lievemente (dall'11 all'11,1%). Diminuisce, per contro, (dall'11,3 all'11,1%) il peso del fabbisogno complessivo (167.947 miliardi), gravato da minori oneri di ripianamento dei debiti (800 miliardi a fronte dei 4.000 del precedente esercizio). Nella sostanziale invarianza del disavanzo corrente, passato dal 6,3 al 6,2% del PIL, si manifestano invece significativi progressi sul versante del saldo primario che da un disavanzo di 2.800 miliardi nel 1991 espone, per la prima volta negli ultimi trent'anni, un avanzo dell'ordine di 6.200 miliardi nel 1992. Ma, escludendo dalle entrate il gettito derivante dalle ritenute fiscali sugli interessi dei titoli pubblici, permane un fabbisogno primario di circa 9.900 miliardi (0,7% del PIL).

I risultati in termini sia di fabbisogno primario sia, soprattutto, di fabbisogno complessivo restano comunque ben distanti dagli obiettivi programmatici del 1992.

L'incidenza del totale delle imposte sul PIL, sospinta dalle entrate straordinarie, cresce in un anno dell'1,87%; l'aumento della pressione tributaria è sostanzialmente dovuto alla forte espansione delle imposte dirette (+ 18,9% rispetto al 1991). Al lordo dei contributi sociali figurativi il prelievo globale si commisura a 644.393 miliardi (+ 11,3%); la pressione fiscale e contributiva passa dal 40,59 al 42,75%. Le entrate totali si innalzano da 642.108 a 712.271 miliardi (+ 10,9%) e raggiungono la quota del 47,26% del PIL (45,01% nel 1991). Trascinate dagli interessi (173.394 miliardi; + 17,7%) le spese correnti (802.331 miliardi; + 10%) finiscono per assorbire il 53,23% del PIL e quelle complessive (867.953 miliardi; + 9,4%) il 57,59%.

Le stesse spese correnti al netto degli interessi (628.937 miliardi; + 8,1%) registrano un aumento del proprio peso sul PIL di quasi un punto percentuale (dal 40,78 al 41,73%).

17. L'indebitamento pubblico

Subisce un ridimensionamento (-5,2%), sul versante del bilancio di cassa, il saldo del ricorso al mercato (229.404 miliardi). Regredisce, peraltro, alla quota dell'88,7% la copertura assicurata dai proventi dell'accensione prestiti (203.532 miliardi). Il residuo importo di 25.871 miliardi (pari all'11,3% del saldo totale) evidenzia la parte del deficit (cosiddetta differenza) compensata o coperta con mezzi di tesoreria. Si interrompe così la tendenza manifestatasi nel quadriennio precedente, alla progressiva riduzione del ricorso al debito fluttuante. La relazione generale sulla situazione economica del Paese riporta i dati di finanziamento del fabbisogno complessivo con riferimento alla nuova struttura del conto consolidato di cassa. Nella serie omogenea dei dati il sovvenzionamento mediante strumenti a breve è salito dal 23,1 al 38%.

L'espansione del fabbisogno del settore statale ha comportato anche nel 1992 l'innalzamento del limite massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare. Per il quarto anno consecutivo - sotto la vigenza della nuova disciplina in materia introdotta dalla legge finanziaria - non ha retto il livello fissato dalla legge finanziaria. Nelle risoluzioni sul DPEF 1992-94 il Parlamento aveva impegnato, fra l'altro, il Governo a mantenere fermo nel corso dell'anno 1992 il vincolo costituito dal limite massimo all'emissione di nuovi titoli pubblici, quale stabilito nella legge finanziaria. Ma i ritardi nella correzione degli andamenti gestionali hanno indotto ad elevare del 17,4% la soglia iniziale (da 127.800 a 150.000 miliardi) mediante apposita previsione della legge di assestamento del bilancio.

Il costo del debito pubblico è legato al livello dei tassi di interesse reali che nel nostro paese incorporano anche il premio al rischio per la pesante situazione dei conti pubblici e per le sue eventuali conseguenze sulla stessa stabilità del sistema economico. Negli ultimi mesi, dopo il picco raggiunto in concomitanza con l'esplosione della crisi dei mercati valutari, il tasso ufficiale di sconto è stato progressivamente ridotto al 10%. La facoltà di variare i tassi ufficiali, d'altra parte, è stata pienamente attribuita all'Istituto di emissione. Resta ora da completare — in linea con le regole del Trattato di Maastricht — la separazione tra politica monetaria e politica di bilancio. In tale direzione, per evitare l'ulteriore finanziamento monetario del deficit pubblico, si muove il disegno di legge, riproposto alla approvazione del Parlamento, per la riforma del conto corrente di tesoreria.

Al lordo dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia, il conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1992 quantifica rispettivamente in 919.607 miliardi il totale dei debiti consolidati e redimibili (+13,2%) e in 568.397 miliardi la massa del debito fluttuante (+13,4%). All'interno di quest'ultimo aggregato — che non comprende i BTE — i buoni ordinari del tesoro passano da 343.148 a 387.979 miliardi (+13%). Per effetto di tali variazioni la situazione riassuntiva dei debiti interni espone un importo globale di 1.488.004 miliardi (+13,3%). L'incidenza sul PIL di questa grandezza s'accresce, conseguentemente, dal 92,1 al 98,7%. Una analoga negativa evoluzione si registra per il debito del settore statale che, secondo i dati forniti dalla relazione di cassa del marzo scorso, si dilata da 1.454.550 a 1.635.259 miliardi, facendo segnare il ritmo di incremento più elevato, in rapporto al PIL, degli ultimi sette anni (dal 102 al 108,5%). L'indebitamento dell'intero settore pubblico raggiunge, in base ai dati della Banca d'Italia, il valore di 1.673.574 miliardi, pari al 111% del PIL, ed espone una crescita di tale rapporto di ben 6,9 punti percentuali. Al suo interno il debito delle Amministrazioni pubbliche passa da 1.446.806 a 1.628.399 miliardi, con una incidenza sul PIL che si commisura al 108% (101,4% nel 1991).

Si è bloccata, infine, nel 1992 — in relazione alle turbolenze dei mercati monetari e finanziari — l'operazione di prolungamento delle scadenze dei titoli pubblici. In particolare ciò è dovuto alla inversione di tendenza registratasi nel quarto trimestre, che ha di fatto riassorbito l'allungamento delle scadenze verificatosi fino al 30 settembre 1992. In base ai dati della citata relazione di cassa, la vita media ponderata dei titoli pubblici è, pertanto, rimasta sostanzialmente invariata alla fine del 1992 (2 anni, 11 mesi e 27 giorni).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SLITTAMENTI DI COPERTURA

(in miliardi)

ANNO	Capitolo 6856 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Capitolo 9001 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Totale	Variaz. % anno prec.
1985.	2.778,188	—	1.692,059	—	4.470,247	—
1986.	2.409,377	-13,28	1.515,114	-10,46	3.924,491	-12,21
1987.	353,750	-85,32	908,309	-40,05	1.262,059	-67,84
1988.	963,880	+ 172,47	3.728,337	+ 310,47	4.692,217	+ 271,79
1989.	24,268	-97,48	1.530,279	-58,96	1.554,547	-66,87
1990.	140,100	+ 477,30	1.991,799	+ 30,16	2.131,899	+ 37,14
1991.	191,088	+ 36,40	1.892,388	-5,00	2.083,476	-2,27
1992.	4.530,331	+ 2270,64	—	—	4.530,331	+ 177,40

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

RISULTATI DIFFERENZIALI (DAL 1988 AL 1992)

Il segno posto accanto al valore della percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

	1988		1989		1990		1991		1992	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	-106.878,8	+ 33,5	-70.406,4	+ 33,5	-53.706,4	+ 23,7	-53.987,3	-0,5	-66.706,3	-23,6
(a)	-106.092,4	+ 39,4	-64.269,3	+ 39,4	-51.050,9	+ 20,6	-57.518,9	-12,7	-69.851,0	-21,4
(b)	-94.266,3	+ 41,7	-54.610,3	+ 41,7	-44.610,3	+ 0,6	-58.018,2	-6,2	-43.063,6	+ 25,8
(c)	-113.872,3	+ 29,9	-79.809,6	+ 29,9	-66.420,4	+ 16,8	-66.598,1	-0,3	-80.922,0	-21,5
(d)	-132.402,4	+ 31,1	-91.194,5	+ 31,1	-80.116,4	+ 12,1	-85.420,4	-6,6	-101.944,6	-19,3
(e)	-95.367,2	+ 50,6	-47.070,5	+ 50,6	-55.306,4	-17,5	-69.495,8	-25,7	-51.479,1	+ 25,9
(f)	-182.239,5	+ 22,9	-140.441,2	+ 22,9	-123.792,8	+ 11,9	-112.925,0	+ 8,8	-118.210,6	-4,7
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	-182.062,7	+ 26,8	-133.335,9	+ 26,8	-121.979,3	+ 8,5	-114.920,9	+ 5,8	-129.244,9	-12,5
(a)	-164.197,5	+ 27,8	-118.513,9	+ 27,8	-122.201,1	-3,1	-116.161,3	+ 4,9	-106.590,8	+ 8,2
(b)	-198.812,8	+ 19,6	-158.798,4	+ 19,6	-148.252,6	+ 7,2	-139.675,6	+ 5,8	-147.657,5	-5,7
(c)	-220.730,8	+ 18,3	-180.382,6	+ 18,3	-168.206,2	+ 6,7	-168.247,1	-0,02	-180.307,3	-7,2
(d)	-154.325,1	+ 28,8	-109.916,2	+ 28,8	-116.118,0	-5,6	-126.850,9	-9,2	-106.236,1	+ 16,3
(e)	-189.256,9	+ 22,1	-147.382,1	+ 22,1	-130.740,4	+ 11,3	-118.385,5	+ 9,4	-124.656,9	-5,3
(f)	-190.508,8	+ 24,6	-143.666,0	+ 24,6	-131.307,3	+ 8,6	-121.994,6	+ 7,1	-137.772,2	-12,9
Saldo netto da finanziare (-) impiegare (+)	-172.493,3	+ 25,4	-128.609,3	+ 25,4	-131.268,0	-2,1	-122.971,1	+ 6,3	-114.867,6	+ 6,6
(a)	-206.563,2	+ 18,4	-168.482,1	+ 18,4	-155.290,8	+ 7,8	-145.666,5	+ 6,2	-155.531,7	-6,8
(b)	-229.789,6	+ 16,6	-191.689,8	+ 16,6	-178.618,4	+ 6,8	-176.834,1	+ 1,0	-190.579,4	-7,8
(c)	-161.796,3	+ 26,9	-118.259,1	+ 26,9	-125.126,0	-5,8	-134.278,2	-7,3	-113.614,1	+ 15,4
(d)	-614,3	+ 388,5	1.772,3	+ 388,5	-938,7	-153,0	-652,5	+ 30,5	-886,0	-35,8
(e)	-102.109,1	+ 45,1	-56.078,9	+ 45,1	-54.442,1	+ 2,9	-3.879,4	+ 92,9	-22.214,0	-472,6
(f)	-2.583,9	+ 88,8	-289,4	+ 88,8	186,2	+ 164,3	-196,9	-205,7	-243,6	-23,7
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	-89.917,2	+ 49,9	-45.059,1	+ 49,9	-47.519,6	-5,5	-14.943,9	+ 68,6	-20.115,8	-34,6
(a)	-243.266,6	+ 28,0	-175.190,6	+ 28,0	-255.392,4	-45,8	-227.583,0	+ 10,9	-244.223,2	-7,3
(b)	-244.514,4	+ 29,7	-171.951,5	+ 29,7	-255.719,6	-48,7	-230.257,2	+ 10,0	-256.501,4	-11,4
(c)	-226.306,9	+ 30,7	-156.774,5	+ 30,7	-255.597,4	-63,0	-230.942,3	+ 9,6	-225.754,6	+ 2,2
(d)	-260.597,9	+ 24,7	-196.299,9	+ 24,7	-279.955,4	-42,6	-254.879,9	+ 9,0	-275.108,9	-7,9
(e)	-283.811,1	+ 22,5	-220.003,1	+ 22,5	-303.277,1	-37,9	-285.359,8	+ 5,9	-309.742,2	-8,5
(f)	-215.593,2	+ 32,2	-146.233,9	+ 32,2	-248.675,0	-70,1	-242.006,7	+ 2,7	-223.656,3	+ 7,6

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

(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.

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SERIE STORICHE DELLE ENTRATE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

CC - 11 - 88 - SS00

Anni	PREVISIONI			ACCERTAMENTI			VERSAMENTI (COMP. + RES)			RESIDUI		
	INIZIALI		DEFINITIVE	%		Indice	%		Indice	%		Indice
	Importo	Indice		Importo	Indice		Importo	Indice		Importo	Indice	
1980	62.086	100	68.088	100	—	71.789	100	69.354	100	10.444	100	—
1981	89.385	144	91.701	133	32,7 +	89.728	125	85.482	123	14.720	141	40,3 +
1982	116.208	187	112.465	163	22,6 +	115.496	161	109.757	158	20.816	199	41,4 +
1983	141.702	228	146.510	212	30,3 +	143.760	200	139.147	201	25.225	242	21,2 +
1984	198.317	285	189.989	232	9,2 +	161.887	226	157.556	227	29.547	283	17,1 +
1985	166.571	268	178.169	258	11,4 +	179.347	250	171.397	247	38.368	367	29,8 +
1986	188.527	304	190.574	278	7,0 +	199.580	278	211.150	304	29.143	279	24,0 +
1987	203.684	328	219.485	318	15,2 +	228.094	318	223.800	323	34.000	328	16,7 +
1988	248.645	400	252.652	366	15,1 +	260.986	364	255.278	368	39.707	380	18,8 +
1989	277.911	448	294.873	427	16,8 +	294.075	410	282.723	408	51.568	494	29,9 +
1990	324.911	523	338.184	489	14,6 +	330.135	480	323.689	467	59.166	587	14,7 +
1991	398.111	625	390.690	551	12,6 +	374.658	522	355.971	513	81.211	778	37,3 +
1992	417.761	673	418.814	608	10,3 +	423.609	590	409.312	590	73.745	706	9,2 -

TITOLO I ENTRATE TRIBUTARIE

TITOLO II ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

1980	15.299	100	17.624	100	—	21.641	100	18.591	100	10.262	100	—
1981	19.182	125	22.612	128	28,3 +	23.289	108	21.113	114	12.948	126	26,2 +
1982	29.586	193	33.754	192	49,3 +	34.011	157	40.881	220	5.955	58	54,0 -
1983	36.432	238	38.433	224	16,8 +	40.313	186	38.041	205	7.483	73	25,6 +
1984	41.454	271	43.994	250	11,6 +	42.832	198	42.486	229	6.540	64	12,6 -
1985	44.997	294	47.795	271	8,6 +	48.498	224	47.438	255	8.150	79	24,6 +
1986	50.300	329	55.524	315	16,2 +	59.401	274	54.876	295	13.271	129	62,8 +
1987	56.213	367	58.553	332	5,5 +	65.516	257	65 -	320	8.44	85	34,5 -
1988	58.291	381	60.758	345	3,8 +	66.808	283	62.580	305	9.167	89	5,5 +
1989	67.954	379	61.073	347	0,5 +	64.437	298	62.580	337	13.564	132	48,0 +
1990	67.036	438	82.177	466	34,6 +	78.725	364	85.202	458	9.839	96	27,5 -
1991	67.525	441	77.325	439	5,9 -	78.110	361	81.069	438	9.025	88	8,3 -
1992	75.089	491	79.672	452	3,0 +	87.246	403	84.354	454	12.544	122	39,0 +

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SERIE STORICHE DELLE ENTRATE PER TITOLI
(IN MILLIARDI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI			ACCERTAMENTI			VERSAMENTI (COMP + RES)			RESIDUI			
	INIZIALI		(2)	DEFINITIVE		(2)	(1)		(1)		(2)		
	Importo	Indice		Importo	Indice		Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	
1980	94	100	-	141	100	149	100	231	100	24	100	-	100
1981	139	148	48,4+	473	336	451	303	441	191	64	267	166,5+	267
1982	133	141	4,7-	613	435	623	418	662	287	26	106	60,2-	106
1983	188	201	42,0+	506	359	514	344	511	221	32	134	26,8+	134
1984	228	243	21,0+	663	463	665	439	594	253	103	427	217,9+	427
1985	292	312	28,2+	579	411	607	407	549	238	159	660	54,4+	660
1986	320	341	9,4+	977	693	1.023	696	876	360	282	1210	83,5+	1210
1987	397	423	24,2+	715	507	648	435	566	254	360	1483	23,4+	1483
1988	471	502	16,7+	872	619	985	680	782	339	420	1739	16,5+	1739
1989	533	574	14,3+	1.133	804	1.091	732	1.087	471	28	117	93,3-	117
1990	570	608	5,9+	1.221	867	1.449	971	1.232	534	458	1900	13,3+	1900
1991	6.237	6.654	94,6+	7.477	5906	4.227	2833	4.011	1738	457	1882	0,4-	1882
1992	15.676	-	151,4+	8.415	5972	1.656	1110	1.441	624	456	1891	0,0+	1891

TITOLO III ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTI DI BENI PATRIMONIALI, ECC.

TITOLO IV ACCENSIONE DI PRESTITI

1980	72.771	100	-	75.433	100	13.006	100	13.378	100	18	100	-	100
1981	80.900	111	11,2+	73.505	97	17.776	137	17.792	133	39	218	118,5+	218
1982	86.460	123	10,6+	86.555	119	50.332	382	50.942	381	27	155	28,2-	155
1983	94.905	130	6,1+	94.925	126	88.001	677	88.006	668	20	112	27,6-	112
1984	146.697	200	53,7+	146.833	195	116.299	884	116.293	869	11	61	46,0-	61
1985	178.717	246	22,5+	178.061	236	129.390	995	129.371	967	20	114	86,0+	114
1986	208.634	288	17,3+	208.127	277	134.128	1031	134.143	1003	0	0	100,0-	0
1987	200.281	275	4,5-	191.595	254	87.506	673	86.702	648	805	4590	100,0-	4590
1988	243.267	334	21,5+	243.900	323	124.199	955	125.676	939	0	0	100,0-	0
1989	175.191	241	28,0-	173.724	230	100.696	774	101.175	766	0	0	100,0-	0
1990	255.392	351	45,8+	254.781	338	201.155	1547	201.155	1504	0	0	100,0-	0
1991	227.583	313	10,9-	228.605	304	227.063	1746	227.063	1687	0	0	100,0-	0
1992	244.223	336	7,3+	255.615	339	203.541	1565	203.541	1621	0	0	10,4-	0

(1) INDICE PROGRI. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. - 1980 / ANNO BASE CASSA - 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SERIE STORICHE DELLE ENTRATE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI				ACCERTAMENTI				VERSAMENTI (COMP + RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)	
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%
1980	77.395	100	86.724	100	99.430	100	-	100	87.945	100	-	100	30.706	100	-	100
1981	108.587	140	114.313	132	113.017	121	31,8+	121	106.595	121	21,2+	121	27.668	134	33,6+	134
1982	145.774	188	146.219	169	149.507	160	27,9+	160	150.639	171	41,3+	171	26.771	129	3,2-	129
1983	178.134	230	185.943	214	184.073	197	27,2+	197	177.188	201	23,1+	201	32.707	168	22,2+	168
1984	199.771	258	203.982	235	204.719	219	9,7+	219	200.042	227	12,9+	227	36.087	174	10,3+	174
1985	211.568	273	225.964	261	227.845	244	10,8+	244	218.835	249	9,4+	249	46.515	225	28,9+	225
1986	238.827	309	246.098	284	258.981	277	8,9+	277	266.025	302	21,6+	302	42.413	205	6,8-	205
1987	269.887	336	278.038	321	283.611	304	13,0+	304	283.230	322	6,5+	322	42.691	206	0,7+	206
1988	306.936	397	313.410	361	317.794	340	12,7+	340	312.009	355	10,1+	355	48.874	236	14,5+	236
1989	335.864	434	356.046	411	358.512	384	13,6+	384	345.303	389	10,7+	389	65.132	315	33,3+	315
1990	391.947	506	420.361	485	408.860	438	18,1+	438	408.896	465	18,4+	465	69.005	333	5,9+	333
1991	455.636	589	458.015	528	462.768	485	9,0+	485	437.040	497	6,9+	497	90.236	436	30,8+	436
1992	492.850	637	499.485	576	511.055	547	9,1+	547	493.665	561	13,0+	561	86.290	417	4,4-	417

TITOLI I - II

Anni	PREVISIONI				ACCERTAMENTI				VERSAMENTI (COMP + RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)	
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%
1980	77.478	100	86.884	100	93.579	100	-	100	88.176	100	-	100	20.730	100	-	100
1981	108.706	140	114.787	132	113.468	121	32,1+	121	107.035	121	21,3+	121	27.732	134	33,8+	134
1982	145.907	188	146.831	169	150.130	160	27,9+	160	151.301	172	41,4+	172	26.797	129	3,4-	129
1983	178.323	230	186.449	215	184.587	197	27,0+	197	177.689	202	23,0+	202	32.740	158	22,2+	158
1984	199.999	258	204.635	236	206.375	219	9,8+	219	200.625	228	11,3+	228	36.190	175	10,5+	175
1985	211.860	273	226.543	261	228.452	244	10,7+	244	219.385	249	9,4+	249	46.675	225	29,0+	225
1986	239.147	309	247.075	284	260.004	278	9,1+	278	266.901	303	21,7+	303	42.705	206	8,5-	206
1987	260.294	336	278.753	321	284.289	304	12,8+	304	283.676	322	6,4+	322	43.052	208	0,8+	208
1988	307.406	397	314.291	362	318.779	341	12,7+	341	312.791	355	10,2+	355	49.294	238	14,5+	238
1989	336.402	434	367.179	411	359.604	384	13,6+	384	346.330	393	10,7+	393	65.161	314	32,2+	314
1990	392.517	507	421.562	485	410.308	438	16,0+	438	410.128	465	18,4+	465	89.484	335	6,6+	335
1991	461.873	596	465.492	536	456.995	488	10,4+	488	441.051	500	7,5+	500	90.693	437	30,6+	437
1992	508.525	656	507.901	585	512.712	548	9,1+	548	495.106	561	12,3+	561	86.746	418	4,4-	418

TITOLI I - II - III

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SERIE STORICHE DELLE ENTRATE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI				ACCERTAMENTI				VERSAMENTI (COMP.-RES)				RESIDUI					
	INIZIALI		DEFINITIVE										AL 31 DICEMBRE					
	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)
1980	150.249	100	-	162.288	100	-	106.588	100	-	101.554	100	-	20.747	100	-	20.747	100	-
1981	189.607	126	26,2+	186.291	116	16,0+	131.244	123	23,1+	124.827	123	22,9+	27.771	134	33,9+	27.771	134	33,9+
1982	235.356	157	24,1+	236.387	146	25,5+	201.062	189	53,2+	202.243	199	62,0+	26.824	129	3,4-	26.824	129	3,4-
1983	273.228	182	16,1+	281.374	173	19,0+	272.588	256	35,6+	265.705	262	31,4+	32.759	158	22,1+	32.759	158	22,1+
1984	345.887	230	26,6+	351.469	217	24,9+	321.674	302	18,0+	316.918	312	19,3+	38.200	174	10,5+	38.200	174	10,5+
1985	390.577	260	12,9+	404.604	249	15,1+	357.842	336	11,2+	348.756	343	10,0+	46.695	225	29,0+	46.695	225	29,0+
1986	448.781	299	14,9+	456.201	281	12,8+	394.132	370	10,1+	401.044	395	15,0+	42.705	206	8,5-	42.705	206	8,5-
1987	460.575	307	2,6+	470.349	290	3,1+	371.765	349	5,7-	370.578	365	7,6-	43.856	211	2,7+	43.856	211	2,7+
1988	550.673	367	19,6+	558.182	344	18,7+	442.976	416	19,2+	438.467	432	18,3+	49.294	238	12,4+	49.294	238	12,4+
1989	511.583	340	7,1-	530.903	327	4,9-	460.299	432	3,9+	447.565	441	2,1+	65.161	314	32,2+	65.161	314	32,2+
1990	647.909	431	26,6+	676.363	417	27,4+	611.464	574	32,8+	611.283	602	36,6+	69.464	335	6,5+	69.464	335	6,5+
1991	689.456	459	6,4+	695.097	428	2,8+	684.058	642	11,9+	688.113	658	9,3+	90.693	437	30,6+	90.693	437	30,6+
1992	752.749	501	9,2+	763.516	470	9,8+	716.252	672	4,7+	698.647	688	4,6+	88.746	418	4,4-	88.746	418	4,4-
TOTALE COMPLESSIVO																		

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TOTALE DI BILANCIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice
1980	114,075	100	125,375	100	113,882	100	133,947	100	119,190	100	108,523	100	30,012	100	1,026	100	37,359	100	26,4+	100
1981	140,219	123	145,729	116	134,134	118	138,925	104	140,905	118	131,402	121	37,359	126	36,4+	35,7	28,780	76	24,1-	54
1982	164,087	144	167,710	134	169,802	149	160,029	134	166,121	139	171,295	158	38,3	126	30,4+	30,5	36,170	96	25,7+	37
1983	203,510	178	210,469	168	199,718	175	213,354	159	209,245	176	198,353	183	36,170	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1984	242,321	212	248,441	198	241,033	212	259,238	194	247,807	208	244,387	225	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1985	297,597	261	301,516	240	296,414	260	300,783	229	302,960	279	318,947	294	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1986	334,543	293	337,070	269	337,506	296	360,783	289	362,960	305	373,404	344	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1987	358,597	315	369,262	285	357,704	314	404,400	302	412,060	346	407,318	375	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1988	412,814	362	419,502	335	415,788	365	441,477	330	413,460	347	392,373	362	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1989	406,271	356	420,315	335	409,957	360	441,359	330	413,460	347	392,373	362	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1990	445,655	391	471,412	376	451,673	397	502,711	375	510,786	429	464,302	428	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1991	509,594	447	515,534	411	515,810	453	537,964	402	510,786	429	506,335	467	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121
1992	559,556	491	569,336	454	565,354	496	591,514	442	554,119	465	545,144	502	36,419	121	15,9+	15,9	36,419	97	25,7+	121

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	22,621	100	27,654	100	23,732	100	31,555	100	23,567	100	20,719	100	15,578	100	8,417	100	29,971	100	92,4+	100
1981	37,512	166	41,461	149	30,220	127	30,333	96	37,839	161	37,839	181	37,839	181	11,2+	11,2	29,971	182	92,4+	182
1982	44,945	199	44,020	159	38,003	160	40,754	129	42,696	181	37,839	181	42,696	181	11,2+	11,2	35,934	231	19,9+	19,9
1983	50,702	224	52,225	187	46,131	197	58,574	186	50,905	216	52,410	253	48,574	216	11,2+	11,2	33,691	216	6,2-	6,2-
1984	62,627	233	63,733	193	57,119	241	63,941	200	49,126	208	49,687	240	49,126	208	11,2+	11,2	31,578	203	6,2-	6,2-
1985	69,655	255	75,732	230	65,001	274	71,302	226	60,207	255	58,911	270	60,207	255	11,2+	11,2	35,102	225	11,2+	11,2
1986	88,225	302	88,441	272	75,638	319	90,398	286	76,807	311	65,387	316	60,207	255	11,2+	11,2	42,193	271	20,2+	20,2+
1987	79,126	350	81,658	293	85,491	360	94,567	300	73,264	311	69,581	336	60,207	255	11,2+	11,2	46,195	297	9,5+	9,5+
1988	83,849	371	85,286	306	93,162	393	98,239	311	79,211	336	67,211	324	60,207	255	11,2+	11,2	55,747	359	20,7+	20,7+
1989	77,524	343	80,530	289	89,211	377	88,211	322	74,753	317	72,276	349	60,207	255	11,2+	11,2	56,042	360	0,5+	0,5+
1990	71,602	343	81,478	293	89,430	377	99,723	316	78,107	331	71,052	343	60,207	255	11,2+	11,2	59,693	363	6,5+	6,5+
1991	70,663	312	71,953	258	85,307	359	98,891	313	89,180	294	68,793	332	60,207	255	11,2+	11,2	53,817	345	9,8-	9,8-
1992	73,656	325	76,337	274	90,285	380	97,050	308	73,490	312	63,576	307	60,207	255	11,2+	11,2	58,405	375	8,5+	8,5+

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TOTALE DI BILANCIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.	
	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)
1980	13.554	100	13.206	100	13.727	100	13.206	100	13.206	100	13.683	100	1.554	100	1.554	100
1981	11.876	88	7.906	60	9.441	69	7.901	60	40,2-	31,1-	9.424	69	31	2	9.424	69
1982	26.334	194	26.351	200	26.375	192	26.350	200	233,5+	179,3+	26.322	192	59	4	26.322	192
1983	19.015	140	19.016	144	19.044	139	19.016	144	27,8-	27,8-	18.967	139	109	7	18.967	139
1984	50.949	376	50.951	386	51.000	372	50.950	386	167,9+	167,9+	50.957	372	101	7	50.957	372
1985	33.125	244	36.325	275	36.373	265	36.498	269	30,3-	30,3-	35.506	269	94	6	35.506	269
1986	46.013	339	46.013	348	46.049	335	46.035	348	28,7+	28,7+	45.995	335	96	6	45.995	335
1987	22.453	166	22.426	170	22.477	163	22.415	170	51,3-	51,3-	22.429	164	82	5	22.429	164
1988	54.010	398	54.006	409	54.041	394	53.814	407	140,5+	140,5+	53.797	393	98	6	53.797	393
1989	27.796	205	28.265	214	28.313	206	28.165	213	47,7-	47,7-	27.975	204	289	19	27.975	204
1990	124.652	920	124.412	942	124.659	908	124.329	941	341,4+	341,4+	123.549	903	864	56	123.549	903
1991	104.198	806	104,2-	820	104,2-	794	107,971	818	13,2-	13,2-	107,728	787	475	31	107,728	787
1992	119.566	882	119,577	899	119,577	869	110,887	840	2,7+	2,7+	110,042	804	967	62	110,042	804

TITOLO III - RIMBORSO DI PRESTITI

TITOLI I-II

1980	136.695	100	153.230	100	137.623	100	165.501	100	142.757	100	123.241	100	45.590	100	9.444	100	105,9+
1981	177.731	130	187.179	122	164.354	119	169.258	102	178.744	125	154.489	119	67.909	149	19.440	206	17,3-
1982	209.032	153	211.730	138	207.885	151	220.783	133	208.817	146	207.073	160	64.714	142	16.046	170	4,7-
1983	254.213	186	262.634	171	255.849	186	271.929	164	260.149	182	250.853	194	69.861	153	10.331	109	8,0+
1984	294.948	216	302.174	197	298.152	217	318.802	193	296.933	208	294.254	228	67.997	149	12.995	138	25,8+
1985	357.452	261	365.457	239	361.415	263	362.543	231	353.365	248	349.344	297	82.048	180	20,7+	15,0-	
1986	402.768	295	412.803	269	413.144	300	451.181	273	406.224	285	394.344	327	101.968	224	24,3+	15,118	
1987	438.123	321	450.320	294	443.195	322	488.967	301	439.762	308	442.965	343	92.837	204	9,0-	16,490	
1988	496.663	363	504.790	329	508.949	370	539.716	326	491.272	344	474.598	367	103.630	227	11,6+	24,690	
1989	483.795	354	500.845	327	488.167	363	542.967	328	488.213	342	464.649	360	120.109	263	15,9+	21,831	
1990	523.257	383	522.890	361	541.103	393	602.494	364	541.576	379	535.254	414	118.884	261	1,0-	13,765	
1991	590.258	424	587.487	383	601.117	437	636.854	385	579.966	406	575.329	445	113.573	249	4,5-	10,146	
1992	633.192	463	645.673	421	655.639	476	688.564	416	627.579	440	608.720	471	122.890	270	8,2+	17,068	

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TOTALE DI BILANCIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.		
	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	
1980	150.249	100	100	179.229	100	100	0,3-	155.964	100	100	142.924	100	47.143	100	100	9.444	100
1981	189.607	126	116	178.699	100	116	17,2+	186.645	120	18,7+	163.653	115	67.941	144	44,1+	19.440	206
1982	235.366	157	135	247.158	138	135	38,3+	235.167	151	26,0+	233.995	163	64.773	137	4,7-	16.046	170
1983	273.228	182	152	290.371	162	152	17,7+	278.165	179	18,7+	269.829	188	69.970	148	80,+	10.331	109
1984	345.897	230	231	369.903	206	231	27,1+	347.883	223	24,6+	345.211	242	68.099	144	2,7-	12.995	138
1985	390.577	260	261	419.016	234	261	13,5+	388.863	249	11,8+	370.735	259	82.142	174	20,6+	12.668	136
1986	446.781	299	303	487.231	277	303	18,7+	462.177	296	2,2+	430.339	301	102.064	216	24,3+	15.118	160
1987	460.575	307	308	521.436	291	308	4,9+	462.227	296	2,2+	465.395	328	92.920	197	9,0-	16.490	175
1988	500.673	337	312	593.758	331	312	13,9+	545.085	349	17,9+	528.384	370	103.729	220	11,6+	24.980	263
1989	511.593	340	348	571.300	319	348	3,8-	516.378	331	5,3-	492.624	345	120.388	255	16,1+	21.831	231
1990	647.909	431	440	727.093	408	440	27,3+	665.906	427	29,0+	658.903	461	115.378	254	0,5-	13.765	146
1991	689.456	459	469	745.380	416	469	2,5+	687.937	441	3,3+	683.057	478	114.049	242	4,8-	10.146	107
1992	752.749	501	512	807.727	451	512	8,4+	738.468	473	7,3+	718.763	503	123.857	283	8,6+	17.066	181

TOTALE COMPLESSIVO

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP. = 1980 / ANNO BASE CASSA = 1980

CC-11-BB-SS00

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

SPESE PER AMMINISTRAZIONE : ANALISI ECONOMICA (IN MILIONI)

LIVELLO DI AGGREGAZIONE: TITOLI 1 E 2 INSIEME

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA				RESIDUI				PAGAMENTI (competenza e residui)					
	Spesa impegnata		Residui di stanziamento		Totale		Complessivi		Di stanziamento					
	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	Importo	% (2)	Importo	% (1)	Importo	% (2)			
02/B Presidenza.....	2.339.334	28,3-	0,38	803.792	11,22	5,37	3.143.126	2.670.983	32,0	1.058.467	179,1	2.373.995	24,3-	44,47
02/C Tesoro.....	366.348.226	10,9	59,86	4.803.176	31,77	32,13	371.151.413	36.654.760	22,4	4.811.656	278,8	362.246.539	9,7	86,73
03 Finanza.....	18.623.979	15,1	3,04	789.526	39,7-	5,28	19.413.506	7.974.191	19,6	399	35,3-	17.339.297	2,6-	65,93
04 Bilancio.....	1.031.760	83,3-	0,16	1.629.611	23,7	10,90	2.561.371	2.330.354	10,6-	0,42	1,9	2.679.710	65,3-	51,73
05 Giustizia.....	5.672.267	1,3	0,92	202.104	26,1	1,35	5.874.371	1.777.993	3,2	0,83	44,2	5.712.453	10,1	71,98
06 Esteri.....	4.092.109	4,3	0,65	307.988	1807,8	2,06	4.310.096	2.551.657	240,1	0,88	1,81	2.490.800	26,6-	48,10
07 Pubblica Istruzione.....	45.102.077	2,9	7,36	45.102.077	2,9	7,19	45.102.077	2.598.200	13,7-	2,00	353,0	45.616.113	6,3	93,79
08 Interno.....	63.902.001	2,2	10,44	231.208	663,7	1,54	64.133.209	16.611.765	9,7	13,00	1,47	60.906.491	0,2-	76,57
09 Lavori Pubblici.....	3.261.066	16,8-	0,53	1.654.714	48,4	11,07	4.915.780	7.217.976	8,4-	5,00	13,18	4.751.152	14,4-	36,69
10 Trasporti.....	7.911.430	0,1	1,27	319.318	94,3	2,13	8.130.748	3.755.391	7,1	3,00	337	7.636.144	1,8-	65,33
11 Poste.....	2.507	12,3-	0,00	2.507	12,3-	0,00	2.507	2.619	16,0-	0,00	2,896	2.896	21,2	50,28
12 Difesa.....	25.441.654	3,5-	4,15	269.104	261,8	1,80	25.710.758	10.997.804	8,8-	8,00	124,9	26.623.492	1,7	69,76
13 Agricoltura.....	1.732.661	41,5-	0,28	837.464	30,8	5,60	2.570.145	4.610.172	0,3-	3,00	0,4	2.094.179	33,9-	28,87
14 Industria.....	2.077.745	21,8	0,32	930.675	4,4	6,22	2.948.420	4.122.487	1,3	3,00	6,34	2.402.452	5,0	34,12
15 Lavoro.....	48.423.157	19,5	7,58	44.625	16,0-	0,29	46.467.782	2.760.132	22,5-	2,00	86,3-	47.181.324	15,8	94,10
16 Commercio estero.....	396.245	3,0	0,06	60.000	43,9-	0,40	456.245	112.191	26,6-	0,00	0,35	495.451	18,7	80,49
17 Manifattura.....	1.746.708	24,5-	0,28	538.417	115,7	3,60	2.285.125	2.282.416	0,3-	1,00	128,1	2.094.360	12,9-	45,89
18 Partecipazioni Statali.....	519.702	1196,6	0,08	50.000	75,0-	0,33	569.702	361.728	49,0-	0,00	75,0-	715.946	17,5-	55,95
19 Sanità.....	1.293.475	7,5	0,21	67.470	13,7-	0,45	1.360.945	1.191.238	30,7	0,00	38,3-	1.059.008	20,5	45,04
20 Turismo.....	1.283.915	4,2-	0,20	162.566	9,1	1,08	1.446.481	1.329.969	11,6	1,00	162,565	1.250.358	14,5-	47,35
21 Beni Culturali.....	1.680.336	2,4-	0,27	388.279	200,2	2,46	2.028.615	2.311.142	5,0	1,00	171,2	1.776.400	4,6-	41,68
22 Ambiente.....	101.898	35,6-	0,01	624.372	11,3-	4,17	726.270	3.406.016	6,6-	2,00	80,7	928.519	648,8	21,17
23 Università.....	11.269.630	4,9	1,84	250.346	373,1	1,67	11.519.975	4.530.685	5,2-	3,00	393,5	10.883.156	1,9	64,73
Totale complessivo.....	611.933.914	7,1	---	14.944.754	72,8	---	626.878.688	122.241.559	7,6	---	56,1	688.716.237	5,8	96,17

(1) PERCENTUALE DI VARIAZIONE RISPETTO ALL'ESERCIZIO PRECEDENTE

(2) PERCENTUALE DI INCIDENZA RISPETTO AL TOTALE COMPLESSIVO, LA % DEL PAGATO E CALCOLATA RISPETTO ALLA MASSA SPENDIBILE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
ESERCIZIO FINANZIARIO 1992
SPESE PER AMMINISTRAZIONE : ANALISI ECONOMICA (IN MILIONI)

CC-11-ZR-02-A1T2

LIVELLO DI AGGREGAZIONE: TITOLO (T) = TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA				RESIDUI				PAGAMENTI (competenza e residui)			
	Spesa impegnata		Residui di stanziamento		Totale		Complessivi		Di stanziamento			
	Importo	% (1)	Importo	% (2)	Importo	% (1)	Importo	% (1)	Importo	% (1)	Importo	% (1)
02B Presidenza.....	703.842	60,2	660.274	90,2	1.364.116	25,8	380	3,54	893.274	151,5	707.904	60,7
02C Tesoro.....	32.832.755	23,3	4.607.785	34,14	37.440.541	35,6	44,4	25,31	4.607.785	324,6	32.123.341	13,8
03 Finanze.....	117.119	156,9	430.457	3,8	547.576	18,9	5,3	1,70	580.457	33,5	220.426	69,3
04 Bilancio.....	979.362	84,0	1.629.611	23,7	2.608.973	65,0	3,97	3,97	1.629.611	15,0	2.626.753	65,7
05 Giustizia.....	125.462	51,5	178.614	65,4	304.077	17,1	0,41	0,89	194.935	80,5	256.429	0,3
06 Esteri.....	1.317	90,5	12.639	36,3	14.156	39,1	3,8	0,02	12.639	36,3	13.077	5,1
07 Pubblica Istruzione.....	1.748	85,2	0,00	1.748	85,2	0,00	293,2	0,00	0,00	0,00	2.697	79,9
08 Interno.....	11.660.177	1,7	19.444	322,9	11.760.304	2,3	16,01	9,07	100.802	325,7	10.076.672	8,6
09 Lavori Pubblici.....	2.865.619	17,3	1.651.598	48,3	4.617.217	17,7	6,28	8,3	2.244.697	85,4	4.440.981	15,2
10 Trasporti.....	732.897	8,4	319.318	94,3	1.052.215	9,1	1,43	2,4	330.646	33,7	993.199	17,4
11 Poste.....	392.985	49,9	80.336	127,7	473.321	59,1	0,64	0,95	127.801	22,5	472.492	11,4
12 Difesa.....	1.066.129	54,3	837.464	30,8	1.903.592	36,0	2,59	7,63	837.464	0,4	1.413.906	45,1
13 Agricoltura.....	1.741.632	19,5	990.675	4,4	2.672.307	13,8	3,63	0,1	1.082.437	21,3	2.185.724	3,9
14 Industria.....	261.200	3,0	41.500	21,9	302.700	6,1	0,41	0,44	41.500	87,2	430.002	53,4
15 Lavoro.....	19	99,4	0,00	60.000	43,9	60.019	45,5	0,08	67.000	43,9	100.019	88,6
16 Commercio estero.....	853.767	38,0	512.742	105,4	1.366.509	16,0	1,86	0,5	562.943	118,1	1.274.864	20,4
17 Marina Mercantile.....	510.000	160,0	50.000	75,0	560.000	143,5	0,76	0,61	50.000	75,0	706.147	17,6
18 Partecipazioni Statali.....	382.979	6,3	31.219	28,5	414.198	2,6	0,56	69,9	32.860	56,0	94.954	14,4
19 Servizi.....	434.086	1,5	139.753	7,1	573.839	2,9	0,78	14,3	139.753	7,1	416.166	26,6
20 Turismo.....	399.836	26,9	368.279	201,8	766.115	14,8	1,04	0,2	329	3,29	643.273	13,4
21 Beni Culturali.....	7.500	90,2	604.500	8,9	612.000	17,3	0,83	7,5	1.327.596	82,8	858.888	101,6
22 Ambiente.....	3.781.753	3,8	248.345	369,3	4.030.098	1,1	5,48	16,2	258.145	389,7	3.575.952	3,0
Totale complessivo.....	51.852.195	3,8	13.495.438	82,5	73.497.632	8,2	—	8,5	15.494.820	78,5	63.575.874	7,6

(1) PERCENTUALE DI VARIAZIONE RISPETTO ALL'ESERCIZIO PRECEDENTE
(2) PERCENTUALE DI INCIDENZA RISPETTO AL TOTALE COMPLESSIVO, LA % DEL PAGATO E CALCOLATA RISPETTO ALLA MASSA SPENDIBILE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-ZR-02-A111

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

SPESE PER AMMINISTRAZIONE : ANALISI ECONOMICA (IN MILIONI)

LIVELLO DI AGGREGAZIONE. TITOLO (T) = TITOLO I - SPESE CORRENTI

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA						RESIDUI						PAGAMENTI (competenza e residui)					
	Spese impegnata			Residuo di stanziamento			Totale			Complessivi			Di stanziamento			Importo	% (1)	
	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	% (2)			
02/B Presidenza	1.635.492	9,4	0,29	143.518	9,90	0,32	1.779.010	19,0	0,32	600.610	12,3	0,94	165.184	593,4	10,53	1.686.091	24,7	67,05
02/C Tesoro	333.515.461	9,8	60,41	195.390	18,3	60,29	333.710.872	9,8	60,29	21.874.868	11,0	34,25	203.870	102	13,00	330.122.198	9,3	89,92
03 Finanze	18.506.861	14,7	3,35	353.069	59,9	24,77	18.865.930	10,8	3,40	6.976.321	22,0	10,92	355.069	64,7	22,89	17.118.871	0,2	68,85
04 Bilancio	52.397	1,0	0,00	52.397	1,0	0,00	52.397	1,0	0,00	7.927	25,5	0,01	100,0	100,0	2,30	52.957	2,6	75,71
05 Giustizia	5.546.805	3,8	1,00	23.490	55,0	1,62	5.570.295	3,3	1,00	1.194.467	6,2	1,87	36.215	30,7	2,30	5.465.024	10,6	77,58
06 Esteri	4.000.792	4,6	0,72	295.148	4290,3	20,36	4.295.940	12,1	0,77	2.537.893	244,9	3,97	295.194	3380,9	18,88	2.477.724	26,7	48,11
07 Pubblica Istruzione	45.100.329	2,9	8,16	131.080	1772,6	9,04	45.100.329	2,9	8,14	2.694.877	13,7	4,22	151.311	373,1	9,64	45.613.416	6,3	93,79
08 Interni	52.241.825	2,3	9,46	3.116	159,7	0,21	52.372.905	2,5	9,46	11.314.342	0,1	17,72	4.192	225,2	0,26	50.827.820	1,6	79,47
09 Lavori Pubblici	295.447	12,3	0,05	7.078.533	1,1	1,27	298.564	11,7	0,05	170.466	12,6	0,26	4.192	225,2	0,26	310.182	1,4	57,56
10 Trasporti	2.507	12,3	0,00	186.788	436,1	13,02	7.078.533	1,1	1,27	559.736	138,3	0,87	196.331	394,2	12,52	6.702.945	4,0	91,47
11 Poste	25.048.659	4,1	4,53	666.552	6,3	0,12	25.237.427	3,5	4,55	10.439.086	9,2	16,34	196.331	394,2	12,52	2.896	21,2	50,28
12 Difesa	666.592	6,3	0,12	276.113	38,0	0,04	666.552	6,3	0,12	153.734	25,6	0,24	196.331	394,2	12,52	680.274	15,3	73,24
13 Agricoltura	276.113	38,0	0,06	3.125	13,02	0,21	276.113	38,0	0,04	95.693	148,3	0,14	3.125	3,125	0,19	216.729	17,5	64,95
14 Industria	46.161.958	19,6	8,36	3.125	13,02	0,21	46.165.083	19,6	8,34	2.500.511	20,1	3,91	3.125	3,125	0,19	46.751.322	15,6	94,64
15 Lavoro	386.226	3,8	0,07	25.675	1,77	0,16	386.226	3,8	0,07	45.191	1,5	0,07	25.675	25,675	1,83	385.432	8,5	88,16
16 Commercio estero	892.941	4,5	0,16	9.702	3,9	0,00	918.616	1,7	0,16	669.345	2,2	1,03	25.675	25,675	1,83	779.495	3,0	46,46
17 Marina Mercantile	9.702	3,9	0,00	9.702	3,9	0,00	9.702	3,9	0,00	1.093	23,2	0,00	25.675	25,675	1,83	9.799	6,8	74,18
18 Partecipazioni Statali	910.496	8,0	0,16	36.251	4,8	2,50	946.747	7,9	0,17	422.442	8,0	0,66	40.616	12,1	2,59	984.054	21,1	64,93
19 Sanità	849.029	6,9	0,15	22.812	22,7	1,57	872.641	6,3	0,15	273.063	2,2	0,42	22.812	22,7	1,45	854.172	6,9	73,00
20 Turismo	1.260.500	9,2	0,22	1.260.500	9,1	0,22	1.260.500	9,1	0,22	387.593	38,1	0,60	2.590	0,0	0,16	1.133.128	1,3	72,02
21 Beni Culturali	94.398	15,1	0,01	19.872	50,2	1,37	114.270	6,3	0,02	168.126	17,0	0,26	2.000	2,000	0,12	89.631	47,8	25,59
22 Ambiente	7.487.877	10,0	1,35	2.000	0,13	0,13	7.489.877	10,0	1,35	767.156	165,3	1,20	2.000	2,000	0,12	7.007.225	4,4	89,79
23 Università																		
Totale complessivo	552.331.719	8,3	—	1.463.317	15,3	—	553.891.836	8,4	—	63.140.866	6,8	—	1.598.113	6,7	—	545.143.363	7,6	86,85

(1) PERCENTUALE DI VARIAZIONE RISPETTO ALL'ESERCIZIO PRECEDENTE

(2) PERCENTUALE DI INCIDENZA RISPETTO AL TOTALE COMPLESSIVO, LA % DEL PAGATO E CALCOLATA RISPETTO ALLA MASSA SPENDIBILE

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

SPESE PER AMMINISTRAZIONE : ANALISI ECONOMICA (IN MILIONI)

LIVELLO DI AGGREGAZIONE TOTALE GENERALE

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA				RESIDUI				PAGAMENTI (competenza e residui)				
	Spesa impegnata		Residui di stanziamento		Totale		Complessivi		Di stanziamento				
	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	% (2)	Importo	% (1)	Importo	% (2)			
02/B Presidenza	2.339.334	28,3-	0,32	803.792	112,2	5,37	3.143.126	5,6-	0,42	2.535.534	24,3-	44,47	
02/C Tesoro	477.235.172	8,9	86,01	4.803.176	317,7	32,13	482.038.348	9,7	65,33	472.287.785	7,8	87,97	
03 Finanze	18.623.979	15,1	2,57	786.526	397,-	5,28	19.413.506	11,0	2,63	939.526	35,3-	5,50	
04 Bilancio	1.031.760	8,3-	0,14	1.629.611	23,7	10,90	2.661.371	64,5-	0,36	1.629.611	14,9	9,55	
05 Giustizia	5.672.267	1,3	0,78	202.104	26,1	1,35	5.874.371	2,0	0,79	231.150	44,2	1,35	
06 Esteri	4.002.109	4,3	0,55	307.988	180,8	2,06	4.310.096	11,8	0,58	2.561.657	24,0	1,81	
07 Pubblica Istruzione	45.102.077	2,9	6,23	45.102.077	2,9	6,11	45.102.077	2,9	6,11	2.688.200	13,7-	2,00	
08 Interno	63.902.001	2,2	8,84	231.208	653,7	1,54	64.133.209	2,5	8,69	16.611.765	9,7	13,00	
09 Lavori Pubblici	3.261.066	16,8-	0,45	1.654.714	48,4	11,07	4.915.780	2,4-	0,66	2.246.869	95,5	13,16	
10 Trasporti	7.811.430	0,1	1,06	319.318	94,3	2,13	8.130.748	2,0	1,10	3.795.391	7,1	3,00	
11 Poste	2.507	12,3-	0,00	2.507	12,3-	0,00	2.507	12,3-	0,00	2.507	12,3-	0,00	
12 Difesa	25.441.654	3,5-	3,51	258.104	281,8	1,80	25.701.758	2,8-	3,48	10.967.804	8,8-	8,00	
13 Agricoltura	1.732.681	41,5-	0,23	837.464	30,8	5,60	2.570.145	28,6-	0,34	4.610.172	0,3-	3,00	
14 Industria	2.017.745	21,8	0,27	930.675	4,4	6,22	2.948.420	15,7	0,39	4.122.487	1,3	3,00	
15 Lavoro	46.423.157	18,5	6,42	44.625	16,0-	0,29	46.467.782	19,4	6,29	2.760.132	22,5-	2,00	
16 Commercio estero	395.245	3,0	0,05	60.000	43,9-	0,40	455.245	7,2-	0,06	112.191	26,6-	0,00	
17 Marina Mercantile	1.746.708	24,5-	0,24	538.417	115,7	3,80	2.285.125	10,8-	0,30	2.282.416	0,3-	1,00	
18 Partecipazioni Statali	519.702	1196,6	0,07	50.000	75,0-	0,33	569.702	137,3	0,07	361.128	40,0-	0,00	
19 Sanità	1.288.475	7,5	0,17	67.470	13,7-	0,45	1.355.945	6,2	0,18	1.191.238	30,7	0,00	
20 Turismo	1.283.915	4,2-	0,17	162.565	9,1	1,08	1.446.481	2,9-	0,19	1.329.389	11,5	1,00	
21 Beni Culturali	1.660.339	2,4-	0,22	368.279	200,2	2,46	2.028.615	11,2	0,27	2.311.142	5,0	1,00	
22 Ambiente	101.898	35,6-	0,01	62.437	11,3-	4,17	786.270	15,7-	0,09	3.406.016	6,6-	2,00	
23 Università	11.269.630	4,9	1,55	250.345	373,1	1,67	11.519.975	6,7	1,56	4.530.895	5,2-	3,00	
Totale complessivo	72.378.810	6,4	—	14.944.754	72,8	—	737.915.083	7,3	—	122.287.338	1,0	—	
												5,2	81,82

(1) PERCENTUALE DI VARIAZIONE RISPETTO ALL'ESERCIZIO PRECEDENTE

(2) PERCENTUALE DI INDEGENZA RISPETTO AL TOTALE COMPLESSIVO, LA % DEL PAGATO È CALCOLATA RISPETTO ALLA MASSA SPENDIBILE

Capitolo IV

GESTIONE DELL'ENTRATA

- Sommario: — 1. **Considerazioni generali:** 1.1 *Profili finanziari e normativi*; 1.2 *Aspetti della struttura del bilancio*; 1.3 *Note sulla gestione dell'entrata da acquisire mediante le vendite e le dismissioni dei beni del patrimonio dello Stato*.
2. **Profili della gestione di cassa:** 2.1 *Previsioni e incassi. Andamenti d'insieme*; 2.2 *Incassi tributari*; 2.3 *Incassi extratributari*; 2.4 *Gli incassi del settore statale*.
3. **La gestione di competenza:** 3.1 *Previsioni e accertamenti*; 3.2 *Le entrate finali*; 3.2.1 *Andamenti d'insieme*; 3.2.2 *Imposte dirette*; 3.2.3 *Imposte indirette*; 3.2.4 *Altre imposte indirette*; 3.2.5 *Entrate extra-tributarie*.
4. **Profili di riscossione dei ruoli e dei residui attivi.**

1. Considerazioni generali

1.1 *Profili finanziari* e normativi*

a) Gli accertamenti finali (512.711 miliardi; 456.995 nel 1991 e 410.300 nel 1990) sono pari al 100,8% delle previsioni iniziali (98,9% nel 1991 e 104% nel 1990) ed al 101% delle definitive (98,2% e 97,3%).

Gli incassi finali (495.106 miliardi; 441.050 e 410.127 miliardi negli anni precedenti) realizzano le previsioni iniziali per il 99% (96,8% e 106%) e quelle definitive per il 99,4% (95,8% e 96,8% negli esercizi 1991 e 1990). Si registrano accertamenti tributari pari a 423.809 miliardi (374.658 e 330.135) con un indice di realizzo del 101,5% rispetto alle previsioni iniziali (96,5% e 101,6% negli anni precedenti) e del 100,9% rispetto a quelle definitive (98,4% e 97,6%). Gli omologhi versamenti, pari a 409.312 miliardi (355.970 e 323.693), realizzano per il 99,6% sia l'obiettivo iniziale (93,2% e 101,6% negli anni precedenti), sia quello finale (94,8% e 96%).

La dinamica degli accertamenti e degli incassi è doppia rispetto a quella del PIL nominale (5,7%): gli accertamenti aumentano del 12,2% (11,4% nel 1991 e 14,1% nel 1990) e gli incassi del 12,3% (7,5% e 18,4% nei precedenti esercizi).

Si registra tra l'altro il miglioramento del rapporto fra obiettivi e risultati di cassa. Ma deve tenersi conto della qualità del gettito (costituito per quasi il 6% da proventi temporanei), che indica come nell'esercizio sia stato sfiorato il limite di governabilità dell'entrata; limite dal quale, peraltro, è stata generata una spinta verso nuove ipotesi di gestibilità del sistema fiscale nonché di riordino della finanza pubblica. L'introduzione nella decisione di bilancio '92 e nella legislazione della prima parte dell'anno, sul versante della spesa, di oneri permanenti non coperti dalla crescita parallela dell'entrata ordinaria, si è rivelata particolarmente nociva appunto in quanto da porre a confronto con l'eccezionale volume iniziale dei proventi temporanei, in parte aleatori, iscritti in bilancio.

b) La grave crisi dei conti pubblici esplosa nel 1992 ha reso prioritario il raccordo fra il volume programmato delle risorse da acquisire e le prospettive del gettito finale. Ciò in quanto la copertura dei cospicui maggiori oneri correnti previsti dalla finanziaria '92 era fondata in prevalenza sulla crescita dell'entrata (24.330 miliardi, al netto dei 15.000 attesi dalle privatizzazioni). L'obiettivo è stato realizzato mediante interventi in corso di esercizio sulla evoluzione tendenziale. Ma l'eccezionale ricorso agli inter-

* I dati fra parentesi, non accompagnati da indicazioni sugli esercizi di riferimento, riguardano l'esercizio in corso e/o quelli immediatamente precedenti.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

venti di natura «una tantum» ha espresso la capacità produttiva di una politica tributaria di emergenza, di per sé debole e inadeguata rispetto ai necessari obiettivi di rientro, che impongono invece misure idonee a dare introiti permanenti, da graduare sulla possibile massima ricettività del sistema economico. Quest'ultima esigenza è stata ribadita dalla Corte, nella terza relazione quadrimestrale al Parlamento sulle leggi emanate nel 1992, nel rilevare la distanza, nonostante la prevista produttività della manovra '93 che introduce modifiche strutturali anche nell'area fiscale, tra i saldi netti da finanziare a legislazione vigente nei prossimi anni e gli omologhi dati programmatici.

La gestione di tesoreria, poi, caratterizzata dal 1988 da andamenti negativi, ha registrato anche quest'anno incassi inferiori alle uscite. Il saldo è cresciuto del 163% ed ha registrato in termini assoluti (oltre 32.000 miliardi) l'incremento più elevato del decennio. La carenza di efficienti criteri di autofinanziamento in aree qualificate di intervento (tra le altre: in quella previdenziale, sanitaria, e delle aziende autonome) ha continuato a produrre incassi non adeguati rispetto ad oneri che non si riesce a comprimere (paragrafo 2.4).

Il sostegno immediato all'entrata è stato individuato dalla manovra infrannuale (D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359) essenzialmente nell'integrazione delle misure temporanee (già presenti in misura consistente nella manovra iniziale): gli obiettivi di graduale risanamento sono stati affidati nella medesima sede normativa a prime misure di natura strutturale. Al risultato finale ha contribuito, poi, il provvedimento collegato alla finanziaria '93 (D.L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438), che ha sensibilmente migliorato le potenzialità del rendimento IRPEF con decorrenza 1° gennaio 1992. Le situazioni che hanno orientato la politica dell'entrata temporanea sono illustrate più dettagliatamente nel punto seguente:

Le manovre adottate ad esercizio avanzato, nel proporsi di rivedere talune componenti a rischio dell'entrata e della spesa, hanno conferito al 1992 un ruolo di transizione verso nuovi modelli di gestione del bilancio, del settore statale e del settore pubblico allargato. I risultati attesi dalla complessa manovra del 1993, che appare intesa, tra l'altro, a razionalizzare la politica tributaria e contributiva, assumono però l'attenuazione dell'aleatorietà dell'entrata ordinaria e del progredire dell'evasione: patologie che, ove persistessero, creerebbero ulteriori e meno gestibili difficoltà di avviare le manovre annuali.

Il quadro che si va delineando, fa temere (anche per i ritardi nell'attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria) che il sistema fiscale, nonostante le recenti modifiche, prospetti ancora (specie nel settore previdenziale e in quello sanitario) caratteri strutturali non del tutto idonei al risanamento della finanza pubblica.

Peraltro, la legge n. 438/1992 ha introdotto un criterio di calcolo degli imponibili (minimum tax), dal quale è atteso un gettito aggiuntivo di dichiarata provenienza dell'evasione. Questo appare un primo passo per più energiche iniziative e potrebbe indicare l'intento irreversibile di intensificare le misure di contrasto attese alla non rinviabilità di eque soluzioni per il risanamento.

c) Tributi straordinari pari a 29.963 miliardi hanno costituito il risultato di competenza, superiore per circa 1.000 miliardi rispetto agli incassi. È stato quasi realizzato, quindi, l'introito straordinario previsto, stimato nella previsione iniziale in oltre 33.500 miliardi (1): 15.000 con riferimento al programma delle dismissioni mobiliari e immobiliari. La anomala struttura previsionale del 1992 era intesa a superare la difficoltà, manifestatasi nell'esercizio precedente, di rispettare le previsioni iniziali. Ma nel 1992 tale difficoltà si è prospettata nella fase iniziale della gestione: la relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del marzo già quantificava in oltre 30.000 miliardi lo sconfinamento del fabbisogno tendenziale, mentre il gettito dei grandi tributi si manifestava inferiore alle attese, anche al di là degli effetti del ridimensionamento del tasso di crescita programmato per il PIL.

1) Le previsioni di bilancio indicavano in 15.000 miliardi il gettito delle privatizzazioni, in oltre 10.000 quello del condono, previsto dalla legge fiscale di accompagnamento alla finanziaria del 1992 (l. n. 413/92), in 7.600 quello della rivalutazione obbligatoria dei beni d'azienda. Non era quantificata la maggiore entrata proveniente dall'addizionale IRPEF introdotta dalla legge finanziaria.

Le prime misure di correzione (D.L. n. 333/92) sono state adottate ad esercizio avanzato, quando diveniva evidente il venir meno di parte cospicua del gettito atteso dalle dismissioni mobiliari e dalla vendita dei beni immobili (paragrafo 1.3). Le misure del luglio hanno integrato l'entrata di bilancio (specie con la fiscalità sugli immobili e sui depositi di capitali) e quella del settore statale (in particolare con l'aumento della quota contributiva previdenziale a carico del lavoro dipendente e autonomo).

Le previsioni inerenti le «una tantum» hanno superato i 38.000 miliardi al netto della riduzione (da 15.000 a 7.000 miliardi), effettuata con la legge di assestamento, dei proventi attesi dalle privatizzazioni. Il risultato finale ha invece quasi realizzato la previsione iniziale; l'obiettivo di bilancio è stato conseguito con prelievi reperiti nel solo comparto tributario, in settori ritenuti idonei a fornire imponibili che rendessero probabile il reddito aggiuntivo.

I proventi «una tantum» sono derivati, in termini di accertamenti, per circa il 57% dalla manovra iniziale e per la restante parte dalla manovra correttiva del luglio 1992. Sull'accelerazione tributaria diretta (+20%: 41.225 miliardi) il gettito temporaneo ha influito per oltre il 65% il dato composto per il 47% dai proventi della manovra correttiva (12.314 miliardi) del luglio. Anche il corrispondente incremento nella gestione di cassa (+21%: 39.827 miliardi) è dovuto alle «una tantum» per il 65% circa, costituito per il 48% dai flussi della manovra aggiuntiva.

L'incoerenza della finanza straordinaria rispetto alle concomitanti sollecitazioni della questione fiscale è stata temperata, nella manovra infrannuale, dal significato poi conferito al tributo che ha dato un alto rendimento (imposta straordinaria sugli immobili - ISI -). L'imposta ha sperimentato la produttività di nuove aree imponibili e l'ipotesi di acquisire un gettito permanente nel quadro del rinnovo dell'imposizione fiscale sui beni immobili. L'obiettivo è stato realizzato in parte con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 («Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di finanza territoriale») che ha istituito, a decorrere dall'anno 1993, l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e contestualmente soppresso l'INVIM e l'ILOR sugli immobili e stabilito l'indeducibilità dell'ILOR dall'IRPEF.

La delega è stata attuata con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 che ha posto le regole di gestione dell'ICI, sebbene non siano state superate le incertezze sui criteri di calcolo adottati per la quantificazione dell'introito.

La manovra infrannuale ha pertanto avviato un processo di revisione strutturale dell'entrata erariale e di quella territoriale che in prospettiva potrebbe ripercuotersi positivamente sul risultato complessivo della finanza pubblica.

d) L'interazione fra la criticità della situazione economica manifestatasi nel Paese nel corso dell'esercizio ed il ritardo degli interventi di correzione (che ha concorso ad accrescere il peso degli interessi) ha determinato il paradosso di un gettito inadeguato alle esigenze di spesa pur in presenza di un sensibile aumento della pressione tributaria che risulta ora superiore a quella media CEE. La pressione tributaria aumenta infatti di quasi due punti (dal 26,25% del PIL al 28,11%), in una misura sensibilmente superiore rispetto al 1991 ed agli anni precedenti (+0,60% nel 1990 e +0,76% nel 1989). Particolarmente elevato è l'incremento nell'area impositiva diretta ove raggiunge il 16,4% e inverte la tendenza al riequilibrio fra le componenti della fiscalità tributaria. Risulta pertanto confermata l'ipotesi, formulata nella precedente relazione, circa la temporaneità del riequilibrio realizzato lo scorso anno, quando già si profilavano i presupposti del risultato attuale che, mentre non delude le previsioni di bilancio, denota l'aggravarsi della crisi e comporta l'allontanamento dalla struttura tributaria prevalente nella Comunità.

L'andamento delle imposte dirette, in particolare, mostra i difetti strutturali di un sistema tributario che non riesce a esprimere equilibrati meccanismi di prelievo basati su efficienti criteri di ampliamento della base imponibile. Tali criteri non possono rinvenirsi nella moltiplicazione delle norme, spesso di difficile interpretazione e rivelatesi più volte idonee ad alimentare piuttosto che a combattere l'evasione. L'adozione di misure deterrenti diviene pertanto indilazionabile nelle fasi di attuazione della convergenza comunitaria. Va considerato inoltre, per il più significativo tributo dell'area indiretta che registra una caduta per il gettito relativo agli scambi interni, che i legami con il contesto comunitario sono operativi da quest'anno.

1.2 Aspetti della struttura del bilancio

a) La gestione del 1992 ha confermato che l'imprecisa quantificazione delle stime iniziali concorre a rendere non effettiva la copertura della spesa.

Per i tributi diretti, in particolare, la sovrastima iniziale dei proventi IRPEG e ILOR — esposta nel progetto di assestamento del bilancio — è risultata di dimensioni elevate (pari, rispettivamente, al 12,6% e al 18,1%). Anche le previsioni IRPEF hanno esposto una sovrastima (pari al 3%) resa più preoccupante dall'incidenza del tributo sull'entrata tributaria complessiva. La legge di assestamento (l. 23 ottobre 1992, n. 419) ha poi confermato il ridimensionamento del gettito IRPEF nonostante le revisioni apportate, con la manovra di settembre, alla curva delle aliquote, alla disciplina sul «fiscal drag» e al criterio di calcolo degli oneri deducibili, con decorrenza dal precedente 1° gennaio.

Il perfezionamento delle tecniche di quantificazione è necessario per ogni disposizione inerente l'entrata. In particolare, gli oneri connessi a minori entrate vanno autorizzati sulla base di ragionevoli indicazioni sull'impatto sui saldi di bilancio e sul fabbisogno; le innovazioni legislative inerenti alle minori entrate inoltre, richiedono la opportuna tempestività che eviti il rischio di maggiori oneri (2).

La consapevolezza di dover più congruamente quantificare le poste attive di bilancio è in parte emersa nella manovra del 1993; l'iscrizione in bilancio «per memoria», ad esempio, dei proventi attesi dalle dismissioni patrimoniali è un sintomo della maggiore prudenza previsionale adottata. Permangono tuttavia incertezze sul rendimento di alcune innovazioni fiscali (minimum tax, trasformazione delle deduzioni dai redditi imponibili in detrazioni d'imposta ed altre), che sollecitano un più preciso quadro informativo sui presupposti quantitativi dei nuovi introiti, inerenti anche la platea dei contribuenti.

b) La crescita elevatissima dei residui attivi nell'area tributaria (86% nel periodo 1989-92 — da 51.568 a 95.708,7 miliardi — e +18% nel 1992 — 14.497 miliardi —) esprime la consolidata patologia della mancata traduzione in incassi di un imponente volume di risorse accertate a consuntivo. Il rallentamento nella crescita dei residui attivi, registratosi nel 1992 per effetto del condono, sembra destinato ad essere soltanto temporaneo e non autorizza pertanto a ritenere avviato il percorso verso il superamento del problema.

Nel settore tributario lo scostamento annuale fra accertamenti e versamenti di competenza oscilla in permanenza attorno al 10% (10,8% nel 1991 pari a 40.485 miliardi; 10,3% nel 1992, pari a 43.541 miliardi — il dato è influenzato dai proventi straordinari); e ciò comporta, di per sé, un elevato costo per il maggior debito da remunerare. I versamenti effettuati sulla massa dei residui di natura tributaria, inoltre, difficilmente superano il 40% annuo (36,8% nel 1991; 35,7% nel 1992) e pertanto si manifesta una costante differenza tra l'ammontare degli accertamenti ed i versamenti totali (inclusi quelli sui residui) come risulta dalla serie storica decennale inerente il gettito tributario. Nel periodo 1989-92 lo scarto medio permanente fra le indicate grandezze (accertamenti e versamenti totali) è stato sul 3,7%, pari, in termini assoluti, ad oltre 50.000 miliardi (la differenza registratasi nel 1992 è di 14.500 miliardi nonostante l'influenza dell'introito straordinario, caratterizzato per la contemporaneità delle fasi di acquisizione dell'entrata). I residui divengono così, considerati in un arco pluriennale, un «gettito mancato» piuttosto che un gettito differito e comportano un peso crescente sul fabbisogno. Risulta pertanto sminuito per l'entrata il ruolo del bilancio di competenza che rappresenta in modo parziale le aspettative di cassa, sia pure differite, e produce effetti distorsivi sulla illustrazione dei risultati inerenti alla gestione dell'entrata tributaria, gonfiata in termini di competenza rispetto alle concrete prospettive di incasso.

Fra le cause che concorrono a rendere più difficile la situazione è particolarmente significativa quella che riguarda la riscossione dei ruoli (paragrafo 4). I relativi versamenti annuali, come segnalato nella precedente relazione, sono di importo assai limitato rispetto alla competenza nonché minimo rispetto alla

2) Il tema, più volte prospettato dalla Corte, stato sottolineato nella relazione al parlamento sulle leggi approvate nel secondo quadrimestre del 1992, anche con riferimento alla riduzione delle tasse di concessione governativa per l'iscrizione delle società nel registro delle imprese, in attuazione della direttiva CEE n. 69/335. Quest'ultima rettifica determina un minore introito permanente quantificato in 600 miliardi per anno, ma potrebbe comportare un onere elevato per le quote relative agli anni decorsi, nell'ipotesi di pronuncia di condanna della Corte di giustizia CEE.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

massa dei residui pregressi (gli incassi sui ruoli IRPEF hanno raggiunto il 17,6% nel 1991 a fronte dei 4.500 miliardi accertati ed il 3,7% sui residui iniziali, pari a circa 12.500 miliardi; i dati del 1992 sono rispettivamente allocati sul 14,5% e sul 3,6%) e talvolta irrilevante rispetto alle previsioni (gli incassi sui ruoli IVA sono stati pari allo 0,8% dei 3.370 miliardi previsti nel 1991 ed al 2,2% dei 1.517 accertati nel 1992).

L'esigenza di evitare squilibri di gestione impone la coerenza fra le previsioni iniziali di competenza (alle quali si collega il programma di spesa), le previsioni definitive, gli accertamenti ed i relativi incassi. Vanno pertanto individuati rimedi per conferire al documento di bilancio una più concreta rappresentatività degli obiettivi formulati rispetto ai possibili risultati di cassa. Un primo rimedio potrebbe essere visto nell'istituzione di specifici capitoli per la quota di gettito affidata ai ruoli. I relativi dati dovrebbero essere distinti da quelli che formano le previsioni iniziali di competenza. È indifferibile inoltre la decisa revisione dei criteri di riscossione dei ruoli accanto ad un severo regime sanzionatorio.

c) Nel comparto extra-tributario si prospettano esigenze espositive, nel bilancio e nel rendiconto, di natura diversa da quella illustrata nel punto precedente. È infatti iscritta in bilancio una notevole quantità di voci (circa 450, la metà è iscritta per memoria) che non espone le reali potenzialità di gettito e l'impiego al meglio delle capacità di accertamento presso i diversi centri di gestione dell'entrata. Quest'ultimo profilo, in particolare, è rilevante anche allo scopo di individuare i costi amministrativi e finanziari in relazione all'entità dei proventi; ciò nella prospettiva di razionalizzare i criteri di gestione dell'entrata extra-tributaria e di migliorarne il rendimento. Sul punto la Corte ha avviato un'istruttoria.

Un primo risultato potrebbe venire dalla elaborazione di prospetti riassuntivi per rubriche. Verrebbe così meglio evidenziate le stime (di competenza e di cassa), e sarebbe possibile elaborare programmi di entrata distinti per centri di gestione. I documenti contabili consentirebbero così di individuare con maggiore organicità le responsabilità gestorie conseguenti ai previsti flussi di introiti.

Oltre duecento capitoli sono in media iscritti per memoria e prospettano a consuntivo, come emerso da una elaborazione effettuata dalla Corte per il periodo 1989-91, rendimenti:

- permanenti e di importo costante ed elevato;
- permanenti, ma per importi irrilevanti o limitati;
- pari a zero.

I rendimenti pari a zero riguardano circa un terzo dei capitoli. Gli eventuali accertamenti in tali ultimi capitoli negli esercizi successivi risultano di entità contenuta (dalle decine alle centinaia di migliaia di lire).

Gli andamenti della gestione extra-tributaria concernente i capitoli iscritti per memoria mostrano pertanto che per una parte significativa delle relative entrate deve assumersi operante un quadro normativo o un regime obbligatorio capaci di dare un gettito costante e non casuale. Appare pertanto auspicabile l'iscrizione in bilancio di stime, anche prudenziali, per tali poste; ciò potrebbe stimolare l'attività di accertamento che andrebbe effettuata sulla base di un programma di acquisizioni per ciascun centro di gestione. Il tema si pone tra l'altro per la categoria settima («Proventi dei servizi pubblici minori»; nel 1991 40 capitoli su 87 sono iscritti per memoria), per la categoria ottava («Proventi dei beni dello Stato» - 8 capitoli per memoria su 28 -) e per la categoria undicesima («Recuperi, rimborsi e contributi» - 107 capitoli per memoria su 206). I prospetti nn. 1, 2 e 3 illustrano i risultati della gestione dei capitoli iscritti per memoria distribuiti per rubriche e per rendimenti e mostrano il rilievo (e le potenzialità da ricercare) di tale quota dell'entrata: i relativi versamenti di competenza, infatti, sono risultati pari nel 1989 al 30% (2.831 miliardi) di quelli acquisiti nel titolo II (al netto degli introiti imputabili all'assistenza sanitaria, alle ritenute e alle risorse proprie); il dato è stato sul 23% e sul 39% negli anni successivi con introiti pari, rispettivamente, a 4.520 e a 5.243 miliardi. I relativi incassi hanno avuto andamenti paralleli (prospetti nn. 4, 5 e 6).

1.3 Note sulla gestione dell'entrata da acquisire mediante le vendite e le dismissioni dei beni del patrimonio dello Stato

La manovra del 1992 ha assegnato un ruolo determinante alla politica delle privatizzazioni, ritenuta idonea ad assicurare in breve tempo il miglioramento dell'entrata finale, la riduzione dello stock del debito, il contenimento della spesa correlata al minore ricorso al mercato. La affidabilità riposta in sede previsionale nella rapida realizzazione del progetto è provata dalla iscrizione in bilancio, nel capitolo 4010, di

proventi per 15.000 miliardi – pari a circa l'1% del PIL programmatico ed al 3,6% delle stime iniziali di cassa dell'entrata finale – prima della legge che ha autorizzato l'avvio del progetto (l. 29 gennaio 1992, n. 35). Il gettito prefigurato costituiva pertanto una quota essenziale per la copertura della manovra '92-'94, sorretta sul punto, all'epoca del varo della legge finanziaria, dal decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386.

L'analisi delle ipotesi di fattibilità delle dismissioni mobiliari ha invece prospettato le sensibili difficoltà, (previste dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 1990), di realizzare in tempi ravvicinati la revisione operativa di vasti settori dell'economia nei quali la prolungata presenza pubblica aveva consolidato situazioni non agevolmente convertibili alla logica privatistica. I limiti di ricettività del mercato, la notevole difficoltà di individuare i criteri per effettuare congrue valutazioni delle attività da dismettere, accanto ad incertezze sul ruolo da conservare alla parte pubblica, hanno concorso ad incrinare la fiducia governativa riposta nella realizzabilità del progetto.

La trasformazione in società per azioni degli enti di gestione e di altri enti pubblici, effettuata con il D.L. n. 333/'92, ha contribuito a chiarire che l'avvio delle dismissioni richiedeva risorse ingenti per ricapitalizzare le aziende in precarie condizioni economiche e per costruire le precondizioni minimali necessarie ad accedere alle regole privatistiche di gestione ed a rafforzare le potenzialità del mercato mobiliare.

Le palesi difficoltà di superare in tempi brevi gli ostacoli emersi hanno pertanto annullato per il 1992 gli introiti attesi dalle dismissioni mobiliari. Si rinvia, per una più approfondita analisi dell'argomento, al capitolo VI nel quale sono illustrate le vicende di natura legislativa e amministrativa che hanno caratterizzato l'evoluzione del processo durante l'esercizio.

Minori ostacoli apparivano opporsi al progetto inerente alle vendite del patrimonio immobiliare dello Stato. Questa parte del progetto era stata infatti considerata da due distinti complessi di norme: il primo incluso nella legge n. 412/'91 (di accompagnamento alla finanziaria 1992) ed il secondo nella legge n. 35/'92.

La l. n. 412 prevedeva forme di gestione produttiva degli immobili, appartenenti alla categoria degli «alloggi di edilizia residenziale pubblica» (articolo 28) intese al prevalente obiettivo delle alienazioni. La norma considerava gli alloggi di proprietà dello Stato e degli enti pubblici, ma faceva supporre soltanto proventi residuali al bilancio statale. La prevista «facoltà di utilizzare parte dei ricavi per il ripiano del deficit finanziario», limitava a priori le possibilità di influire efficacemente sul contenimento del deficit. I risultati finanziari erano inoltre ridotti dalla prevista esenzione dall'INVIM (che rimane operativa per dieci anni, anche dopo il ricordato D.L. 504/'92, sulla base dei valori imponibili rapportati al 31 dicembre 1992) e dalle imposte ipotecarie inerenti alle operazioni di trasferimento delle proprietà. Gli effetti delle esenzioni fiscali, tuttora non quantificati, comporteranno una riduzione dell'entrata statale maggiore degli eventuali introiti di bilancio; gli alloggi di proprietà dello Stato rappresentano infatti soltanto una parte di quelli alienabili mentre le esenzioni fiscali si applicano al più ampio complesso immobiliare considerato dalla legge.

La legge n. 35/'92 (articolo 2) prospettava invece più concrete e consistenti aspettative di gettito. Le procedure di ricognizione dei beni vendibili risultavano già in fase avanzata nel gennaio 1992, poiché a fine 1989 la SOGEI aveva completato la ricognizione dell'intera consistenza del compendio immobiliare dello Stato, inclusa la quota inerente al patrimonio disponibile. Una problematica di più difficile soluzione era costituita dalla rilevazione dei prezzi di mercato, considerati nell'indagine della SOGEI sulla base dei dati UTE aggiornati al 1982. Le disfunzioni dell'amministrazione finanziaria hanno rivelato l'inadeguatezza e la non attendibilità delle valutazioni.

Anche sul versante immobiliare, pertanto, il processo di dismissioni non ha dato risultati. La Corte ha in corso un'istruttoria che ha finora permesso di acquisire qualche elemento sulle circostanze che hanno reso sterile anche tale filone di entrata. Su tali circostanze si riferisce nel capitolo IX, in sede di analisi della gestione del Ministero delle finanze.

L'insieme delle situazioni riferite ha in un primo tempo determinato il ridimensionamento delle previsioni iniziali nel progetto di assestamento del bilancio, mentre un gettito residuo, pari a 7.000 miliardi, era ancora considerato nella manovra infrannuale adottata con la legge n. 359/'92. La prospettiva della difficoltà di realizzare anche tale ultimo introito ha indotto a recuperare i 15.000 miliardi attesi dalle privatizzazioni tramite la leva fiscale che ha agito anche sul gettito ordinario (l. n. 438/'92).

Per l'esercizio in corso, con l'iscrizione in bilancio per memoria del capitolo inerente alle privatizzazioni, si è preso atto dell'aleatorietà dei relativi proventi e sono state recepite le indicazioni fornite dal Senato con la risoluzione (Doc. LXXXIV) del 30 settembre 1992. Tale documento, nell'esprimersi sul DPEF.1993-1995, ha formulato anche la regola della riduzione del saldo netto da finanziare «in corrispondenza e nella stessa misura all'accertamento delle entrate aggiuntive per alienazioni patrimoniali» con il proposito di agire direttamente sulla consistenza del debito.

Coerente con la risoluzione parlamentare appare la proposta governativa che mira ad istituire un «fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato». Il relativo disegno di legge (A.C. 1701), dell'ottobre del 1992, risulta in fase di discussione. L'iniziativa è diretta a creare uno strumento di trasparenza per destinare i ricavi delle dismissioni alla riduzione dell'indebitamento. Obiettivo che si prevede di realizzare assegnando al fondo la finalità esclusiva di acquisire sul mercato titoli del debito pubblico per «l'immediato annullamento».

2. Profili della gestione di cassa

2.1 Previsioni e incassi. Andamenti d'insieme

Gli incassi finali, con una crescita (12,3%; 7,5% e 18,4% nel 1991 e nel 1990) pari ad oltre il doppio della dinamica del prodotto, mancano le previsioni iniziali per lo 0,7% (5.000 miliardi) e registrano, da tale angolo di osservazione, un netto miglioramento; nel 1991 il risultato di cassa è stato inferiore alle previsioni del 3,2% con minori introiti pari a 14.400 miliardi. Al netto degli incassi «*una tantum*», più che quintuplicatisi nel 1992 (29.034 miliardi; 5.261 nel 1991), l'incremento è del 6,9%.

Il gettito tributario, che comprende la totalità dei proventi temporanei, aumenta del 15% (10% e 14,4%) mentre quello extra-tributario conferma la tendenza al peggioramento registratasi nei precedenti esercizi con una crescita contenuta (4%; 5% e 36,1%).

Il progetto di adeguamento alla struttura comunitaria dell'entrata, avviato con il DPEF del 1988, ha mostrato le scarse prospettive di tradursi in realtà e l'illusorietà dei progressi manifestatisi nello scorso esercizio con il temporaneo avvicinamento del gettito diretto a quello indiretto.

Gli incassi diretti (238.628 miliardi) aumentano infatti del 21% (7% e 13%) e risultano pari al 15,83% del PIL (13,99% e 14,04%); quelli indiretti (170.685 miliardi) crescono del 7,5% (13,9% e 16,5%) e risultano pari all' 11,32% del prodotto (11,12% e 10,6%). Il divario, in termini di cassa, aumenta di oltre un punto e mezzo (4,51%; 2,87% nel 1991).

2.2 Incassi tributari

Gli introiti temporanei, pari al 6,8% di quelli tributari complessivi (1,9% del PIL), sono derivati per il 23,9% dall'imposta sugli immobili (6.934 miliardi), per il 18,1% dalla tassazione dei depositi bancari, dei conti correnti e dei certificati di deposito (5.258 miliardi), per il 37,5% dal condono tributario (10.903 miliardi; 2.622 dall'imposizione indiretta) e per il 17,7% dalla rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa (5.143 miliardi; al medesimo titolo sono stati acquisiti 1.115 miliardi nel 1991). Sono pure inclusi fra i proventi temporanei i 113 miliardi derivati dal ravvedimento operoso previsto dalla legge 359/1992, che avrebbe dovuto rendere 950 miliardi, quale effetto delle dichiarazioni integrative dei redditi immobiliari, i 552 miliardi prodotti dalla rateizzazione dell'INVIM straordinaria ed i 94 miliardi relativi alla tassazione speciale dei beni di lusso.

L'IRPEG e l'ILOR, con rendimenti inferiori in termini assoluti di quasi 3.400 e di circa 1.000 miliardi rispetto alle previsioni iniziali, forniscono una ulteriore dimostrazione della decrescente affidabilità di tali tributi, che danno rendimenti non adeguati al prodotto e contribuiscono alla criticità del fabbisogno con divari sensibili fra le stime ed i risultati. Gli introiti IRPEG (17.911 miliardi) sono aumentati del 2,3% dal 1990; rispetto allo stesso anno, l'ILOR (18.262 miliardi) include naturalmente la quota

dei residui) è inferiore di quasi 3.500 miliardi e registra una ulteriore caduta del 9,2% (-8% nel 1991). Tali dati confermano sia la disarmonia con gli andamenti dell'economia sia l'inefficacia degli attuali criteri di controllo degli imponibili.

Non distante dalle previsioni iniziali (-0,65%) è il risultato dell'IRPEF (135.845 miliardi), che cresce del 10,6% (13.036 miliardi). Il dato è però da collegare in parte alle misure adottate con la manovra di settembre (cfr. par. 3.2.2.), che hanno influito sia sulle voci fondamentali che compongono il gettito sia sui versamenti di acconto; questi ultimi registrano infatti una lievitazione del 17,3%, superiore di circa sette punti rispetto all'omologo dato del 1991. L'incidenza sugli incassi tributari scende tuttavia al 33,2% (34,5% e 34,4%) e mostra temporanei segni di indebolimento, determinati prevalentemente dall'incidenza delle «*una tantum*» nell'aggregato.

La ripresa dell'imposta sostitutiva sugli interessi e sui redditi da capitale (36.749 miliardi: +14,6%; 6,4% nel 1991) è determinata dall'elevato livello dei tassi sui titoli del debito pubblico che ha sensibilmente accelerato (+36%) il prodotto delle ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (16.121 miliardi; +4.285 rispetto al 1991): il risultato complessivo ha così superato del 4% la previsione iniziale.

Le ritenute sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche hanno reso 2.279 miliardi, pari all'83,7% della previsione di bilancio e flettono del 6,4% rispetto al precedente esercizio, nel quale la crescita dello 0,9%, a fronte di quelle precedenti, pari al 12,4% ed al 19,5%, era già una evidente, ma alquanto congrua espressione della congiuntura economica.

Le imposte indirette registrano una dinamica differenziata nei settori interessati dagli ulteriori inasprimenti definiti con la manovra di luglio (nei comparti del bollo e delle concessioni governative), e non coerente con gli andamenti della competenza. Danno introiti pari a rispettivi 6.610 (+7,6%) e 6.054 miliardi (+101%), che, rispetto alle previsioni assestate, non realizzano l'obiettivo per il bollo (-750 miliardi), ma lo superano per le concessioni governative (+246 miliardi).

L'IVA ha reso 75.063 miliardi e registra la dinamica più contenuta degli ultimi 10 anni (+2,6%; +7,1% e +19,6%). Sconta in parte l'entrata a regime delle nuove modalità di versamento (la legge finanziaria ha introdotto il meccanismo degli acconti che ha sostenuto il gettito nel precedente esercizio), ma fa supporre l'espandersi dell'evasione. Continua a espandersi anche la massa dei residui (lo scostamento tra accertamenti e versamenti di competenza, pari a 10.700 miliardi nel 1991, risulta di 12.503 miliardi nel 1992). Il risultato rimane ancora una volta distante, pertanto, dalle ipotesi di bilancio (-5,3%: 3.946 miliardi); il peso del tributo nei confronti degli incassi indiretti scende al 44% e perde due punti sul 1991 (46%) e cinque punti sul 1990 (48,9%). L'incidenza sugli incassi tributari si riduce al 18,3% (20,6% nel 1991 e 21,1 nel 1990). L'influenza del condono, di importo limitato nell'area dell'imposizione indiretta, sposta di poco le posizioni relative del tributo.

2.3 Incassi extra-tributari

Continua a registrarsi il rilevante scostamento tra le previsioni iniziali (73.679,9 miliardi) e gli incassi (84.354 miliardi). Il comparto opera pertanto quale riserva di gettito che compensa da qualche anno (in particolare a partire dal 1988) i minori introiti in altri comparti contribuendo al miglioramento degli incassi finali. Il risultato supera le stime iniziali per oltre 10.500 miliardi (+14,5%; 16,7% e 21,5% negli anni precedenti).

Risulta rovesciata la tendenza regressiva manifestatasi nel precedente esercizio (-4,8%) con l'aumento degli incassi per il 4%; l'incidenza sui versamenti finali scende tuttavia al 17% (18,4% e 20,7% nel 1990), anche per l'apporto delle misure tributarie temporanee, e quella sul PIL al 5,59% (5,68% e 6,50%).

Regrediscono (49.806 miliardi) gli introiti destinati al fondo sanitario nazionale (-3,6%; +1,5% e +30% nel 1991 e nel 1990), che coprono il 60% dei pagamenti di bilancio (82.997 miliardi) per la sanità (il dato si è collocato sul 60% anche nel 1991 e sul 70,7% nel 1990). Il risultato è attribuito in misura non precisata alla sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 1992, che ha pronunciato l'illegittimità dell'articolo 5, comma 14, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, inerente al regime dei contributi a carico dei lavoratori autonomi; i versamenti INPS sono passati a 39.048 miliardi (39.729 nel 1991) per effetto del

minore importo (da 4.864 a 1.807 miliardi) dei versamenti a saldo, in parte compensati dagli introiti relativi alle quote fiscalizzate (da 782 a 2.094 miliardi). Il contributo dello Stato e delle aziende autonome è passato da 10.524 a 8.598 miliardi.

Il gruppo di voci che riguarda le risorse proprie CEE aumenta del 75% (11,3% e 7,3%) e la quota IVA (8.999 miliardi) cresce del 13,1% (11,7% nel 1991). Passano da 1.268 a 2.187 miliardi le retrocessioni di interessi dalla Banca d'Italia.

Il gettito proveniente dalla gestione dei beni dello Stato ammonta a 404 miliardi (71 sui residui): importo pari al 32,8% delle previsioni iniziali (78% nel 1991 e 71,3% nel 1990) ed al 48,6% di quelle definitive (28,5% e 32%) nonché allo 0,47% (0,43% e 0,35%) degli incassi extra-tributari.

2.4 *Gli incassi del settore statale e la gestione di tesoreria*

Il conto consolidato di cassa del settore statale (3) espone per il 1992 incassi totali pari a 558.689 miliardi secondo la vecchia struttura del conto ed a 541.672 in base alla nuova formulazione. Gli incassi nel settore statale superano del 12,8% (9,6%) quelli di bilancio per un importo pari a 63.583 miliardi (46.566). Gli incassi correnti si attestano su 545.141 miliardi (532.361), quelli di capitale su 8.547 miliardi (4.184) e le partite finanziarie su 5.001 miliardi (5.128).

La nuova struttura del conto riduce quindi del 2,4% gli incassi correnti, dimezza quelli di capitali e lascia pressoché invariate le partite finanziarie. Risulta ridimensionata del 3,1% la consistenza degli incassi totali in conseguenza del trasferimento dal settore statale delle quote relative all'ente ferrovie S.p.A., ai monopoli ed all'Azienda di Stato per i servizi telefonici. La comparabilità dei dati suggerisce quest'anno l'illustrazione di entrambe le formulazioni dei saldi della gestione, limitatamente al comparto («aziende autonome») interessato dalle modifiche.

Il settore «aziende autonome» pertanto, esaminato sulla base della tradizionale impostazione, mostra la stazionarietà degli incassi complessivi, pari a 47.946 miliardi (47.990 nel 1991) e la riduzione di quelli correnti (-1.860 miliardi; da 32.393 a 30.533 miliardi): all'interno di quest'ultimo aggregato la crescita dei proventi dalla vendita di beni e servizi (+ 2.078 miliardi; da 18.753 a 20.831) compensa i minori trasferimenti (-3.514 miliardi; da 11.217 a 7.703). Gli introiti di capitali passano invece da 15.597 a 17.393 miliardi, essenzialmente per i maggiori trasferimenti dal bilancio dello Stato (da 10.750 a 12.213 miliardi). Il saldo di tesoreria nell'aggregato «aziende autonome» risulta quindi raddoppiato (da 8.350 a 17.344 miliardi) per ragioni imputabili essenzialmente alla situazione contingente del settore ferroviario.

Nella versione depurata del conto il fabbisogno delle aziende autonome coperto con mezzi di tesoreria risulta ridimensionato con saldi pari a miliardi 3.218 e 4.999 rispettivamente per il 1991 ed il 1992. Gli incassi totali aumentano dell'1,6% (296 miliardi; da 17.970 a 18.264) e sono trainati dagli incassi correnti che crescono di 1.354 miliardi (da 12.522 a 13.876) per effetto dei ricavi dalla vendita di beni e servizi (+ 18,2%; da 7.473 a 8.832). Diminuiscono invece gli incassi di capitali (da 5.448 a 4.388 miliardi) che riflettono la contrazione dei trasferimenti (da 4.738 a 3.571 miliardi).

Rimangono invariate nelle due versioni del conto le rimanenti poste della gestione. Fra queste si evidenziano quelle caratterizzate dalla criticità delle situazioni gestorie nell'economia generale del settore statale ed espresse dai saldi della gestione di tesoreria.

Il saldo negativo INPS rimane elevato, pur flettendo del 6,7% (da 18.474 a 17.303 miliardi) e stimola ad accelerare il programma di riequilibrio della gestione previdenziale impostato con la legge n. 421/1992 e con il D.L. n. 503/1992. Gli incassi di tesoreria aumentano del 5,7% (da 61.438 a 64.945 miliardi) mentre quelli totali dell'Istituto, crescono del 9,5% (da 205.874 a 225.417 miliardi), in misura superiore rispetto all'incremento delle entrate contributive (+ 7%; da 134.968 miliardi a 144.400).

Si è ripercosso sulla tesoreria per 6.370 miliardi (importo più che quintuplo rispetto al 1991) il peso del servizio del debito, che ha reso insufficienti gli incassi derivanti dalla imputazione al bilancio degli interessi dei BOT in scadenza (40.304 miliardi) rispetto all'onere del pagamento degli interessi relativi ai titoli emessi nell'anno.

La voce «altre partite», infine, registra introiti pari a 24.716 miliardi (27.582 nel 1991) ed espone un saldo negativo eccezionalmente elevato (15.466 miliardi) che, cumulato al dato positivo del precedente anno (9.527 miliardi, rettificato in 7.455 miliardi), conduce lo scostamento di tale voce rispetto al precedente esercizio vicino ai 23.000 miliardi. L'anomala passività, la più alta in dieci anni, determinata in parte dal peggioramento delle poste di entrata, è anche da ricollegare alla rilevante crescita dei trasferimenti alle ferrovie, ai monopoli ed all'azienda di Stato per i servizi telefonici, che continuano pertanto ad incidere sul fabbisogno del settore statale (4).

3. La gestione di competenza

3.1 Previsioni e accertamenti: entrate complessive e accensione di prestiti

Le previsioni finali definitive, pari a 507.855 miliardi risultano ridimensionate di 670 miliardi rispetto a quelle iniziali, nonostante la crescita di 4.044 miliardi imputabile all'assestamento (l. n. 419/1992).

L'incremento delle stime iniziali complessive nell'assestamento è pari alla somma algebrica fra le minori entrate finali (6.996 miliardi) e le maggiori previsioni per accensione di prestiti (11.040 miliardi). Le maggiori stime tributarie (304 miliardi) ed extra-tributarie (701 miliardi) sono state compensate dai minori introiti nel titolo III (8.001 miliardi) costituiti per 8.000 miliardi dalla riduzione dei proventi da privatizzazione.

Gli accertamenti complessivi (716.252 miliardi) raggiungono il 93,8% delle previsioni definitive (98,4 nel 1991 e 90,4 nel 1990) per effetto della minore quota relativa alle accensioni di prestiti (203.540 miliardi) che incide sull'entrata complessiva per il 28,4 (32,3% e 29,4% nei precedenti esercizi), pari al 13,5% del PIL (15,9% e 15,3%). Gli introiti nel titolo IV, diminuiti dell'11,6% (+12,9% nel 1991), rappresentano il 39,7% dell'entrata finale (49,7% nel 1991 e 49% nel 1990) ma non indicano il miglioramento della situazione debitoria. La crescita del debito fluttuante (14%; 2,4% nel 1991) è stata molto alta in un quadro complessivo dell'aumento del ricorso al mercato e del debito, ed ha prospettato esigenze di rimborso a breve, non attenuate dalla raccolta postale che solo verso la fine dell'anno ha registrato cenni di ripresa dopo un andamento tendenzialmente negativo.

3.2 Le entrate finali

3.2.1 Andamenti d'insieme

Nella composizione degli accertamenti finali varia il contributo tributario (423.809 miliardi) passato all'82,7% (81,9% e 80,4%) mentre è stazionario (17%) l'apporto extra-tributario (87.244 miliardi). Perdono significato gli accertamenti nel titolo III, scesi allo 0,3% (1% e 0,95%) per il venir meno dei proventi dalle vendite e dalle dismissioni dei beni del patrimonio dello Stato, avutisi per la prima volta nel 1991 nella fase preliminare del progetto di privatizzazione.

La crescita del 13,1% degli accertamenti tributari (13,5% e 12,3%), realizzata con il contributo dalle manovre di luglio e settembre, è stata tuttavia inferiore rispetto agli esercizi precedenti; al netto delle misure temporanee (29.963 miliardi; 5.201 nel 1991) ma inclusi gli effetti prodotti sull'IRPEF dalla l. n. 438/1992, la caduta sarebbe stata di circa sette punti e la crescita limitata al 6,6%, nonostante gli inasprimenti in entrambi i comparti impositivi.

È tuttavia rovesciato il rapporto fra accertamenti tributari complessivi e previsioni (le stime in eccesso hanno caratterizzato tale settore dell'entrata dal 1989). La previsione iniziale, pressochè confermata con l'assestamento, è stata superata dell'1,4% (6.048 miliardi), mentre nel 1991 gli accertamenti sono stati inferiori del 3,5% (-13.453,1 miliardi).

4) Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il riallineamento tra previsione e risultato è un fatto positivo che non denota peraltro il miglioramento della grave crisi dei conti pubblici. Lo sforzo di rispettare ad ogni costo le stime iniziali si configura tuttavia quale sintomo concreto sulla consapevolezza di dover osservare tale regola anche per l'avvenire per evitare il riprodursi di situazioni prossime al dissesto finanziario.

L'imposizione diretta (247.245 miliardi) sale al 58,3% delle entrate tributarie (55% e 57%) pari al 16,4% del PIL (14,4% e 14,3%) ed assume un ruolo determinante nella crescita della pressione tributaria erariale (dal 26,25% al 28,11%). Risulta radicalmente modificata la distribuzione del carico tributario che soltanto nel precedente esercizio aveva mostrato la tendenza al riequilibrio fra gettito diretto e indiretto. L'incidenza di quest'ultimo (176.564 miliardi) scende invece al 41,7% (45% nel 1991 e 43% nel 1990) sull'entrata tributaria e all'11,71% (11,81% e 10,86) sul PIL. Il divario, in termini di pressione erariale, sale dal 2,62% del PIL al 4,7%.

La crescita delle imposte dirette, pari al 20% (9,5% nel 1991 e 11,1% nel 1990) è la più elevata del decennio e supera di 7.384 miliardi la previsione iniziale. Al netto dei proventi «una tantum» (26.388 miliardi; 1.129 nel 1991) l'incremento si ferma al 7,8%. Risulta sensibilmente accentuata la disomogeneità di rendimento dei tributi dell'area, che fornisce una prova ulteriore dell'inadeguatezza del vigente sistema tributario rispetto alle necessità di copertura dagli oneri di bilancio.

Le imposte indirette crescono del 4,7% (18,8% e 13,8%): il dato tiene conto della compensazione tra l'INVIM straordinaria (4.071 miliardi) del 1991 e le entrate temporanee dell'anno (3.575 miliardi). Si registra pertanto il crollo del prodotto fiscale nel settore, che peraltro ha fruito di inasprimenti in segmenti tributari (concessioni governative, bollo, lotto) che hanno dato una risposta positiva. La conservazione dei ritmi di crescita per tali introiti non appare però in concreto prefigurabile; il possibile superamento del limite di tollerabilità potrebbe deprimere il rendimento e alimentare nuove forme di evasione da contrastare mediante controlli capillari e costosi.

3.2.2 Imposte dirette

La dinamica degli accertamenti IRPEF (140.753 miliardi: + 10,3%; + 11,8% nel 1991) supera di quasi cinque punti quella del PIL e, al netto delle «una tantum», accresce l'incidenza nell'area tributaria diretta (63,7%; 61,93% e 60,65%). Con riferimento agli accertamenti non depurati, invece, l'incidenza precipita al 56,9%. Il gettito è influenzato inoltre, in una misura non precisata, dalla retroattività della manovra di settembre per le parti che ridisegnano la curva delle aliquote, dispongono la trasformazione degli oneri deducibili in detrazioni d'imposta e rivedono la fascia dei contribuenti per i quali è conservato il recupero del drenaggio fiscale. Nella clausola di copertura della legge finanziaria 1993 i maggiori introiti attesi da tali norme sono quantificati in 16.500 miliardi, come chiarito nella relazione al Parlamento sulle leggi emanate nel terzo quadrimestre del 1992: ciò fa intravedere le ulteriori difficoltà che vi sarebbero state per il 1992 ed i timori che si profilano per il 1993. Anche il tributo di più sicuro affidamento segnala quindi difficoltà di tenuta e sollecita l'urgenza del contrasto all'evasione e l'indilazionabilità del riassetto della legislazione tributaria e del sistema dei controlli.

Gli accertamenti alla fonte sul reddito da lavoro dipendente superano i 100.000 miliardi ed il livello dello scorso anno (71%; 70,5 nel 1991); risulta modificato il tradizionale andamento fra settore privato (75.329 miliardi: 10,2%; 15,7% nel 1991) e settore pubblico (24.771 miliardi: 12,9%; 10,9% nel 1991), che include le ritenute versate dalle aziende autonome e dall'ente ferrovie dello Stato. Il nuovo andamento trova una parziale spiegazione nell'aumento dell'occupazione pubblica (+0,4%: 14.500 unità) a fronte della contrazione nell'area privata (-0,5%: 81.200 unità). L'occupazione nel settore pubblico è stata pari al 22,92% (22,65% nel 1991) di quella dipendente complessiva.

Le ritenute di acconto per i redditi da lavoro autonomo sono state pari a 12.035 miliardi (+5%); risulta così sospeso un periodo di crescita sostenuta (15,7% nel 1991; 14,4% e 12,2% negli anni precedenti). La quota dello specifico gettito rispetto a quello globale del tributo scende dall'8,9% all'8,5% e deriva da un'area di occupazione totale pari al 31,35% (31,76% nel 1991; 31,59% nel 1990) di quella totale. Le unità di lavoro autonomo sono pari a 1.418,7 migliaia (1.524,3 nel 1991) nell'agricoltura, a 1.343,2

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

migliaia (1.346,5 nel 1991) nell'industria ed a 4.521,5 migliaia nei servizi (4.536,8 nel 1991). Il contributo dell'area al prodotto nazionale lordo è indicato, nella relazione generale sulla situazione economica del paese, nel 49,3%.

Gli accertamenti a saldo sono stazionari (6.612 miliardi; 6.596 nel 1991) dopo la notevole flessione (-9%) registratasi lo scorso anno. In sensibile accelerazione risultano i versamenti in acconto (17.206 miliardi; 18,6%) che derivano in parte dalla ricordata manovra correttiva del settembre. L'aggregazione dei flussi da autotassazione non consente di quantificare il tributo per area di occupazione. Poiché le due ultime voci rappresentano il 17% del totale (16,5% nel 1991) si rivela utile l'esposizione più articolata dei proventi nel rendiconto e nei documenti che illustrano gli andamenti della finanza pubblica.

La compensazione ammessa di recente fra le partite attive e passive nella sede della dichiarazione dei redditi non ha prodotto la decelerazione degli accertamenti a saldo e dovrebbe, con l'entrata a regime, migliorare la gestibilità dei rimborsi di limitata entità unitaria: risultato al quale tende anche la recente disciplina sull'assistenza fiscale.

Per l'IRPEG e per l'ILOR risulta accentuato il calo di produttività già manifestatosi in misura allarmante nei precedenti esercizi. La crescita dell'IRPEG (19.344 miliardi) è molto limitata (0,1%) mentre l'ILOR (19.556 miliardi) regredisce dell'11,3% (pari a 2.488 miliardi) e supera di nove punti il precedente dato negativo (-2,4%). Con una dinamica inferiore rispetto a quella del PIL, rispettivamente di 5,6 e di 17 punti percentuali il peso dell'IRPEG sui proventi tributari diretti scende al 7,9% (9,4% nel 1991; 10% e 10,9 negli anni precedenti) e quello dell'ILOR al 7,9% (10,7% nel 1991; 12,3% nel 1990 e 12,4% nel 1989). I risultati vanno naturalmente correlati all'andamento dell'economia ed all'applicazione della l. n. 408 del 1990 che, nel distinguere ai fini ILOR i redditi da lavoro da quelli da capitale (articolo 9, secondo comma), ha esentato dal tributo le piccole imprese. Peraltro il gravissimo divario fra gli andamenti del PIL e dei gettiti richiede con urgenza trasparenti indicazioni sui criteri applicati per individuare gli imponibili. La l. 408/1990 ha già prodotto nel 1991 un ampio risultato depressivo (-5.085 miliardi di scostamento tra le previsioni iniziali e l'assestamento); va al riguardo considerato che i minori introiti connessi alla norma sono stati quantificati, nelle stime governative, in 2.000 miliardi.

L'imposta sostitutiva sui redditi da capitale (36.869 miliardi) registra un'accelerazione (15,6%; 13,7% e 23%) da attribuire soltanto alle ritenute sui titoli di Stato (da 11.836 a 16.121 miliardi; +36,3%); l'andamento delle ritenute bancarie, invece, in flessione marcata nel precedente esercizio (dal +16,3% al -2,9% del 1991), registra variazioni ormai poco rilevanti (-0,1%). Le ritenute sui titoli di Stato superano per la prima volta il gettito delle ritenute bancarie e costituiscono, con maggiori proventi pari a 5.075 miliardi, l'intera crescita dell'imposta sostitutiva. Il dato indica le gravi difficoltà di finanziamento manifestatesi nell'anno e la conseguente necessità del più massiccio ricorso al debito fluttuante (che si riflette con immediatezza sul bilancio, dato che gli oneri per interessi e le relative ritenute sono contabilizzate all'atto dell'emissione). Sono aumentate del 29% le ritenute relative a titoli e depositi corrisposti dai soggetti non residenti (da 55,8 a 71,9 miliardi).

La stabilità delle ritenute bancarie, in un quadro di oscillazione verso l'alto dei tassi di interesse per oltre la metà dell'anno, denota il persistere di difficoltà nella raccolta, anche per la propensione al ridimensionamento del risparmio in un contesto di più moderata crescita dei consumi (7,7%; 9,2% nel 1991), nonostante la riduzione del livello medio dei prezzi (dal 6,4% al 5,4%).

Il gettito del 1992 della rivalutazione dei beni aziendali e dell'emersione dei fondi in sospensione d'imposta (5.282 miliardi), assieme a quello del precedente esercizio (1.129,4 miliardi), raggiunge il 76% della previsione (8.400 miliardi) posta alla base della manovra del 1991. Le stime del 1992, inoltre, quantificate in bilancio in 7.600 miliardi e assestate in 6.000 miliardi, sono state mancate, rispettivamente, per il 31% e per il 12% (l'imposta è stata resa obbligatoria dalla legge n. 413/1991).

L'imposta sostitutiva sulle plusvalenze da cessioni a titolo oneroso delle azioni, istituita con il D.L. n. 27/1991, convertito nella l. 102/1991 (sospesa per un anno nello scorso settembre dal D.L. n. 372/1992, convertito in l. n. 429/1992, fino al riordino del trattamento tributario delle rendite finanziarie previsto dalla legge n. 408/1990) ha reso 221 miliardi (+22%) a fronte dei 600 iscritti in bilancio e dei 300 assestati.

Gli accertamenti sugli utili attribuiti dalle persone giuridiche (2.291 miliardi) registrano una ulteriore caduta (-6,1%: +0,3% nel 1991 e +11,5% nel 1990), determinata in prevalenza dagli andamenti recessivi del tributo nel maggio e nel dicembre.

3.3.2 Imposte indirette

La crescita pari al 3,9% (da 113.070 a 117.477 miliardi), a fronte del precedente incremento del 18%, segnala una crisi grave nel comparto delle tasse e delle imposte sugli affari.

Sul risultato non ha influito significativamente il venir meno del gettito temporaneo costituito dall'IN-VIM straordinaria (4.071 miliardi) dato che le «una tantum» del 1992 (3.574 miliardi) hanno quasi compensato l'introito aggiuntivo dello scorso anno. Hanno influito invece gli accertamenti IVA del 1991 in acconto sul 1992, che hanno consumato risorse (4.200 miliardi) irripetibili migliorando il gettito dell'anno precedente, ma riflettendosi negativamente sull'esercizio successivo, nel quale è entrato a regime il nuovo termine di pagamento. Si rivela pertanto il limite congiunturale degli acconti: gli effetti di episodi relativi a più tributi, anche nell'area diretta, cumulatisi nell'esercizio, hanno concorso a determinare una situazione di difficoltà per l'entrata finale.

L'IVA, quale tributo più rappresentativo nella categoria, espone accertamenti pari a 78.596 miliardi e una crescita del 2,5% (10,9% e 11,5%) al netto dei rimborsi (12.822 miliardi: il dato è fornito dal ministero delle finanze) e delle somme devolute alla CEE (8.772 miliardi; 8.341 e 7.125 nel 1991 e nel 1990): la più contenuta negli ultimi dieci anni.

Il gettito, pari al 5,2% del PIL (5,3% e 5,2%), costituisce il 66,9% (67,8% e 72%) dei proventi nella categoria, il 44,5% degli accertamenti indiretti (45,5 nel 1991 e 48,7 nel 1990) ed il 18,5% dell'aggregato tributario (20,2% nel 1991 e 20,9 nel 1990).

La progressiva perdita di peso del tributo, che si discosta sensibilmente dalla dinamica del PIL e dall'andamento dell'economia sollecita iniziative per più efficaci misure di contrasto all'evasione, anche mediante stime meglio calibrate sulle probabilità di evoluzione dell'economia. L'incidenza dell'evasione potrebbe così essere calcolata con margini più congrui di attendibilità e potrebbe essere agevolata la selezione dei settori maggiormente interessati dalla patologia. Va anche tenuto conto, ai fini di più avvertibili sanzioni, che l'IVA il tributo nel quale si configurano gli estremi per comportamenti illeciti, in particolare nelle ipotesi di mancato versamento delle somme acquisite e trasferite sui prezzi. La riduzione del numero delle aliquote, effettuata con il D.L. 31 dicembre 1992, n. 513, riprodotta nei DD.LL. n. 47/1993 e n. 131/1993 in applicazione dei principi comunitari adottati con la direttiva n. 77/92, dovrebbe migliorare il quadro ricognitivo del gettito potenziale.

Tali operazioni, in astratto idonee a migliorare l'attuale flusso del tributo, dovrebbero essere concluse durante il regime transitorio (fra il 1° gennaio 1993 ed il 31 dicembre 1996) ed essere accompagnate da misure che consentano di accedere al sistema fiscale europeo con una più adeguata struttura di controlli.

Il gettito degli scambi interni regredisce in termini assoluti di 179 miliardi (da 55.437 a 55.258 miliardi; +14,1% e +16,2% nei precedenti esercizi) mentre aumenta del 3,9% l'imposta relativa alle esportazioni (-1,2% e +2,2%). È rilevante la presenza dei ruoli (1.517 miliardi; 265 nel 1991), che hanno superato le relative previsioni di oltre il 50% ed hanno prodotto versamenti per lo 0,2% (33 miliardi).

Gli altri tributi della categoria hanno in media registrato andamenti paralleli alla dinamica del PIL. Una crescita maggiore si registra per le imposte considerate nella manovra di luglio, sebbene il rendimento si sia rivelato diverso da quello stimato.

Le concessioni governative, in particolare, hanno registrato una crescita del 23,6% (da 4.378 a 5.953 miliardi), pari in termini assoluti a 1.575 miliardi, a fronte di un obiettivo di 1.900 miliardi. L'imposta di bollo (7.243 miliardi), ritoccata anche dalla manovra infrannuale del 1991, aumenta di circa 1.000 miliardi, supera la previsione di 200 miliardi e registra in un biennio l'eccezionale crescita del 61%.

Regrediscono gli accertamenti per l'imposta di registro (5.365,8 miliardi; -1,2% e le sovrattasse diesel e gpl (-11%).

L'andamento del primo tributo (che manca la previsione finale per 1.500 miliardi) si spiega in parte con la stazionarietà del mercato immobiliare in termini di operazioni effettuate (5) a tale situazione obiettiva si è aggiunta la decelerazione dai prezzi (dal 9,3 all'8,4 nel 1992) a dei valori soggetti ad imposta, cresciuti in misura inferiore rispetto all'anno precedente (10,8%; 11,7% nel 1992). I tributi relativi alla motorizzazione diesel e gpl registrano una flessione (-11%) più pronunciata rispetto al 1991 (-8%) in parte attribuita ai limiti di sviluppo del mercato ed in parte al regime fiscale diesel applicato nel periodo gennaio-luglio 1992 per effetto dei DD.LL nn. 47 e 298.

Il tributo straordinario introdotto dall'articolo 8 del D.L., n. 384/1992 per taluni beni di lusso ha esposto accertamenti per 167 miliardi, versati per 93,8: le stime relative non erano chiaramente quantificate nella relazione tecnica governativa.

Pernangono irrealizzate le previsioni concernenti le tasse scolastiche al pari dei relativi accertamenti; a fronte di previsioni pari a 55 miliardi gli accertamenti sono stati di 10 miliardi, ma gli incassi di 585 milioni. Pressoché priva di risultati permane la previsione di bilancio, pari a 35 miliardi, che riguarda le tasse relative all'istruzione superiore (diplomi e lauree) e all'abilitazione all'esercizio delle professioni: gli accertamenti sono ammontati a 190 milioni ed i versamenti a 173.

3.2.4 Altre imposte indirette

Il comparto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (46.999 miliardi) risulta modificato nel potenziale di redditività. La crescita (4,5%) inferiore a quella del PIL, dopo incrementi pari al 23,8% ed al 23% nei precedenti rispettivi esercizi, è attribuita al rallentamento dell'economia e alla prudenza adottata per regimi di prezzi da adeguare alle esigenze dell'integrazione comunitaria; infatti la flessione che riguarda l'energia elettrica (-10,3%; -6,6% nel 1991) e la caduta incrementale relativa agli oli minerali (+3%; 16,7% e 23,6%) indicano sia gli effetti della congiuntura nel sistema produttivo sia il minore affidamento che potrà dare la crescita delle accise sugli oli minerali, sebbene i proventi (37.104,5 miliardi) rappresentino ancora quasi i quattro quinti del gettito nella categoria (79% nel 1992; 80% e 85% nel 1991 e nel 1990).

Pur scontando l'elasticità del regime transitorio per realizzare un'effettiva armonizzazione delle accise, che prospetta esigenze di riflessione per tutti i Paesi membri della Comunità, va considerato che il carico fiscale applicato dovrà gradualmente adeguarsi ai livelli medi europei e comportare il progressivo ridimensionamento del gettito. Vanno studiate le implicazioni fiscali connesse al nuovo regime che opera in base a misure di urgenza introdotte con il D.L. 31 dicembre 1992, n. 513, reiterato nei DD.LL. nn. 47 e 131 del 1993.

Registra ancora una crescita elevata (28,6%; ma 181% nel 1991) sebbene in decelerazione, l'imposta sul consumo di gas metano (da 3.774 a 4.853 miliardi), che denota i progressi del programma di metanizzazione per usi domestici in un contesto di stabilità fiscale e di incrementi tariffari pari al 5% nel 1992.

3.2.5 Entrate extratributarie

Gli accertamenti (87.246 miliardi) crescono dell'11,7, dopo la flessione (-0,78%) del precedente esercizio: negli anni 1990 e 1989 il tasso di crescita è stato pari, rispettivamente, al 22,2% ed al 13,4%.

La portata finanziaria della gestione inerente tale titolo di entrata rimane in prevalenza costituita da tre poste di bilancio (relative all'assistenza sanitaria, alle risorse proprie CEE e alle ritenute su stipendi, paghe e retribuzioni) mentre permangono su livelli moderati gli introiti dei relativi ai servizi pubblici e dei beni dello Stato, che si caratterizzano per i sensibili margini di aleatorietà, provati tra l'altro dal rilevante numero di capitoli iscritti per memoria.

Gli introiti da destinare al finanziamento del fondo sanitario nazionale crescono (da 47.167,4 a 50.834,5 miliardi) anche in termini percentuali (7,8%; 6,1% nel 1991) e coprono il 61% degli impegni di bilancio assunti nel comparto della sanità (83.553 miliardi). La posta è pari al 3,37% del PIL (3,30% nel 1991), ed al 58,3% degli accertamenti complessivi nel titolo II (60,4% nel 1991). Il contributo dell'INPS (39.290 miliardi) è pari al 77,48% del gettito (78% nel 1991).

5) Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Regredisce l'apporto delle amministrazioni statali, risultato pari al 14,6% (19,1% nel 1991) con 9.316,6 miliardi. I contributi versati dai pensionati ai sensi dell'articolo 5 della L. 407/1990 salgono da 245 a 954 miliardi e superano la previsione di oltre il 50%.

Le partite compensative della spesa espongono accertamenti pari a 12.717 miliardi (12.957 nel 1991) costituiti per 11.102,8 miliardi dalle risorse proprie CEE (+3,5%), che derivano in prevalenza dall'IVA (8.772 miliardi; +10,2%) e dai diritti comunitari sugli scambi con i Paesi terzi: quest'ultimo gettito risulta stazionario (1.820 miliardi; +0,2%).

Gli accertamenti relativi ai servizi pubblici minori sono ulteriormente diminuiti (4.545 miliardi; 4.789 nel 1991 e 6.735 nel 1990) assieme ai proventi dalle entrate eventuali e diverse del Tesoro (1.933 miliardi; 2.069 e 4.657). Le pene pecuniarie relative alle infrazioni valutarie hanno dato accertamenti per 351 miliardi (202 nel 1991) ma incassi per 5,7 miliardi (4 sulla competenza, pari all'1,1% degli accertamenti); i residui ammontano a 665 miliardi (356 nel 1991) e concorrono a manifestare gravi anomalie di riscossione. È significativo anche il gettito che proviene dal 20% delle sanzioni relative alle imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza del ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanziari: gli accertamenti hanno raggiunto i 499 miliardi (581 nel 1991), i versamenti i 176 (120 miliardi sulla competenza) ed i residui globali i 1.946 miliardi (2.145 nel 1991). I proventi accertati dall'amministrazione di grazia e giustizia, per la vendita di manufatti prodotti negli stabilimenti penali, etc., sono ammontati a 7,7 miliardi (7,1 nel 1991) integralmente versati. Nella stessa rubrica danno un gettito irrilevante le poste relative alla vendita dei beni confiscati da destinare al recupero dei tossicodipendenti (lire 7.850) ed ai valori confiscati nelle operazioni antidroga (3,5 milioni).

I proventi complessivi connessi all'uso dei beni dello Stato sono in ulteriore caduta (-11,6%) con accertamenti pari a 433 miliardi (490 nel 1991) a fronte di incassi pari a 404 miliardi (333 dalla competenza; 307 nel 1991). I residui finali, dell'ammontare di 475 miliardi (296 nel 1991), registrano una crescita molto elevata (60,5%). I dati finanziari provano l'aggravarsi della situazione gestoria nel settore e l'improrogabilità di una radicale revisione dell'organizzazione funzionale e operativa.

I redditi dei beni immobili patrimoniali sono diminuiti del 13% (da 66,4 a 57,7 miliardi). Gli incassi sono passati da 44,6 a 46,4 miliardi, i residui finali (68,7 miliardi; 63,8 nel 1991) superano gli accertamenti e confermano il progressivo scadimento della funzionalità operativa.

Il demanio idrico dà accertamenti per 215 miliardi (202 nel 1991), incassi per 212 (177 nel 1991) e residui finali per 53 miliardi (50 nel 1991). Gli accertamenti relativi al demanio marittimo sono pari a 90 miliardi (76,9 nel 1991) ed al 24% delle previsioni, gli incassi complessivi a 82 miliardi (75 nel 1991) ed i residui a 46 miliardi (31,5 nel 1991). Il recente D.L. 7 giugno 1993, n. 181 («Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime») potrà migliorare il gettito; dovrà però essere modificato rapidamente il modello di gestione che consente tra l'altro di instaurare ogni anno numerose situazioni irregolari di uso.

Particolarmente modesti sono i proventi connessi ai diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria con accertamenti (3,7 miliardi) pari ad appena lo 0,8% delle stime iniziali e al 21,5% di quelle definitive. Oltre 6 miliardi (5,6 nel 1991) sono invece affluiti al capitolo 2618, iscritto per memoria (i proventi sono da destinare alla manutenzione degli aeroporti civili).

4. Profili di riscossione dei ruoli e dei residui attivi

I grandi tributi diretti (IRPEF, IRPEG e ILOR) espongono accertamenti relativi ai ruoli che si traducono costantemente in incassi per una quota sensibilmente inferiore. Il minore introito nel periodo 1990-92 risulta di 19.365 miliardi, pari al 78% degli omologhi accertamenti ed al 22,3% dei residui finali dell'entrata 1992. I dati finanziari esposti nel paragrafo (gli importi sono espressi in miliardi) danno conto di significative manifestazioni della gestione effettuata mediante ruoli, ma non esauriscono la serie di temi, rivelatisi complessi, che richiedono interventi nelle distinte sedi degli accertamenti e delle relative riscossioni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(1990)	(1991)	(1992)
- accertamenti complessivi imputabili ai ruoli		
7.694	8.962	8.251
- incassi relativi agli accertamenti		
2.663	1.531	1.329
- rapporto fra gli incassi e gli accertamenti		
35%	17%	16%
- minori importi incassati		
5.031	7.431	6.903

Il tasso acquisitivo globale, dimezzatosi dopo il 1990, risulta modesto già nell'anno dell'accertamento ma va a livelli molto più bassi negli anni successivi come pone in evidenza il rapporto fra la massa dei residui iniziali inerenti ai soli ruoli ed i relativi incassi.

(1990)	(1991)	(1992)	
- residui iniziali sui ruoli IRPEF, IRPEG e ILOR			
(19.687; +27%)	(23.893; +21%)	(30.478; +28%)	
- incassi sui residui			
996	859	984	totale (2.839)
- percentuale degli incassi sui residui			
5%	3,6%	3,2%	media (3,8%)

La crescita pari al 55% circa dei residui iniziali fra il 1990 ed il 1992 è parallela al ridimensionamento dell'indice complessivo di versamento nel medesimo periodo (-56%). Pertanto, lo squilibrio iniziale fra gli accertamenti e gli incassi di competenza varia di poco nel tempo. Modesti tassi annui di acquisizione dei residui si realizzano infatti, negli anni successivi, su una grandezza finanziaria notevolmente più alta rispetto a quella degli accertamenti. Da ciò consegue che ogni anno gli accertamenti relativi ai ruoli scontano la certezza di mancati incassi per una quota elevata; ciò determina la crescita degli specifici residui attivi e si traduce in una passività permanente per l'entrata finale di cassa.

La patologia appare fra le più gravi di quelle che si manifestano nella fase della riscossione. Una prova significativa è data dalla dimensione del fenomeno nel 1992, manifestata tra l'altro dall'incidenza dei residui iniziali inerenti ai ruoli rispetto alla massa dei residui iniziali che riguardano l'intera fascia impositiva diretta.

(1990)	(1991)	(1992)	
(67,3%)	(71,7%)	(74,3%)	media (71,1%)

Tale elevatissimo rapporto percentuale denuncia una situazione allarmante atteso che i tre quarti dei crediti tributari diretti sono ormai costituiti nel 1992 dai ruoli, i cui accertamenti giungono soltanto al 3,3% di quelli diretti. Ciò esprime non spiegabili difficoltà di gestione nello specifico segmento di entrata; difficoltà che risultano più preoccupanti e gravi quando si considera che l'ammontare dei residui iniziali sui ruoli è pari al 35,2% di quelli inerenti all'entrata finale nel 1992 e deriva da un volume di accertamenti che nel 1992 raggiunge soltanto l'1,6% di quello finale.

Si manifesta pertanto la sostanziale figuratività, rispetto ai versamenti, di una consistente quota di accertamenti totali relativi a ciascun tributo. Si rivela anche l'ulteriore e più grave patologia inerente alla sensibile accentuazione della disomogeneità dei singoli rendimenti. Se, infatti, rispetto agli accertamenti totali IRPEF, quelli relativi ai ruoli sono percentualmente contenuti, è assai più elevata l'incidenza sugli accertamenti IRPEG e ILOR.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

peso dei ruoli sugli accertamenti totali

	(1990)	(1991)	(1992)	
- IRPEF	(3,6%)	(3,6%)	(3,2%)	media (3,5%)
- IRPEG	(9,4%)	(11,6%)	(9%)	media (10%)
- ILOR	(8,1%)	(10%)	(10%)	media (9,4%)

La disomogeneità del rendimento inizia con il diverso rapporto fra il gettito di competenza e gli incassi nello stesso anno dell'accertamento e aumenta di molto nella fase di smaltimento, per ciascun tributo, della massa dei residui pregressi. Il gettito di competenza IRPEG, in particolare, è ulteriormente ridimensionato dalla quota dei rimborsi che risulta richiesta ogni anno per un ammontare pari a circa il 15% degli introiti accertati.

	(1990)	(1991)	(1992)	
<i>a) incassi sulla competenza dai ruoli</i>				
- IRPEF	(1.615)	(793)	(655)	
- IRPEG	(393)	(299)	(258)	
- ILOR	(655)	(439)	(417)	
<i>b) percentuale incassi di competenza dai ruoli</i>				
- IRPEF	(39%)	(17,6%)	(14,5%)	media (23,7%)
- IRPEG	(22,3%)	(13,3%)	(14,7%)	media (16,8%)
- ILOR	(35,6%)	(19,8%)	(21,3%)	media (25,6%)
<i>c) residui attivi iniziali</i>				
- IRPEF	(10.936; +26%)	(12.485; +19%)	(15.774; +26%)	
- IRPEG	(4.588; +35%)	(6.236; +36%)	(7.987; +28%)	
- ILOR	(4.164; +32%)	(5.172; +24%)	(6.716; +30%)	
<i>d) percentuale incassi sui residui</i>				
- IRPEF	(7,1%)	(3,7%)	(3,6%)	media (4,8%)
- IRPEG	(2%)	(2,7%)	(2,3%)	media (2,3%)
- ILOR	(2,8%)	(4,4%)	(3,5%)	media (3,6%)

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) percentuale incassi sulla massa acquisibile

- IRPEF	(15,9%)	(7,4%)	(6%)	media (9,8%)
- IRPEG	(7,7%)	(5,5%)	(4,5%)	media (5,9%)
- ILOR	(12,9%)	(9%)	(7,5%)	media (9,8%)

Concorre a dimostrare la gravità della situazione, (che finora ha manifestato la persistenza dell'evasione anche dopo l'accertamento) l'incidenza dei residui iniziali relativi ai ruoli rispetto a quelli complessivi inerenti ai singoli tributi. Ulteriori elementi di riflessione sono dati dai tassi di acquisizione complessiva di ciascun tributo, molto influenzati dal pessimo andamento delle riscossioni sui ruoli, nonchè dall'indice di realizzo, eccezionalmente elevato, che, nell'ambito di ogni tributo, riguarda gli incassi sui residui non connessi ai ruoli.

	(1990)	(1991)	(1992)	
a) percentuale dei residui iniziali sui ruoli rispetto ai residui complessivi dei tributi				
- IRPEF	(77%)	(74,1%)	(73,4%)	media (74,8%)
- IRPEG	(88,8%)	(91,6%)	(90,6%)	media (90,3%)
- ILOR	(94,3%)	(99,3%)	(92,6%)	media (95,4%)
b) residui iniziali non provenienti dai ruoli				
- IRPEF	(3.253)	(4.362)	(5.714)	
- IRPEG	(578)	(573)	(833)	
- ILOR	(251)	(36)	(540)	
c) incassi relativi ai residui iniziali complessivi				
- IRPEF	(3.947)	(4.305)	(5.506)	
- IRPEG	(634)	(782)	(1.002)	
- ILOR	(355)	(392)	(653)	
d) incassi sui residui iniziali non provenienti dai ruoli				
- IRPEF	(3.166)	(3.841)	(4.937)	
- IRPEG	(538)	(613)	(820)	
- ILOR	(235)	(166)	(420)	

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) percentuale di acquisizione dei residui iniziali complessivi			
— IRPEF			
(27,8%)	(25,5%)	(25,6%)	media (26,3%)
— IRPEG			
(12,3%)	(11,5%)	(11,3%)	media (11,7%)
— ILOR			
(8%)	(7,5%)	(9%)	media (8,2%)
f) percentuale di acquisizione dei residui iniziali non provenienti da ruoli			
— IRPEF			
(97,3%)	(88%)	(86,4%)	media (90,6%)
— IRPEG			
(93%)	(107%)	(98,3%)	media (99,4%)
— ILOR			
(94%)	(461%)	(78%)	media (211%)

L'elevata incidenza dei residui inerenti ai ruoli rispetto a quelli complessivi mostra l'irregolare andamento delle relative riscossioni tanto più che gli incassi complessivi delle altre quote dei tributi di riferimento si svolge con regolarità.

L'entità eccessivamente ridotta del tasso di acquisizione dei residui da ruoli, che si registra per tutti i tributi è permanente; peraltro la flessione percentuale dei gettiti negli ultimi due esercizi può essere un effetto del condono; l'attesa del beneficio, annunciata con anticipo rispetto all'approvazione della relativa norma di autorizzazione, potrebbe aver suggerito ai contribuenti morosi espedienti per il ritardo ulteriore dei versamenti nella consapevolezza di poter fruire, come già in precedenza accaduto, della cancellazione di quote consistenti di debito.

La gestione dei residui non manifesta invece alcuna patologia per la più limitata quota non proveniente dai ruoli. L'andamento delle riscossioni, invero, mostra anche qui un andamento irregolare, ma di segno opposto, rispetto agli andamenti dimostrati dalle serie storiche relative agli altri incassi: il tasso di acquisizione è vicino o superiore al 90% e quindi molto più alto rispetto a quello medio che si registra per l'entrata tributaria (35%) e per l'entrata finale (37%).

I dati esposti confermano pertanto la gravità della situazione e denotano la difficoltà di gestire l'entrata in un segmento di notevole rilievo, riconosciutogli dall'incidenza dei relativi introiti mancati rispetto al credito complessivo dell'amministrazione. I relativi accertamenti assumono di fatto a consuntivo il ruolo formale e prevalente di colmare i vuoti di gettito in termini di competenza: eccettuato l'anno dell'accertamento, infatti, gli incassi si collocano su livelli irrisori.

L'insoddisfacente andamento degli incassi relativi ai ruoli non risulta nemmeno collegato all'attivazione del contenzioso e alle relative lentezze. Le somme dichiarate di riscossione incerta in quanto giudiziariamente controverse risultano infatti pari a miliardi 1.654 nel 1990, 1.669 nel 1991 e 995 nel 1992. Inoltre i valori controversi relativi ai tributi esaminati sono irrilevanti.

La persistente e grave inefficienza nell'area delle riscossioni non effettuate mediante ritenute e versamenti diretti prova l'incapacità delle tecniche normative e delle deboli sanzioni vigenti di prevenire fenomeni tanto significativi sul piano finanziario e su quello dell'equità fiscale. Si rivela in particolare preoccupante l'ipotesi di accertamenti effettuati indipendentemente da una solida base impositiva. Né il peso delle responsabilità è attenuato dalla considerazione che tali accertamenti riguardano la fascia di evasione più resistente; appare anzi irrazionale la situazione che consente all'evasore di rimanere immune dall'imposizione fiscale anche dopo l'accertamento. Una patologia tanto grave richiede urgenti e severe misure per combattere il fenomeno, sia nell'ipotesi di accertamenti erronei, sia in quella di inadeguatezza della strumentazione applicata per gli specifici incassi, che risulta peraltro assai costosa. Vanno individuati rimedi deterrenti (che andrebbero applicati con rigore in ogni caso di accertata responsabilità) nella gestione dei rapporti di lavoro nonché in quella delle convenzioni stipulate con terzi.

I dati del consuntivo mostrano quest'anno una consistente riduzione dei residui finali rispetto all'esercizio precedente (meno 37,7% per l'IRPEF, meno 29,8% per l'IRPEF e meno 41,4% per l'ILOR). Il risultato è da attribuirsi al condono. Mancano però elementi quantitativi e qualitativi disaggregati (per esercizi finanziari e per categorie di beneficiari) dei residui finali eliminati nel 1992: l'apposita istruttoria avviata presso l'amministrazione è attualmente priva di esito.

I dati di consuntivo relativi alle imposte qui considerate permettono peraltro di verificare uno scarto molto limitato tra le riduzioni dei residui finali relative ai tributi complessivi (fa eccezione l'IRPEF con una differenza di oltre 17 punti) e quelle che riguardano i ruoli. La portata assorbente di questi ultimi riceve una ulteriore conferma e prova il danno potenziale arrecato dalla situazione straordinaria autorizzata nel 1992. Al netto dei versamenti complessivi sui residui, infatti, il credito finale sui soli ruoli risulta ridimensionato per oltre 9.000 miliardi (4.600 circa relativi all'IRPEF, oltre 2.300 all'ILOR ed oltre 2.000 all'IRPEG).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 1

CONSUNTIVO 1989 - TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE - Analisi capitoli istituiti per memoria

N. rubrica	Denominazione	Entrate riscosse			Entrate da versare		
		Competenza	Residui	Totale	Competenza	Residui	Totale
1	Amministrazione delle Finanze	315.610.387.499	646.591.140.141	964.201.527.580	86.983.818.425	604.044.065.306	689.027.883.731
2	Amministrazione del Tesoro	2.183.744.921.187	22.622.523.403	2.206.367.444.590	391.981.033	15.763.812	407.744.845
3	Amministrazione di Grazia e Giustizia.	0	192.460	192.460	0	0	0
4	Amministrazione degli Affari Esteri	915.405.410	0	915.405.410	0	0	0
5	Amministrazione della Pubblica Istruzione	1.160.709.930	17.316.378	1.178.026.308	0	0	0
6	Amministrazione dell'Interno	56.725.708.442	89.131.321	56.814.839.763	0	0	0
7	Amministrazione dei Trasporti	3.041.800.479	0	3.041.800.479	0	0	0
8	Amministrazione della Difesa	19.664.365.198	179.877.134	19.844.242.333	196.845.358	32.649.743	231.495.101
9	Amministrazione dell'Agricoltura e delle Foreste	87.868.149	1.822.510	89.690.659	9.191.155	0	9.191.155
10	Amministrazione dell'Ind. del Comm. e dell'Artig.	3.494.543.000	0	3.494.543.000	0	0	0
11	Amministrazione delle Partecipazioni Statali.	608.000	0	608.000	0	0	0
12	Amministrazione della Sanità.	8.398.739.677	0	8.398.739.677	0	0	0
13	Amministrazione del Turismo e dello Spettacolo	0	0	0	0	0	0
14	Amministrazione della Marina Mercantile	906.993.442	128.718.062	1.036.711.504	213.345.118	27.872.559	241.217.677
15	Comunità europee - Risorse proprie.	1.166.390	703.490	1.869.880	1.166.390	0	1.166.390
16	Amministrazione del Bilancio e della Progr. Econom.	108.777.901	0	108.777.901	0	0	0
17	Amministrazione dei Lavori Pubblici.	158.025.242	424.920.088	582.945.330	0	0	0
18	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunic.	82.755.001.775	0	82.755.001.775	0	0	0
19	Amministrazione del Lavoro e della Previd. Sociale	225.225.407.618	72.516.500	225.297.924.118	149.510.816	9.400.000	158.910.816
20	Amministrazione del Commercio Estero.	29.000	0	29.000	0	0	0
21	Amministrazione per i Beni Culturali e Ambientali	810.720.858	700.300	811.421.158	0	50.000	50.000
22	Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.245.936.689	0	2.245.936.689	0	0	0
23	Ist. Sup. per la Provenzione e la Sicurezza del Lavoro	631.065.870	0	631.065.870	0	0	0
24	Amministrazione dell'Ambiente.	15.046.209.933	0	15.046.209.933	0	0	0
	Totali per Rubrica - Titolo II	2.920.735.391.630	672.130.561.787	3.592.865.953.417	89.947.858.295	604.129.801.420	694.077.659.715

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 2

CONSUNTIVO 1990 - TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE - Analisi capitoli istituiti per memoria

N. rubrica	Denominazione	Entrate riscosse			Entrate da versare		
		Competenza	Residui	Totale	Competenza	Residui	Totale
1	Amministrazione delle Finanze	263.340.346.300	198.835.700.377	462.176.048.677	27.080.074.793	173.798.031	200.879.064.824
2	Amministrazione del Tesoro	3.903.181.850.578	389.907.380.915	4.293.089.231.493	425.481.040	35.502.322	460.983.362
3	Amministrazione di Grazia e Giustizia.	0	902.440	902.440	0	0	0
4	Amministrazione degli Affari Esteri	4.097.116.946	0	4.097.116.946	0	0	0
5	Amministrazione della Pubblica Istruzione	13.112.645	17.058.408	30.171.053	0	0	0
6	Amministrazione dell'Interno	62.585.755.750	64.364.273	62.650.120.023	0	0	0
7	Amministrazione dei Trasporti	3.197.547.050	0	3.197.547.050	0	0	0
8	Amministrazione della Difesa	10.348.628.458	229.596.761	10.578.223.219	258.257.556	45.468.146	303.725.702
9	Amministrazione dell'Agricoltura e delle Foreste	91.593.890	1.067.640	92.661.530	3.650.450	0	3.650.450
10	Amministrazione dell'Ind. del Comm. e dell'Artig.	3.551.984.600	0	3.551.984.600	0	0	0
11	Amministrazione delle Partecipazioni Statali.	2.137.200	0	2.137.200	0	0	0
12	Amministrazione della Sanità.	19.320.892.401	0	19.320.892.401	45.055	0	45.055
13	Amministrazione del Turismo e dello Spettacolo	0	0	0	0	0	0
14	Amministrazione della Marina Mercantile	1.239.271.182	246.109.007	1.485.380.259	176.864.496	45.121.220	223.985.716
15	Comunità europee - Risorse proprie	2.041.680	1.208.090	3.249.770	972.410	0	972.410
16	Amministrazione del Bilancio e della Progr. Econom.	74.635.990	0	74.635.990	0	0	0
17	Amministrazione dei Lavori Pubblici	197.182.067	355.983.013	553.165.080	0	1.413.750	1.413.750
18	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunic.	3.593.624	0	3.593.624	0	0	0
19	Amministrazione del Lavoro e della Previd. Sociale	267.172.613.868	158.695.816	267.331.309.684	145.656.750	0	145.656.750
20	Amministrazione del Commercio Estero	0	0	0	0	0	0
21	Amministrazione per i Beni Culturali e Ambientali	850.271.359	105.500	850.376.859	182.300	50.000	232.300
22	Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.869.372.834	0	2.869.372.834	0	0	0
23	Ist. Sup. per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro	193.828.450	0	193.828.450	0	0	0
24	Amministrazione dell'Ambiente.	4.112.979.445	0	4.112.979.445	0	0	0
25	Amministrazione dell'Univ. e della Ric. Scientif. e Tec.	1.904.130.929	0	1.904.130.929	0	0	0
Totali per Rubrica - Titolo II		4.546.350.887.245	589.818.172.310	5.136.169.059.555	28.093.186.850	173.926.535.469	202.019.722.319

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 3

CONSUNTIVO 1991 - TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE - Analisi capitoli istituiti per memoria

N. rubrica	Denominazione	Entrate riscosse			Entrate da versare		
		Competenza	Residui	Totale	Competenza	Residui	Totale
1	Amministrazione delle Finanze	225.744.523.632	254.857.756.560	480.602.280.192	20.522.599.566	188.147.185.240	208.659.784.806
2	Amministrazione del Tesoro	4.545.237.835.444	47.640.078.077	4.592.877.913.521	444.320.093	70.422.091	514.742.184
3	Amministrazione di Grazia e Giustizia	7.655.000	0	7.655.000	0	0	0
4	Amministrazione degli Affari Esteri	53.898.492.310	0	53.898.492.310	0	0	0
5	Amministrazione della Pubblica Istruzione	4.214.210	19.643.363	23.857.573	0	0	0
6	Amministrazione dell'Interno	58.447.079.064	79.521.952	58.526.601.016	86.731.793	10.472.534	97.204.327
7	Amministrazione dei Trasporti	2.182.371.200	0	2.182.371.200	0	0	0
8	Amministrazione della Difesa	28.222.787.610	283.654.169	28.506.441.779	289.070.754	51.552.852	350.623.606
9	Amministrazione dell'Agricoltura e delle Foreste	19.806.824	3.411.930	23.218.754	10.209.328	232.540	10.441.868
10	Amministrazione dell'Ind. del Comm. e dell'Artig.	14.770.571.408	0	14.770.571.408	0	0	0
11	Amministrazione delle Partecipazioni Statali	34.677.828.364	45.055	34.677.873.419	0	0	0
12	Amministrazione della Sanità	0	0	0	0	0	0
13	Amministrazione del Turismo e dello Spettacolo	1.057.072.420	255.623.007	1.312.695.427	224.642.085	5.985.740	230.627.825
14	Amministrazione della Marina Mercantile	3.116.810	972.410	4.089.220	2.053.170	0	2.053.170
15	Comunità europee - Risorse proprie	151.222.675	0	151.222.675	0	0	0
16	Amministrazione del Bilancio e della Progr. Econom.	143.662.157	235.405.871	379.068.028	0	0	0
17	Amministrazione dei Lavori Pubblici	56.046.990	0	56.046.990	0	0	0
18	Amministrazione delle Poste e delle Telecomunic.	294.367.220.417	37.605.100	294.404.825.517	292.494.154	267.650	292.761.804
19	Amministrazione del Lavoro e della Previd. Sociale	0	0	0	0	0	0
20	Amministrazione del Commercio Estero	330.190.123	232.300	330.422.423	1.347.900	216.500	1.564.400
21	Amministrazione per i Beni Culturali e Ambientali	3.082.784.216	0	3.082.784.216	0	0	0
22	Presidenza del Consiglio dei Ministri	120.934.079	0	120.934.079	0	0	0
23	Ist. Sup. per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro	127.901.365	0	127.901.365	0	0	0
24	Amministrazione dell'Ambiente	0	0	0	0	0	0
25	Amministrazione dell'Univ. e della Ric. Scientif. e Tec.	2.954.234.849	0	2.954.234.849	0	0	0
Totale per Rubrica - Titolo II		5.265.607.551.167	303.413.950.794	5.569.021.501.961	21.913.468.843	188.286.335.147	210.199.803.990

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 4
(in miliardi)**Proventi per categorie del titolo II** (al netto dei capitoli sull'assistenza sanitaria, CEE e ritenute stipendi)

Numero e denominazione della categoria	Anni	Entrate riscosse			Entrate da versare		
		Competenza (C)	Residui (c)	Totale (Cc)	Competenza (D)	Residui (d)	Totale (Dd)
CATEGORIA VI Proventi speciali	1989	665,53	38,57	704,10	654,17	37,63	691,79
	1990	740,02	22,59	762,61	726,75	21,35	748,09
	1991	859,71	20,96	880,67	844,70	18,42	863,12
CATEGORIA VII Proventi di servizi pubblici minori	1989	1.916,73	872,11	2.788,84	1.785,31	255,02	2.040,34
	1990	5.823,55	544,33	6.367,87	5.777,01	356,49	6.133,50
	1991	3.132,97	734,80	3.867,77	3.078,46	542,77	3.621,22
CATEGORIA VIII Proventi dei beni dello stato	1989	264,61	33,26	297,87	242,78	30,46	273,24
	1990	296,16	39,28	335,44	267,76	35,31	303,07
	1991	346,78	48,02	394,80	306,69	43,41	350,10
CATEGORIA IX Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1989	6,3	445,97	452,30	6,3	445,97	452,30
	1990	0,0	956,26	956,29	0,0	956,26	956,29
	1991	1,5	522,22	523,69	1,5	522,22	523,69
CATEGORIA X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1989	688,44	313,32	1.001,76	688,43	313,32	1.001,75
	1990	1.171,04	540,05	1.711,09	1.171,04	540,05	1.711,08
	1991	871,68	418,44	1.290,12	871,66	418,44	1.290,10
CATEGORIA XI Recuperi, rimborsi e contributi	1989	5.497,61	382,29	5.879,91	5.496,53	382,01	5.878,53
	1990	9.125,46	170,41	9.295,87	9.123,46	169,79	9.293,25
	1991	5.936,89	98,60	6.035,49	5.932,80	97,80	6.030,61
CATEGORIA XII Partite che si compensano nella spesa	1989	568,91	110,67	679,58	568,69	110,66	679,35
	1990	2.313,93	113,81	2.427,75	2.313,84	113,80	2.427,64
	1991	2.229,00	90,40	2.319,39	2.228,88	90,39	2.319,27
TOTALE TITOLO II . . .	1989	9.608,16	2.196,18	11.804,35	9.442,23	1.575,07	11.017,30
	1990	19.470,19	2.386,73	21.856,92	19.379,88	2.193,05	21.572,92
	1991	13.378,50	1.933,44	15.311,95	13.264,67	1.733,45	14.998,12

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 5
Proventi per categorie del titolo II dei capitoli per memoria (al netto dei capitoli sull'assistenza sanitaria, CEE e ritenute stipendi)
 (in miliardi)

Numero e denominazione della categoria	Anni	Entrate riscosse			Entrate da versare		
		Competenza (A)	Residui (e)	Totale (Ae)	Competenza (B)	Residui (b)	Totale (Bb)
CATEGORIA VI Proventi speciali	1989	17,68	0,00	17,68	17,68	0,00	17,68
	1990	8,83	0,00	8,83	8,83	0,00	8,83
	1991	9,74	0,00	9,74	9,74	0,00	9,74
CATEGORIA VII Proventi di servizi pubblici minori	1989	387,22	649,15	1.036,36	297,74	45,03	342,77
	1990	333,30	199,43	532,73	305,95	25,54	331,49
	1991	285,87	255,44	541,31	265,03	67,27	332,30
CATEGORIA VIII Proventi dei beni dello stato	1989	3,41	0,17	3,58	3,17	0,17	3,34
	1990	3,59	0,29	3,89	3,08	0,27	3,36
	1991	6,13	2,90	9,03	5,48	2,79	8,27
CATEGORIA IX Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1989	6,29	16,03	22,32	6,29	16,03	22,32
	1990	0,03	388,39	388,42	0,03	388,39	388,42
	1991	1,48	43,51	44,98	1,48	43,51	44,98
CATEGORIA X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1989	0,15	0,00	0,15	0,15	0,00	0,15
	1990	0,15	0,00	0,15	0,15	0,00	0,15
	1991	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CATEGORIA XI Recuperi, rimborsi e contributi	1989	2.502,78	6,73	2.509,51	2.502,63	6,72	2.509,35
	1990	1.909,05	1,58	1.910,63	1.908,90	1,57	1.910,47
	1991	2.780,42	1,47	2.781,89	2.780,11	1,47	2.781,57
CATEGORIA XII Partite che si compensano nella spesa	1989	3,35	0,05	3,41	3,27	0,05	3,32
	1990	2.293,39	0,13	2.293,52	2.293,31	0,13	2.293,43
	1991	2.181,98	0,09	2.182,07	2.181,87	-0,09	2.181,96
TOTALE TITOLO II . . .	1989	2.920,88	672,13	3.593,01	2.830,93	68,00	2.898,93
	1990	4.548,35	589,82	5.138,17	4.520,26	415,89	4.936,15
	1991	5.265,60	303,41	5.569,02	5.243,69	115,13	5.538,82

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO n. 6

Percentuale di incidenza per categorie per categorie delle entrate riscosse e versate relative ai capitoli istituiti per memoria**sul totale del titolo II di bilancio**

(al netto dei capitoli sull'assistenza sanitaria, CEE e ritenute stipendi)

Numero e denominazione della categoria	Anni	% inc. per cat. (entrate riscosse)			% inc. per cat. (entrate da versare)			(in miliardi)
		Competenza (A/tot. C-100)	Residui (a/tot. C-100)	Totale (Aa/tot. Cc-100)	Competenza (B/tot. D-100)	Residui (b/tot. d-100)	Totale (Bb/tot. Dd-100)	
CATEGORIA VI Proventi speciali	1989	0,18	0,00	0,15	0,19	0,00	0,16	
	1990	0,05	0,00	0,04	0,05	0,00	0,04	
	1991	0,07	0,00	0,06	0,07	0,00	0,06	
CATEGORIA VII Proventi di servizi pubblici minori	1989	4,03	29,56	8,78	3,15	2,86	3,11	
	1990	1,71	8,36	2,44	1,58	1,16	1,54	
	1991	2,14	13,21	3,54	2,00	3,88	2,22	
CATEGORIA VIII Proventi dei beni dello stato	1989	0,04	0,01	0,03	0,03	0,01	0,03	
	1990	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	
	1991	0,05	0,15	0,06	0,04	0,16	0,06	
CATEGORIA IX Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1989	0,07	0,73	0,19	0,07	1,02	0,20	
	1990	0,00	16,27	1,78	0,00	17,71	1,80	
	1991	0,01	2,25	0,29	0,01	2,51	0,30	
CATEGORIA X Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1989	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	1990	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	1991	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
CATEGORIA XI Recuperi, rimborsi e contributi	1989	26,05	0,31	21,26	26,50	0,43	22,78	
	1990	9,80	0,07	8,74	9,85	0,07	8,86	
	1991	20,78	0,08	18,17	20,96	0,08	18,55	
CATEGORIA XII Partite che si compensano nella spesa	1989	0,03	0,00	0,03	0,03	0,00	0,03	
	1990	11,78	0,01	10,49	11,83	0,01	10,63	
	1991	16,31	0,00	14,25	16,45	0,01	14,55	
TOTALE TITOLO II . . .	1989	30,40	30,60	30,44	29,98	4,32	26,31	
	1990	23,36	24,71	23,51	23,32	18,96	22,88	
	1991	39,36	15,69	36,37	39,53	6,64	35,73	

**GESTIONE DELL'ENTRATA
GRANDI TRIBUTI**

Si rinvia per i dati globali sull'entrata al volume II tomo III



XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1982	45.335.000	37.985.000	83,79	100,00	29,72	60,48	38.560.825	100,00	100,00	101,52	44.545.000	36.760.000	82,52	100,00	100,00
1983	48.944.000	49.274.000	100,67	129,72	62,96	62,96	50.500.512	130,96	30,96	102,49	47.304.000	47.466.000	100,34	129,12	29,12
1984	55.995.000	56.835.000	101,54	149,68	15,39	62,77	56.353.495	146,14	11,59	99,12	54.275.000	55.085.000	101,49	149,85	16,05
1985	61.835.000	64.675.000	104,59	170,26	13,75	63,70	64.470.020	167,19	14,40	99,68	59.825.000	63.902.000	106,81	175,84	16,01
1986	71.370.000	68.670.000	96,22	180,78	6,18	62,42	69.580.144	180,44	7,93	101,33	70.870.000	71.659.000	101,11	194,94	12,14
1987	72.070.000	77.900.000	108,09	205,08	13,44	60,64	78.861.106	204,51	13,34	101,23	70.600.000	76.280.000	108,05	207,51	6,45
1988	87.410.000	89.420.000	102,30	235,41	14,79	60,47	92.777.081	240,60	17,65	103,75	84.470.000	86.480.000	102,38	235,26	13,37
1989	97.740.000	97.400.000	99,65	256,42	8,92	58,84	101.767.739	263,91	9,69	104,48	94.600.000	94.450.000	99,84	256,94	9,22
1990	110.340.000	111.450.000	101,01	293,41	14,43	58,40	114.150.109	296,03	12,17	102,42	108.182.000	109.292.000	101,03	297,31	15,71
1991	126.740.000	127.250.000	100,40	335,00	14,18	61,55	127.599.448	330,90	11,78	100,27	123.624.000	124.800.000	100,95	339,50	14,19
1992	139.947.000	135.785.000	97,03	357,47	6,71	56,09	140.753.366	365,02	10,31	103,66	136.747.000	131.185.500	95,93	356,87	5,12

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU INASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	37.406.644	100,00	100,00	101,76	89,01	6,86	10,44	35.942.982	93,21	1.463.662	36,23	4.040.216	5.479.053	5.479.053	48,93
1983	47.862.693	127,95	27,95	100,84	87,42	7,58	10,44	46.603.794	92,28	1.258.899	22,97	5.479.053	35,61	8.160.123	48,93
1984	53.531.502	143,11	11,84	97,18	82,34	7,56	-2,94	51.135.120	90,74	2.396.382	29,37	8.160.123	48,93	11.037.068	35,26
1985	62.316.232	166,59	16,41	97,52	82,31	7,67	4,24	59.464.317	92,24	2.851.915	25,84	11.037.068	35,26	13.221.578	19,79
1986	74.982.408	200,45	20,33	104,64	91,56	8,36	8,99	66.706.175	95,87	8.276.232	62,60	13.221.578	19,79	8.751.414	-33,81
1987	77.663.674	207,62	3,58	101,81	89,63	7,89	-5,53	75.102.865	95,23	2.560.809	29,26	8.751.414	-33,81	10.131.603	15,77
1988	90.773.711	242,67	16,88	104,96	91,18	8,31	5,32	87.648.918	94,47	3.124.794	30,84	10.131.603	15,77	11.938.221	17,83
1989	99.468.609	265,91	9,58	105,31	90,97	8,33	0,25	95.968.102	94,30	3.500.507	29,32	11.938.221	17,83	14.189.245	18,86
1990	111.384.128	297,77	11,98	101,91	88,65	8,49	1,86	107.437.525	94,12	3.946.604	27,81	14.189.245	18,86	16.846.647	18,73
1991	122.809.162	328,31	10,26	98,40	85,23	8,61	1,41	118.504.396	92,87	4.304.766	25,55	16.846.647	18,73	21.487.969	27,55
1992	135.845.046	363,16	10,61	103,55	86,38	9,01	4,70	130.338.691	92,60	5.506.355	25,63	21.487.969	27,55	17.044.902	-20,68

C. e. d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche
TOTALE DEGLI ART. 1, 5, 6, 7 E 8 (Imposte da riscuotersi mediante ruoti)

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI ANNO BASE	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	740.000	740.000		100,00	1,95	1,95	1.106.720	100,00	149,56	149,56
1983	1.010.000	1.010.000		136,49	2,05	2,05	1.727.923	156,13	56,13	171,08
1984	1.105.000	1.105.000		149,32	1,94	1,94	1.791.711	161,89	3,69	162,15
1985	1.120.000	1.120.000		151,35	1,73	1,73	1.788.691	161,62	-0,17	159,70
1986	1.750.000	1.750.000		236,49	2,55	2,55	1.726.512	156,00	-3,48	98,66
1987	2.000.000	2.000.000		270,27	2,57	2,57	1.943.212	175,58	12,55	97,16
1988	2.250.000	2.250.000		304,05	2,52	2,52	2.895.436	261,62	49,00	128,69
1989	2.320.000	2.700.000	116,38	364,86	2,00	2,77	3.664.949	331,15	26,58	135,74
1990	2.940.000	3.550.000	120,75	479,73	3,19	3,19	4.088.679	369,44	11,56	115,17
1991	3.770.000	4.700.000	124,67	635,14	3,69	3,69	4.500.925	406,69	10,08	95,76
1992	5.200.000	4.580.000	88,08	618,92	-2,53	3,37	4.533.433	409,63	0,72	98,98

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	494.984	100,00	99,00	22,11	0,09	0,09	351,533	31,76	143,451	9,57	1.498.447	2.105,163	2.105,163	60,83	
1983	437.209	88,35	47,42	14,03	0,07	-23,76	278,528	16,12	158,680	7,54	2.105,163	40,49	3.385,664	60,83	
1984	895,661	180,95	81,80	19,94	0,12	77,77	653,289	35,35	262,372	7,75	3.385,664	60,83	4.228,930	24,91	
1985	593,015	119,81	-53,79	11,09	0,07	-40,71	462,371	25,85	130,644	5,09	4.228,930	24,91	5.401,268	27,72	
1986	1.254,164	253,38	111,49	17,54	0,14	91,57	537,598	31,14	716,567	13,27	5.401,268	27,72	6.702,032	24,08	
1987	888,336	179,47	-29,17	48,02	0,09	-35,40	524,175	26,97	364,159	5,43	6.702,032	24,08	7.732,450	15,57	
1988	1.597,803	322,80	79,87	16,01	0,15	62,07	809,865	27,97	787,938	10,19	7.732,450	15,57	8.795,307	13,75	
1989	1.449,219	292,78	-9,30	58,67	0,12	-17,02	998,463	27,24	450,756	5,12	8.795,307	13,75	10.936,652	24,35	
1990	2.394,883	483,83	70,85	16,53	0,18	50,32	1.614,608	39,49	780,275	7,13	10.936,652	24,35	12.484,893	14,16	
1991	1.256,696	253,89	-47,53	55,85	7,31	-51,74	792,573	17,61	464,125	3,72	12.484,893	14,16	15.774,589	26,35	
1992	1.223,765	247,23	-2,62	103,71	6,01	-7,83	655,070	14,45	568,695	3,61	15.774,589	26,35	9.929,901	-37,05	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche

ARTICOLO 1 - Imposta da riscuotersi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	450.000	450.000		100,00	22,22	1,18	663.027	100,00	29,68	147,34
1983	550.000	550.000		122,22	9,09	1,12	859.843	129,68	15,41	156,34
1984	600.000	600.000		133,33	50,00	0,93	992.336	149,67	-10,61	165,39
1985	600.000	600.000		133,33	22,22	1,31	887.062	133,79	-1,76	147,84
1986	900.000	900.000		200,00	18,11	1,41	871.456	131,44	7,29	96,83
1987	1.100.000	1.100.000		244,44	15,45	1,42	934.981	141,02	9,52	85,00
1988	1.270.000	1.270.000		282,22	18,11	1,54	1.594.996	240,56	70,59	125,59
1989	1.500.000	1.500.000		333,33	27,40	1,87	2.069.007	312,05	29,72	137,93
1990	1.650.000	2.080.000	126,06	462,22	38,67	2,08	2.265.898	341,75	9,52	108,94
1991	2.200.000	2.650.000	120,45	588,89	27,40	1,97	2.368.440	357,22	4,53	89,38
1992	3.000.000	2.680.000	89,33	595,56	11,52	1,13	2.602.669	392,54	9,89	97,11

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RES. IN.	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	277.507	100,00	3,65	92,50	19,26	0,05	187.377	28,26	90,130	9,10	990,523	1.373,680	41,31	1.373,680	41,31
1983	287.389	103,63	70,05	57,52	14,95	0,05	163.958	19,07	123.651	9,00	1.373,680	1.941,171	38,68	1.941,171	38,68
1984	489.054	176,23	-42,68	81,51	19,25	0,07	343.929	34,66	145.125	7,48	1.941,171	2.393,208	23,29	2.393,208	23,29
1985	280.310	101,01	114,87	46,72	9,36	0,03	191.440	21,58	88.869	3,71	2.393,208	2.986,592	24,79	2.986,592	24,79
1986	602.288	217,04	-41,10	18,82	15,50	0,07	218.829	25,11	383.459	12,84	2.986,592	3.710,750	24,25	3.710,750	24,25
1987	354.731	127,83	79,09	35,47	7,37	0,04	161.215	17,24	193.515	5,21	3.710,750	4.278,750	15,31	4.278,750	15,31
1988	885.827	319,21	149,72	79,09	15,96	0,08	351.907	22,06	533.920	12,48	4.278,750	4.777,577	11,66	4.777,577	11,66
1989	745.644	268,69	-15,83	55,23	11,88	0,06	467.187	22,58	278.457	5,83	4.777,577	6.034,487	26,73	6.034,487	26,73
1990	1.373.028	494,77	84,14	67,64	16,88	0,10	848.259	37,44	524.769	8,67	6.034,487	7.496,601	23,82	7.496,601	23,82
1991	659.823	237,77	-51,94	53,86	6,50	0,05	399.201	16,86	260.621	3,48	7.496,601	9.414,545	25,58	9.414,545	25,58
1992	642.710	231,60	-2,59	94,52	5,31	0,04	299.698	11,52	343.012	3,64	9.414,545	6.746,298	-28,34	6.746,298	-28,34

C. e. d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche

ARTICOLO 5 - Interessi per ritardata iscrizione a ruolo

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		130.000		100,00	69,23	0,34	203.538	100,00	18,33	156,57
1983		220.000		169,23	-9,09	0,45	240.839	118,33	109,47	
1984		200.000		153,85		0,35	261.326	128,39	8,51	130,66
1985		200.000		153,85		0,31	320.137	157,29	22,50	160,07
1986		350.000		269,23	75,00	0,51	273.880	134,56	-14,45	78,25
1987		350.000		269,23		0,45	317.272	155,88	15,84	90,65
1988		390.000		300,00	11,43	0,44	665.519	228,71	46,73	119,36
1989	370.000	400.000	108,11	307,69	2,56	0,41	603.519	296,51	29,44	150,88
1990	420.000	420.000	100,00	323,08	5,00	0,38	746.039	366,53	23,61	177,63
1991	500.000	620.000	124,00	476,92	47,62	0,49	792.588	389,40	6,24	127,84
1992	650.000	450.000	69,23	346,15	-27,42	0,33	751.293	369,12	-5,21	166,95

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	108.395	100,00		108,39	42,14	0,02		79.455	39,03	28.960	22,76	127.252		222.018	
1983	56.244	51,89	-48,11	28,12	12,72	0,01	-55,21	34.929	14,50	21.315	9,60	222.018	74,47	405.987	82,86
1984	153.720	141,81	173,31	76,86	25,37	0,02	137,18	124.246	47,54	29.474	7,26	405.987	82,86	513.926	26,59
1985	117.309	108,22	-23,69	58,65	16,43	0,01	-31,66	97.263	30,38	20.046	3,90	513.926	26,59	714.660	39,06
1986	220.420	203,35	87,90	62,98	20,70	0,02	70,19	110.682	40,41	109.738	15,36	714.660	39,06	958.553	34,13
1987	161.619	149,10	-26,68	46,18	12,35	0,02	-33,12	94.917	29,92	66.703	6,96	958.553	34,13	1.111.799	15,99
1988	293.664	270,92	81,70	75,30	19,55	0,03	63,72	185.434	39,83	108.230	9,73	1.111.799	15,99	1.278.638	15,01
1989	308.636	284,73	5,10	77,16	18,39	0,03	-3,85	234.323	39,83	74.313	5,81	1.278.638	15,01	1.565.738	22,45
1990	425.124	392,20	37,74	109,01	21,41	0,03	25,29	327.754	43,93	97.390	6,22	1.565.738	22,45	1.600.172	2,20
1991	244.597	225,65	-42,46	78,90	11,02	0,02	-47,08	152.122	19,19	92.474	5,78	1.600.172	2,20	2.100.509	31,27
1992	250.733	231,31	2,51	167,16	9,83	0,02	-2,98	142.403	18,98	108.130	5,15	2.100.509	31,27	1.474.760	-29,79

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche

ARTICOLO 6 - Interessi per prolungata rateazione

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982				100,00		9.122	100,00		
1983				56,55	-43,45	5.158	56,55		
1984				136,47	141,33	12.448	136,47		
1985				108,84	-20,25	9.928	108,84		
1986				142,46	30,89	12.995	142,46		
1987				89,47	-37,90	8.070	89,47		
1988				160,35	81,24	14.626	160,35		
1989				138,01	-13,93	12.589	138,01		
1990				112,17	-18,72	10.232	112,17		
1991				157,71	40,59	14.385	157,71		
1992				139,05	-11,83	12.684	139,05		

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	M. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC	% SU VARIAB. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	7.002	100,00				182,89	0,00		6.495	71,21	507	13,23	3.828	5,544	5.544	12,76
1983	4.432	63,58	-36,42			80,30	0,00	-45,11	3.884	75,29	568	10,25	5.544	6,252	6.252	14,81
1984	10.791	154,11	142,40			172,61	0,00	110,30	10.053	80,75	738	11,81	6.252	7,868	7.868	25,85
1985	7.661	109,42	-29,00			97,38	0,00	-56,44	7.317	73,70	345	4,38	7.868	10,146	10.146	28,96
1986	7.660	109,39	-0,02			75,49	0,00	-9,48	6.166	47,45	1.493	14,72	10.146	15,503	15.503	52,80
1987	9.677	138,21	26,34			62,42	0,00	15,18	6.710	83,15	2.967	19,14	15.503	13,898	13.898	-10,35
1988	15.570	222,37	60,89			112,03	0,00	44,92	11.301	77,26	4.269	30,72	13.898	12,975	12.975	-6,64
1989	10.586	151,18	-32,01			81,59	0,00	-37,80	9.231	73,33	1.355	10,44	12.975	14,980	14.980	15,45
1990	9.456	135,04	-10,68			63,12	0,00	-18,75	7.936	77,56	1.520	10,15	14.980	5,355	5.355	-64,25
1991	10.932	156,12	15,61			204,13	0,00	6,28	10.273	71,41	659	12,31	5.355	9,063	9.063	69,23
1992	9.684	138,30	-11,41			106,85	0,00	-16,12	8.509	67,08	1.175	12,96	9.063	11,044	11.044	21,86

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche
ARTICOLO 7 - Interessi per mancato o ritardato versamento riscossi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	30.000	30.000		100,00		0,08	100,00		191,80
1983	20.000	20.000		66,67	-33,33	0,04	131,97	31,97	379,68
1984	20.000	20.000		66,67		0,04	169,48	28,42	487,59
1985	20.000	20.000		66,67		0,03	164,72	-2,81	473,90
1986	50.000	50.000		166,67	150,00	0,07	219,37	33,30	252,69
1987	50.000	50.000		166,67		0,06	254,28	15,81	292,63
1988	60.000	60.000		200,00	20,00	0,07	209,49	-17,62	200,90
1989	100.000	100.000	100,00	333,33	66,67	0,10	325,86	55,55	187,50
1990	120.000	120.000	100,00	400,00	20,00	0,11	222,05	-31,86	106,47
1991	220.000	340.000	154,55	1.133,33	183,33	0,27	286,35	28,96	48,46
1992	350.000	250.000	71,43	833,33	-26,47	0,18	156,955	-4,74	62,78

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA MASSA AC.	% SU Z VARIAZ. PTL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	33.855	100,00		169,27	51,46	0,01	22,947	39,88	10,907	30,48	35,783		59,308	
1983	34.365	101,51	1,51	156,20	43,33	0,01	30,792	40,55	3,572	6,02	59,308	65,74	100,531	69,51
1984	52.496	155,06	52,76	262,48	43,55	0,01	40,413	41,44	12,083	12,02	100,531	69,51	145,451	44,68
1985	69.047	203,95	31,53	345,23	41,73	0,01	64,558	68,11	4,489	3,09	145,451	44,68	170,539	17,25
1986	98.351	290,51	42,44	196,70	44,60	0,01	66,380	52,54	31,971	18,75	170,539	17,25	254,028	48,96
1987	81.741	241,45	-16,89	163,48	26,89	0,01	61,040	41,72	20,701	8,15	254,028	48,96	318,428	25,35
1988	65.906	194,67	-19,37	109,84	17,42	0,01	45,257	37,55	20,649	6,46	318,428	25,35	371,471	16,66
1989	73.219	216,28	11,10	73,22	15,53	0,01	51,808	27,63	21,411	5,76	371,471	16,66	481,308	29,57
1990	111.284	328,71	51,99	101,17	18,51	0,01	54,552	42,70	56,732	11,70	481,308	29,57	577,002	9,44
1991	55.212	163,08	-50,39	32,48	6,37	0,00	43,300	26,46	11,712	2,22	577,002	9,44	513,663	-10,98
1992	57.867	170,93	4,81	57,87	7,00	0,00	41,818	26,46	16,049	2,78	577,002	9,44		

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche
ARTICOLO 8 - Pene pecun. e soprattasse per violaz. alle norme riguardanti l'accert. e la riscossione

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINITI. COMPETENZA (B)	Z B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI ANNO BASE	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	130.000	130.000		100,00	69,23	0,34	173.492	100,00	214,80	133,46
1983	220.000	220.000		169,23	29,55	0,45	546.146	314,80	-21,62	248,25
1984	285.000	285.000		219,23	5,26	0,50	428.084	246,74	11,38	150,20
1985	300.000	300.000		230,77	11,11	0,46	476.784	274,82	-7,33	158,93
1986	450.000	450.000		346,15	6,00	0,66	441.836	254,67	21,44	98,19
1987	500.000	500.000		384,62	32,08	0,72	536.574	309,28	30,41	107,31
1988	530.000	530.000		407,69	6,00	0,59	699.754	403,33	13,23	132,03
1989	630.000	700.000	111,11	538,46	715,38	0,83	792.331	456,69	18,48	100,94
1990	750.000	930.000	124,00	715,38	838,46	0,86	938.741	541,08	23,65	106,49
1991	850.000	1.090.000	128,24	838,46	17,20	0,86	1.160.743	669,05	-13,00	84,15
1992	1.200.000	1.200.000	100,00	923,08	10,09	0,88	1.009.832	582,05		

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INITIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	68.225	100,00	85,28	14,48	0,01	0,01	55.279	31,86	12.946	3,80	341.061	444.613	109,56	444.613	109,56
1983	54.559	79,97	27,28	8,21	0,01	-30,97	44.965	8,23	9.594	2,16	444.613	951.723	25,41	951.723	25,41
1984	189.601	277,91	68,95	15,58	0,03	201,55	114.649	26,78	74.951	8,04	931.723	1.168.477	30,03	1.168.477	30,03
1985	118.689	173,97	40,93	8,08	0,01	-43,94	101.793	21,35	16.896	1,43	1.168.477	1.519.331	16,05	1.519.331	16,05
1986	325.446	477,02	81,36	16,53	0,04	148,38	135.540	30,68	189.906	12,30	1.519.331	1.763.198	13,97	1.763.198	13,97
1987	280.566	411,24	62,35	12,40	0,03	-21,37	200.293	37,33	80.273	4,55	1.763.198	2.009.576	17,17	2.009.576	17,17
1988	336.836	493,71	70,17	13,26	0,03	8,18	215.966	30,86	120.870	6,01	2.009.576	2.354.646	19,77	2.354.646	19,77
1989	311.134	456,04	50,18	10,19	0,03	-15,49	235.914	29,77	75.220	3,19	2.354.646	2.820.140	1,27	2.820.140	1,27
1990	475.991	697,68	56,00	12,69	0,04	39,16	376.127	40,07	99.864	3,34	2.820.140	3.673.471	28,62	3.673.471	28,62
1991	286.134	419,40	52,50	7,25	0,02	-44,71	187.477	16,15	98.657	2,45	3.673.471	1.184.136	-67,77	1.184.136	-67,77
1992	262.771	385,15	105,11	5,39	0,02	-13,08	162.441	16,09	100.330	2,73	3.673.471	28,62			

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	%	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ES. PREC.	% SU PREV. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	%	N. I. ANNO BASE ES.	% SU ES. PREC.
1982	4.402.000	4.402.000	100,00	100,00	18,36	7,01	4.514.746	100,00	102,56	102,56	4.122.000	3.988.600	96,76	100,00	29,37
1983	5.210.000	5.210.000	100,00	118,36	6,66	6,66	6.316.986	139,92	39,92	121,25	5.010.000	5.160.000	102,99	129,37	45,25
1984	7.695.000	7.745.000	100,65	175,94	48,66	8,55	8.001.073	177,22	26,66	103,31	7.450.000	7.495.000	100,60	187,91	39,17
1985	8.350.000	10.701.000	128,16	243,09	38,17	10,34	9.987.427	221,22	24,83	93,33	8.090.000	10.431.000	128,94	261,52	14,74
1986	10.860.000	11.800.000	108,66	268,06	10,27	10,73	12.568.450	278,39	25,84	106,51	10.630.000	11.969.000	112,60	300,08	25,78
1987	12.730.000	15.265.000	119,91	346,77	29,36	11,88	15.948.716	351,04	26,10	103,82	12.950.000	15.055.000	119,96	377,45	17,24
1988	18.250.000	18.100.000	99,18	411,18	18,57	12,24	14.452.703	320,12	-8,81	79,85	17.800.000	17.650.000	99,16	442,51	-8,78
1989	18.210.000	17.000.000	93,36	386,19	-6,08	10,27	18.447.034	408,60	27,64	108,51	17.665.000	16.100.000	91,14	403,65	34,60
1990	21.620.000	23.120.000	106,94	525,22	36,00	12,11	18.769.558	415,74	1,75	81,18	20.170.000	21.670.000	107,44	442,51	-16,36
1991	22.230.000	19.400.000	87,27	440,71	-16,09	9,38	19.321.709	427,97	2,94	99,60	21.680.000	18.125.000	83,60	454,42	-16,36
1992	22.600.000	19.718.000	87,25	447,93	1,64	8,14	19.334.598	428,25	0,07	98,06	21.300.000	17.818.000	83,65	446,72	-1,69

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N I ANNO BASE ES.	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA MASSA AC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU PIL	% SU PIL	% SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	3.694.006	100,00	92,61	106,87	65,63	0,68	0,87	3.361.489	74,46	332.517	27,10	1.226.873	2.043.239	2.043.239	38,60	
1983	5.514.574	149,28	106,87	76,03	76,26	0,87	0,87	4.817.429	76,26	697.145	34,12	2.043.239	2.831.905	2.831.905	-8,35	
1984	8.232.587	222,86	109,84	77,84	88,65	1,13	1,13	7.093.050	88,65	1.139.536	40,24	2.831.905	3.411.662	3.411.662	31,45	
1985	9.181.061	248,54	11,52	88,02	69,05	1,13	1,13	8.776.190	87,87	404.871	15,60	2.595.335	3.411.662	3.411.662	-5,87	
1986	12.887.606	348,88	40,37	107,67	84,72	1,44	1,44	11.456.015	91,15	1.431.590	41,96	3.411.662	3.211.478	3.211.478	15,04	
1987	15.372.802	416,16	19,28	102,11	83,20	1,56	1,56	14.617.908	92,23	754.894	23,51	3.211.478	3.694.420	3.694.420	13,41	
1988	13.840.809	374,68	-9,97	78,42	63,51	1,27	1,27	12.998.735	89,94	842.074	22,79	3.694.420	4.189.970	4.189.970	23,30	
1989	17.366.263	470,12	25,47	107,86	81,96	1,46	1,46	16.528.701	89,60	837.562	19,99	4.189.970	5.166.195	5.166.195	31,79	
1990	17.506.695	473,92	0,81	80,79	61,89	1,33	1,33	16.872.651	89,89	634.045	12,27	5.166.195	6.808.461	6.808.461	29,56	
1991	17.326.079	469,03	-1,03	95,59	66,11	1,21	1,21	16.544.432	85,63	781.647	11,48	6.808.461	8.820.823	8.820.823	-24,51	
1992	17.911.265	484,87	3,38	100,52	62,76	1,19	1,19	16.908.749	87,45	1.002.516	11,37	8.820.823	6.658.634	6.658.634		

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche

TOTALE DEGLI ARTT. 1, 3, 4, 5 E 6 (Imposte da riscuotersi mediante ruoli)

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI (A) COMPETENZA	PREV. DEFINIT (B) COMPETENZA	% B/A	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PREC. DEF.
1982		300.000		100,00	66,67	6,82	523.777	100,00	-20,72	174,59
1983		500.000		166,67	-40,00	9,60	415.264	79,28	83,05	83,05
1984		300.000		100,00	3,87	3,87	491.022	93,75	18,24	163,67
1985		340.000		113,33	13,33	3,18	444.563	84,88	-9,46	130,75
1986		500.000		166,67	47,06	4,24	588.110	108,46	27,79	113,62
1987		590.000		196,67	18,00	3,87	774.923	147,95	36,40	131,34
1988		700.000		233,33	18,64	3,87	876.595	167,36	13,12	125,23
1989	760.000	850.000	111,84	283,33	21,43	5,00	1.690.311	322,72	92,83	198,86
1990	1.280.000	1.580.000	123,44	526,67	85,88	6,83	1.763.163	336,62	4,31	111,59
1991	1.720.000	2.550.000	148,26	850,00	61,39	13,14	2.247.291	429,05	27,46	88,13
1992	2.080.000	2.250.000	108,17	750,00	-11,76	11,41	1.748.119	333,75	-22,21	77,69

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA MASSA AC.	% SU ES. PREC.	% PTL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	105.563	100,00		82,09	9,18	0,02	51.989	9,93	53.573	6,30	850.523		1.210.524	
1983	80.957	76,69	-23,31	17,99	4,73	0,01	34.911	8,41	46.046	3,80	1.210.524	42,33	1.500.810	23,98
1984	128.629	121,85	58,89	53,60	7,14	0,02	64.351	13,11	64.278	4,28	1.500.810	23,98	1.803.990	20,20
1985	86.919	82,34	-32,43	31,04	4,05	0,01	63.997	14,40	22.922	1,27	1.803.990	20,20	2.052.726	13,79
1986	265.671	251,67	205,65	52,09	10,41	0,03	88.734	15,62	176.937	8,62	2.052.726	13,79	2.421.222	17,95
1987	153.353	145,27	-42,28	28,40	5,09	0,02	89.739	11,58	63.614	2,63	2.421.222	17,95	2.978.514	23,02
1988	305.349	289,45	99,24	47,01	8,31	0,03	177.575	10,51	207.375	6,96	2.978.514	23,02	3.400.570	14,17
1989	269.262	255,07	-11,88	38,47	6,33	0,02	392.786	22,28	95.933	2,09	3.400.570	14,17	4.587.801	34,91
1990	488.720	462,97	81,50	33,02	7,92	0,04	299.189	13,31	168.204	2,70	4.587.801	34,91	6.235.694	35,92
1991	467.393	442,76	-4,36	36,66	5,32	0,03	257.671	14,74	182.642	2,29	6.235.694	35,92	7.987.272	28,09
1992	440.313	417,11	-5,79	73,39	4,30	0,03					7.987.272	28,09	5.604.486	-29,83

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche

ARTICOLO 1 - Imposta da riscuotersi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	150.000	150.000		100,00	3,41	281.542	100,00	187,69		
1983	235.000	156,67	66,67	156,67	4,51	217.756	77,34	92,66		
1984	140.000	93,33	-40,43	93,33	1,81	266.003	94,48	190,00		
1985	160.000	106,67	14,29	106,67	1,50	203.256	72,19	127,04		
1986	250.000	166,67	56,25	166,67	2,12	267.217	94,91	106,89		
1987	340.000	226,67	36,00	226,67	2,23	404.711	143,75	119,03		
1988	390.000	260,00	14,71	260,00	2,15	438.280	155,67	112,38		
1989	450.000	300,00	15,38	300,00	2,65	869.744	308,92	193,28		
1990	780.000	1.035.000	132,69	690,00	4,48	940.422	334,03	90,86		
1991	920.000	1.560.000	169,57	1.040,00	8,04	1.175.996	417,70	75,38		
1992	1.100.000	1.200.000	109,09	800,00	6,09	947.618	336,58	-37,65		

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAT. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	78.984	100,00	112,83	14,39	0,01	0,01	48.419	17,20	30.565	7,66	399.041	599,120	27,60		
1983	49.755	62,99	22,62	5,96	0,01	-45,63	27.831	12,78	21.924	3,66	599,120	50,14	764,491	24,67	
1984	71.672	90,74	44,05	7,92	0,01	25,00	44.429	16,70	27.243	3,56	764,491	27,60	953,089	9,83	
1985	74.380	94,17	53,13	6,68	0,01	-7,07	51.137	28,11	17.244	1,81	953,089	24,67	1.046,734	16,69	
1986	167.537	212,12	125,24	12,92	0,02	104,02	55.034	20,60	112.303	10,75	1.046,734	9,83	1.221,404	16,69	
1987	90.860	115,04	29,31	5,82	0,01	-30,54	59.314	14,66	31.346	2,58	1.221,404	16,69	1.538,909	26,00	
1988	210.235	266,18	131,38	10,90	0,02	108,48	99.228	22,64	111.008	7,21	1.538,909	26,00	1.746,335	13,48	
1989	175.391	222,06	16,57	7,99	0,01	-23,68	126.962	14,60	48.429	-2,77	1.746,335	13,48	2.376,913	36,11	
1990	279.638	354,05	28,39	8,20	0,02	45,02	213.501	22,70	66.137	2,78	2.376,913	36,11	3.382,049	42,29	
1991	261.917	331,61	-6,36	5,30	0,02	-13,86	161.852	13,76	100.064	2,96	3.382,049	42,29	4.452,427	31,65	
1992	232.527	294,40	-11,22	4,11	0,02	-15,97	128.728	13,58	103.799	2,33	4.452,427	31,65	2.776,062	-37,65	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche
ARTICOLO 3 - Interessi per ritardata iscrizione a ruolo

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	CAPITOLO	% SU PRE. DEF.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982				100,00				5.304	100,00		
1983				57,70	-42,30			3.061	57,70	-42,30	
1984				12,83	-77,76			681	12,83	-77,76	
1985				30,00	289,64			2.652	30,00	289,64	
1986				106,40	112,79			5.643	106,40	112,79	
1987				103,30	-2,91			5.479	103,30	-2,91	
1988				79,63	-22,92			4.224	79,63	-22,92	
1989				75,76	-4,86			4.019	75,76	-4,86	
1990				54,67	-27,84			2.900	54,67	-27,84	
1991				114,98	110,31			6.098	114,98	110,31	
1992				131,95	14,76			6.998	131,95	14,76	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA MASSA AC.	% SU PR. CASSA MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	211	100,00		6,86	0,00	0,00	939,16	85	1,61	125	4,08	3.071	8,072	8.072	8,072
1983	2.560	1.215,36	1.115,36	31,71	0,00	0,00	-91,80	2.060	67,32	499	6,18	8.072	162,85	8.571	6,18
1984	242	114,83	-90,55	2,82	0,00	0,00	174,09	241	35,38	1	0,01	9.012	5,15	9.012	5,15
1985	735	349,06	203,97	8,16	0,00	0,00	554,03	559	21,06	177	1,96	9.012	5,15	10.919	21,15
1986	5.282	2.507,86	618,46	48,37	0,00	0,00	-55,18	181	3,21	5.101	46,71	10.919	21,15	11.277	3,28
1987	2.597	1.233,14	-50,83	23,03	0,00	0,00	10,21	398	7,26	2.199	19,50	11.277	3,28	12.576	11,52
1988	3.177	1.508,38	22,32	25,26	0,00	0,00	43,92	1.333	31,55	1.844	14,66	12.576	11,52	12.021	-4,42
1989	4.998	2.373,31	57,34	41,58	0,00	0,00	-94,98	1.409	35,07	3.589	29,86	12.021	-4,42	10.459	-12,99
1990	276	130,99	-94,48	2,64	0,00	0,00	176,00	0	0,01	276	2,64	13.324	27,39	13.324	27,39
1991	827	392,60	199,73	6,21	0,00	0,00	15,61	14	0,07	823	6,18	13.324	27,39	17.837	33,87
1992	1.011	479,87	22,23	5,67	0,00	0,00		10	0,14	1.001	5,61	17.837	33,87	23.848	33,70

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito
CAPITOLO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche
ARTICOLO 4 - Interessi per prolungata rateazione

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982				100,00		2.120	100,00		
1983				46,44	-53,56	984	46,44	-53,56	
1984				116,46	150,77	2.468	116,46	150,77	
1985				109,59	-5,90	2.323	109,59	-5,90	
1986				51,95	-52,60	1.101	51,95	-52,60	
1987				300,15	477,76	6.362	300,15	477,76	
1988				90,37	-69,89	1.915	90,37	-69,89	
1989				45,14	-50,04	957	45,14	-50,04	
1990				65,35	44,76	1.385	65,35	44,76	
1991				184,27	181,97	3.906	184,27	181,97	
1992				482,81	162,02	10.233	482,81	162,02	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	1.739	100,00		436,22	0,00	0,00	-60,59	1.725	81,37	14	3,60	399	720	720	13,42
1983	794	45,66	-54,34	110,28	0,00	0,00	154,57	698	70,95	96	13,28	720	80,61	817	-2,03
1984	2.334	134,24	194,01	285,86	0,00	0,00	-40,53	2.277	92,24	58	7,05	817	13,42	800	-2,03
1985	1.552	89,22	-33,54	193,93	0,00	0,00	-11,85	1.536	66,13	15	1,94	800	-2,03	1.564	95,52
1986	1.511	86,87	-2,64	96,58	0,00	0,00	89,26	983	33,74	528	33,74	1.564	95,52	1.164	-25,61
1987	6.977	401,20	361,85	599,61	0,00	0,00	322,13	6.209	97,59	768	66,01	1.164	-25,61	549	-52,86
1988	1.804	103,73	-74,15	328,86	0,00	0,00	-76,70	1.502	78,43	302	34,99	549	-52,86	612	11,49
1989	1.041	59,89	-42,26	170,51	0,00	0,00	-47,11	712	74,36	330	53,94	612	11,49	527	-13,83
1990	1.179	67,81	13,22	223,77	0,00	0,00	3,30	1.086	78,38	94	17,75	527	-13,83	630	19,63
1991	1.231	70,81	4,43	195,34	0,00	0,00	-4,09	1.146	29,35	85	13,48	630	19,63	3.273	419,17
1992	1.228	70,59	-0,30	37,51	0,00	0,00	-5,29	1.089	10,65	138	4,23	3.273	419,17	14.088	330,46

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche
ARTICOLO 5 - Interessi per mancato o ritardato versamento riscossi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N.I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N.I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.
1982	70.000	70.000		100,00	78,57	1,59	139.120	100,00	198,74	198,74
1983	125.000	125.000		178,57	85,71	2,40	76.357	54,89	61,09	61,09
1984	60.000	60.000		85,71	-52,00	0,77	109.125	78,44	42,91	181,87
1985	70.000	70.000		100,00	16,67	0,65	105.504	75,84	-3,32	150,72
1986	100.000	100.000		142,86	42,86	0,85	111.346	80,04	5,54	111,35
1987	100.000	100.000		142,86	0,66	0,66	166.602	119,75	49,63	166,60
1988	120.000	120.000		171,43	20,00	0,66	152.445	109,58	-8,50	127,04
1989	150.000	150.000	93,75	214,29	25,00	0,88	354.352	234,71	132,45	236,23
1990	160.000	160.000	100,00	228,57	6,67	0,69	367.620	264,25	3,74	229,76
1991	300.000	360.000	120,00	514,29	125,00	1,86	502.677	361,33	36,74	139,63
1992	380.000	400.000	105,26	571,43	11,11	2,03	326.267	234,52	-35,09	81,57

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N.I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA MASSA AC.	X SU VARIAZ. PIL	Z PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	51.068	100,00	-47,56	178,56	25,49	0,01	39.761	28,58	11.307	8,674	130.341	217,301	217.301	217,301
1983	26.782	52,44	137,54	24,35	7,82	0,00	17.820	23,34	8.962	4,12	217.301	66,72	265.764	265.764
1984	63.617	124,57	159,04	159,04	19,33	0,01	34.606	31,71	29.011	10,92	285.764	22,30	308.937	308.937
1985	41.716	81,69	-34,43	83,43	11,01	0,01	37.525	35,57	4.191	1,36	308.937	16,24	371.478	371.478
1986	82.095	160,76	96,80	102,62	17,41	0,01	40.556	36,42	41.539	11,18	371.478	20,26	439.703	439.703
1987	51.078	100,02	-37,78	56,75	9,46	0,01	39.513	23,72	11.565	2,63	439.703	18,37	553.303	553.303
1988	104.040	203,73	103,69	94,58	15,45	0,01	52.755	34,61	51.285	9,27	553.303	23,84	598.144	598.144
1989	111.051	217,46	6,74	79,32	14,84	0,01	89.144	25,16	21.907	3,66	598.144	8,10	821.660	821.660
1990	112.521	220,34	1,32	75,01	11,46	0,01	99.334	27,02	13.187	1,60	821.660	37,37	1.055.678	1.055.678
1991	108.566	212,59	-3,32	60,31	7,67	0,01	73.584	16,63	35.042	3,32	1.055.678	28,48	1.408.593	1.408.593
1992	110.420	216,22	1,71	110,42	6,11	0,01	67.446	20,67	42.974	3,05	1.408.593	33,43	1.491.915	1.491.915

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITULO 1024 - Imposta sul reddito delle persone giuridiche
ARTICOLI 6 - Pene pecuniarie e soprattasse per violaz. alle norme riguardanti l'accert. e la riscoss.

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITULO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	80.000	80.000		100,00	75,00	1,82	95.692	100,00	22,38	119,61
1983	140.000	140.000		175,00	2,69		117.106	122,38	83,65	
1984	100.000	100.000		125,00	-28,57		112.745	117,82	-3,72	112,75
1985	110.000	110.000		137,50	10,00	1,03	130.831	136,72	16,04	118,94
1986	150.000	150.000		187,50	36,36	1,27	182.802	191,03	39,72	121,87
1987	150.000	150.000		187,50	0,98		191.771	200,40	4,91	127,85
1988	190.000	190.000		237,50	26,67	1,05	279.731	292,32	45,87	147,23
1989	250.000	250.000	113,64	312,50	31,58	1,47	461.240	482,01	64,89	184,50
1990	340.000	385.000	113,24	481,25	54,00	1,67	450.836	471,13	-2,26	117,10
1991	500.000	630.000	126,00	787,50	63,64	3,25	558.614	583,77	23,91	88,67
1992	600.000	650.000	108,33	812,50	3,17	3,30	457.001	477,58	-18,19	70,31

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	21.981	100,00	73,27	5,53	0,00	0,00	10.418	10,89	11.563	3,64	317.674	385.311	19,69	385.311	19,69
1983	28.898	131,47	24,08	5,50	0,00	15,48	14.332	12,24	14.566	3,78	385.311	461.168	15,39	461.168	15,39
1984	35.193	160,11	43,99	6,27	0,00	5,70	27.227	24,15	7.966	1,73	461.168	532.152	16,89	532.152	16,89
1985	25.673	116,80	28,55	4,00	0,00	-34,68	24.378	18,63	1.295	0,24	532.152	622.030	20,20	622.030	20,20
1986	64.280	292,44	150,38	49,45	8,33	0,01	47.015	25,72	17.266	2,78	622.030	747.674	16,79	747.674	16,79
1987	61.155	278,22	-4,86	43,68	6,81	0,01	43.620	22,75	17.535	2,55	747.674	873.177	19,50	873.177	19,50
1988	85.521	389,07	39,84	47,51	8,04	0,01	42.584	15,22	42.936	4,92	873.177	1.043.460	32,08	1.043.460	32,08
1989	103.743	471,97	21,31	45,11	8,02	0,01	86.311	18,71	17.432	1,67	1.043.460	1.378.242	29,44	1.378.242	29,44
1990	95.106	432,68	-8,35	27,57	5,39	0,01	78.866	17,49	16.240	1,18	1.378.242	1.784.013	18,00	1.784.013	18,00
1991	94.852	431,53	-0,27	30,11	3,93	0,01	62.662	11,22	32.191	1,80	1.784.013	2.105.143	18,00	2.105.143	18,00
1992	95.128	432,78	0,29	67,95	3,45	0,01	60.398	13,22	34.730	1,65	2.105.143	1.298.573	-38,31	1.298.573	-38,31

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU CATEGORIA ES. PREC.	X SU ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE ES.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU ES. PREC.
1982	3.155.000	7.135.000	226,78	100,00	11,39	6.942,287	100,00	97,03	2.780.000	6.870.000	247,12	100,00	
1983	4.346.100	7.945.000	182,81	111,04	10,15	8.195,312	118,11	18,11	4.071.100	7.694.000	189,99	111,99	11,99
1984	8.670.000	9.000.000	103,81	125,79	9,94	7.822,538	112,68	-4,59	8.500.000	8.780.000	102,29	127,80	14,11
1985	9.710.000	11.852.000	122,06	165,65	11,67	11.236,314	161,85	43,64	9.380.000	11.479.000	122,38	167,09	30,74
1986	7.750.000	12.600.000	162,58	176,10	11,45	14.209,190	204,68	26,46	7.250.000	12.246.000	168,91	178,25	6,68
1987	14.040.000	16.995.000	121,05	237,53	34,88	17.249,076	248,46	21,39	13.685.000	16.620.000	121,45	241,92	35,72
1988	18.280.000	18.280.000	100,00	255,49	12,36	17.148,650	247,02	-0,38	17.600.000	17.600.000	100,00	256,19	5,90
1989	19.320.000	19.550.000	101,19	273,24	6,95	20.972,681	302,10	22,30	18.700.000	18.800.000	100,53	273,65	6,82
1990	24.250.000	24.730.000	101,98	345,63	26,50	22.992,913	325,44	7,73	23.300.000	23.780.000	102,06	346,14	26,49
1991	26.785.000	22.000.000	82,14	307,48	-11,04	22.044,377	317,34	-2,43	26.085.000	20.900.000	78,12	304,22	-12,11
1992	20.330.000	19.534.000	96,08	273,01	8,07	19.556,403	281,70	-11,29	19.250.000	18.384.000	95,50	287,60	-12,04

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU PR. CASSA MASSA AC.	X SU ES. PREC.	X SU COMPETENZA	VERSAMENTI ACCERT.	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	6.309.933	100,00	91,85	77,75	5.998,655	86,41	311,279	32,40	940,699	1.614.974	1,614.974	1.614.974	32,75
1983	7.687.410	121,83	99,91	80,41	7.013,729	85,34	673,681	41,71	1.614.974	2.143.812	2.143.812	2.143.812	-14,48
1984	8.151.399	129,18	92,84	73,15	7.236,119	92,50	915,280	42,69	2.143.812	1.833.320	1.833.320	1.833.320	36,47
1985	10.567.038	167,47	29,63	77,21	10.300,056	91,67	266,982	14,56	1.833.320	2.501.896	2.501.896	2.501.896	18,06
1986	14.163.047	224,46	34,05	93,78	13.361,074	94,03	801,973	32,05	2.501.896	3.365.228	3.365.228	3.365.228	13,93
1987	16.832.378	266,76	18,85	101,28	16.353,214	94,81	479,164	16,22	3.365.228	4.414.282	4.414.282	4.414.282	7,40
1988	16.780.152	265,93	-0,31	95,34	16.156,295	94,10	643,857	19,13	3.365.228	5.208.250	5.208.250	5.208.250	17,99
1989	20.145.723	319,27	20,06	107,16	19.624,208	93,57	521,516	14,43	4.414.282	7.256.343	7.256.343	7.256.343	39,32
1990	21.744.702	344,61	7,94	91,44	21.390,101	89,58	354,601	8,03	5.208.250	4.370.050	4.370.050	4.370.050	-39,78
1991	20.121.225	318,88	-7,47	96,27	19.729,424	89,50	391,801	7,52	5.208.250	7.256.343	7.256.343	7.256.343	39,32
1992	18.262.668	289,43	-9,24	68,17	17.610,067	90,03	652,601	8,99	7.256.343	4.370.050	4.370.050	4.370.050	-39,78

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi
TOTALE DEGLI ART. 1, 6, 7, 8 E 9 (Imposte da riscuotersi mediante ruoli)

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.
1982		540.000		100,00		7,55	520.995	100,00		96,48
1983		600.000		111,11	11,11	7,55	655.700	87,67	-12,53	75,95
1984		520.000		96,30	-13,33	5,78	643.275	123,47	41,16	123,71
1985		700.000		129,63	34,62	4,39	746.530	143,29	16,05	143,36
1986		820.000		151,85	17,14	5,36	765.530	146,94	2,55	109,36
1987		890.000		164,81	8,54	4,82	814.985	156,43	6,46	99,39
1988	940.000	1.000.000	106,38	185,19	12,36	5,12	1.582.417	303,73	60,95	158,24
1989	1.220.000	1.550.000	127,05	287,04	55,00	6,27	1.841.863	353,53	16,40	118,83
1990	1.750.000	2.200.000	125,71	407,41	41,94	10,00	2.214.509	425,05	20,23	100,66
1991	2.150.000	2.150.000	100,00	398,15	-2,27	11,01	1.950.111	374,31	-11,94	90,70
1992										

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA	X SU MASSA AC.	X SU PIL	X PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	162.176	100,00		31,19	12,93	0,03	96,276	18,48	65,901	9,22	714,381	981,282		981,282	
1983	108.468	66,88	-33,12	19,03	6,86	0,02	45,898	10,07	62,571	6,38	981,282	1.271,167	37,36	1.271,167	29,54
1984	202.605	124,93	86,79	42,21	11,31	0,03	122,689	19,07	79,916	6,29	1.271,167	1.566,839	29,54	1.566,839	23,26
1985	221.757	136,74	9,45	65,26	10,63	0,03	163,780	21,94	57,978	3,70	1.566,839	1.996,641	27,43	1.996,641	27,43
1986	397.892	245,35	79,43	61,21	14,76	0,04	164,114	21,44	233,778	11,71	1.996,641	2.605,262	27,43	2.605,262	30,48
1987	270.423	166,75	-32,04	35,82	7,89	0,03	142,807	17,52	127,616	4,90	2.605,262	3.037,627	30,48	3.037,627	16,60
1988	527.472	325,25	95,05	64,33	13,43	0,05	190,994	19,43	336,479	11,08	3.037,627	3.255,562	16,60	3.255,562	7,17
1989	459.005	283,03	-12,98	54,00	10,79	0,04	289,384	18,29	169,622	5,21	3.255,562	4.163,618	27,89	4.163,618	24,24
1990	775.018	477,89	68,85	51,67	13,56	0,06	653,392	35,58	119,626	2,87	4.163,618	5.172,848	24,24	5.172,848	29,84
1991	666.244	410,81	-14,04	60,57	9,04	0,05	639,491	19,85	226,752	4,38	5.172,848	6.716,188	29,84	6.716,188	29,84
1992	649.851	400,71	-2,44	69,88	7,33	0,04	416,496	21,36	233,354	3,47	6.716,188	3.939,473	29,84	3.939,473	-41,34

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi
ARTICOLO 1 - Imposta da riscuotersi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		300.000		100,00	4,19		302.501	100,00	-21,15	100,83
1983		350.000		116,67	16,67	4,41	238.535	78,85	30,82	68,15
1984		300.000		100,00	-16,29	3,33	359.760	118,93	112,53	119,92
1985		300.000		100,00	2,53	2,53	340.416	113,47	9,26	113,47
1986		350.000		116,67	16,67	2,78	371.928	122,95	11,40	106,27
1987		470.000		156,67	34,29	2,77	414.314	136,96	19,13	88,15
1988	470.000	490.000	106,38	163,33	4,26	2,68	493.591	163,17	62,79	100,73
1989	650.000	500.000	76,92	166,67	2,04	2,56	804.319	265,89	20,70	160,86
1990	900.000	930.000	103,33	310,00	86,00	3,76	970.848	313,17	17,56	104,39
1991	1.150.000	1.150.000	100,00	383,33	23,66	5,23	1.141.299	377,29	-7,86	99,24
1992	1.150.000	1.150.000	100,00	383,33	5,89	5,89	1.051.587	347,63		91,44

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	141.410	100,00		50,50	19,27	0,03	-35,48	88.015	29,10	53.395	12,31	433.842	593.308	593.308	23,88
1983	105.709	74,75	-25,25	32,53	11,21	0,02	76,72	58.004	24,32	47.704	8,04	593.308	734.980	734.980	21,15
1984	215.264	152,23	103,64	76,88	20,80	0,03	-68,21	151.512	42,11	63.752	8,67	734.980	890.457	890.457	23,94
1985	124.502	88,04	-42,16	44,47	10,46	0,02	80,02	82.871	24,34	41.632	4,68	890.457	1.103.617	1.103.617	30,76
1986	247.442	174,98	98,74	78,55	17,02	0,03	-27,36	96.165	23,32	151.278	13,71	1.103.617	1.443.106	1.443.106	15,89
1987	175.165	123,87	-29,21	41,71	9,16	0,02	73,58	138.043	27,97	78.549	5,44	1.443.106	1.672.399	1.672.399	5,01
1988	337.443	238,65	92,64	78,48	15,61	0,03	-27,36	177.736	22,10	199.400	11,92	1.672.399	1.756.214	1.756.214	29,43
1989	267.932	189,47	-20,60	66,98	11,88	0,02	41,11	331.364	34,13	90.196	5,14	1.756.214	2.901.795	2.901.795	27,66
1990	415.656	293,94	55,13	46,18	12,98	0,03	-23,09	212.162	18,59	135.398	4,67	2.901.795	3.783.769	3.783.769	30,39
1991	347.560	245,78	-16,38	60,45	8,58	0,02	-10,33	199.452	18,97	129.821	3,43	3.783.769	2.185.606	2.185.606	-42,24
1992	329.273	232,85	-5,26	59,87	6,67	0,02									

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi
ARTICOLO 6 - Interessi per ritardata iscrizione a ruolo

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% S/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		60.000		100,00		0,84	100.402	100,00		167,34
1983		60.000		100,00		0,76	63.172	62,92	-37,08	105,29
1984		60.000		100,00		0,67	120.937	120,45	91,44	201,56
1985		60.000		100,00		0,51	171.168	170,48	41,53	285,28
1986		120.000		200,00	100,00	0,95	147.110	146,52	-14,05	122,59
1987		120.000		200,00		0,71	167.719	167,05	14,01	139,77
1988		130.000		216,67	8,33	0,71	202.943	202,13	21,00	156,11
1989	160.000	160.000	100,00	266,67	23,08	0,82	359.879	358,44	77,33	224,92
1990	180.000	180.000	100,00	300,00	12,50	0,73	399.348	397,75	10,97	221,86
1991	300.000	420.000	140,00	700,00	133,33	1,91	470.699	468,81	17,87	112,07
1992	370.000	370.000	100,00	616,67	-11,90	1,89	399.851	398,25	-15,05	108,07

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	53.496	100,00		89,16	48,30	0,01		46.201	46,02	7.295	14,37	50.767	91,65	97.297	36,29
1983	27.346	51,12	-48,88	45,58	17,38	0,00	-55,88	19.984	31,63	7.362	7,57	97.297	36,29	132.602	41,71
1984	64.494	120,56	155,85	117,26	33,49	0,01	104,66	56.887	47,04	7.608	5,74	132.602	36,29	187.908	41,19
1985	91.659	171,34	42,12	166,65	36,97	0,01	27,26	80.271	46,90	11.388	6,06	187.908	41,19	265.308	50,90
1986	109.567	204,82	19,54	99,61	28,44	0,01	8,27	71.531	48,62	38.036	14,34	265.308	41,19	400.345	20,24
1987	85.828	160,44	-21,67	78,03	16,49	0,01	-28,56	65.808	39,24	20.020	5,00	400.345	20,24	481.392	4,16
1988	176.703	350,31	105,88	147,25	28,90	0,02	85,51	99.286	48,92	77.417	16,08	481.392	20,24	501.414	30,74
1989	201.228	376,16	13,88	134,15	30,42	0,02	4,18	160.175	44,51	41.053	8,19	501.414	4,16	655.551	14,44
1990	195.141	361,04	-4,02	113,61	23,12	0,01	-12,70	177.136	44,36	16.005	2,44	655.551	14,44	750.209	39,49
1991	159.066	297,34	-17,64	75,75	13,59	0,01	-24,25	114.880	24,41	44.186	5,89	750.209	14,44	1.046.468	39,49
1992	161.855	302,56	1,75	124,50	11,43	0,01	-3,69	104.358	26,10	57.497	5,49	1.046.468	39,49	713.847	-31,79

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito
CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi
ARTICOLO 7 - Interessi per prolungata rateazione

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982				100,00			4.515	100,00		
1983							1.306	28,92	-71,08	
1984							3.423	75,80	162,15	
1985							5.819	128,87	70,01	
1986							3.282	72,69	-43,60	
1987							3.203	70,95	-2,39	
1988							3.169	70,18	-1,08	
1989							4.207	93,17	32,75	
1990							2.320	51,38	-44,86	
1991							4.355	96,44	87,72	
1992							7.291	161,48	67,44	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	M. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	4.338	100,00			132,95	0,00	0,00	4.209	93,23	129	3,94	3.263	3.440	3.440	6,97
1983	1.071	24,69	-75,31		31,13	0,00	-78,69	938	71,86	133	3,86	3.440	5,43	3.680	6,97
1984	3.074	70,86	186,97		83,53	0,00	148,43	2.946	86,09	127	3,46	3.680	6,97	4.073	10,69
1985	5.971	137,65	94,26		146,59	0,00	74,10	5.818	99,99	153	3,75	4.073	10,69	3.918	-3,82
1986	3.514	81,00	-41,15		89,69	0,00	-46,72	3.016	91,90	498	12,70	3.918	-3,82	2.003	-48,87
1987	4.043	93,21	15,07		201,84	0,00	4,84	3.002	93,71	1.041	51,98	2.003	-48,87	1.243	-37,97
1988	3.740	86,22	-7,49		301,00	0,00	-16,65	3.046	96,14	694	55,84	1.243	-49,13	632	-49,13
1989	3.175	73,19	-15,12		502,27	0,00	-22,45	3.068	72,92	107	16,92	632	-49,13	1.664	163,24
1990	1.846	42,55	-41,86		110,93	0,00	-47,11	1.790	77,16	56	3,35	1.664	163,24	2.171	30,50
1991	2.457	56,65	33,13		113,16	0,00	22,16	2.372	54,47	85	3,93	2.171	30,50	3.981	83,35
1992	3.045	70,19	23,91		76,48	0,00	17,45	2.790	38,26	255	6,40	3.981	83,35	6.991	75,58

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1025 - Imposta locale sui redditi
ARTICOLO 8 - Interessi per mancato o ritardato versamento, riscossi mediante ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI ANNO BASE	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	40.000	40.000		100,00		0,56	35.763	100,00		89,41
1983	40.000	40.000		100,00		0,50	20.664	57,78	-42,22	51,66
1984	30.000	30.000		75,00	-25,00		23.362	65,33	13,06	77,87
1985	30.000	30.000		75,00		0,25	34.533	96,56	47,81	115,11
1986	30.000	30.000		75,00		0,24	21.535	60,22	-37,64	71,78
1987	30.000	30.000		75,00		0,18	18.831	52,65	-12,56	62,77
1988	40.000	40.000		100,00	33,33	0,22	631	1,76	-96,65	1,58
1989	40.000	40.000	100,00	100,00	0,16	0,20	5.766	16,12	814,20	14,42
1990	40.000	40.000	100,00	100,00	0,16	0,16	1.453	4,06	-74,80	3,63
1991	50.000	50.000	100,00	125,00	25,00	0,23	270	0,76	-81,40	0,54
1992	30.000	30.000	100,00	75,00	-40,00	0,15	445	1,24	64,62	1,48

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CASSA PR. MASSA AC.	% SU VARIAT. PIL	% PTL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	19.381	100,00		48,45	23,04	0,00	16.367	45,77	3.014	6,83	44.117	60,469	60.469	16,83
1983	9.838	50,76	-49,24	26,60	9,79	0,00	7.707	37,30	2.131	3,52	60.469	37,06	70.645	16,83
1984	11.656	60,14	18,48	46,62	11,58	0,00	9.639	41,26	2.017	2,86	70.645	16,83	82.296	16,49
1985	5.586	28,82	-52,08	22,34	4,97	0,00	5.043	14,60	543	0,66	82.296	16,49	111.001	34,88
1986	31.144	160,70	457,55	124,38	22,09	0,00	10.218	47,45	20.926	18,85	111.001	34,88	101.386	-8,66
1987	13.573	70,04	-56,42	54,29	10,33	0,00	7.272	38,61	6.302	6,22	101.386	-8,66	106.180	4,73
1988	2.507	12,93	-81,53	6,27	1,71	0,00	2.777	43,99	2.229	2,10	106.180	4,73	104.081	-1,98
1989	2.283	11,78	-8,94	5,71	1,58	0,00	1.123	19,47	1.160	1,11	104.081	-1,98	106.102	1,94
1990	933	4,81	-59,14	3,11	0,64	0,00	852	58,62	81	0,08	106.102	1,94	109.264	2,98
1991	88	0,45	-90,59	0,35	0,06	0,00	61	22,60	27	0,02	109.264	2,98	105.987	-3,00
1992	425	2,20	384,79	2,84	0,31	0,00	289	64,89	137	0,13	105.987	-3,00	42.706	-59,71

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito *

CAPITOLO 1025 - Imposta Locale sui redditi
ARTICOLO 9 - Pene pecun. e soprattasse per violazione norme riguardanti accert. o risc. imposta

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		140.000		100,00		1,96	77.814	100,00		55,58
1983		150.000		107,14	7,14	1,89	132.023	169,66	69,66	88,02
1984		130.000		92,86	-13,33	1,44	135.793	174,51	2,86	104,46
1985		150.000		92,86		1,10	194.595	250,08	63,30	149,69
1986		200.000		142,86	53,85	1,59	221.675	284,88	13,92	110,84
1987		200.000		142,86		1,18	210.918	271,05	-4,85	105,46
1988		250.000		166,29	15,00	1,26	282.863	363,51	34,11	122,98
1989	270.000	300.000	111,11	214,29	30,43	1,53	408.245	524,64	44,33	136,08
1990	350.000	600.000	171,43	285,71	33,33	1,62	467.894	601,30	14,61	116,97
1991	500.000	590.000	116,00	416,29	45,00	2,64	597.886	768,35	27,78	103,08
1992	600.000	600.000	100,00	428,57	3,45	3,07	630.937	830,91	-17,89	81,82

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	31.567	100,00		22,55	9,79	0,01	-38,46	29.498	37,91	2.069	1,13	182.392		226.768	
1983	22.509	71,30	-28,70	15,52	5,97	0,00	17.268	13,08	5.240	2,31	2,31	226.768	24,33	329.261	45,20
1984	59.628	188,89	164,91	49,69	12,98	0,01	53.217	39,19	6.412	1,95	1,95	329.261	45,20	402.104	22,12
1985	76.909	243,63	284,98	59,16	14,45	0,01	72.647	37,33	4.262	1,06	1,06	402.104	22,12	512.797	27,53
1986	102.389	324,35	33,13	51,19	14,36	0,01	79.349	35,80	23.040	4,49	4,49	512.797	27,53	658.422	28,40
1987	88.429	280,13	-13,63	44,21	10,30	0,01	66.725	31,64	21.704	3,30	3,30	658.422	28,40	776.413	17,92
1988	145.122	459,72	64,11	63,10	14,42	0,01	88.383	31,25	56.739	7,31	7,31	776.413	17,92	893.220	15,04
1989	162.124	513,58	11,72	62,36	13,59	0,01	125.019	30,62	37.106	4,15	4,15	893.220	15,04	1.127.271	26,20
1990	163.443	517,76	0,81	40,86	10,70	0,01	144.250	30,83	19.193	1,70	1,70	1.127.271	26,20	1.409.409	25,03
1991	157.073	497,58	-3,90	54,16	7,90	0,01	110.076	18,40	47.057	3,34	3,34	1.409.409	25,03	1.775.984	26,01
1992	155.252	491,81	-1,16	66,06	6,53	0,01	109.607	22,53	45.645	2,57	2,57	1.775.984	26,01	990.324	-44,24

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1026 - Ritenute sugli interessi e redditi di capitale

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CATEGORIA PREC.	% SU CATEGORIA PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU ES. PREC.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1982	10.023.000	10.823.000	107,98	100,00	17,23	11,191.310	11,191.310	100,00	100,00	103,40	103,40	9.768.000	10.900.000	111,59	100,00	100,00
1983	9.300.000	9.500.000	100,00	85,93	11,88	11.186.231	11.186.231	99,95	99,95	-0,05	120,28	9.110.000	9.110.000	100,00	83,58	-16,42
1984	13.330.000	14.770.000	110,80	136,47	58,82	16.516.102	16.516.102	147,58	147,58	47,65	111,82	13.250.000	14.305.000	107,96	131,24	57,03
1985	11.525.000	12.580.000	109,15	116,23	-14,83	14.777.138	14.777.138	132,04	132,04	-10,53	117,47	11.525.000	13.053.000	113,26	119,75	-8,75
1986	14.605.000	15.520.000	106,26	143,40	23,37	16.718.145	16.718.145	149,39	149,39	13,14	107,72	15.105.000	17.120.000	113,34	157,06	31,16
1987	16.580.000	16.350.000	98,61	151,07	5,35	16.549.292	16.549.292	147,88	147,88	-1,01	101,22	16.580.000	16.350.000	98,61	150,00	-4,50
1988	19.050.000	19.750.000	103,67	182,48	20,80	18.514.129	18.514.129	165,43	165,43	11,87	93,74	19.050.000	19.750.000	103,67	181,19	20,80
1989	21.050.000	22.550.000	107,13	208,55	14,18	23.526.596	23.526.596	210,22	210,22	27,07	104,33	21.050.000	22.550.000	107,13	206,88	14,18
1990	25.710.000	28.100.000	109,30	259,63	24,61	28.969.963	28.969.963	258,86	258,86	23,14	103,10	25.710.000	29.800.000	115,91	273,39	32,15
1991	29.320.000	32.579.000	111,12	301,02	15,94	31.899.817	31.899.817	285,04	285,04	10,11	97,92	29.320.000	32.579.000	111,12	298,89	9,33
1992	35.313.000	35.800.000	101,38	330,78	9,89	36.869.509	36.869.509	329,45	329,45	15,58	102,99	35.313.000	35.800.000	101,38	328,44	9,89

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	10.965.308	100,00	100,00	100,60	95,31	95,31	2,01	-15,01	10.758.777	96,14	206.531	30,27	682.311	911.606	911.606	42,92
1983	10.796.806	98,46	118,52	118,52	105,73	105,73	1,71	29,00	10.796.250	96,51	555	0,06	911.606	1.302.910	1.302.910	37,64
1984	16.049.450	146,37	48,65	112,19	99,85	99,85	2,21	-21,14	15.773.606	95,50	275.843	21,17	1.302.910	1.793.347	1.793.347	32,04
1985	14.134.145	128,90	-11,93	108,28	98,34	98,34	1,74	16,36	14.089.824	95,35	44.321	2,47	1.793.347	2.367.991	2.367.991	-55,15
1986	18.157.066	165,59	28,46	106,06	101,50	101,50	2,02	-16,26	15.798.705	94,50	2.358.362	86,63	1.062.094	1.062.094	1.062.094	-12,16
1987	16.671.683	152,04	-8,18	101,97	95,75	95,75	1,69	1,29	15.781.433	95,18	920.049	84,69	1.062.094	932.947	932.947	-37,12
1988	18.741.129	170,91	12,41	94,89	90,61	90,61	4,72	6,92	17.950.994	96,96	790.134	95,69	586.647	586.647	586.647	329,45
1989	21.903.256	199,75	16,87	97,13	94,67	94,67	1,84	25,09	21.341.845	90,71	561.391	95,56	2.519.328	1.363.228	1.363.228	-45,89
1990	30.121.637	274,70	37,52	101,08	98,37	98,37	2,25	-2,11	27.714.099	95,66	2.407.538	78,28	1.363.228	1.184.275	1.184.275	-13,13
1991	32.059.683	292,37	6,43	98,41	94,45	94,45	2,25	8,50	30.992.341	97,16	1.067.142	76,71	1.184.275	1.184.275	1.184.275	4,25
1992	36.749.545	335,16	14,63	102,65	99,37	99,37	2,44	8,50	35.841.129	97,21	908.416	76,71	1.184.275	1.234.647	1.234.647	4,25

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1026 - Ritenute sugli interessi e redditi di capitale

ARTICOLO 2 - Ritenute sulle obbligazioni e titoli similari emessi da istituti di credito a medio e lungo termine

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.
1984		400.000		100,00	50,00	2,71	732.875	100,00	183,22	
1985		600.000		150,00	66,67	4,77	1.112.186	151,76	185,36	
1986		1.000.000		250,00	133,33	6,44	1.387.491	189,32	138,75	
1987	1.050.000	1.400.000	133,33	350,00	40,00	8,56	1.514.429	206,64	108,17	
1988	1.400.000	1.450.000	103,57	362,50	3,57	7,34	1.740.283	237,46	14,91	120,02
1989	1.500.000	1.750.000	116,67	437,50	20,69	7,76	2.084.614	284,44	19,79	119,12
1990	1.900.000	2.400.000	126,32	600,00	37,14	8,54	2.481.222	338,56	19,03	103,38
1991	2.500.000	3.000.000	120,00	750,00	25,00	9,21	2.939.963	401,15	18,49	96,00
1992	3.000.000	3.200.000	106,67	800,00	6,67	8,94	3.602.636	491,58	22,54	112,58

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA MASSA AC.	X SU PIL SU ES. PREC.	X VARIAZ. PIL	X SU COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1984	649.671	100,00		166,58	0,09	0,09	637.671	86,74	14.001	14,01	99.911	183,115	183.115	
1985	1.049.321	161,52	61,52	174,89	0,13	44,63	1.049.321	94,35	0	0,00	183.115	83,28	245.980	34,33
1986	1.531.563	235,74	45,96	139,23	0,17	32,21	1.285.583	92,66	245.980	100,00	245.980	34,33	101.908	-58,57
1987	1.536.687	236,53	0,33	109,76	0,16	-8,49	1.434.779	94,74	101.908	100,00	101.908	-58,57	79.650	-21,84
1988	1.757.277	270,49	14,35	121,19	0,16	3,04	1.677.627	96,40	79.650	100,00	79.650	-21,84	62.635	-21,36
1989	2.080.062	320,17	18,37	118,86	0,17	8,29	2.017.427	96,78	62.635	100,00	62.635	-21,36	67.187	7,27
1990	2.334.619	359,35	12,24	97,28	0,18	2,09	2.267.432	91,38	67.187	100,00	67.187	7,27	213.790	218,20
1991	2.930.057	451,01	25,50	97,67	0,21	15,43	2.721.202	92,56	208.854	97,69	213.790	218,20	218.760	2,32
1992	3.331.276	512,76	13,69	104,10	0,22	7,61	3.112.699	86,40	218.577	99,92	218.760	2,32	489.984	123,98

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1026 - Ritenute sugli interessi e redditi di capitale

ARTICOLO 5 - Ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU
1984	13.750.000	13.750.000		100,00		93,09	15.217.932	100,00		110,68
1985	11.370.000	11.370.000		82,69	-17,31	90,38	13.158.530	86,47	-13,53	115,73
1986	13.950.000	13.950.000		101,45	22,69	89,88	14.378.166	94,48	9,27	103,07
1987	13.600.000	12.900.000	94,85	93,82	-7,53	78,90	12.420.406	81,62	-13,62	96,28
1988	14.850.000	14.100.000	94,95	102,55	9,30	71,39	12.033.363	79,07	-3,12	85,34
1989	14.000.000	14.100.000	100,71	102,55		62,53	13.580.906	89,24	12,86	96,32
1990	14.920.000	15.220.000	102,01	110,69	7,94	54,16	15.795.089	103,79	16,30	103,78
1991	15.000.000	15.600.000	104,00	113,45	2,50	47,88	15.379.816	101,06	-2,63	98,59
1992	16.313.000	16.100.000	98,69	117,09	3,21	44,97	15.177.313	99,73	-1,32	94,27

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1984	14.845.271	100,00		111,62	103,43	2,04		14.585.443	95,84	259.828	43,13	602.475		998.384	
1985	12.594.641	84,84	-15,16	106,35	101,83	1,55	-24,03	12.551.824	95,39	42.817	4,29	998.584	65,75	1.563.064	56,53
1986	15.150.299	102,05	20,29	99,02	97,66	1,69	8,96	13.587.607	94,30	1.562.691	99,98	1.563.066	56,53	790.560	-49,42
1987	12.513.658	84,29	-17,40	97,01	91,40	1,27	-24,67	11.723.100	94,39	790.559	100,00	790.560	-49,42	697.307	-11,80
1988	12.244.464	82,48	-2,15	86,84	82,75	1,12	-11,83	11.547.157	95,96	697.307	100,00	697.307	-11,80	486.206	-30,27
1989	13.502.335	90,95	10,27	95,76	92,57	1,13	0,88	13.016.129	95,84	486.206	100,00	486.206	-30,27	564.778	16,16
1990	15.379.353	103,60	13,90	101,05	97,43	1,17	3,61	14.813.776	93,79	565.577	100,14	564.778	73,75	981.313	73,75
1991	15.548.888	104,74	1,10	99,67	93,77	1,09	-7,01	14.719.298	95,71	829.591	84,54	981.313	73,75	824.467	-15,98
1992	15.346.835	103,38	-1,30	95,32	90,68	1,02	-6,58	14.684.007	96,75	662.828	80,39	824.467	-15,98	662.896	-19,60

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1026 - Ritenute sugli interessi e redditi di capitale

ARTICOLO 14 - Ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato, di cui all'art. 1 del D.L. 19/9/1986, n. 556

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PME. DEF.
1987	1.350.000	1.400.000	103,70	100,00	8,56	1.809.532	100,00	129,25		
1988	2.150.000	3.500.000	162,79	250,00	17,72	3.930.840	217,23	112,31		
1989	4.800.000	5.800.000	120,83	414,29	25,72	6.768.546	374,05	72,19		
1990	8.000.000	9.200.000	115,00	657,14	32,74	9.155.976	505,99	35,27		
1991	10.600.000	12.327.000	116,29	880,50	37,84	11.836.292	654,11	29,27		
1992	14.500.000	15.000.000	103,45	1.071,43	41,90	16.121.314	890,91	36,20		

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA MASSA AC.	% SU PR. CASSA	% SU PIL SU ES. PREC.	% VARIAZ. PIL	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1987	1.809.532	100,00	129,25	0,18	129,25	0,18	1.809.532	100,00							
1988	3.930.840	217,23	112,31	0,36	95,74	0,36	3.930.840	100,00							
1989	5.311.141	293,51	91,57	0,45	25,61	0,45	5.311.141	78,47							
1990	10.922.823	603,63	100,21	0,83	87,07	0,83	9.155.967	100,00	1.766.856	100,00	1.766.856	9	9	100,00	
1991	11.837.481	656,17	8,37	0,83	-0,33	0,83	11.836.247	100,00	1.234	***	9	9	45	413,56	
1992	16.121.314	890,91	36,19	1,07	28,90	1,07	16.121.314	100,00			45	45	45	0,74	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1027 - Ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA ES. PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA ES. PREC.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.
1982	270.000	270.000	100,00	100,00	0,43	0,43	424.840	100,00	157,35	28,75	250.000	270.000	108,00	100,00	18,52
1983	330.000	330.000	100,00	122,22	0,42	0,42	546.965	128,75	165,75	18,87	310.000	320.000	103,23	118,52	40,63
1984	410.000	450.000	109,76	166,67	0,50	0,50	650.374	153,04	144,48	41,21	410.000	450.000	109,76	166,67	50,00
1985	570.000	670.000	117,54	248,15	0,66	0,66	918.113	216,11	137,03	27,38	570.000	675.000	118,42	250,00	46,37
1986	950.000	950.000	100,00	351,85	0,86	0,86	1.169.488	275,28	117,37	36,49	950.000	988.000	104,00	365,93	37,65
1987	960.000	1.360.000	141,67	503,70	1,06	1,06	1.596.266	375,73	12,83	112,56	960.000	1.360.000	141,67	503,70	17,65
1988	1.550.000	1.600.000	103,23	592,59	1,08	1,08	1.801.013	423,93	20,63	113,16	1.550.000	1.600.000	103,23	592,59	20,00
1989	1.750.000	1.920.000	109,71	711,11	1,16	1,16	2.172.610	511,40	11,47	103,05	1.750.000	1.920.000	109,71	711,11	22,40
1990	2.100.000	2.350.000	111,90	870,37	1,23	1,23	2.421.754	570,04	-0,30	94,69	2.100.000	2.350.000	111,90	870,37	8,51
1991	2.450.000	2.550.000	104,08	944,44	1,23	1,23	2.416.543	568,34	-5,11	89,84	2.450.000	2.550.000	104,08	944,44	96,23
1992	2.650.000	2.550.000	96,23	944,44	1,05	1,05	2.291.042	539,27			2.650.000	2.550.000	96,23	944,44	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MISSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	416.488	100,00	100,00	154,25	145,53	0,08	10,70	407.037	95,81	9.451	58,41	16.180	24,432	24.432	24,432
1983	534.175	128,26	128,26	166,93	150,71	0,08	4,31	524.347	95,86	9.827	40,22	24.432	37,271	37.271	52,55
1984	642.100	154,17	20,20	142,69	131,77	0,09	25,48	619.805	95,33	22.295	59,82	37.271	45.769	45.769	22,80
1985	899.766	216,04	40,13	133,30	125,71	0,11	21,11	876.839	95,50	22.927	50,09	45.769	52.147	52.147	13,93
1986	1.203.063	288,86	33,71	121,77	120,05	0,13	22,06	1.139.374	97,43	63.689	122,13	52.147	31.404	31.404	-39,78
1987	1.610.088	386,59	33,83	118,39	115,72	0,16	0,17	1.379.891	98,97	30.197	96,16	31.404	17.886	17.886	-43,05
1988	1.789.926	429,77	11,17	111,87	110,63	0,16	9,33	1.774.062	98,50	15.864	88,69	17.886	29.154	29.154	63,00
1989	2.139.022	513,59	19,50	102,27	99,61	0,18	2,20	2.113.041	97,26	25.982	89,12	29.154	62.725	62.725	115,15
1990	2.403.281	577,04	12,35	102,27	99,61	0,18	-7,20	2.354.806	97,53	56.563	90,18	62.725	82.939	82.939	32,23
1991	2.425.022	582,26	0,90	95,10	92,10	0,17	-11,05	2.228.228	97,26	70.216	84,66	82.939	71.863	71.863	-13,35
1992	2.278.845	547,16	-6,03	89,37	86,92	0,15		2.228.228	97,26	50.617	70,44	71.863	82.295	82.295	14,52

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie

CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1031 - Imposta sostitutiva delle imposte sul reddito a carico dei fondi di investimento

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU CATEGORIA PREC.	ACCERTAMENTI ANNO BASE ES. PREC.	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU ES. PREC.
1984				100,00		9,221	100,00						100,00	
1985				163,66		15,091	163,66	63,66						
1986				538,98		49,699	538,98	229,33						
1987		170.000		1.791,13	0,13	165,162	1.791,13	232,32	97,15	140.000	170.000	128,57		5,88
1988	140.000	180.000	128,57	1.814,99	0,12	167,361	1.814,99	-8,16	92,98	180.000	180.000	100,00		
1989	180.000	180.000	100,00	1.678,33	0,09	154,759	1.678,33	-7,53	85,98	180.000	180.000	100,00		
1990	180.000	160.000	88,89	1.557,73	0,08	143,639	1.557,73	-7,19	89,77	180.000	160.000	88,89		-11,11
1991	180.000	150.000	83,33	1.751,43	0,06	161,500	1.751,43	12,43	107,67	160.000	150.000	93,75		-6,25
1992	160.000													

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	X SU ES. PREC.	X SU CASSA MASSA AC.	X SU PR. CASSA	X SU PR. CASSA MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1984	9,221	100,00					0,00		9,221	100,00						
1985	15,091	163,66	63,66				46,55		15,091	100,00						
1986	49,699	538,98	229,33				198,27		49,699	100,00						
1987	165,162	1.791,13	232,32	97,15			203,09		165,162	100,00						
1988	182,241	1.976,36	10,34	101,25			-0,58		182,241	100,00						
1989	167,361	1.814,99	-8,16	92,98			-15,98		167,361	100,00						
1990	154,759	1.678,33	-7,53	85,98			-15,89		154,759	100,00						
1991	143,639	1.557,73	-7,19	89,77			-14,64		143,639	100,00						
1992	161,500	1.751,43	12,43	107,67			6,42		161,500	100,00						

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1150 - Entrate conseguenti alle dichiarazioni sostitutive ed alla sanatoria delle irregolarità in materia di imposte sul reddito

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PREV. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1989	4.420.000	4.420.000	100,00	100,00	-98,87	2,67	66.028	100,00	1,49	84,70	4.420.000	4.420.000	2,31	100,00	-98,87
1990	2.160.000	50.000	2,31	1,13	-20,00	0,03	42.351	64,14	84,70	100,69	2.160.000	50.000	2,31	1,13	-20,00
1991		40.000		0,90	-100,00	0,02	40.277	61,00	-4,90			40.000		0,90	-97,00
1992							1.587	2,40	-96,06			1.200		0,03	-97,00

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1989	63.898	100,00		1,45	1,45	0,01	-38,81	63.898	96,77	2.378	111,67	2.130		1.743	
1990	42.987	67,27	-32,73	85,97	82,46	0,00	-12,73	40.608	95,88	1.743	100,00	1.743	-18,16	1.235	-29,12
1991	40.785	63,83	-5,12	101,96	97,70	0,00	-93,50	39.042	96,93	1.235	100,00	1.235	-29,12	21	-98,29
1992	2.801	4,38	-93,13	233,45	226,76	0,00		1.566	98,67						

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 1 - Imposte sul patrimonio e sul reddito

CAPITOLO 1170 - Entrate conseguenti alle dichiarazioni sostitutive in materia dei redditi dei fabbricati

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	CATEGORIA	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1989	1.497.000	1.497.000	100,00	100,00	0,90	141.350	100,00	0,90	9,44	1.497.000	100,00	9,44	665.000	1.497.000	7,52	100,00	100,00	
1990	665.000	50.000	7,52	3,34	0,03	32.500	22,99	0,03	65,00	50.000	22,99	-77,01	665.000	50.000	7,52	3,34	-96,66	
1991		20.000		1,34	0,01	1.501	0,92	0,01	6,50	1.501	0,92	-96,00		20.000		1,34	-60,00	
1992						1.106	0,78			1.106	0,78	-14,99		103		0,01	-99,49	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA	% SU PR. CASSA	MASSA AC.	% SU MASSA AC.	PIV	% SU PIV	PIV SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1989	139.189	100,00	9,30	9,30	0,01	139.189	98,47	0,01	98,47	98,47	139.189	98,47	1.962	90,81	2.161	11,380	11.380	104
1990	23.083	16,58	46,17	44,25	0,00	21.121	64,99	-84,92	64,99	-84,92	21.121	64,99	5.952	52,30	11.380	426,58	104	-99,09
1991	7.149	5,14	49,03	35,74	0,00	1.197	92,02	-71,51	92,02	-71,51	1.197	92,02	104	100,00	104	-99,09	65	-37,22
1992	1.144	0,82	1.111,04	1.101,82	0,00	1.041	94,10	-84,84	94,10	-84,84	1.041	94,10	104	100,00	104	-99,09	65	-37,22

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLO 1201 - Imposta di registro

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1982	2.500.000	2.300.000	92,00	100,00	6,59	2.303.543	100,00	100,15	12,01	2.440.000	2.200.000	90,16	100,00	25,00	
1983	3.000.000	2.850.000	95,00	123,91	5,79	2.980.211	112,01	90,53	7,87	2.950.000	2.750.000	93,22	125,00	0,58	
1984	3.000.000	2.816.000	93,87	122,43	5,83	2.783.184	120,82	98,83	7,87	2.950.000	2.766.000	93,76	125,73	2,96	
1985	3.000.000	2.700.000	90,00	117,39	4,91	2.817.319	122,30	104,35	1,23	3.000.000	2.848.000	94,93	129,45	17,63	
1986	2.950.000	2.950.000	100,00	128,26	5,37	2.866.068	124,42	97,15	1,73	2.950.000	3.350.000	113,56	152,27	-13,43	
1987	3.300.000	2.900.000	87,88	126,09	1,69	3.694.892	160,49	127,48	28,99	3.300.000	2.900.000	87,88	131,82	20,69	
1988	3.150.000	3.500.000	111,11	152,17	20,69	3.817.318	165,72	109,07	3,26	3.150.000	3.500.000	111,11	159,09	17,14	
1989	3.826.000	4.100.000	107,16	178,26	17,14	4.133.358	179,43	100,81	8,28	3.826.000	4.100.000	107,16	186,36	23,17	
1990	4.600.000	5.050.000	109,78	219,57	5,12	4.995.424	216,86	98,92	20,86	4.600.000	5.050.000	109,78	229,55	17,82	
1991	5.950.000	5.950.000	100,00	258,70	5,04	5.429.242	235,69	91,25	8,68	5.950.000	5.950.000	100,00	270,45	14,29	
1992	6.574.900	6.800.000	103,42	295,65	5,81	5.365.803	232,94	78,91	-1,17	6.574.900	6.800.000	103,42	309,09		

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU IPR. CASSA	% SU MASSA AC.	% SU AC.	% SU COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	2.306.304	100,00	104,83	0,42	86,58	2.159.879	93,76	146,425	40,25	363.817	368.223	368,223	368,223	55,40
1983	2.394.537	103,83	87,07	0,38	74,41	2.302.497	89,24	92,040	25,00	243.957	368.223	1,21	572.203	-74,04
1984	2.983.929	129,38	107,88	0,41	88,07	2.739.973	98,45	243,957	42,63	156,483	572.203	55,40	148.517	996,091
1985	2.511.965	108,92	88,20	0,31	88,18	2.355.481	83,61	156,483	105,36	809,933	148.517	-74,04	996.091	39,51
1986	3.265.999	141,61	97,49	0,36	82,77	2.456.065	85,69	809,933	81,31	357.904	996.091	370,69	602.486	27,00
1987	3.538.243	153,62	122,01	0,35	101,02	3.180.339	86,03	357,904	59,40	61,41	602.486	-39,51	765.158	27,00
1988	3.811.594	165,27	108,90	0,35	89,37	3.341.697	87,54	469,897	61,41	56,13	765.158	27,00	766.910	0,23
1989	3.982.538	172,68	97,14	0,33	81,83	3.532.061	85,94	450,477	56,13	514,696	766.910	16,97	897.087	16,97
1990	4.688.062	203,27	17,72	0,36	7,07	4.173.366	83,54	820,479	66,54	820,479	1.232.971	37,44	1.506.129	22,15
1991	5.243.678	227,36	11,85	0,37	2,87	4.623.199	81,47	1.025,065	68,06	1.025,065	1.506.129	37,44	1.506.129	22,15
1992	5.566.758	241,37	6,16	0,37	0,48	4.541.692	84,64						1.396.845	-7,26

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLLO 1203 - Imposta sul valore aggiunto

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE ES.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE ES.	% SU ES. PREC.	% SU PREV. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE ES.	% SU ES. PREC.
1982	28.357.000	24.800.000	87,46	100,00	100,00	71,04	24.704.911	100,00	100,00	99,62	28.147.000	23.930.000	85,02	100,00	100,00
1983	34.260.000	34.260.000	100,00	138,15	121,90	69,58	30.114.869	121,90	87,90	87,90	33.420.000	33.420.000	100,00	139,66	39,66
1984	37.700.000	35.294.300	93,62	142,32	145,62	73,07	35.975.159	145,62	19,46	19,46	36.700.000	34.294.300	93,44	143,31	2,62
1985	38.476.000	41.476.000	107,80	167,24	156,95	75,40	38.774.855	156,95	7,78	93,49	37.476.000	40.992.000	109,38	171,30	19,53
1986	44.195.000	40.100.000	90,73	161,69	162,98	72,97	40.263.323	162,98	3,84	100,41	43.895.000	40.250.000	91,70	168,20	-1,81
1987	42.900.000	44.982.000	104,85	181,38	190,10	73,48	46.964.350	190,10	16,64	104,41	42.200.000	44.282.000	104,93	185,05	10,02
1988	50.103.000	51.440.000	102,55	207,42	226,32	71,32	55.911.060	226,32	19,05	108,69	49.213.000	50.490.000	102,59	210,99	14,02
1989	59.601.000	64.186.000	107,69	258,81	251,15	69,83	62.046.063	251,15	10,97	96,67	58.390.000	62.886.000	107,72	262,79	24,55
1990	70.496.000	71.886.000	101,97	289,86	280,02	72,87	69.179.287	280,02	11,30	96,23	68.491.000	73.486.000	107,29	307,09	16,86
1991	81.615.000	80.306.000	98,40	323,81	310,47	68,01	76.702.523	310,47	10,87	95,51	79.681.000	79.910.000	100,29	333,93	8,74
1992	80.238.200	77.710.000	96,85	313,35	318,14	66,39	78.596.184	318,14	2,47	101,14	79.009.200	76.481.000	96,80	319,60	-4,29

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE ES.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	24.203.269	100,00	101,14	89,84	4,44	6,23	22.902.622	92,70	1.300.647	60,80	2.139.341	25,24	2.679.380	15,58
1983	29.787.720	123,07	89,13	80,64	4,72	6,23	28.159.450	93,51	1.628.270	60,77	2.679.380	25,24	3.096.827	26,08
1984	35.156.722	145,26	102,51	91,58	4,83	4,75	33.171.944	92,21	1.984.778	64,09	3.096.827	15,58	3.904.396	37,41
1985	37.396.922	154,51	91,23	82,41	4,60	-4,75	35.269.848	90,96	2.127.074	54,48	3.904.396	26,08	5.365.076	30,77
1986	42.237.939	174,51	104,94	92,90	4,71	2,30	37.431.595	92,97	4.806.344	89,59	5.365.076	37,41	3.714.005	-30,77
1987	46.193.543	190,86	104,32	94,86	4,70	-0,25	43.493.585	92,61	2.699.957	72,70	3.714.005	-30,77	4.600.622	23,87
1988	54.611.476	225,84	108,16	97,45	5,00	6,53	51.181.944	91,54	3.429.532	74,54	4.600.622	23,87	6.106.643	32,74
1989	57.068.794	235,79	90,75	81,19	4,78	-4,40	52.353.433	84,38	4.715.361	77,22	6.106.643	32,74	11.232.713	83,94
1990	68.274.142	282,09	92,91	82,14	5,20	8,82	60.824.355	87,92	7.449.787	66,32	11.232.713	83,94	12.491.626	11,21
1991	73.154.522	302,23	7,15	91,55	78,83	-1,45	66.001.059	86,05	7.153.463	57,27	12.491.626	11,21	19.966.909	59,84
1992	75.063.168	310,14	2,61	98,15	76,85	-2,88	66.093.127	84,09	8.970.041	44,92	19.966.909	59,84	18.246.613	-8,62

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLO 1203 - Imposta sul valore aggiunto
ARTICOLO 1 - Imposta relativa agli scambi interni

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		13.330.000		100,00	53,75	53,75	12.036.510	100,00	90,30	90,30
1983		17.130.000		128,51	28,51	50,00	16.703.288	138,77	38,77	97,51
1984		17.794.300		133,49	3,88	50,42	19.653.574	163,28	17,66	110,45
1985		22.226.000		166,74	24,91	53,59	21.816.912	181,26	11,01	98,16
1986		24.400.000		183,05	9,78	60,85	27.496.398	228,44	26,03	112,69
1987	26.150.000	27.234.500	104,15	204,31	11,62	60,55	32.434.160	269,63	18,03	119,17
1988	35.063.000	36.040.000	102,79	270,37	32,33	70,06	39.035.665	324,31	20,28	108,31
1989	41.301.000	45.486.000	110,13	341,23	26,21	70,87	41.247.408	342,69	5,67	90,68
1990	48.396.000	49.686.000	102,67	372,74	9,23	69,12	47.918.212	398,11	16,17	96,44
1991	59.315.000	53.936.000	90,93	404,62	8,55	67,16	55.437.311	460,58	15,69	102,78
1992	54.338.200	54.410.000	100,13	408,78	0,88	70,02	55.238.331	439,09	-0,32	101,56

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% SU PIL	% SU VARIAB.	% SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	11.829.037	100,00	91,49	83,14	2,17	20,50	11.511.788	95,64	317.249	35,32	898.112	35,32	1.172.801	1.172,801	1.172,801	23,56
1983	16.314.592	139,61	98,83	90,23	2,61	20,50	16.170.018	96,81	344.574	29,38	1.172.801	30,59	1.449.072	1.449,072	1.449,072	44,78
1984	18.982.225	160,47	108,20	98,64	2,61	-0,25	18.492.447	94,09	489.779	33,80	1.449.072	23,56	2.098.005	2.098,005	2.098,005	44,78
1985	20.687.686	174,89	93,01	85,05	2,55	-2,41	20.246.725	92,80	440.961	21,02	2.098.005	44,78	3.283.340	3.283,340	3.283,340	56,50
1986	29.009.456	245,24	116,74	104,79	3,23	27,02	26.189.348	95,25	2.820.107	85,89	3.283.340	56,50	2.079.812	2.079,812	2.079,812	-36,66
1987	32.128.190	271,60	119,50	109,60	3,27	1,01	30.923.856	95,28	1.204.334	57,91	2.079.812	-36,66	2.521.738	2.521,738	2.521,738	21,25
1988	38.111.371	322,18	107,39	98,83	3,49	6,89	36.616.404	93,80	1.494.967	59,28	2.521.738	21,25	3.665.243	3.665,243	3.665,243	45,35
1989	36.903.289	311,97	85,68	75,08	3,09	-11,42	34.482.217	83,60	2.421.072	66,05	3.665.243	45,35	8.158.248	8.158,248	8.158,248	122,58
1990	46.727.837	395,03	26,62	80,78	3,56	15,18	42.173.218	88,01	4.554.619	55,83	8.158.248	122,58	9.764.239	9.764,239	9.764,239	19,69
1991	50.289.169	425,13	7,62	78,95	3,53	-1,02	45.793.884	82,60	4.495.285	46,04	9.764.239	19,69	13.391.131	13.391,131	13.391,131	37,14
1992	53.058.223	448,54	99,21	78,26	3,52	-0,14	45.079.740	81,58	7.978.484	59,58	13.391.131	37,14	14.339.091	14.339,091	14.339,091	7,08

C. e. d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie

CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari

CAPITOLO 1203 - Imposte sul valore aggiunto

ARTICOLO 2 - Imposta relativa alle importazioni

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	11.470.000	11.470.000		100,00		46,25	12.668.401	100,00		110,45
1983	17.130.000	17.130.000		149,35	49,35	50,00	13.411.581	105,87	5,87	78,29
1984	17.500.000	17.500.000		152,57	2,16	49,58	16.321.566	128,84	21,70	93,27
1985	19.250.000	19.250.000		167,83	10,00	46,41	16.957.943	133,86	3,90	88,09
1986	15.700.000	15.700.000		136,88	-18,44	39,15	12.766.928	100,78	-24,71	81,32
1987	16.750.000	17.747.500	105,96	154,73	13,04	39,45	14.510.190	114,54	13,65	81,76
1988	15.100.000	15.400.000	101,99	134,26	-13,23	29,94	16.873.395	133,21	16,30	109,58
1989	18.300.000	18.700.000	102,19	163,03	21,43	29,13	20.798.655	164,18	23,25	111,22
1990	22.100.000	22.200.000	100,45	195,55	18,72	30,88	21.261.075	167,83	2,22	95,77
1991	22.300.000	23.000.000	103,14	200,52	3,60	28,64	20.998.985	165,76	-1,23	91,30
1992	23.900.000	22.300.000	93,31	194,42	-3,04	28,70	21.819.984	172,24	3,91	97,85

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	12.374.232	100,00		112,49	97,35	2,27		11.390.834	89,92	983.399	79,23	1.241.228		1.506.578	
1983	13.273.128	107,26	7,26	79,43	71,22	2,10	-7,42	11.989.432	89,40	1.283.696	85,21	1.506.578	21,38	1.647.755	9,37
1984	16.174.497	130,71	21,86	96,56	84,47	2,22	5,75	14.679.497	89,94	1.495.000	90,73	1.647.755	9,37	1.806.391	9,63
1985	16.709.236	135,03	3,31	89,12	79,35	2,06	-7,49	15.023.123	88,59	1.686.113	93,34	1.806.391	9,63	2.081.735	15,24
1986	13.228.483	106,90	-20,83	85,90	74,39	1,47	-28,29	11.242.246	88,06	1.986.237	95,41	2.081.735	15,24	1.634.194	-21,50
1987	14.065.353	113,67	6,33	80,85	72,57	1,43	-3,02	12.569.730	86,63	1.495.623	91,52	1.634.194	-21,50	2.078.884	27,21
1988	16.500.105	133,34	17,31	110,00	94,40	1,51	5,70	14.565.540	86,31	1.934.565	93,06	2.078.884	27,21	2.441.401	17,44
1989	20.165.504	162,96	22,21	101,76	95,38	1,69	11,81	17.871.216	85,92	2.294.289	93,97	2.441.401	17,44	3.074.466	25,93
1990	21.546.303	174,12	6,85	97,06	85,25	1,64	-2,81	18.651.137	87,72	2.895.168	94,17	3.074.466	25,93	2.727.386	-11,29
1991	22.791.603	184,19	5,78	99,09	88,59	1,60	-2,71	20.178.020	96,09	2.613.583	95,83	2.727.386	-11,29	934.500	-65,74
1992	21.810.905	176,26	-4,30	97,81	93,87	1,45	-9,42	20.980.376	96,15	830.529	88,87	934.500	-65,74	936.143	0,18

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLO 1203 - Imposta sul valore aggiunto
ARTICOLO 4 - Imposta riscossa a mezzo ruoli

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	Z B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.
1990	3.370.000	3.370.000		100,00		4,20	265.364	100,00		7,87
1991	2.000.000	1.000.000	50,00		-70,33	1,29	1.517.669		471,92	151,77

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA MASSA AC.	X SU MASSA AC.	X VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1990	73.751	100,00		2,57	2,19	0,01		29.155	10,99	44.596				5.640.414	
1991	193.176		161,93	27,60	2,91	0,01	147,91	33,01	2,18	160.165	2,84	5.640.414		2.971.379	-47,32

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLO 1205 - Imposta di bollo

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	X SU CATEGORIA	X SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.
1982	2.590.000	2.500.000	96,53	100,00	7,16	7,16	2.403.256	100,00	13,07	96,13	2.510.000	2.400.000	95,62	100,00	18,75
1983	2.805.000	2.955.000	105,35	118,20	6,00	6,00	2.717.402	113,07	5,64	91,96	2.750.000	2.850.000	103,64	118,75	3,51
1984	3.050.000	3.000.000	98,36	120,00	6,21	6,21	2.870.619	119,45	5,18	104,12	3.150.000	3.040.000	96,51	126,67	3,05
1985	3.200.000	2.900.000	90,63	116,00	-3,35	5,27	3.019.362	125,64	9,82	106,97	3.300.000	3.370.000	108,18	148,75	17,43
1986	3.100.000	3.100.000	100,00	124,00	6,90	5,64	3.315.970	137,98	14,81	102,61	3.200.000	3.710.000	115,94	154,58	3,92
1987	3.200.000	3.710.000	115,94	148,40	19,68	6,06	3.806.934	158,41	11,19	88,18	5.322.000	4.800.000	90,19	200,00	29,38
1988	5.322.000	4.800.000	90,19	192,00	29,38	6,65	4.232.879	176,13	-0,39	91,66	5.420.000	4.600.000	84,87	191,67	-1,62
1989	5.420.000	4.600.000	84,87	184,00	-4,17	5,00	4.216.172	175,44	6,37	99,28	4.300.000	4.525.000	105,24	188,56	-1,62
1990	4.300.000	4.525.000	105,24	181,02	-1,62	4,59	4.493.065	186,96	38,63	99,26	6.200.000	6.275.000	101,21	261,46	38,66
1991	6.200.000	6.275.000	101,21	251,00	38,66	5,31	6.228.571	239,17	16,28	100,59	6.149.900	7.200.000	117,08	300,00	14,74
1992	6.149.900	7.200.000	117,08	288,00	14,74	6,15	7.242.786	301,37							

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA	X SU MASSA AC.	X VARIAZ. PIL	X PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	2.206.228	100,00	16,06	91,93	77,64	0,40	0,18	2.093.652	87,12	112,575	32,97	341.436	518.158	518.158	30,89
1983	2.560.651	116,06	6,57	89,85	73,73	0,41	-7,32	2.387.465	86,45	173,185	33,42	518.158	678.192	678.192	19,22
1984	2.728.840	123,69	7,27	92,50	74,19	0,37	-3,95	2.481.378	86,75	247.262	36,46	678.192	808.545	808.545	14,93
1985	2.927.110	132,67	27,02	96,29	78,93	0,36	15,05	2.619.332	83,71	307.778	38,07	808.545	929.256	929.256	-41,90
1986	3.717.991	168,52	0,01	104,15	92,27	0,41	-8,79	2.865.593	83,37	531.417	98,44	929.256	1.088.553	1.088.553	31,43
1987	3.718.246	168,53	0,01	100,22	87,49	0,38	-0,56	3.186.829	84,56	574.135	80,92	1.088.553	1.351.801	1.351.801	20,92
1988	4.103.253	185,99	10,35	85,48	74,48	0,38	-8,01	3.529.117	80,41	560.926	65,38	1.351.801	1.116.908	1.116.908	-1,56
1989	4.126.003	187,02	0,55	89,70	75,60	0,35	-6,72	3.565.077	83,10	618.131	73,19	1.116.908	1.351.801	1.351.801	21,05
1990	4.231.160	191,78	2,55	93,50	78,79	0,32	4,62	3.613.029	78,65	803.968	71,98	1.116.908	1.351.801	1.351.801	44,60
1991	5.980.131	271,06	41,34	95,30	80,90	0,42		5.176.164		913.309	67,56	1.351.801	1.954.674	1.954.674	
1992	6.609.977	299,61	10,53	91,81	77,29	0,44		5.696.668							

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari

CAPITOLO 1206 - Imposta sostitutiva delle imposte di registro, bollo, ipotecarie e catastali e tasse concessioni

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	X SU ANNO BASE ES.	X SU PREC.	X SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ANNO BASE ES.	X SU PREC.	X SU DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE ES.	X SU ANNO BASE ES.
1982	230.000	190.000	82,61	100,00	100,00	0,54	206.912	100,00	100,00	100,00	7,02	108,90	220.000	185.000	84,09	100,00	100,00
1983	440.000	440.000	100,00	231,58	131,58	0,89	221.433	107,02	107,02	50,33	16,81	50,33	430.000	424.000	98,60	229,19	129,19
1984	430.000	300.000	69,77	157,89	-31,82	0,62	258.667	125,01	125,01	16,81	18,89	102,51	445.000	295.000	66,29	159,44	-30,42
1985	300.000	300.000	100,00	157,89	0,55	0,55	307.540	148,63	148,63	18,89	18,89	102,51	295.000	305.000	103,39	164,86	3,39
1986	300.000	320.000	106,67	168,42	6,67	0,58	365.075	176,44	176,44	18,71	114,09	116,09	295.000	345.000	116,95	186,49	13,11
1987	330.000	390.000	118,18	205,26	21,88	0,64	453.719	219,28	219,28	24,28	37,59	135,71	320.000	380.000	118,75	205,41	10,14
1988	425.000	460.000	108,24	242,11	17,95	0,64	624.264	301,70	301,70	37,59	49,15	135,71	425.000	600.000	140,24	248,65	21,05
1989	480.000	600.000	125,00	315,79	30,43	0,65	294.924	142,54	142,54	49,15	-52,76	49,15	480.000	600.000	125,00	324,32	30,43
1990	700.000	450.000	64,29	236,84	-25,00	0,46	204.324	98,75	98,75	-30,72	45,41	50,11	700.000	450.000	64,29	243,24	-25,00
1991	320.000	420.000	131,25	221,05	-6,67	0,36	210.475	101,72	101,72	3,01	50,11	50,11	320.000	420.000	131,25	227,03	-6,67
1992	330.000	250.000	75,76	131,58	-40,48	0,21	219.036	105,86	105,86	4,07	87,61	87,61	330.000	250.000	75,76	135,14	-40,48

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ANNO BASE ES.	X SU PR. CASSA	X SU ANNO BASE ES.	X SU PREC.	X SU PIL	X SU VARIAB. PIL	X SU ANNO BASE ES.	X SU PREC.	X SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	190.784	100,00	105,13	93,52	93,52	0,03	0,03	0,03	92,10	92,10	190.570	92,10	215	14.010	1,53	30.070	30.070	
1983	201.879	105,82	47,61	42,95	42,95	0,03	0,03	0,03	90,35	90,35	200.066	90,35	1.813	30.070	6,03	49.572	49.572	
1984	246.908	129,42	83,70	70,63	70,63	0,03	0,03	0,03	89,01	89,01	230.232	89,01	16.676	49.572	33,64	61.343	61.343	
1985	327.057	171,43	107,23	90,51	90,51	0,04	0,04	0,04	99,28	99,28	305.339	99,28	21.717	61.343	35,40	41.868	41.868	
1986	387.262	202,98	112,25	107,02	107,02	0,04	0,04	0,04	95,65	95,65	349.179	95,65	38.083	41.868	90,96	15.972	15.972	
1987	434.562	227,78	114,36	107,04	107,04	0,04	0,04	0,04	92,27	92,27	418.653	92,27	15.908	15.972	99,60	35.186	35.186	
1988	653.223	342,39	142,01	131,91	131,91	0,06	0,06	0,06	99,02	99,02	618.147	99,02	35.076	35.186	99,69	6.226	6.226	
1989	298.128	156,26	49,69	49,18	49,18	0,02	0,02	0,02	99,01	99,01	292.009	99,01	6.119	6.226	98,28	2.983	2.983	
1990	190.797	100,01	42,40	42,12	42,12	0,01	0,01	0,01	91,94	91,94	187.853	91,94	2.944	2.983	98,70	16.488	16.488	
1991	204.583	107,23	48,71	46,87	46,87	0,01	0,01	0,01	88,89	88,89	187.095	88,89	17.489	16.488	106,07	23.568	23.568	
1992	217.136	113,81	86,85	79,37	79,37	0,01	0,01	0,01	93,78	93,78	205.420	93,78	11.716	23.568	49,71	14.819	14.819	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari

CAPITOLO 1216 - Canoni di abbonamento alle radio audizioni circolari e alla televisione

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA ES. PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU PREV. DEF. ES. PREC.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.
1982	735.000	735.000	100,00	100,00	100,00	2,11	788.094	100,00	100,00	107,22	710.000	710.000	100,00	100,00	100,00
1983	780.000	780.000	100,00	106,12	1,38	6,12	712.423	90,40	90,40	91,34	760.000	814.000	107,11	114,65	14,65
1984	820.000	800.000	97,56	108,84	1,66	2,56	862.733	109,47	109,47	21,10	810.000	800.000	98,77	112,68	-1,72
1985	820.000	1.100.000	134,15	149,66	37,50	2,00	1.045.733	132,69	21,21	95,07	820.000	1.110.000	135,37	156,34	38,75
1986	1.150.000	1.180.000	102,61	160,54	7,27	2,15	1.144.288	145,20	9,42	96,97	1.150.000	1.190.000	103,48	167,61	7,21
1987	1.200.000	1.200.000	100,00	163,27	1,96	1,96	1.570.068	199,22	37,21	130,84	1.200.000	1.200.000	100,00	169,01	0,84
1988	1.500.000	1.500.000	100,00	204,08	2,08	2,08	1.782.367	226,16	13,52	118,82	1.500.000	1.500.000	100,00	211,27	25,00
1989	1.700.000	1.750.000	102,94	238,10	16,67	1,90	1.314.176	166,75	-26,27	75,10	1.700.000	1.750.000	102,94	244,48	16,67
1990	1.800.000	1.850.000	102,78	251,70	5,71	1,88	1.665.501	211,33	26,73	90,03	1.800.000	1.850.000	102,78	260,56	5,71
1991	1.900.000	2.100.000	110,55	285,71	13,51	1,78	2.117.726	268,71	27,15	100,84	1.900.000	2.100.000	110,55	295,77	13,51
1992	2.200.000	2.200.000	100,00	299,32	4,76	1,88	2.556.620	324,41	20,72	116,21	2.200.000	2.200.000	100,00	309,86	4,76

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.	% SU PR. CASSA ES. PREC.
1982	719.893	100,00	100,00	101,39	9,46	101,39	89,23	89,23	0,13	62,216	86,64	86,64	140.869	140.869	-51,00
1983	788.014	109,46	111,47	96,81	1,84	100,31	85,57	93,41	0,12	122,570	87,01	87,01	69.020	69.020	77,42
1984	802.694	111,47	152,87	100,31	37,13	99,14	92,34	93,41	0,11	108.059	65,42	65,42	122.458	122.458	-38,56
1985	1.100.469	152,87	162,06	99,14	6,01	98,04	90,02	94,90	0,14	72.855	88,24	88,24	75.234	75.234	-11,99
1986	1.166.634	162,06	158,52	98,04	-2,19	95,10	92,94	95,59	0,13	47.942	96,84	96,84	66.216	66.216	651,19
1987	1.141.141	158,52	158,52	95,10	48,76	113,17	90,12	99,59	0,16	457.335	91,94	91,94	497.408	497.408	15,00
1988	1.697.609	239,81	239,81	113,17	-6,79	101,08	68,15	69,59	0,13	501.343	87,64	87,64	572.017	572.017	-50,95
1989	1.582.406	219,81	239,81	101,08	15,33	98,65	85,66	82,26	0,16	246.909	88,00	88,00	137.604	137.604	24,40
1990	1.825.064	253,52	253,52	98,65	16,31	101,08	86,66	85,26	0,15	105.636	76,77	76,77	171.182	171.182	24,40
1991	2.122.650	294,86	294,86	101,08	6,87	103,11	95,67	95,26	0,15	83.588	48,83	48,83	485.600	485.600	183,67
1992	2.268.514	315,12	315,12	103,11	6,87	103,11	95,67	85,46	0,15	83.588	48,83	48,83	485.600	485.600	183,67

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari
CAPITOLO 1218 - Tasse automobili (istitiche)

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PREV. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1982	385.000	805.000	209,09	100,00	2,31	2,31	787.020	100,00	8,43	97,77	385.000	805.000	209,09	100,00	13,91
1983	930.000	930.000	100,00	115,53	1,89	1,89	853.328	108,43	2,97	91,76	920.000	917.000	99,67	113,91	-2,40
1984	930.000	900.000	96,77	111,80	1,86	1,86	878.707	111,65	2,97	97,65	925.000	895.000	96,76	111,18	7,82
1985	920.000	920.000	100,00	114,29	2,22	1,67	934.259	118,75	6,36	101,58	915.000	965.000	105,46	119,88	15,03
1986	920.000	1.000.000	108,70	124,22	8,70	1,82	1.124.258	142,85	20,30	112,43	970.000	1.110.000	114,43	137,89	3,60
1987	1.050.000	1.150.000	109,52	142,86	15,00	1,88	1.169.890	148,65	4,06	107,73	1.050.000	1.150.000	109,52	142,86	32,17
1988	1.520.000	1.520.000	100,00	188,82	32,17	2,11	1.421.852	180,66	21,54	93,54	1.520.000	1.520.000	100,00	188,82	3,95
1989	1.580.000	1.580.000	100,00	196,27	3,95	1,72	1.529.457	194,34	7,57	96,80	1.580.000	1.580.000	100,00	196,27	4,43
1990	2.450.000	2.724.000	111,18	338,39	65,09	2,31	2.539.603	309,98	20,10	89,56	2.450.000	2.724.000	111,18	338,39	65,09
1991	2.460.460	2.500.000	101,61	340,56	8,22	2,14	2.629.024	334,05	7,76	105,16	2.500.000	2.500.000	100,00	340,56	-8,22

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	775.800	100,00	6,72	96,37	89,60	0,14	-7,88	748.159	95,06	27.641	45,42	60.859	60,859	89.699	27,77
1983	827.961	106,72	6,72	90,29	81,20	0,13	-8,93	825.447	96,73	2.514	2,80	89.699	47,39	114.612	18,66
1984	868.909	112,00	4,95	97,08	85,64	0,12	-3,73	840.074	95,60	28.835	25,16	114.612	27,77	135.996	5,19
1985	934.187	120,42	7,51	96,81	88,47	0,11	25,45	912.614	97,65	21.573	15,86	135.996	18,66	143.050	-62,85
1986	1.293.856	166,78	38,50	116,56	113,19	0,14	10,84	1.089.285	96,89	204.570	143,01	143.050	5,19	53.145	115,01
1987	1.111.968	143,33	-16,06	96,69	92,42	0,11	8,50	1.077.941	92,14	34.027	64,03	53.145	-62,85	114.267	-31,42
1988	1.367.916	176,32	23,02	89,99	83,70	0,13	4,95	1.275.694	89,71	92.422	80,88	114.267	115,01	181.631	128,83
1989	1.622.398	209,13	18,60	102,68	92,10	0,14	9,40	1.449.656	94,77	172.942	95,22	181.631	58,95	124.556	78,92
1990	1.871.884	241,28	15,38	113,45	105,48	0,14	4,59	1.781.673	87,71	90.212	72,43	285.015	128,83	509.938	31,54
1991	2.226.563	287,00	18,95	81,74	74,00	0,16	4,59	1.997.644	81,88	228.919	80,32	285.015	128,83	670.763	31,54
1992	2.460.460	317,15	10,50	98,42	81,74	0,16	4,59	2.346.929	89,27	113.531	22,26	509.938	78,92	670.763	31,54

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari

CAPITOLO 1232 - Tassa speciale per i veicoli azionati con gas metano e gas di petrolio liquefatto

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.
1985	265.000	265.000	100,00	100,00	0,48	0,48	168.239	100,00	63,49	63,49	265.000	265.000	100,00	100,00	-26,42
1986	265.000	195.000	73,58	73,58	0,35	0,35	233.146	138,58	38,58	119,56	265.000	195.000	73,58	73,58	23,08
1987	205.000	240.000	117,07	90,57	0,39	0,39	263.051	156,36	12,83	109,60	205.000	240.000	117,07	90,57	31,25
1988	305.000	315.000	103,28	118,87	0,44	0,44	373.275	221,87	41,90	118,50	305.000	315.000	103,28	118,87	20,63
1989	320.000	380.000	118,75	143,40	0,41	0,41	409.567	243,44	9,72	107,78	320.000	380.000	118,75	143,40	13,16
1990	410.000	430.000	104,88	162,26	0,44	0,44	333.896	198,47	-18,48	77,65	410.000	430.000	104,88	162,26	-16,28
1991	460.000	360.000	78,26	135,85	0,30	0,30	402.353	239,16	20,50	111,76	460.000	360.000	78,26	135,85	11,11
1992	400.000	400.000	100,00	150,94	0,34	0,34	342.238	203,42	-14,94	85,56	400.000	400.000	100,00	150,94	11,11

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA	X SU MASSA AC.	X SU VARIANZ. PIL	X SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1985	168.171	100,00	63,46	63,46	0,02	0,02	168.170	99,96	1	13,156	***	76	76	56,06	
1986	246.217	146,41	126,27	126,22	0,03	32,61	233.062	99,96	17	14,54	119	56,06	119	3.269,67	
1987	259.166	154,11	107,99	107,93	0,03	-4,00	259.148	98,52	3,821	95,60	3.997	3.269,67	3.997	90,54	
1988	369.624	219,79	117,34	115,87	0,03	28,51	365.803	98,00	9,508	124,84	7.616	90,54	7.616	-19,18	
1989	413.285	245,75	108,76	106,62	0,03	2,29	403.777	97,82	5,494	89,26	6.155	-19,18	6.155	32,38	
1990	332.104	197,48	77,23	76,14	0,03	-26,91	326.609	97,42	6,197	76,06	8.148	32,38	8.148	59,36	
1991	398.153	236,76	110,60	108,15	0,03	10,26	391.956	98,12	7,647	58,89	12.985	59,36	12.985	-14,42	
1992	343.458	204,23	85,86	83,16	0,02	-18,35	335.811	98,12	7,647	58,89	12.985	59,36	12.985	-14,42	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 2 - Tasse ed imposte sugli affari

CAPITOLO 1235 - Sovrattassa annuale a favore dello Stato sulle autovetture e autoveicoli azionati con motore diesel

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.
1982	190.000	190.000	100,00	100,00	0,54	0,54	185.166	100,00	97,46	190.000	190.000	100,00	100,00	100,00	
1983	330.000	330.000	100,00	173,68	0,67	0,67	473.781	255,87	143,57	330.000	330.000	100,00	173,68	73,68	
1984	350.000	570.000	162,86	300,00	1,18	1,18	662.801	357,95	116,28	350.000	550.000	157,14	289,47	66,67	
1985	590.000	660.000	111,86	347,37	1,20	1,20	682.347	368,50	103,39	590.000	660.000	111,86	347,37	20,00	
1986	680.000	720.000	105,88	378,95	1,31	1,31	924.569	499,32	128,41	680.000	720.000	105,88	378,95	9,09	
1987	750.000	930.000	124,00	489,47	1,52	1,52	1.148.356	620,18	24,20	750.000	930.000	124,00	489,47	29,17	
1988	1.374.000	1.374.000	100,00	723,16	1,90	1,90	1.655.738	894,14	114,18	1.374.000	1.374.000	100,00	723,16	47,74	
1989	1.330.000	1.450.000	109,02	783,16	1,58	1,58	1.655.651	894,14	-0,01	1.330.000	1.450.000	109,02	783,16	5,53	
1990	1.500.000	1.500.000	100,00	789,47	1,52	1,52	1.347.112	727,51	89,81	1.500.000	1.500.000	100,00	789,47	3,45	
1991	1.400.000	1.400.000	100,00	736,84	1,19	1,19	1.650.036	891,11	117,86	1.400.000	1.400.000	100,00	736,84	-6,67	
1992	1.400.000	1.500.000	107,14	789,47	1,26	1,26	1.483.735	801,30	-10,08	1.400.000	1.500.000	107,14	789,47	7,14	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA	X SU MASSA AC.	X VARIAB. PIL	X PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	X SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	190.505	100,00	100,27	99,09	99,09	0,03	114,55	185.094	99,96	5.411	240,20	2.253	231	231	68,89
1983	473.543	248,57	143,50	143,40	143,40	0,07	22,58	473.532	99,95	11	4,78	231	391	942	141,20
1984	668.879	351,11	121,61	117,27	117,27	0,09	-8,74	662.122	99,90	6.757	1.729,67	391	68,89	1.583	68,01
1985	681.655	357,82	103,28	103,13	103,13	0,08	29,82	681.571	99,89	84	8,96	942	141,20	1.817	14,80
1986	976.950	512,82	135,69	135,39	135,39	0,11	5,16	924.193	99,96	52.757	3.332,31	1.583	68,01	23.485	1.192,23
1987	1.126.474	591,31	121,13	120,89	120,89	0,11	31,39	1.126.274	98,08	201	11,06	1.817	14,80	37.066	37,83
1988	1.662.637	862,25	119,55	117,54	117,54	0,15	-7,41	1.621.777	97,95	20.860	88,82	23.485	1.192,23	40.255	8,60
1989	1.662.549	872,71	114,66	111,80	111,80	0,14	-27,69	1.620.846	97,90	41.702	112,51	37.066	57,85	68.714	70,70
1990	1.321.624	693,75	114,23	108,88	108,88	0,10	11,29	1.296.915	96,27	24.709	61,38	40.255	8,60	128.001	86,28
1991	1.599.194	839,45	98,26	90,54	90,54	0,10	-12,76	1.572.117	95,28	27.077	39,40	128.001	86,28	122.574	-4,24
1992	1.473.949	773,71	98,26	90,54	90,54	0,10	-12,76	1.436.783	96,84	37.166	29,04	128.001	86,28	122.574	-4,24

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 1 - Entrate Tributarie
CATEGORIA 3 - Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane

CAPITOLO 1409 - Imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PREV. DEF.	% SU PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	% D/C	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.
1982	8.138.000	8.270.000	101,62	100,00	80,93	80,93	8.505.530	100,00	102,85	102,85	8.138.000	8.220.000	101,01	100,00	100,00
1983	11.100.000	11.521.000	103,79	139,31	82,26	82,26	11.155.298	131,15	96,83	96,83	11.100.000	11.521.000	103,79	140,16	40,16
1984	11.620.000	13.170.700	113,35	159,26	14,32	84,65	13.078.408	153,76	17,24	99,30	11.620.000	13.170.700	113,35	160,23	14,32
1985	13.524.000	13.524.000	100,00	163,53	2,68	85,78	14.251.829	167,56	8,97	105,38	13.524.000	13.524.000	100,00	164,53	2,68
1986	15.374.000	17.056.900	109,52	206,25	26,12	88,27	19.113.012	224,71	34,11	112,05	15.374.000	17.056.900	109,52	207,50	26,12
1987	19.500.000	20.228.000	103,73	244,59	18,59	89,15	21.766.093	255,91	13,88	107,60	19.500.000	20.228.000	103,73	246,08	18,59
1988	21.978.000	21.978.000	100,00	265,76	8,65	88,10	24.334.565	286,10	11,80	110,72	21.978.000	21.978.000	100,00	267,37	8,65
1989	23.917.000	24.500.000	102,44	296,25	11,48	85,32	25.266.369	297,06	3,83	103,13	23.917.000	24.500.000	102,44	298,05	11,48
1990	25.700.000	31.633.000	123,09	382,50	29,11	81,89	31.050.883	365,07	22,89	98,16	25.700.000	31.633.000	123,09	384,83	29,11
1991	34.810.000	35.842.000	102,96	433,40	13,31	79,33	36.228.354	425,94	16,67	101,08	34.810.000	35.842.000	102,96	436,03	13,31
1992	36.286.000	38.800.000	106,93	469,17	79,54	79,54	37.104.522	436,24	2,42	95,63	36.286.000	38.800.000	106,93	472,02	8,25

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE ES. PREC.	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU ANNO BASE M.A.S.S.A. AC.	% SU ANNO BASE ES. PREC.	% SU PIL	% SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	8.244.307	100,00	100,30	100,30	90,70	1,51	1,51	7.589.850	89,23	654.457	79,85	819.579	1.051.226	1.051.226	1.051.226	
1983	11.585.027	140,52	100,56	98,15	92,15	1,83	21,29	10.666.604	95,62	918.423	87,37	1.051.226	28,26	621.531	-40,88	
1984	13.014.093	157,86	12,34	98,81	94,36	1,79	-2,52	12.516.292	95,70	497.801	80,09	621.531	-40,88	685.971	10,37	
1985	13.632.632	165,60	4,91	100,95	96,08	1,68	-6,06	13.085.308	91,81	567.343	82,71	685.971	10,37	1.287.038	87,62	
1986	19.197.831	232,86	40,62	112,55	104,65	2,14	27,37	18.322.052	95,86	875.779	68,05	1.287.038	87,62	914.672	-28,93	
1987	21.795.983	264,38	13,53	107,75	103,09	2,22	3,55	20.915.486	96,09	880.497	96,26	914.672	-28,93	966.077	5,62	
1988	24.359.367	295,47	11,76	110,84	106,17	2,23	0,70	23.226.949	95,45	1.132.418	117,22	966.077	5,62	1.211.167	25,37	
1989	25.904.439	314,21	6,34	105,73	100,75	2,17	-2,71	24.694.210	97,74	1.210.229	99,92	1.211.167	25,37	583.038	-51,86	
1990	30.840.231	374,08	19,05	97,49	95,73	2,35	8,29	29.846.077	96,12	994.154	170,51	1.211.167	-51,86	1.172.450	101,09	
1991	33.679.932	408,52	9,21	93,97	90,99	2,36	0,44	32.571.199	89,91	1.108.733	94,57	1.172.450	101,09	3.695.577	215,20	
1992	37.191.177	451,11	10,43	95,85	87,52	2,47	4,52	35.337.003	90,39	3.654.174	98,88	3.695.577	215,20	4.482.160	21,28	

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 2 - Entrate extra-tributarie
CATEGORIA 11 - Ricupero, rimborsi e contributi

CAPITOLO 3342 - Somme da introdurre per il finanziamento dell'assistenza sanitaria

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	X B/A	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU CATEGORIA	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PRE. DEF.	PREV. INIZIALI CASSA (C)	PREV. DEFINIT. CASSA (D)	X D/C	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.
1982	18.951.300	20.808.030	109,80	100,00	84,37	21.387.738	100,00	100,00	100,79	102,79	24.995.000	27.835.376	111,44	100,00	-12,08
1983	24.358.000	24.358.000	100,00	117,06	84,87	24.547.980	114,78	114,78	100,78	14,78	24.234.000	24.489.350	101,05	87,92	14,17
1984	28.051.700	28.407.483	101,27	136,52	87,23	27.408.737	128,15	128,15	96,48	11,65	27.630.520	27.959.703	101,19	100,37	8,58
1985	31.298.346	30.673.746	98,00	147,41	84,62	29.235.746	136,69	136,69	6,67	95,31	30.795.873	30.358.642	98,58	108,99	9,84
1986	32.765.068	33.400.026	101,94	160,52	79,79	34.449.054	161,07	161,07	17,83	103,14	30.842.175	33.345.318	108,12	119,71	19,28
1987	35.958.284	35.958.284	100,00	172,81	79,76	34.803.406	162,73	162,73	1,03	96,79	35.753.009	39.772.946	111,24	142,78	-4,73
1988	37.232.165	37.232.165	100,00	178,93	3,54	35.372.580	165,39	165,39	12,83	107,22	37.622.955	37.892.148	101,63	136,03	-0,96
1989	41.454.709	47.724.800	115,13	229,36	77,52	44.451.273	207,84	207,84	11,37	93,14	41.001.837	50.696.928	123,16	181,28	-5,13
1990	46.117.993	48.302.993	104,74	232,14	84,10	47.167.372	220,53	220,53	6,11	97,65	45.719.399	47.904.399	104,78	171,98	2,02
1991	49.886.500	50.132.935	100,49	240,95	84,31	50.834.501	237,68	237,68	7,77	101,40	48.627.805	48.872.240	100,50	175,45	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	X SU ES. PREC.	X SU PR. CASSA	X SU CASSA MASSA AC.	X SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	X SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	X SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	RESIDUI ES. PREC.	RESIDUI FINALI	X SU ES. PREC.
1982	28.596.079	100,00	92,03	102,66	92,03	5,25	19.088.322	89,25	9.507.757	92,63	10.264.769	-71,92	2.882.594	46,35
1983	22.726.302	79,47	83,43	92,80	83,43	3,60	21.676.627	88,30	1.049.676	36,41	2.882.594	46,35	4.218.778	-28,60
1984	27.296.723	95,46	83,66	97,63	83,66	3,75	25.186.098	91,89	2.110.626	50,03	4.218.778	-28,60	3.012.401	17,58
1985	28.952.584	101,25	85,95	95,37	85,95	3,56	26.638.717	91,12	2.313.867	76,81	3.012.401	-28,60	3.542.034	140,69
1986	30.694.626	107,34	83,09	92,05	83,09	3,42	28.207.400	81,88	2.487.226	88,80	8.325.187	140,69	4.579.807	-46,28
1987	38.725.688	135,42	87,06	97,37	87,06	3,94	31.155.667	86,77	6.754.135	103,81	8.325.187	-46,28	4.989.099	8,94
1988	35.448.458	125,96	84,78	93,55	84,78	3,25	30.694.324	80,65	6.806.468	136,43	4.989.099	8,94	7.963.825	59,62
1989	38.995.642	136,37	92,38	103,90	92,38	3,27	32.489.174	90,88	10.504.537	131,90	7.963.825	59,62	4.134.739	-73,36
1990	50.899.796	178,00	91,40	107,87	91,40	3,62	46.135.420	97,81	5.537.105	133,92	4.134.739	-73,36	1.101.453	196,40
1991	51.672.525	180,70	98,54	107,87	98,54	-6,63	47.641.919	93,72	2.164.279	196,49	1.101.453	-73,36	3.264.732	
1992	49.806.199	174,17	97,21	101,91	97,21	-8,77								

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 2 - Entrate extra-tributarie
CATEGORIA 11 - Ricuperi, rimborsi e contributi

CAPITOLATO 3342 - Somme da introdurre per il finanziamento dell'assistenza sanitaria
ARTICOLO 1 - Versamento da parte dell'INPS dei contributi malattia riscossi ai sensi degli artt. 63 e 76 L. 833/78

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982	14.543.000	14.543.000	100,00	100,00	16,40	69,89	14.781.677	100,00	16,42	101,64
1983	16.928.400	16.928.400	116,40	116,40	15,20	68,65	17.209.046	116,42	6,76	101,66
1984	19.502.349	19.502.349	134,10	134,10	10,38	70,18	18.372.212	124,29	10,48	94,29
1985	21.526.640	21.526.640	148,02	148,02	1,11	65,17	20.297.128	137,31	9,31	101,93
1986	21.765.476	21.765.476	157,18	157,18	5,02	63,37	22.186.112	150,09	5,38	102,43
1987	22.898.000	22.898.000	100,00	100,00	3,93	63,81	23.424.818	158,47	-3,08	95,56
1988	23.769.244	23.757.189	99,95	163,36	0,49	64,13	22.702.297	175,01	13,95	108,36
1989	24.078.926	23.873.639	99,15	164,16	60,27	80,17	35.660.895	241,25	37,85	93,20
1990	27.069.367	38.281.600	141,35	263,09	-1,30	78,18	35.313.179	238,90	-0,98	93,51
1991	36.257.993	37.763.993	104,15	259,67	2,77	77,41	39.290.313	265,80	11,26	101,24
1992	38.968.500	38.809.500	99,59	266,86						

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU PR. CASSA PREC.	% SU PR. CASSA AC.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	21.322.118	100,00	97,55	90,98	3,91	13.426.420	90,83	7.895.698	88,80	8.891.955	1.938.434	62,34	1.938.434	62,34
1983	15.409.613	72,27	89,73	81,68	2,44	15.409.612	89,54	0	0,00	1.938.434	-78,20	3.146.876	164,87	-45,40
1984	18.221.475	85,46	94,82	80,45	2,50	17.443.812	94,95	777.663	24,71	3.146.876	62,34	1.718.160	2.235.061	31,25
1985	19.760.395	92,68	93,13	85,01	2,43	18.970.632	93,46	789.763	45,97	1.718.160	-43,40	5.672.819	2.235.061	31,25
1986	19.848.864	93,09	91,11	82,63	2,21	17.420.938	78,52	2.427.906	107,66	2.235.061	31,25	3.115.053	5.672.819	45,09
1987	25.842.768	121,20	101,75	90,38	2,63	21.219.918	90,59	4.622.850	81,49	5.672.819	151,56	3.314.157	3.314.157	6,39
1988	22.678.606	106,36	92,29	84,39	2,08	19.635.345	86,58	3.023.261	97,05	3.115.053	-43,09	6.056.819	3.314.157	6,39
1989	24.973.489	117,12	102,97	91,86	2,09	20.026.887	77,41	4.946.602	149,26	3.314.157	6,39	6.056.819	6.056.819	82,76
1990	40.079.926	187,97	97,68	90,44	3,05	31.613.895	88,65	8.446.031	139,78	4.047.000	-33,18	1.010.100	4.047.000	-75,04
1991	39.728.911	186,33	106,33	95,02	2,78	34.303.079	97,14	5.425.832	134,07	4.047.000	-33,18	1.010.100	1.010.100	-75,04
1992	39.048.100	183,13	103,99	98,06	2,59	36.947.265	94,04	2.100.835	207,98	1.010.100	-75,04	2.343.048	2.343.048	131,96

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 2 - Entrate extra-tributarie

CATEGORIA 11 - Ricuperi, rimborsi e contributi

CAPITOLO 3342 - Somme da introdurre per il finanziamento dell'assistenza sanitaria

ARTICOLO 2 - Avanzo annuale delle gestioni dell'assicurazione contro la tubercolosi

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU CAPITOLO	ACCERTAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1982		1.372.430		100,00		6,60	1.103.985	100,00		80,44
1983		1.220.300		88,92	-11,08	5,01	1.241.636	112,47	12,47	101,75
1984		1.330.500		96,94	9,03	4,68	1.280.000	115,94	3,09	96,20
1985		1.286.100		93,71	-3,34	4,19	1.292.700	117,09	0,99	100,51
1986		1.363.806		99,37	6,04	4,08	1.472.116	133,35	13,88	107,94
1987	1.425.177	1.537.822	107,90	112,05	12,76	4,28	1.428.767	129,42	-2,94	92,91
1988	1.617.654	1.576.916	97,48	114,90	2,54	4,24	1.626.298	147,31	13,83	103,13
1989	1.651.931	1.651.931	100,00	120,37	4,76	4,44	1.872.486	169,61	15,14	113,35
1990	1.827.000				-100,00		140	0,01	-99,99	
1991							295	0,03	110,37	
1992									-100,00	

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N.I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU PR. CASSA MASSA AC.	% SU PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1982	1.714.519	100,00		151,06	65,47	0,31	167.563	15,18	1.546.956	124,11	1.246.411	936.422	936.422	14,47
1983	1.131.607	66,00	-34,00	102,31	52,47	0,18	169.727	13,67	961.880	102,72	936.422	-24,87	1.071.908	19,41
1984	1.168.346	68,14	3,25	93,96	48,63	0,16	169.727	13,67	1.168.346	109,00	1.071.908	14,47	1.280.000	19,41
1985	1.238.740	72,25	6,03	96,78	48,27	0,15	37.710	2,92	1.201.030	93,83	1.280.000	19,41	1.234.990	-1,95
1986	116	0,01	-99,99	0,01	0,00	0,00	116	0,01	1.201.030	93,83	1.280.000	19,41	2.833.858	125,81
1987	2.854.564	166,49	***	100,75	65,30	0,29	7.949	0,56	2.846.615	100,45	2.833.858	125,81	1.420.818	-49,86
1988	1.564.467	91,25	-45,19	110,11	52,19	0,14	9.504	0,58	1.554.964	109,44	1.420.818	-49,86	1.616.794	13,79
1989	1.837.365	108,33	18,72	117,78	56,82	0,16	11.486	0,61	1.845.879	114,17	1.616.794	13,79	1.861.000	15,10
1990	1.922.938	112,16	3,53	103,33	103,33	0,15	140	100,00	1.922.798	103,32	1.861.000	-100,00		
1991	295	0,02	-99,98				295	100,00						
1992			-100,00											

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 2 - Entrate extra-tributarie

CATEGORIA 11 - Ricuperi, rimborsi e contributi

CAPITOLO 3342 - Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria

ARTICOLO 3 - Contributi dovuti dalle amministrazioni statali, comprese quelle a ordinamento autonomo art. 3 L. 33/80 (*)

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	M. I. ANNO BASE	% ES. PREC.	X SU CAPITULO	ACCERTAMENTI	M. I. ANNO BASE	% ES. PREC.	X SU PREV. DEF.
1982		2.100.000		100,00		10,09	2.912.262	100,00		138,68
1983		3.009.300		143,30	43,30	12,35	3.227.401	110,82	10,82	107,25
1984		3.650.000		173,81	21,29	12,85	3.807.049	130,72	17,96	104,30
1985		4.213.100		200,62	15,43	13,74	4.265.636	146,47	12,05	101,25
1986		6.173.755		293,99	46,34	18,48	6.641.799	228,06	55,70	107,58
1987	6.826.943	6.869.099	100,62	327,10	11,26	19,10	5.119.627	175,80	-22,92	74,53
1988	6.915.000	6.700.000	96,89	319,05	-2,46	18,00	6.168.086	211,80	20,48	92,06
1989	6.320.000	6.427.317	98,58	306,06	-4,07	17,27	6.666.661	228,92	8,08	103,72
1990	6.900.000	8.607.100	124,74	409,86	33,91	18,03	6.527.537	224,13	-2,09	75,84
1991	8.950.000	9.629.000	107,59	458,52	11,87	19,93	9.009.087	309,35	38,02	93,56
1992	7.850.000	7.980.435	101,66	380,02	-17,12	15,92	7.861.675	269,95	-12,74	98,51

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	M. I. ANNO BASE	% ES. PREC.	X SU PR. CASSA MASSA AC.	X SU VARIANZ. PIL	% ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% ES. PREC.
1982	2.969.622	100,00		141,41	0,34		2.904.525	99,73	65.097	***	3	***	7.737	-100,06
1983	3.312.422	111,54	11,54	110,07	0,52	-3,72	3.227.389	100,00	85.033	1.099,01	7.737	***	-5	-211,91
1984	3.902.217	131,40	17,81	106,91	0,54	2,23	3.807.043	100,00	95.174	***	-5	-100,06	6	6
1985	4.487.762	151,12	15,00	106,52	0,55	2,98	4.265.619	100,00	222.122	***	6	-211,91	17	205,33
1986	6.695.104	225,45	49,19	108,44	0,75	35,13	6.641.780	100,00	53.324	***	17	205,33	20	19,53
1987	5.130.752	172,77	-23,37	74,91	0,52	-30,11	5.119.578	100,00	11.174	***	20	19,53	49	142,77
1988	6.243.543	210,25	21,69	93,19	0,57	9,65	6.167.910	100,00	75.633	***	49	142,77	329	573,56
1989	6.680.344	224,96	7,00	103,93	0,56	-2,11	6.666.441	100,00	13.903	4.221,03	329	573,56	231	-29,99
1990	6.569.995	221,24	-1,65	76,33	0,50	-10,54	6.527.010	99,99	42.986	***	231	-29,99	354	53,69
1991	9.101.949	306,50	38,54	94,53	0,64	27,42	9.008.577	99,99	93.372	***	354	53,69	527	48,62
1992	7.143.631	240,56	-21,52	89,51	0,47	-25,71	7.094.003	90,24	49.628	9.422,30	527	48,62	767.708	***

(*): a partire dall'esercizio 1990 i contributi dovuti dalle Aziende autonome e dall'Ente Ferrovie dello Stato confluiscono nell'apposito articolo 16 di nuova istituzione

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TITOLO 2 - Entrate extra-tributarie
CATEGORIA 11 - Ricuperi, rimborsi e contributi

CAPITOLO 3342 - Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria
ARTICOLO 16 - Contributi dovuti dalle Aziende autonome e dall'Ente Ferrovie dello Stato

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	CAPITOLO	% SU ES. PREC.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1990				100,00				1.396.883	100,00		
1991								1.535.074	109,89	9,89	
1992	1.800.000	1.773.000	98,50			3,54		1.454.950	104,16	-5,22	82,06

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA MASSA AC.	% SU PIL	% VARIANZ. PIL	% PTL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	% SU ES. PREC.	RESIDUI FINALI	% SU ES. PREC.
1990	1.396.883	100,00			0,11			1.396.883	100,00						
1991	1.535.074	109,89	9,89		0,11	1,07	1.535.074	100,00	0						
1992	1.454.951	104,16	-5,22	82,06	0,10	-10,29	1.454.950	100,00	1						

NOTA: articolo di nuova istituzione

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo V

GESTIONE DELLA SPESA

- Sommario:** — 1. **Valutazioni preliminari.**
2. **Analisi economica:** 2.1 *Il complesso dei trasferimenti*; 2.2 *Altre spese correnti*; 2.3 *Altre spese in conto capitale.*
3. **Analisi funzionale.**
4. **Formazione e gestione dei residui.**

1. Valutazione preliminari

1.1 L'azione di risanamento dei conti pubblici è legata prevalentemente all'adozione di misure strutturali sul versante della spesa.

In tale prospettiva dovrebbero collocarsi i recenti decreti delegati in materia di pensioni, sanità, pubblico impiego e finanza territoriale. D'altra parte, effetti congiunturali di contenimento degli squilibri finanziari vengono perseguiti dal 1990 attraverso la fissazione di un saldo netto da finanziare inferiore al tetto del fabbisogno programmato.

Le regole di variazione della spesa di competenza per il 1992, come definitivamente assunte con la relazione previsionale e programmatica, prevedevano:

- una crescita delle spese correnti al netto degli interessi di circa un punto superiore al tasso di inflazione programmato;
- un aumento delle spese in conto capitale in linea con l'evoluzione dell'inflazione programmata (+4,5%).

I risultati non sono distanti dagli obiettivi. La spesa corrente al netto degli interessi (+5,7%), giovandosi del blocco dei rinnovi contrattuali del personale statale e della compressione degli oneri per acquisto di beni e servizi, è lievemente superiore (due decimi di punto) a quanto previsto e mantiene inalterata la propria incidenza sul PIL. La spesa in conto capitale cresce formalmente del 6,2%, ma depurata dei residui di stanziamento si riduce del 3%.

1.2 Prima di passare all'analisi economica e funzionale riguardante la gestione della spesa per il 1992, la Corte ritiene utile premettere, come di consueto, il quadro di sintesi dell'evoluzione, nell'ultimo quadriennio, dei principali aggregati di spesa in termini di incidenza sul PIL.

Anche quest'anno, nel predisporre le tabelle che seguono, si è dovuto provvedere ad un adeguamento, per i passati esercizi, degli indici percentuali indicati nella precedente relazione, in conseguenza degli abituali ritocchi del prodotto interno lordo effettuati dall'Istat. Le elaborazioni tengono conto, pertanto, dei nuovi valori del PIL, relativi al biennio 1990-91, quali risultano dalla relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1992.

I conti dell'anno trascorso, come quelli del 1991, non includono ufficialmente oneri connessi al ripiano di debiti pregressi, per cui i confronti più significativi attengono alla serie netta dei dati, che per il biennio 1989 e 1990 viene riportata in parentesi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**INCIDENZA SUL P.I.L. DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
QUADRIENNIO 1989-92
(in miliardi)**

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	413.460	34,7 (34,6)	392.373	33,9 (32,8)
1990	463.470	35,3 (35,0)	464.202	35,4 (35,0)
1991	510.786	35,8	506.535	35,5
1992	554.119	36,8	545.144	36,2

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	74.753	6,3	72.276	6,1
1990	78.107	6,0	71.052	5,4
1991	69.180	4,8	68.793	4,8
1992	73.460	4,9	63.576	4,2

SPESA FINALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	488.213	40,9 (40,9)	464.649	38,9 (38,9)
1990	541.577	41,3 (40,9)	535.254	40,8 (40,4)
1991	579.966	40,7	575.328	40,3
1992	627.579	41,6	608.720	40,4

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	516.378	43,3 (43,3)	492.624	41,3 (41,2)
1990	665.906	50,8 (50,4)	658.803	50,2 (49,9)
1991	687.937	48,2	683.057	47,9
1992	738.466	49,0	718.763	47,7

INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	95.676	8,0	92.875	7,8
1990	117.678	9,0	118.123	9,0
1991	136.058	9,5	135.348	9,5
1992	157.316	10,4	157.224	10,4

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1989	317.784	26,6 (26,6)	299.498	25,1 (25,0)
1990	345.792	26,4 (26,0)	346.079	26,4 (26,0)
1991	374.728	26,3	371.187	26,0
1992	396.803	26,3	387.920	25,7

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'evoluzione dei macro-aggregati di bilancio appare con perspicua evidenza. Si accresce di quasi un altro punto (due e mezzo complessivamente nell'ultimo triennio) la quota della spesa per interessi che, per effetto anche del rallentamento dell'economia, raggiunge il 10,4% del PIL. Resta stabile la spesa in conto capitale per quanto riguarda gli impegni, ma regredisce ancora in termini di pagamenti (con un calo di due punti nell'ultimo triennio). D'altra parte la spesa corrente, gonfiata dagli interessi, cresce nello stesso arco di tempo di due punti sul lato della competenza e di oltre tre sul fronte della cassa. Al netto degli interessi, invece, la spesa corrente di competenza si attesta sul livello dell'anno precedente ed evidenzia una sostanziale stabilità nel quadriennio di riferimento; anche sul versante dei pagamenti l'oscillazione non è particolarmente rilevante ed il 1992 espone un decremento di tre decimi di punto. Una espansione registrano gli impegni sulla spesa finale a fronte di una stazionarietà dei corrispondenti pagamenti; su tale aggregato convergono i contrapposti andamenti del titolo primo e del titolo secondo. La spesa complessiva in cui si riflette anche la discontinua evoluzione del rimborso di prestiti, mostra un incremento degli impegni e un lieve calo dei pagamenti.

1.3 Al pari del 1991, i conti del 1992 non includono alcuna voce di spesa espressamente finalizzata al ripiano di debiti pregressi (1), mentre non risulta attivata la procedura per la regolazione in titoli di 7.500 miliardi di crediti d'imposta che, in ogni caso, avrebbero dovuto trovare distinta evidenziazione.

I dati del rendiconto generale dello Stato per il 1992 vengono, pertanto, posti a confronto con quelli ufficialmente iscritti nell'omologo documento dell'anno precedente, laddove la comparazione con gli esercizi anteriori è effettuata, in linea generale, con riferimento agli andamenti al netto delle partite debitorie.

Al di là di questo specifico distorcente elemento, sono noti i limiti di rappresentatività del bilancio di competenza, del resto evidenziati nel precedente capitolo III, nonché la non compiuta significatività delle operazioni di pagamento contabilizzate in bilancio, soprattutto in alcuni comparti di spesa. Con tale angolazione vanno interpretate le risultanze gestionali del 1992 che formalmente espongono i seguenti andamenti (2):

- superiore progressione (+7,3 e +5,2%), rispetto al 1991, della spesa complessiva, che sconta, fra l'altro, il modesto recupero degli oneri per il rimborso dei prestiti (+2,7 e +2,1%);
- prevalenza netta della spesa finale di competenza su quella di cassa, determinata da un più elevato tasso di crescita degli impegni (+8,2%) nei confronti dei pagamenti (+5,8%);
- rallentamento del ritmo accrescitivo della spesa corrente (+8,5 e +7,6%), che tuttavia ancora sorpassa l'evoluzione del PIL nominale;
- ripresa degli impegni del conto capitale (+6,2%), mentre i correlativi pagamenti denunciano la terza consecutiva flessione (-7,6%);
- maggiore dinamismo nei pagamenti per gli interessi (+16,2%), cui fa riscontro un coefficiente di incremento degli impegni identico a quello del precedente esercizio (+15,6%);
- espansione del 9,9 e del 10% degli oneri globali per interessi e rimborso di prestiti;
- disomogenea crescita dei trasferimenti complessivi (+7,1 e 2,5%), influenzata dalla diversa evoluzione dei trasferimenti correnti (+6,4 e 3,7%) e dal divaricato andamento gestionale dei trasferimenti in conto capitale (+10 e -2,8%);
- ulteriore decelerazione del tasso di crescita della spesa di funzionamento (+5,2 e +6,1%) conseguente al blocco dei rinnovi contrattuali e, in parte, all'andamento degli oneri per acquisto di beni e servizi, che, a causa di interventi di contenimento, crescono appena dell'1,6% sul lato degli impegni;

1) È tuttavia da segnalare la persistente presenza in diversi capitoli e sotto svariate denominazioni «risanamento», «ripiano», «regolazione», di analoghi interventi, che finiscono per compromettere la trasparenza e la significatività del bilancio. La finalizzazione al ripiano di situazioni debitorie è, inoltre, esplicitamente enunciata in alcune specifiche norme emanate nel corso del 1992.

2) Nella illustrazione dei profili gestionali più significativi e nella successiva analisi economica e funzionale, al fine di non appesantire l'esposizione sono spesso indicati due importi o due percentuali; i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti, le seconde prospettano i relativi scostamenti sull'anno precedente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- aumento uguale al 1991 degli impegni finali al netto degli interessi (+ 5,9%) e contestuale modesto sviluppo dei relativi pagamenti (+ 2,6%);
- dinamica meno serrata della spesa corrente al netto degli interessi sia sul lato della competenza (+ 5,9%) sia sul fronte della cassa, per la quale la crescita (+ 4,5%) eguaglia il tasso di inflazione programmato e risulta inferiore di circa un punto a quello medio effettivo;
- divergente evoluzione degli investimenti diretti (+ 3,2 e - 20,7%);
- risalita, dopo due anni di flessione, degli impegni connessi alle operazioni finanziarie (+ 11,5%) e nuova diminuzione dei relativi pagamenti (- 6,2%);
- minore crescita, rispetto all'evoluzione dell'intero titolo II, degli impegni inerenti alle «spese nette di investimento» (+ 5,5%) e più marcata flessione dei rispettivi pagamenti (- 7,8%); «le spese finali nette», d'altro canto, espongono una evoluzione non dissimile (+ 8,2 e + 6%) da quella segnata per il totale dei primi due titoli;
- caduta del 3% delle spese di investimento «effettive» (e cioè degli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento di nuova formazione);
- riespansione, nell'ambito della spesa finale al netto degli interessi e delle poste correttive, dell'area delle spese a gestione indiretta (sostanzialmente trasferimenti e partite finanziarie) in termini di impegni (dal 67,1 al 67,9%), accompagnata da un quasi irrilevante ridimensionamento sul piano della cassa (dal 67,5 al 67,2%);
- smaltimento meno vivace degli stanziamenti di competenza della spesa complessiva, finale e corrente, cui fa riscontro una caduta di altri sei punti (dal 66,98 al 60,87%) del coefficiente relativo al conto capitale;
- formazione di oltre 18.000 miliardi di economie di gestione sugli stanziamenti di competenza relativi alle spese finali, per l'84% inerenti alla spesa corrente, su cui si registra un tasso di incidenza delle economie (2,7%) corrispondente al doppio di quello medio riscontrato nel precedente triennio;
- indice di realizzazione cedente - attorno a due punti percentuali - delle autorizzazioni di cassa inerenti alla spesa complessiva, finale e corrente; calo più netto (quattro punti) del tasso di impiego per il conto capitale;
- generalizzato minore utilizzo della massa spendibile; il fenomeno è più accentuato per la spesa in conto capitale il cui rapporto precipita di tre punti e mezzo (dal 52,3 al 48,8%);
- lievitazione dell'8,6% del volume dei residui passivi, che sfiorano la soglia dei 124.000 miliardi;
- * - dilatazione del 68,1% dei residui di stanziamento, dopo tre anni di consecutiva flessione, legata alla crescita del 72,9% di quelli di nuova formazione.

2. Analisi economica

2.1 Il comparto dei trasferimenti

2.1.1 I fondi globalmente trasferiti dal bilancio dello Stato ammontano nel 1992 a 295.713 e a 280.862 miliardi; in ragione del diverso tasso accrescitivo manifestatosi sul lato della competenza (+ 7,1%) e sul fronte della cassa (+ 2,5%), aumenta dal 19,3 al 19,6% l'incidenza dei relativi impegni sul PIL, mentre declina dal 19,2 al 18,6% quella dei pagamenti. Restano, quindi, attestati su una soglia prossima ad un quinto delle risorse del Paese i flussi in gran parte diretti al finanziamento dei centri autonomi di spesa, per tutti quanti i quali vanno predisposti interventi di ordine strutturale, così come nel 1992 si è fatto per regioni ed enti locali.

In questi settori, in particolare è avvertita l'esigenza di un recupero di significatività dei dati di bilancio e di un più adeguato raccordo con la gestione di tesoreria e con la contabilità nazionale, allo scopo di dare visibilità all'effettiva destinazione finale della spesa.

All'interno dell'aggregato dei trasferimenti diminuisce la quota percentuale degli impegni assunti in favore degli enti ricompresi nella vecchia struttura del conto del settore statale o comunque ad enti pubblici in genere (dall'87,5 all'86,9%), mentre registra un esiguo incremento l'aliquota dei corrispondenti pagamenti (dall'88,2 all'88,4%).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli enti ed organismi pubblici beneficiano in parte anche dei flussi convogliati verso soggetti esterni al settore pubblico allargato (che in bilancio sono formalmente inclusi nei sottoaggregati famiglie, imprese ed estero).

2.1.2 Dopo il divaricato andamento del 1991, i trasferimenti complessivi nei confronti del settore «famiglie ed istituzioni sociali», (16.880 e 15.828 miliardi), mostrano una crescita superiore (+10,1 e +7,3%) a quella media registrata per il complesso dei trasferimenti. La spinta evolutiva è di fatto integralmente data dall'andamento dei trasferimenti correnti (16.683 e 15.637 miliardi; +10,1 e +7,6%) in cui si addensa il 98,8% delle risorse destinate a questo comparto. La crescita dei trasferimenti correnti è in gran parte determinata dalla voce «assistenza gratuita diretta» (12.644 e 11.388 miliardi; +12,4 e +10,3%), che ricomprende quasi esclusivamente gli oneri in favore delle c.d. categorie protette: invalidi civili, sordomuti e ciechi civili. Modesto è il tasso di crescita (+3,1% per impegni e pagamenti) della voce «pensioni di guerra ed assegni vitalizi» (2.773 miliardi), che rappresenta l'altra posta di rilievo della parte corrente. In flessione risulta la voce «altri» (-4,1 e -20,3%) influenzata dal calo dei pagamenti (da 383 a 234 miliardi) inerenti al capitolo 4576/Lavoro (utilizzo di giovani in attività collettivamente utili nel Mezzogiorno). Costanti al suo interno restano per il terzo anno consecutivo gli oneri assunti sul capitolo 4480/Tesoro (contributi alla CEI: 406 miliardi di impegni e pagamenti).

2.1.3 Riprendono ad espandersi gli impegni connessi ai trasferimenti alle imprese (15.475 miliardi; +14,5%) dopo la flessione del precedente esercizio; mentre un ulteriore regresso (12.016 miliardi; -3,7%) segnano gli omologhi pagamenti.

Nella parte corrente la voce maggioritaria «altre» (3.132 e 3.020 miliardi) risulta pressochè stazionaria (+2 e -0,2%) rispetto al 1991 e rimane sostanzialmente assestata - dopo il balzo del 1990 dovuto alla parziale sistemazione dei debiti pregressi nei campi della sanità e del trasporto locale (in complesso 4.581 miliardi) - sui valori del quadriennio 1986-1989. In tale voce residuale confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per varie forme di trasporto che non rientrano nella competenza delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei Trasporti che espongono una spesa totale di 1.450 miliardi); per il Fondo unico dello spettacolo (162 e 126 miliardi); per le garanzie di cambio (474 miliardi); per somme da corrispondere all'AIMA per aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria nel settore bieticolo saccarifero (280 miliardi); per le sovvenzioni delle società assuntrici di servizi marittimi (272 e 253 miliardi).

Perdono quota (-10,7 e -50,4%) i fondi assegnati all'AIMA, mentre una forte divaricazione (-3,2 e +72,8%) espongono gli oneri per le imprese finanziarie.

Si ribaltano, d'altra parte, gli andamenti del conto capitale (+28,3 e -6,7%) rispetto all'evoluzione dell'anno precedente.

Ma è quello delle imprese un comparto che più di altri necessita di una incisiva revisione della classificazione di bilancio, al fine di poter apprezzare la reale incidenza degli interventi.

In tale ottica anche quest'anno la Corte ha svolto una analisi sui flussi di spesa inerenti alla voce «trasferimenti alle imprese». Le tecniche di rilevazione e di prospettazione dei dati sono rimaste immutate rispetto agli esercizi passati. L'indagine ha riguardato tutte le operazioni di pagamento (oltre 16.700) relative all'aggregato ufficialmente classificato «trasferimenti alle imprese».

Nelle tabelle inserite nell'appendice statistica sono riportate le erogazioni disposte in favore delle imprese sui singoli stati di previsione e, riassuntivamente, a livello delle categorie V e XII (codici 1.5.2 e 2.12.2). L'analisi stessa, peraltro, resta in gran parte condizionata dalla non trasparente impostazione del bilancio.

Al di là della stessa avvertita esigenza di una più coerente rappresentazione contabile delle risorse assegnate al settore, appare ormai improcrastinabile un riordino della normativa sulle provvidenze accordate alle imprese, nell'ottica del risanamento dei conti pubblici e in armonia con le regole comunitarie.

L'attuale incongruente classificazione impedisce, fra l'altro, di distinguere con immediatezza la spesa destinata all'impresa privata da quella indirizzata all'impresa pubblica e di identificare, in molti casi,

i destinatari finali dei pagamenti. L'aggregato «trasferimenti alle imprese», comprende infatti erogazioni ad istituti di credito e società di leasing, che si pongono come centri di intermediazione delle risorse rispetto rispetto agli effettivi beneficiari. Il fenomeno sta diventando più rilevante negli ultimi anni, per effetto della progressiva crescita dei pagamenti agli istituti di credito e finanziari. Le relative erogazioni passano da 3.127 a 3.478 miliardi e incidono sul totale nella misura del 29,5% (25,4% nel 1991).

La voce prevalente — anche se accresciutasi solo dello 0,6% — è ancora quella inerente a «organismi pubblici e gestioni fuori bilancio» (4.664 miliardi), che espone una quota superiore (dal 37,7 al 39,5%). Mostrano una netta flessione gli interventi inclusi nella voce «soggetti vari» (da 4.256 a 3.276 miliardi), la cui incidenza scende dal 34,6 al 27,8%.

In ulteriore calo risultano i pagamenti inseriti nel raggruppamento «Tesoro dello Stato» (da 155 a 67 miliardi), gonfiato nel 1990 da partite debitorie. In favore di regioni, province e comuni si evidenziano assegnazioni per 148 miliardi.

I trasferimenti alle imprese sono nel 1992 distribuiti su diciotto stati di previsione e presentano, come di consueto, una evidente polverizzazione.

2.1.4 Per il secondo anno consecutivo si flettono (-4,4 e -4%) i flussi destinati alle Aziende autonome (6.292 e 6.387 miliardi). Al loro interno, peraltro, si registra un cedimento dei trasferimenti in conto capitale (4.510 e 3.738 miliardi) più marcato sul lato dei pagamenti (-23,3%) rispetto al versante della competenza (-3,8%).

Sulla parte corrente (1.782 e 2.649 miliardi), invece, alla riduzione degli impegni (-5,8%) fa riscontro una vigorosa evoluzione dei pagamenti (+49%), sorretta soprattutto dalle risorse destinate all'Amministrazione delle Poste (da 448 a 1.308 miliardi; +191,6%) e in parte da quelle dirette all'ANAS (da 1.166 a 1.267 miliardi).

Come si desume dalla tabella A, in cui vengono riassunti i pagamenti in favore delle aziende autonome, l'A.N.A.S., nonostante sia stata oggetto di un taglio complessivo degli apporti statali per 1.103 miliardi, assorbe tutt'ora, con 4.587 miliardi, il 71,8% dei fondi assegnati al comparto. In calo risultano pure i flussi destinati all'Amministrazione dei Monopoli (da 118 a 30 miliardi). Maggiori erogazioni per circa 29 miliardi hanno riguardato l'Azienda per i servizi telefonici. Una forte accelerazione registrano i pagamenti a favore dell'amministrazione postale (da 630 a 1.525 miliardi).

Ma quest'ultima beneficia anche delle anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione (1.937 miliardi) inserite nella categoria XV, cosicché le somme ad essa complessivamente erogate a carico del bilancio dello Stato raggiungono l'importo di 3.562 miliardi (2.582 nel 1991).

2.1.5 Limitato risulta l'incremento (+2,1 e +2%) dei trasferimenti alle Regioni (119.689 e 118.747 miliardi), per esclusivo effetto dell'evoluzione del comparto corrente (114.447 e 114.058 miliardi; +5,6 e +5,2%), mentre una drastica flessione si segnala per il conto capitale (-41,2 e -41,5%), che mostra il quarto regresso consecutivo in termini di impegni ed il terzo scivolamento sul piano dei pagamenti.

L'incremento degli oneri correnti si connette in buona misura all'andamento della voce «assistenza sanitaria» (83.116 e 82.997 miliardi), che presenta peraltro ritmi evolutivi comparativamente modesti (+5,2 e +4%) nei confronti degli anni precedenti. Maggiormente cresce (+12,4 e +18,6%) la voce «compartecipazioni e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni» (19.457 e 19.343 miliardi), mentre diminuiscono gli oneri per la classe «ordinamento regionale» (-2,3 e -3,6%).

Pressochè stazionaria sul lato degli impegni (+1,7%) e cedente sul fronte dei pagamenti (-3,4%) si rileva la voce «altri», che pure si giova dell'incremento (da 4.411 a 4.764 miliardi) della spesa destinata al fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale.

2.1.6 Una contestuale battuta d'arresto segnano gli impegni (-1,4%) ed i pagamenti (-4,4%) a favore di province e comuni (42.348 e 39.949 miliardi). Su tale risultato influisce la flessione della parte corrente su

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'evoluzione della parte corrente risente in misura decisiva del calo (-2,7 e -2,5%) dei flussi destinati al finanziamento dei bilanci (28.931 e 28.874 miliardi). La forte espansione (+25,7 e +87,2%) della voce «altri» — che ricomprende i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari — non riesce a correggere significativamente il segno della gestione del comparto, in ragione della sua modesta entità finanziaria (453 e 477 miliardi).

Il diversificato profilo gestionale del conto capitale (+0,8 e -10,9%) è in gran parte connesso allo sviluppo degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti da comuni e province per finalità di investimento (11.448 e 9.832 miliardi; +1,7 e -10%).

2.1.7 Presentano una sostenuta dinamica (+20,4 e +14,3%) i trasferimenti agli enti previdenziali (47.193 e 47.091 miliardi), che fa seguito alla flessione del precedente esercizio. La gran parte di tali risorse è affluita all'INPS (45.432 e 45.802 miliardi; +19,6 e +15,9%). Gli accresciuti apporti dal bilancio dello Stato non sono stati peraltro sufficienti a fronteggiare le esigenze dello stesso INPS, che ha dovuto attingere ulteriori risorse sulla tesoreria per 17.303 miliardi (18.474 miliardi nel 1991), con ciò provocando lo sfondamento del tetto fissato dalla legge finanziaria.

2.1.8 Prosegue l'andamento discontinuo dei trasferimenti all'estero (6.356 e 4.745 miliardi) che, dopo l'impennata del precedente esercizio, espongono una crescita del 12,1% sul lato degli impegni e una flessione del 9,4% in termini di pagamenti. Tale sviluppo degli oneri riflette sostanzialmente l'evoluzione della parte corrente (6.018 e 4.526 miliardi; +9,9 e -10,8%). Questa è largamente influenzata dall'andamento del capitolo 4620/Esteri, inerente al Fondo speciale per la cooperazione coi Paesi in via di sviluppo, che, pressochè stabile in termini di impegni (+1%), espone minori erogazioni per 979 miliardi (-50,2%). I minori finanziamenti alla cooperazione sono parzialmente compensati dalle maggiori assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul PIL (da 2.268 a 2.550 miliardi) e dai più elevati contributi ad enti ed organismi internazionali. Rispetto all'intero aggregato esigue sono le dimensioni finanziarie del conto capitale (338 e 219 miliardi), che pure s'incrementa del 73,3 e del 32,7%.

2.1.9 I trasferimenti complessivi in favore degli enti pubblici (35.002 e 30.325 miliardi) riassorbono, con il +9,5%, la flessione degli impegni verificatasi nel precedente esercizio, ma registrano un ulteriore cedimento dei pagamenti (-4,9%).

In questo comparto sono inclusi anche i fondi trasferiti all'ente Ferrovie — ora Ferrovie dello Stato S.p.A. — che prima del 1986 figuravano nel raggruppamento delle Aziende autonome. I flussi destinati alle Ferrovie rappresentano, fra l'altro, la principale voce di spesa dell'aggregato «enti pubblici dell'Amministrazione centrale». La spesa per questa categoria di enti (30.486 e 26.222 miliardi), già largamente maggioritaria, incide nel 1992 in misura ancora più ampia sulle risorse assegnate al comparto degli enti pubblici (87,1 e 86,5%), nonostante che sul versante dei pagamenti subisca una ulteriore flessione (-3,2%).

Nella tabella B, elaborata dalla Corte sulla base dei dati che individuano ogni singolo pagamento, sono riportati i pagamenti in favore degli «enti pubblici dell'amministrazione centrale», quali risultano dall'accorpamento dei flussi finanziari ricompresi nel subaggregato di 3° livello della categoria V (trasferimenti correnti) e in quello di 2° livello della categoria XII (trasferimenti in conto capitale).

Torna a registrarsi, dopo la parentesi del 1991, una forte prevalenza dei pagamenti in conto capitale (16.759 miliardi) su quelli di parte corrente (9.463 miliardi). Tale evoluzione si collega in buona misura all'andamento dei flussi destinati alle Ferrovie dello Stato (in totale 11.654 miliardi), che presentano contestualmente un taglio di oltre 4.000 miliardi sulla parte corrente e un incremento di 2.600 miliardi sul

versante del conto capitale. Minori apporti per complessivi 500 miliardi (da 8.706 a 8.179 miliardi) riceve anche la Cassa depositi e prestiti, che rappresenta peraltro solo un centro di intermediazione delle risorse.

Ciò nonostante, Ferrovie dello Stato e Cassa depositi e prestiti, con 19.833 miliardi, assorbono ancora il 75,6% dei fondi destinati al settore in esame (superavano però l'80% nel precedente esercizio).

Diminuiscono da 501 a 417 miliardi le erogazioni in favore dell'ISTAT, lievitate nel 1991 per far fronte agli oneri connessi con le operazioni di censimento. In aumento risultano, invece, le assegnazioni all'Agenzia spaziale italiana (da 700 a 800 miliardi), all'Azienda autonoma di assistenza al volo (da 280 a 370 miliardi), al Consiglio nazionale delle ricerche (da 1.000 a 1.110 miliardi), all'Enea (da 532 a 600 miliardi), all'ICE (da 306 a 324 miliardi) e all'Istituto nazionale fisica nucleare (da 362 a 403 miliardi). Un importo di 663 miliardi è affluito al fondo speciale rotativo per gli interventi previsti dalla legge n. 317 del 5 ottobre 1991, concernente agevolazioni per investimenti innovativi delle piccole imprese.

Anche per il settore «enti pubblici dell'Amministrazione centrale» si pone l'esigenza di una attenta verifica di congruità in ordine all'inclusione di alcune componenti di spesa.

L'aggregato «enti pubblici dell'Amministrazione locale» (4.232 e 3.819 miliardi) recupera in parte (+6,2%) lo scivolamento in termini di impegni registrato nel precedente esercizio, mentre subisce un altro ridimensionamento per quanto riguarda le erogazioni (-17,3%).

Alla moderata crescita degli oneri di parte corrente (+3,7 e 6,5%) fa riscontro una più accelerata crescita degli impegni (+9,9%) e, soprattutto, una ulteriore accentuata flessione dei pagamenti (-39,7%) sul versante del conto capitale.

Risale ancora la voce residuale «altri» (284 miliardi per impegni e pagamenti).

2.1.10 Dopo la netta flessione del precedente biennio, i flussi destinati all'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (6.478 e 5.774 miliardi) manifestano una veloce espansione (+79,7 e +56,4%). In una linea di forte discontinuità gli impegni raggiungono l'importo più elevato a partire dal 1987, mentre i pagamenti toccano il limite superiore dell'ultimo triennio.

2.2 Altre spese correnti

2.2.1 Nel 1992 gli interessi (157.316 e 157.224 miliardi) accentuano il divario rispetto all'ammontare dell'IRPEF (140.753 e 135.845 miliardi) e costituiscono più del doppio della spesa in conto capitale (73.460 e 63.576 miliardi). Aumenta inoltre lo scarto fra gli interessi e la spesa di funzionamento (prime quattro categorie di bilancio), che corrisponde a 140.195 e 137.810 miliardi.

Si consolida, all'interno della categoria, la carica espansiva del debito patrimoniale che per il terzo anno espone un ritmo d'incremento superiore - e con divario crescente - a quello degli interessi sui debiti di tesoreria e fluttuanti.

I maggiori oneri per interessi, pari complessivamente a 21.258 e 21.876 miliardi, sono infatti determinati per il 81,2% e per il 79,4% dalla prima tipologia di indebitamento, prossima ormai ad assorbire il 70% degli oneri della categoria VI.

Gli oneri aggiuntivi sul debito fluttuante (+3.827 e +4.505 miliardi) si riferiscono per 2.997 miliardi di impegni e pagamenti ai BOT in scadenza e per la restante parte ai conti correnti di tesoreria.

Dal 1986 peraltro - e per importi crescenti - gli interessi corrisposti sono gravati da una ritenuta fiscale, che ha prodotto nel 1992 un'entrata di 16.121 miliardi.

Ulteriori introiti sono legati alla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (2.781 e 2.187 miliardi), cosicché l'onere netto relativo al servizio del debito pubblico risulta inferiore di oltre 18.000 miliardi ai dati ufficialmente risultanti dalla categoria VI.

Nel prospetto che segue viene evidenziato l'onere netto sostenuto per il servizio del debito pubblico negli ultimi sette anni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INTERESSI NETTI* SUL BILANCIO DELLO STATO
NEL PERIODO 1986-1992

(in miliardi)

	Impegni	% anno prec.	Pagamenti	% anno prec.
1986	69.266		68.972	
1987	68.314	(-1,4)	68.438	(-0,8)
1988	73.621	(+7,8)	72.888	(+6,5)
1989	87.699	(+19,1)	86.581	(+18,8)
1990	106.954	(+22,0)	105.511	(+21,9)
1991	122.885	(+14,9)	122.243	(+15,9)
1992	138.414	(+12,6)	138.915	(+13,6)

(*) Spesa per interessi al netto dell'imposta e delle retrocessioni.

Compresa dalle misure congiunturali adottate in corso d'anno e, soprattutto, dal blocco della contrattazione collettiva, la spesa per il personale denota un tasso di crescita limitato (+3,2 e +3,6%) e tale, comunque, da non trovare riscontro negli ultimi venti anni.

L'evoluzione degli oneri della categoria II si colloca così nettamente al di sotto della crescita media delle spese correnti ed è sensibilmente inferiore al tasso d'inflazione effettivo.

Circa la metà della spesa è destinata alle retribuzioni del personale insegnante (41.895 e 42.412 miliardi; +3,6 e +6,8%). All'interno di questo comparto crescono del 3,5 e dell'8,7% gli oneri della voce prevalente «insegnanti scuole secondarie» (25.426 e 25.960 miliardi), mentre a tassi superiori alla media del settore su entrambi i lati della spesa (+7,6 e +7,1%) lievitano le retribuzioni degli insegnanti delle università e degli istituti superiori (2.906 e 2.891 miliardi). Una parallela più modesta evoluzione (+2,9 e +3,1%) segnano gli oneri per gli insegnanti delle scuole materne ed elementari (13.563 e 13.561 miliardi). Rallentata (+3,5 e +0,6%) è poi la dinamica della spesa per il personale amministrativo (comprendente impiegati, tecnici e operai), che corrisponde a 22.579 e 21.817 miliardi.

Superiore alla crescita media della categoria in argomento è la progressione delle retribuzioni delle forze di polizia (12.911 e 12.666 miliardi; +6,8 e 4,5%); si flettono di contro - per effetto del calo della voce «altre indennità» e dei minori contributi previdenziali ed assistenziali - gli oneri per le forze armate (-3,8 e -4,4%), che ammontano a 7.456 e 7.431 miliardi, e per i magistrati (-2,6 e -3,7%), pari a 1.284 e 1.274 miliardi.

Si sviluppa con maggiore dinamismo (+14,4% per impegni e pagamenti), rispetto al 1991, la spesa (28.241 e 28.246 miliardi) per il personale in quiescenza (categoria III).

L'evoluzione dell'aggregato è in misura preponderante determinata dal carico delle pensioni definitive (26.034 miliardi), la cui incidenza sugli oneri complessivi della categoria, si aggira intorno al 92,2%. La residua parte inerisce quasi per intero ai trattamenti provvisori di pensione (2.099 e 2.101 miliardi), che espongono un tasso di crescita superiore alla media del comparto (+21,1 e +21,3%).

Incisa da reiterati interventi di contenimento, la spesa per acquisto di beni e servizi (categoria IV) cresce appena dell'1,6% sul lato della competenza ed espone uno sviluppo (+5,2%) inferiore a quello medio della parte corrente del bilancio. L'andamento complessivo della categoria è influenzato dall'evoluzione della voce finanziaria prevalente «acquisto di beni durevoli e di consumo» (-8,4 e +4,1%) che sul lato degli impegni denuncia una flessione di circa 1.150 miliardi (-15,8%) per quanto riguarda «armi, materiale bellico e infrastrutture militari». Il moderato tasso accrescitivo dei pagamenti (+4,7%) della classe «acquisto servizi» - caratterizzata dalla discontinuità del profilo gestionale - è indotto da una minore contabilizzazione di aggi esattoriali per oltre mille miliardi, compensato dalla forte crescita delle spese postali, telegrafiche e telefoniche (da 208 a 784 miliardi) e dalla variazione accrescitiva degli altri subaggregati.

Riflessivo - dopo la consistente lievitazione del precedente esercizio - si mostra il tasso incrementale (+4,3 e +1,5%) delle «poste correttive e compensative delle entrate» (categoria VII), pari a 18.546 e 18.606 miliardi. L'evoluzione degli oneri della categoria in questione risulta frenata dall'andamento della voce maggioritaria «poste compensative delle entrate» (10.936 miliardi; -6,7%), che sconta il calo

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

degli oneri per «risorse proprie CEE» (-5,2%) corrispondenti al 98,6% dell'intero aggregato. Sospinta dalla cospicua crescita della voce residuale «altre» (da 65 a 678 miliardi e da 41 a 575 miliardi) cresce la spesa per «restituzioni e rimborsi (+19,9 e +8,8%) che pure presenta un decremento del 10,1% per i pagamenti inerenti al comparto delle imposte dirette. Una rapida espansione (+20,4 e +21,2%) — che non trova riscontro nell'ultimo quinquennio e si situa al di sopra della crescita media degli oneri correnti registrata nel 1992 — segna la spesa relativa ai servizi degli organi costituzionali dello Stato (1.611 e 1.616 miliardi) appostata nella categoria I. Pur nella insignificanza del dato, la progressione degli oneri di ammortamento (cat. VIII) risulta più contenuta (+6,5 e +10,1%). Prevalgono, come di consueto, gli impegni inerenti ai beni mobili (416 miliardi su 632), che esprimono anche la totalità dei pagamenti della categoria (416 miliardi).

Le somme non attribuibili (categoria IX), infine, presentano una forte lievitazione sul lato dei pagamenti (da 170 a 518 miliardi; +204,9%) in gran parte determinata dall'evoluzione degli oneri «per liti, arbitrari, risarcimenti e accessori» (da 110 a 345 miliardi), che assorbono i due terzi della relativa spesa.

Fra le «altre somme non attribuibili» la quasi totalità delle erogazioni (150 su 159 miliardi) si riferisce al fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (capitolo 1273 Presidenza), sul quale risultano impegni per 144 miliardi.

2.2.2 Cresce ulteriormente la quota degli interessi sulla spesa corrente di competenza (oltre nove punti percentuali rispetto al 1988); stabili per contro risultano le «altre spese». Per il quarto anno consecutivo — dopo la stagione delle massicce contabilizzazioni per il ripiano dei debiti pregressi, concentrate sulla categoria V — l'area dei trasferimenti subisce un ridimensionamento e perde circa un punto percentuale.

Cedono ancora gli oneri di funzionamento, per effetto del blocco dei rinnovi contrattuali del personale e della manovra di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi.

Non dissimile si presenta l'evoluzione sul fronte della cassa. Muta solo l'ampiezza dei fenomeni: il peso degli interessi aumenta di oltre due punti; diminuisce maggiormente l'incidenza dei trasferimenti; più contenuto è il regresso degli oneri di funzionamento. Sostanzialmente ferma resta la quota delle altre spese.

COMPOSIZIONE SPESA CORRENTE

COMPETENZA

Anno	Cat. I-IV	Cat. V	Cat. VI	Cat. VII-IX
1988	24,4	52,9	19,1	3,6
1989	26,2	46,1	23,1	4,5
1990	26,5	44,7	25,4	3,4
1991	26,1	43,6	26,6	3,7
1992	25,3	42,7	28,4	3,6

CASSA

Anno	Cat. I-IV	Cat. V	Cat. VI	Cat. VII-IX
1988	24,3	52,8	19,2	3,7
1989	26,8	45,8	23,7	3,7
1990	26,1	45,0	25,4	3,5
1991	25,6	43,9	26,7	3,7
1992	25,3	42,3	28,8	3,6

2.3 Altre spese in conto capitale

Al netto dei trasferimenti — la cui quota sul totale del titolo II sale all'80,3 e al 79,1% — le spese in conto capitale (14.448 e 13.284 miliardi) diminuiscono del 6,9% in termini di impegni e del 22,2% sul versante dei pagamenti, soprattutto per effetto del drastico taglio delle risorse per l'alimentazione del fondo per il risanamento dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981 (da 2.500 a 315,5 miliardi), in ridotta misura compensato da 120 miliardi di erogazioni al Fondo per il rientro dalla disoccupazione.

In netta flessione risultano i pagamenti per la costituzione di capitali fissi (da 5.610 a 4.448 miliardi; -20,7%), che d'altra parte esprimono un modesto incremento (+3,2%) sul lato della competenza (da 4.680 a 4.828 miliardi).

All'interno degli investimenti diretti la caduta dei pagamenti (-1.141 miliardi; -22,9%) è quasi tutta concentrata sulla categoria X «beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato», mentre gli impegni risultano pressochè stabili (-0,2%). Sulla cennata evoluzione dei pagamenti incide in maniera determinante la voce «opere idrauliche», che registra minori erogazioni per 842 miliardi.

La componente minoritaria del comparto degli investimenti diretti (e cioè la categoria XI «beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato») mostra, come di consueto, un profilo gestorio (+27,4% e -3,3%) caratterizzato da forte discontinuità.

I dati di consuntivo espongono una divaricata evoluzione per le partite finanziarie (9.299 e 8.400 miliardi; +11,5 e -6,2%). Si impennano (+103,9 e +69,3%) gli oneri per «partecipazioni azionarie e conferimenti» (categoria XIII), trascinati dalle maggiori assegnazioni al Fondo di dotazione SACE (passate da 800 a 1.700 miliardi).

Una ulteriore flessione (-14,8 e 26,2%) denunciano, invece, gli oneri per «concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive» (categoria XV), su cui, peraltro, nell'aggregato «altri enti pubblici», incidono flussi relativi a meri giri contabili fra il bilancio e la tesoreria, attinenti a versamenti sui conti di tesoreria intestati al fondo di solidarietà nazionale (220 miliardi), alla partecipazione a banche ed organismi internazionali (616 miliardi) e alla rivalutazione di certificati di credito del tesoro reali (125 miliardi). Al netto di tali flussi (che espongono un incremento del 26,2% rispetto al 1991) i pagamenti della categoria XV esibiscono un cedimento del 36,4%, in gran parte legato alla minore alimentazione del fondo protezione civile (-928 miliardi).

In calo risultano gli oneri per «aziende autonome» (-7,9 e -0,8%), che in pratica coincidono col capitolo 8316/Tesoro «anticipazione all'Amministrazione delle Poste a copertura del disavanzo di gestione» (1.667 e 1.937 miliardi).

Un andamento regressivo, soprattutto sul versante della cassa (-42,2%) espongono gli oneri della categoria XIV «concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive», in conseguenza dei minori apporti al Medio credito per gli interventi nei paesi in via di sviluppo (-681 miliardi; -53,2%), in parte compensati dalle maggiori erogazioni (452 miliardi) per la ricapitalizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico.

2.3.2 Nell'ambito della spesa di competenza in conto capitale le oscillazioni più rilevanti rispetto al 1991 concernono le «altre spese», in conseguenza del drastico taglio delle assegnazioni al fondo per il risanamento dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980. La maggior parte di tale spazio viene conquistato dai trasferimenti, che recuperano con ampio margine la flessione dell'anno precedente.

Si riportano quasi al livello del 1990 le partite finanziarie, mentre un lieve calo espongono gli investimenti diretti. Sul versante della cassa più marcata è l'espansione della quota dei trasferimenti e meno recessivo l'andamento delle «altre spese». Un modesto spazio guadagnano le operazioni finanziarie, mentre sensibile è la perdita di incidenza degli investimenti diretti.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COMPOSIZIONE SPESA IN CONTO CAPITALE
Percentuale di incidenza sul totale

COMPETENZA

Anno	Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XV	Cat. XVI
1988	7,2	74,3	11,2	7,3
1989	5,3	75,4	14,6	4,7
1990	6,5	79,0	12,8	1,7
1991	6,8	77,6	12,1	3,6
1992	6,6	80,3	12,7	0,4

CASSA

Anno	Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XV	Cat. XVI
1988	5,2	77,7	12,0	5,1
1989	5,4	78,8	12,7	3,1
1990	6,0	78,4	14,0	1,6
1991	8,2	75,2	13,0	3,6
1992	7,0	79,1	13,2	0,7

Le modifiche alla composizione della spesa finale sono ancora in gran parte legate all'evoluzione degli interessi. Sul lato della competenza questi arrivano ad assorbire un quarto degli oneri totali, distanziando ulteriormente la spesa di funzionamento che, per i motivi indicati, diminuisce di sette decimi di punto il proprio peso. Pressochè stazionarie risultano le quote degli investimenti diretti e delle partite finanziarie. Regrediscono di mezzo punto l'area dei trasferimenti e quella delle «altre spese».

Sul fronte della cassa la stretta degli altri pagamenti si riflette in una maggiore crescita dell'incidenza degli interessi, prossima al 26%. Inalterato permane il livello delle spese di funzionamento, mentre diminuiscono le quote di investimenti diretti, partite finanziarie ed «altre spese».

Un ridimensionamento più netto subisce l'area dei trasferimenti, che resta peraltro largamente maggioritaria.

COMPOSIZIONE SPESA FINALE
Percentuale di incidenza sul totale (*)

COMPETENZA

Anno	Cat. I-IV	Cat. V e XII	Cat. VI	Cat. X-XI	Cat. XIII-XV	Cat. VII-VIII-IX-XVI
1988	20,5	56,3	16,0	1,2	1,8	4,2
1989	22,2	50,6	19,6	0,8	2,2	4,5
1990	22,7	49,7	21,7	0,9	1,8	3,2
1991	23,0	47,6	23,5	0,8	1,4	3,7
1992	22,3	47,1	25,1	0,8	1,5	3,2

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CASSA

Anno	Cat. I-IV	Cat. V e XII	Cat. VI	t. Cat. X-XI	Cat. XIII-XV	C VII-VIII-IX-XVI
1988	20,9	56,3	16,5	0,7	1,7	3,9
1989	22,7	51,0	20,0	0,8	2,0	3,6
1990	22,6	49,4	22,1	0,8	1,9	3,2
1991	22,6	47,6	23,5	1,0	1,6	3,7
1992	22,6	46,1	25,8	0,7	1,4	3,3

(*) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento della cifra decimale.

3. Analisi funzionale

3.1 Nonostante le modifiche apportate a partire dal 1991, la nuova classificazione funzionale della spesa consente, in realtà, di soddisfare solo elementari esigenze di razionalizzazione.

Ci si è limitati infatti ad eliminare l'evidente eterogeneità di talune precedenti sezioni e a ricompattare interventi di spesa della stessa natura prima diffusi su una pluralità di sezioni. Resta ancora aperto il problema della impostazione di un vero bilancio funzionale, che può derivare esclusivamente da una incisiva riforma della struttura dei documenti contabili.

Non ha fatto segnare passi avanti il progetto di revisione in materia previsto dal d.d.l. n. 1203 bis (A.S., X legislatura). Tale esigenza risulta ora rafforzata a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che, in particolare, attribuisce forti poteri di spesa ai dirigenti.

Ciò pretende una radicale modifica della impostazione, gestione e consuntivazione delle risorse allocate in bilancio.

3.2 Spinti dalla forte evoluzione della sezione XX (+15,8 e +16,5%) gli «oneri non funzionalizzati», che pure scontano la quasi stazionarietà della sezione XVII (+1,9 e +0,2%), mantengono saldamente il primato della spesa (263.896 e 260.502 miliardi) e accrescono la loro incidenza sul PIL (17,5 e 17,3%).

Progrediscono di meno (+7,4 e +5,8%) gli «interventi sociali» che pure incorporano la forte evoluzione della sezione IX (+20 e +14,2%).

Ciò nonostante, tale aggregato occupa il secondo posto per dimensioni finanziarie (215.641 e 212.256 miliardi); ne risulta un impatto sul PIL crescente in termini di impegni (dal 14,1 al 14,3%) e stazionario sul versante dei pagamenti (14,1%).

Una battuta d'arresto (+1,2 e -1,7%) segnano le spese per «interventi istituzionali» (76.520 e 72.210 miliardi), intensamente evolutesi nel precedente esercizio; il loro peso sul prodotto declina rispettivamente di due e di tre decimi di punto sui due lati della spesa (5,1 e 4,8%).

Gli «interventi infrastrutturali» (40.951 e 36.908 miliardi) mostrano una esigua crescita degli impegni (+0,9%), ma denunciano anche una ulteriore e più consistente flessione dei pagamenti (-8,9%), soprattutto riconducibile all'andamento della sezione XII (-6,6%).

La spesa dell'aggregato finisce così per incidere in più ridotta misura sul PIL (2,7 e 2,4%).

Infine gli «interventi economici» che rappresentano l'aggregato finanziariamente meno importante (30.571 e 26.844 miliardi), mostrano un considerevole incremento degli impegni (+25,3%) e un più contenuto sviluppo dei pagamenti (+7,1%).

Si riporta al 2% sul PIL l'incidenza degli impegni, mentre resta stabile all'1,8% quella dei pagamenti.

3.3 Nell'ambito del raggruppamento costituito dalle prime cinque sezioni, cedono del 5,7%, dopo un triennio di contenuta crescita, gli impegni (19.584 miliardi) della sezione II «difesa nazionale», mentre i rispettivi pagamenti (20.478 miliardi) presentano un esiguo tasso incrementale (+0,8%).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Al suo interno la voce maggioritaria «spese comuni» (14.461 e 14.653 miliardi) — per i due terzi rappresentata dalla voce «servizi generali e assegni fissi al personale militare in s.p.e. e civile», cedente dello 0,2 e dello 0,8% — presenta una più modesta divaricazione (−1 e +0,5%).

Fortemente divergente (−16,9 e +25,4%) è l'evoluzione degli oneri per l'«esercito», direttamente collegata a quella delle spese di ammodernamento (−17,9 e +37,5%). La voce «marina», espone una flessione sia per gli impegni (−18,1%) sia per i pagamenti (−4,1%), soprattutto imputabile alle sottovoci «costruzione, armi e armamenti navali» (−15,4 e −12,3%) e «ammodernamento» (−21,2 e 1,1%). In calo risultano pure gli oneri per l'«aeronautica» (−16,3 e −5,9%), legati al profilo gestionale delle spese di ammodernamento (−21,4 e −10,3%).

Complessivamente le spese per l'ammodernamento delle tre forze armate si sono ridotte di 737 miliardi in termini di impegni (−20,2%), mentre si rivelano in crescita sul fronte dei pagamenti (+196; +5,8%).

Una non coincidente evoluzione (+3,8 e −6,6%) espongono gli oneri (20.223 e 17.574 miliardi) della sezione I «amministrazione generale».

La voce «servizi di acquisizione delle entrate» che assorbe la maggior parte degli oneri del comparto presenta un modesto incremento degli impegni (+2,3%) e una sensibile flessione dei pagamenti (−10,7%) da attribuire sostanzialmente alla sottovoce «altri» (−881 miliardi; −69,1%).

Crescono ad un tasso elevato gli oneri per gli «organi costituzionali dello Stato» (+20,4 e +21,3%) e quelli per i «servizi del tesoro e del bilancio» (+26,4% e +19%), mentre in netta flessione (−13,6 e −20,1%) risulta la spesa per gli «organi e servizi generali dello Stato».

Comparativamente più sostenuto (+2,4 e +10,6%) è l'andamento degli oneri (5.779 e 5.640 miliardi) per la «giustizia» (sezione III), ma comunque lontano dai coefficienti di aumento del precedente biennio.

Allo sviluppo della spesa contribuiscono in misura differenziata le voci «amministrazione giudiziaria» (+1,8 e +10,8%) e «istituti di prevenzione e pena» (+4,5 e +9,7%).

A ritmi più ridotti (+6,3 e 3,3%), rispetto al precedente quadriennio, progredisce la spesa della sezione IV «pubblica sicurezza» (12.903 e 12.546 miliardi). Al suo interno ad un tasso non dissimile evolvono gli oneri per la «pubblica sicurezza» (+6,6 e +3,7%), che pure devono scontare la flessione della sottovoce «mantenimento, ammodernamento e potenziamento» (−8,4 e −11,9%). D'altra parte la voce «carabinieri» mostra una dinamica più contenuta (+4,4 e +2,8%) e di poco inferiore a quella registrata nel suo ambito per i «servizi generali» (+4,6 e +3,1%).

Dopo l'intensa crescita del precedente esercizio, rallenta l'evoluzione (+2,6%) degli impegni (18.031 miliardi) della sezione V «relazioni internazionali» e si flettono (−6,6%) i relativi pagamenti (15.972 miliardi). Il segno all'andamento gestionale viene dato dalla voce «partecipazione alla comunità economica europea» (−1,8 e −2%), che rappresenta la parte preponderante della spesa (13.700 e 13.669 miliardi) e al cui interno il declino della spesa prevalente per le «risorse proprie» (−5,2%) è accompagnato da una crescita delle «anticipazioni» (+12,4%).

Lievitano in misura differenziata (+10,5 e +2,6%) gli oneri per le «rappresentanze diplomatiche e consolari», mentre quelli per la «partecipazione ad organismi e manifestazioni internazionali» mostra una forte divergenza (+10,5 e −37,7%).

3.4 La sezione XI «igiene e sanità», nonostante l'esiguo tasso incrementale (+3,3 e +1,8%), continua ad essere la spesa prevalente (88.916 a 87.699 miliardi) del raggruppamento «interventi sociali». Essa riflette sostanzialmente l'evoluzione del Fondo sanitario nazionale (86.320 e 86.422 miliardi; +2,8 e +1,6%), peraltro fortemente lievitato nel precedente esercizio (+25,7 e +27,9%). Al di fuori di tale fondo finanziariamente significativa si rivela la sola spesa inerente alla voce «assistenza sanitaria e ospedali» (1.518 e 193 miliardi), che espone un cospicuo incremento (+72,8 e +87,9%). Un variegato andamento segnano le altre minori voci di spesa, quasi tutte in regresso.

La spinta all'evoluzione del raggruppamento viene fornita, come si è detto, dalla dinamica della sezione IX «lavoro e previdenza sociale» (+20% e +14,2%), che espone una spesa pari a 48.538 e 48.722 miliardi. Gli oneri aggiuntivi (oltre 8.000 miliardi di impegni e più di 6.000 miliardi di pagamenti)

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si riferiscono nella quasi totalità alla voce «previdenza sociale» (+20,5 e +14,5%) e segnatamente, alla sottovoce residuale «altre» (45.123 e 44.928 miliardi; +21,7 e +16,6%).

Moderato è infatti lo sviluppo della voce «lavoro» (+4,1 e +5,5%), al cui interno si delinea una differenziata evoluzione delle singole componenti di spesa.

Il secondo posto nella graduatoria della spesa per gli interventi sociali è mantenuto dalla sezione VI «istruzione e cultura (50.653 e 50.795 miliardi), nonostante i moderati tassi accrescitivi del 1992 (+3,4 e +5,8%). Sull'evoluzione complessiva incide l'andamento delle spese per l'insegnamento (+3 e +6,4%) che sono di gran lunga prevalenti (44.227 e 44.796) e riflettono, al loro interno, uno sviluppo di oneri non uniforme per i vari ordini di scuola e una crescita delle spese comuni (+4,7 e +16%) superiore alla dinamica dell'aggregato.

La seconda voce importante della sezione VI «informazione e cultura» (5.311 e 4.939 miliardi) mostra, d'altra parte, una più consistente progressione degli impegni (+8,3%) rispetto ai pagamenti (+1,8%).

Si espande in misura superiore al 1991 la spesa della sezione VII «università e ricerca scientifica» (11.584 e 10.508; +9,6 e 4,5%), spinta dall'evoluzione della voce prevalente «istruzione universitaria» (+11,7 e +6%).

Il comparto «ricerca scientifica» progredisce infatti con un ritmo meno intenso (+4,9 e +0,4%), in cui si riassumono profili gestionali differenziati per i vari campi della ricerca.

La sezione X «assistenza pubblica», pur incrementandosi dell'8,8% sul lato degli impegni, recupera solo parzialmente la flessione del precedente esercizio, mentre si sviluppa in termini di pagamenti ad un ritmo meno intenso (+6,3%) di quello registrato nel 1991.

Il segno alla gestione viene dato dalla voce «assistenza sociale» (+10,1 e +7%), che assorbe l'82,5 e l'80,8% degli oneri della sezione stessa, al cui interno cresce di 1.251 e di 882 miliardi la spesa (+12,7 e +9,7%) per «inabili al lavoro, indigenti, mutilati e invalidi per servizio» (11.101 e 9.956 miliardi). Ad un tasso più riflessivo (+3,1 e +3,2%) evolvono gli oneri per «pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi» (2.793 e 2.792 miliardi).

3.5 Una ulteriore flessione (-0,2 e -7,6%), nell'ambito del raggruppamento «interventi per infrastrutture», mostrano gli oneri della sezione VIII «edilizia» (4.920 e 5.029 miliardi), incisi dal ridimensionamento della voce maggioritaria «edilizia di servizio» (-6,8 e -15,1%).

Al forte decremento dei pagamenti concorrono l'«edilizia universitaria» (-25,6%) — peraltro in pari consistente regresso anche sul lato della competenza — e, soprattutto, l'«edilizia demaniale», che subisce un taglio del 56,7% (da 765 a 331 miliardi).

In lieve calo (-0,6 e -1,8%) risultano, d'altra parte, gli oneri per l'«edilizia residenziale» (2.185 e 2.117 miliardi), già ridottisi nel precedente esercizio.

Al loro interno una variazione negativa pressochè coincidente (-1,8 e -1,4%) segna l'«edilizia sovvenzionata», mentre una esigua oscillazione (+0,3 e -0,6%) rivela l'«edilizia agevolata e convenzionata». Fortemente espansiva è, invece, la spesa per l'«edilizia abitativa speciale» (+188,6 e +85,8%), che peraltro, in ragione delle contenute dimensioni finanziarie, poco influenza l'evoluzione generale della sezione.

Si flette ancora la spesa della sezione XVIII «protezione civile e pubbliche calamità» (-3,4 e -37,1%), significativamente incisa, in particolare sul fronte della cassa, nella voce «ricostruzione zone terremotate» (-10,1 e -77,6%). Stazionari risultano i pagamenti dell'aggregato «servizi antincendi», a sua volta interessato da una esigua diminuzione degli impegni (-0,9%).

In leggera ripresa (+1,3%) si mostrano gli impegni della sezione XII «trasporti e comunicazioni» (34.034 miliardi), mentre cedono in misura più ampia (-6,6%) rispetto al 1991 i relativi pagamenti (30.104 miliardi). Le minori erogazioni (-2.144 miliardi) riflettono sostanzialmente l'andamento delle voci «viabilità» (-1.124 miliardi; da imputare per 901 miliardi ai servizi generali e per la residua quota alle assegnazioni di fondi in favore dell'A.N.A.S.), «trasporti ferroviari e metropolitane» (-1.448 miliardi; il fenomeno è legato per 1.491 miliardi ai diminuiti flussi verso le Ferrovie dello Stato, in ridotta misura compensati da un aumento degli apporti alle Ferrovie in concessione o in gestione diretta), «motorizzazione ed altri trasporti

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in concessione» (-267 miliardi; per effetto esclusivo di inferiori erogazioni a titolo di sovvenzioni e sussidi), «marina mercantile e navigazione interna» (-344 miliardi; da ricondurre essenzialmente all'evoluzione dei servizi generali). Non bastano a contrastare la tendenza regressiva i maggiori pagamenti per le voci «poste e telecomunicazioni» (+925 miliardi), quasi per intero destinati all'Azienda postale (+880 miliardi), e «aviazione civile» (+58 miliardi) sostanzialmente connessi alla spesa per l'assistenza al volo.

3.6 L'insieme delle sezioni inserite nel macro-aggregato «interventi di carattere economico», registra un recupero di spesa dopo un biennio di consistente flessione.

Sul lato degli impegni la ripresa più sostenuta (+58,5% e +3.795 miliardi) si riscontra per la sezione XIV «industria, commercio e artigianato», che espone altresì 725 miliardi di maggiori pagamenti (+8,8%). Tale andamento è trascinato dalla voce «industria» (+102,6 e +28,5%), entro cui il subaggregato «altri», presenta un inusitato incremento del 170,2 e del 41,2%. Crescono anche le sottovoci «fonti di energia» (+53,2 e +18,7%) e «miniere» (+17,3 e +117,7%), che poco influisce per la sua ridotta consistenza finanziaria. Resta così ampiamente assorbito l'andamento recessivo di «turismo e cinematografia» (-9,1 e -30,7%). In calo risulta la voce «commercio» (-14,3 e -27,5%), per effetto del simultaneo regresso delle componenti «commercio interno» e «commercio estero». Una accentuata flessione denunciano gli oneri per l'«artigianato» (-19,4 e -41,1%).

Dopo un biennio di ripiegamento tornano a crescere in misura considerevole (+68,8 e +49%) gli oneri della sezione XV «interventi straordinari per il Mezzogiorno» (6.699 e 6.147 miliardi), sospinti dalle maggiori assegnazioni all'Agenzia per il Mezzogiorno (+2.875 e +2.082 miliardi).

Una espansione (+16,5 e +24,4%) registra pure la sezione XVI «opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori» (9.102 e 8.441 miliardi), trascinata soprattutto dalla voce «altri» (+2.030 e +1.175 miliardi; +54,2 e +31,9%). Circa 850 miliardi di maggiori pagamenti si riferiscono alla voce «spese generali e comuni a più servizi», mentre 500 miliardi di erogazioni aggiuntive interessano la voce «tutela dell'ambiente e difesa del suolo» che, d'altra parte, espone un taglio di quasi 1.000 miliardi sul lato della competenza.

La crescita dei pagamenti viene attenuata dall'andamento delle «opere idrauliche» (-853 miliardi; -65,1%), espansi vo peraltro in termini di impegni (+13%).

Perdono quota, invece, gli oneri della sezione XIII «agricoltura e alimentazione» (4.483 e 3.263 miliardi; -27 e -44,5%). Sul versante degli impegni si assiste alla terza consecutiva flessione; per contro i pagamenti avevano mostrato nel 1991 un incremento del 3,9%, dopo il forte regresso dell'anno precedente (-20,3%). L'arretramento del 1992 è imputabile alla voce «agricoltura», che sostanzialmente si identifica con la sezione stessa, e viene prevalentemente determinato dai subaggregati «opere di bonifica e di miglioramento fondiario» (-28 e -55,8%) e «interventi in agricoltura» (-44,9 e -51,3%).

3.7 Nell'aggregato relativo agli «oneri non funzionalizzati» sono residualmente accorpate tutte le spese per le quali il rendiconto non consente una analisi sulla effettiva finalizzazione della spesa, incluse quindi quelle attinenti alla finanza regionale e locale.

Su tale raggruppamento incide in prevalenza la spesa della sezione XX «interessi di debiti» (155.291 e 155.353 miliardi), che espone una maggiore espansione dei pagamenti (+16,5%) rispetto agli impegni (+15,8%).

Nell'ambito della sezione in argomento, in cui peraltro non confluiscono tutti gli oneri per il servizio del debito indicati dalla classificazione economica, gli interessi sul «debito pubblico patrimoniale», consolidando la tendenza emersa nel precedente biennio, mostrano un tasso accrescitivo (+19,1 e +19,3%) superiore a quello inerente ai «debiti di tesoreria fluttuanti» (+8,8 e +10,5%) e portano la loro incidenza sugli oneri della sezione al 69,5 e al 69,4%.

L'evoluzione della spesa della sezione XVII «finanza regionale e locale» (74.331 e 71.129 miliardi) subisce, rispetto al 1991, una consistente decelerazione (+1,9 e +0,2%). Su tale meno dinamico andamento influisce il regresso (-1 e -3,1%) del comparto prevalente «interventi a favore di province, comuni e altri enti locali» (45.032 e 43.415 miliardi), derivante in misura decisiva dal calo dei fondi per il finanziamento dei bilanci (-1,5 e -3,9%).

La flessione è lievemente compensata dalla voce «altri» (+1,9 e +5,3%), mentre, al pari del precedente esercizio, resta azzerata la classe residuale «interventi non ripartibili». I maggiori oneri esposti dalla sezione XVII sono quindi da attribuire agli «interventi a favore delle regioni» (29.299 e 27.714 miliardi; +6,8 e +5,9%) che, diversamente da quanto avviene sul versante della classificazione economica, sono calcolati al netto della spesa sanitaria.

La spinta alla crescita è data, soprattutto, dal «fondo ordinamento regionale» (+14,6 e +22,3%), in cui dal 1991 sono inclusi anche gli oneri per il finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. S'incrementano, seppure meno intensamente del precedente esercizio, gli importi per le «regolazioni contabili con le regioni siciliana e sarda» (+8,6 e +15,7%). In flessione risultano, d'altra parte, gli apporti al «fondo comune da ripartire fra le regioni a statuto ordinario» (-0,7 e -3,6%) ed, in particolare, cedono i pagamenti (-47,4%) per il «finanziamento dei programmi regionali di sviluppo», che registrano il quarto consecutivo taglio, contestualmente al calo degli impegni (-37,8%).

La sezione XIX «fondi speciali e di riserva» (450 e 316 miliardi) subisce un drastico ridimensionamento (-82 e -87,4%) legato alle vicende gestorie della voce «altri», che riflette sostanzialmente la ridotta alimentazione del fondo per il risanamento dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980.

Una crescita superiore (+16,6 e +16,9%) a quella media del raggruppamento in esame denota la spesa della sezione XXI «oneri non ripartibili» (33.825 e 33.704 miliardi). Essa è sorretta dall'evoluzione della voce «pensioni ordinarie e relativi oneri sociali» (+13,9% in termini di impegni e pagamenti), che ne assorbe il 77 e il 77,3%. Tale voce, peraltro, non esprime l'effettivo livello degli oneri sostenuti per le pensioni, quale risulta dalla classificazione economica.

All'interno di questa sezione progrediscono maggiormente le «poste rettificative delle entrate» (+35,8 e +19,6%) (3), sospinte dall'andamento degli oneri per le vincite al lotto (+102,4 e +45,6%), e mostrano una forte accelerazione (+75,2%) i pagamenti della voce residuale «altre spese».

4. Formazione e gestione dei residui

4.1 Il meno intenso smaltimento degli stanziamenti di competenza e, più in generale, il frenato utilizzo della massa spendibile provocano un aumento di oltre 9.800 miliardi nella consistenza dei residui passivi (da 114.048 a 123.857 miliardi).

Alla formazione dei resti contribuisce in più accentuata misura, rispetto al 1991, il volume dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (14.957 miliardi a fronte di 8.649 miliardi).

La composizione dei residui passivi subisce fluttuazioni non marginali. S'accresce notevolmente la quota (dal 56,9 al 63,8%) dei residui di nuova formazione (79.021 miliardi) rispetto alla parte (36,2%) proveniente dalla gestione di precedenti esercizi (44.836 miliardi). Le vicende gestorie del 1992 portano inoltre a confermare, in ragione della sbilanciata dimensione delle dotazioni finanziarie, la prevalenza dei residui di parte corrente su quelli di conto capitale (rispettivamente 64.485 e 58.405 miliardi).

4.2 Spinti dall'andamento del conto capitale i residui di stanziamento si espandono di circa 7.000 miliardi.

Le somme accantonate sul titolo I sono infatti pressoché stazionarie e risultano prevalentemente concentrate sulla categoria IV «acquisto di beni e servizi» (843 miliardi), mentre la restante quota è distribuita fra le categorie II «personale in attività di servizio» (241 miliardi), V «trasferimenti» (229 miliardi) e IX «somme non attribuibili» (256 miliardi).

3) Anche i dati afferenti a questa voce sono costitutivamente inferiori a quelli indicati nella categoria VII.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel conto capitale l'82,3% dei residui di stanziamento (14.028 miliardi) si riferisce a due sole categorie: XII «trasferimenti» (10.277 miliardi) e X «beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato» (3.763 miliardi).

Sul versante funzionale il 78,9% dei resti impropri è addensato in sette sezioni: VIII «edilizia» (1.340 miliardi); XI «igiene e sanità» (1.185 miliardi); XII «trasporti e comunicazioni» (1.099 miliardi); XIII «agricoltura ed alimentazione» (1.115 miliardi); XIV «industria, commercio ed artigianato» (1.533 miliardi); XVI «opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori» (4.294 miliardi); XVII «finanza regionale e locale» (2.892 miliardi).

Il 62,8% dei residui non derivanti da impegni formali insiste sugli aggregati relativi agli interventi economici (sezioni XIII, XIV, XV e XVI) e agli oneri non funzionalizzati (sezioni XVII, XIX, XX e XXI). Si nota, infine, che l'82,1% dei residui di stanziamento è ammassato su otto stati di previsione (Presidenza, Tesoro, Finanze, Bilancio, Lavori pubblici, Agricoltura, Industria e Ambiente).

4.3 Aumenta ancora l'incidenza (59,4%) dei residui accumulati nel settore dei trasferimenti rispetto alla massa dei resti relativi alla spesa finale (72.954 su 122.890 miliardi). Complessivamente la spesa afferente alla gestione indiretta - in cui, oltre ai trasferimenti, convergono le operazioni finanziarie - espone un volume di residui passivi (78.452 miliardi) nettamente superiore a quello riferito alla diretta attività gestionale dello Stato (43.438 miliardi), in buona misura collegato alla categoria IV «acquisto di beni e servizi» (19.947 miliardi) e alla «costituzione di capitali fissi» (12.155 miliardi).

Sul versante della classificazione funzionale oltre la metà (62.427 miliardi) dei residui passivi per operazioni finali di bilancio riguarda cinque delle ventuno sezioni: XVII «finanza regionale e locale» (19.413 miliardi); XII «trasporti e comunicazioni» (14.461 miliardi); XVI «opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori» (9.940 miliardi); II «difesa nazionale» (9.680 miliardi) e X «assistenza pubblica» (8.933 miliardi).

Come negli anni precedenti i residui sono maggiormente concentrati (29.401 miliardi) sull'aggregato di spesa relativo agli interventi sociali (sezioni VI-VII-IX-X-XII).

Il 65,2% (80.105 miliardi) dei residui inerenti alla spesa finale è accumulato nell'ordine da cinque ministeri (Tesoro, Interno, Difesa, Finanze, Lavori pubblici).

4.4 Nelle tabelle allegate viene fornito un quadro complessivo, articolato per ministeri, della situazione dei residui passivi e dei residui di stanziamento alla data del 31 dicembre 1992.

Prospetti specifici, contenuti nell'appendice statistica, mostrano l'evoluzione dei distinti tipi di pagamento.

RESIDUI DI STANZIAMENTO

QUINQUENNIO 1988-1992

(in miliardi)

anno	residui stanziamento	% anno prec.	% residui di stanz. nuova form.	% nuovi res. di stanz sul totale	residui spesa finale	% residui di stanz. su res. spesa finale
1988	24.880	+ 50,9	16.168	65,0	103.630	24,0
1989	21.831	-12,3	13.059	59,8	120.109	18,2
1990	13.765	-36,9	10.611	77,1	118.884	11,6
1991	10.146	-26,3	8.649	85,2	113.573	8,9
1992	17.066	68,2	14.957	87,6	122.890	13,9

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI PASSIVI SULLA SPESA FINALE
QUINQUENNIO 1988-1992

(in miliardi)

anno	residui titolo I	% anno prec.	% sul totale	residui titolo II	% anno prec.	% sul totale	residui spesa finale
1988	47.883	+2,7	46,2	55.747	+20,7	53,8	103.630
1989	64.067	+33,7	53,3	56.042	+0,5	46,7	120.109
1990	59.191	-7,6	49,8	59.693	+6,5	50,2	118.884
1991	59.756	+1,0	52,6	53.817	-9,8	47,4	113.573
1992	64.485	+7,9	52,5	58.405	+8,5	47,5	122.890

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-ZR-05

RESIDUI PASSIVI

AL 31 DICEMBRE 1992
IN MILIONI DI LIRE

	A	B	% B/A	C	D	E	D+E
PRESIDENZA	2.030.029,8	490.522,0	24,16	-128.297,9	1.411.209,8	1.259.653,1	2.670.863,0
TESORO	30.486.400,0	22.870.503,7	75,02	-2.614.823,1	5.001.073,1	32.621.067,1	37.622.140,2
FINANZE	6.596.403,5	3.103.151,5	47,04	-696.421,2	2.796.830,7	5.177.360,5	7.974.191,2
BILANCIO	2.501.830,0	1.823.569,2	72,89	-153.136,7	525.124,1	1.805.229,9	2.330.354,1
GIUSTIZIA	1.722.136,6	783.234,7	45,48	-106.061,6	832.840,3	945.162,6	1.777.982,9
ESTERI	750.230,2	690.101,0	91,99	-17.869,3	42.260,0	2.509.397,2	2.551.657,1
PUBBLICA ISTRUZIONE	3.127.210,5	2.734.038,4	87,43	+85.025,7	478.197,7	2.220.002,4	2.698.200,1
INTERNO	15.149.257,6	8.115.755,5	53,57	-1.764.210,5	5.269.291,6	11.342.473,5	16.611.765,1
LAVORI PUBBLICI	7.972.165,5	2.187.693,2	27,44	-918.817,8	4.865.654,4	2.352.321,2	7.217.975,6
TRASPORTI	3.489.152,6	896.329,3	25,69	-248.365,4	2.344.457,9	1.390.932,7	3.735.390,6
POSTE	3.119,1	2.112,8	67,74	-110,7	895,5	1.723,3	2.618,8
DIFESA	12.064.606,2	6.284.287,7	52,09	-354.069,0	5.426.249,5	5.571.554,3	10.997.803,8
AGRICOLTURA	4.622.901,4	898.376,2	19,43	-488.695,2	3.235.830,1	1.374.341,7	4.610.171,7
INDUSTRIA	4.070.085,8	820.567,0	20,16	-493.566,0	2.755.952,8	1.366.534,6	4.122.487,3
LAVORO	3.563.724,7	3.042.598,4	85,38	-90.051,7	431.074,6	2.329.057,0	2.760.131,6
COMMERCIO ESTERO	152.892,5	142.581,8	93,26	-1.495,2	8.815,5	103.375,8	112.191,3
MARINA MERCANTILE	2.288.902,0	991.689,3	43,33	-237.250,8	1.059.961,9	1.222.454,6	2.282.416,5
PARTECIPAZIONI STATALI	707.606,0	197.219,0	27,87	-200.233,6	310.153,4	50.975,1	361.128,5
SANITA'	911.427,2	374.738,2	41,12	-22.126,6	514.562,4	676.675,8	1.191.238,2
TURISMO	1.191.105,0	415.921,1	34,92	-57.858,5	717.325,3	612.043,4	1.329.368,7
BENI CULTURALI	2.200.427,9	749.948,2	34,08	-141.500,8	1.308.978,9	1.002.163,0	2.311.142,0
AMBIENTE	3.645.005,1	896.975,7	24,61	-36.740,2	2.711.289,1	694.727,3	3.406.016,4
UNIVERSITA'	4.802.106,1	805.733,5	16,78	-1.208.239,6	2.788.133,0	1.742.552,2	4.530.685,2
TOTALE GENERALE	114.048.725,2	59.317.647,6	52,01	-9.894.915,8	44.836.161,7	78.371.768,2	123.207.929,9

A) - RESIDUI COMPLESSIVI AL 1 GENNAIO 1992

B) - PAGAMENTI IN CONTO RESIDUI

E) - RESIDUI COMPLESSIVI AL 31 DICEMBRE DA COMPETENZA

C) - ECONOMIE (-) OPPURE ECCEDENZE (+) SUI RESIDUI

D) - RESIDUI COMPLESSIVI AL 31 DICEMBRE DA ANNI PRECEDENTI

LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*****RESIDUI DI STANZIAMENTO*****
AL 31 DICEMBRE 1992
IN MILIONI DI LIRE

	A	B	% B/A	C	D	C + D	E
PRESIDENZA	379.205,3	-124.539,9	-32,84	254.665,4	803.792,1	1.058.457,4	39,63
TESORO	1.270.176,5	-1.261.699,0	-99,33	8.479,5	4.803.176,4	4.811.655,9	12,79
FINANZE	1.452.097,8	-1.302.097,8	-89,67	150.000,0	789.526,1	939.526,1	11,78
BILANCIO	1.417.895,1	-1.417.895,1	-100,00		1.629.611,1	1.629.611,1	68,93
GIUSTIZIA	160.274,8	-131.228,9	-81,88	29.045,9	202.104,2	231.150,1	13,00
ESTERI	17.930,0	-16.884,8	-94,17	1.045,2	307.987,8	309.033,0	12,11
PUBBLICA ISTRUZIONE							
INTERNO	55.657,6	-34.752,9	-62,44	20.904,7	231.207,8	252.112,5	1,52
LAVORI PUBBLICI	1.150.271,8	-556.086,9	-48,34	594.174,9	1.654.714,4	2.248.889,3	31,16
TRASPORTI	247.347,1	-236.018,6	-95,42	11.328,6	319.317,6	330.646,2	8,85
POSTE							
DIFESA	144.096,1	-89.068,3	-61,81	55.027,8	269.104,5	324.132,2	2,95
AGRICOLTURA	840.898,4	-840.898,4	-100,00		837.463,6	837.463,6	18,17
INDUSTRIA	892.109,0	-740.353,1	-82,99	151.755,9	930.674,8	1.082.430,7	26,26
LAVORO	325.991,3	-325.991,3	-100,00		44.625,0	44.625,0	1,62
COMMERCIO ESTERO	107.000,0	-107.000,0	-100,00		60.000,0	60.000,0	53,48
MARINA MERCANTILE	258.043,6	-207.941,9	-80,58	50.101,7	538.417,1	588.518,8	25,78
PARTECIPAZIONI STATALI	200.000,0	-200.000,0	-100,00		50.000,0	50.000,0	13,85
SANITA'	121.187,9	-115.081,6	-94,96	6.106,3	67.470,1	73.576,4	6,18
TURISMO	149.061,2	-149.061,2	-100,00		162.565,1	162.565,1	12,23
BENI CULTURALI	136.752,8	-134.172,5	-98,11	2.580,3	368.279,3	370.859,6	16,05
AMBIENTE	767.107,3	-4.944,8	-0,64	762.162,5	624.372,5	1.386.534,9	40,71
UNIVERSITA'	52.915,4	-42.115,4	-79,59	10.800,0	250.344,8	261.144,8	5,76
TOTALE GENERALE	10.146.021,1	-8.037.842,5	-79,22	2.108.178,5	14.944.754,2	17.052.932,8	13,94

A) - RESIDUI DI STANZIAMENTO AL 1 GENNAIO 1992
B) - VARIAZIONI INTERVENUTE NEL 1992
E) - PERCENTUALI DEI RESIDUI DI STANZIAMENTO COMPLESSIVI AL 31 DICEMBRE RISPETTO AL TOTALE DEI RESIDUI AL 31 DICEMBRE

C) - RESIDUI DI STANZIAMENTO PROVENIENTI DA ESERCIZI PRECEDENTI
D) - RESIDUI DI STANZIAMENTO PROVENIENTI DALLA COMPETENZA 1992

Capitolo VI

RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E STATO DELLE PRIVATIZZAZIONI

- Sommario: 1. **Premessa, considerazioni generali e profili metodologici.**
2. **Aspetti della evoluzione normativa. Prospettive circa l'apporto delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico.**
3. **Risanamento, sviluppo e riduzione delle singole posizioni debitorie degli enti trasformati:** 3.1 *L'informazione*; 3.2 *Alcuni profili sulle cause dell'indebitamento*; 3.3 *Le compatibilità finanziarie: l'IRI*; 3.4 *L'ENI*; 3.5 *L'ENEL*; 3.6 *BNL*.
4. **La situazione delle privatizzazioni al momento della presentazione del documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche:** 4.1 *Decisioni del Governo*; 4.2 *Deliberazioni del CIPE*; 4.3 *Le iniziative legislative*; 4.4 *Stato di attuazione delle procedure di riorganizzazione e cessione dei singoli Gruppi: l'IRI*; 4.5 *L'ENI*; 4.6 *L'ENEL*; 4.7 *L'INA*.
5. **La liquidazione dell'EFIM.**
6. **I servizi di pubblica utilità.**
7. **Le privatizzazioni nei riflessi del conto generale del patrimonio: le partite di nuova accensione nella classe «partecipazione al capitale di imprese».**

1. Premessa, considerazioni generali e profili metodologici

1.1. Le Commissioni riunite V, VI e X del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, con i pareri resi nel dicembre dello scorso anno sul Programma di riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL, INA, 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, nell'esprimere un sostanziale consenso sull'impostazione del documento, fornivano puntuali indicazioni, tra cui l'esigenza di informazione del Parlamento sul processo di privatizzazione, in modo da consentire allo stesso un'azione di controllo a posteriori e la eventuale formulazione di indirizzi.

In data 14 aprile 1993, – con lieve ritardo rispetto al termine stabilito del 31 marzo – il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato al Parlamento un documento del Ministro del tesoro sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni.

L'impegno di riordino del settore ha trovato ampio riconoscimento anche nel programma del nuovo Governo quale momento decisivo della trasformazione dell'economia italiana. Le privatizzazioni, infatti, sono state ritenute «necessarie, non tanto per dare sollievo agli oneri finanziari dello Stato, quanto per provocare un profondo mutamento nella cultura imprenditoriale».

1.2. Nell'ambito delle complesse problematiche concernenti la materia, la presente indagine tiene conto ovviamente dei soli profili che riflettono le funzioni affidate alla Corte.

Detti profili, tratteggiati nel corso dei successivi paragrafi, investono, peraltro, anche se in misura quantitativamente minore rispetto alle problematiche complessive derivanti dal processo di «privatizzazione», questioni di vasto respiro e comportano difficoltà nella stessa rilevazione delle informazioni di base, dovute principalmente alla notevole delegificazione della materia, alla circostanza che alcune fasi del

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

processo di dismissioni sono ancora al punto di partenza, specie sotto il profilo organizzativo, nonché alla sospensione in atto del controllo esterno sui nuovi enti a struttura societaria (1).

Sotto l'ultimo profilo rilevato, si rammenta che nella sede del referto sul rendiconto generale la Corte si avvale normalmente delle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione Enti sovvenzionati, nonché di specifici elementi istruttori forniti dai magistrati delegati, per esprimere autonomamente, con riguardo alla incidenza sul versante del bilancio dello Stato, valutazioni globali sull'andamento complessivo della gestione degli enti.

1.3. La Sezione Enti sovvenzionati ha proseguito la sua attività di controllo sulla gestione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM), soppresso e posto in liquidazione con effetto dalla data del 18 luglio 1992 ai sensi della legge 17 febbraio 1993, n. 33.

Ai fini della presente trattazione, si tiene puntualmente conto delle risultanze del controllo esercitato su tale Ente. La liquidazione dell'EFIM, infatti, anche se per legge è compresa in programma a sé che prevede un'ampia gamma di operazioni di dismissioni, non solo è parte del più ampio quadro di scelte politiche in cui si inserisce il Programma di riordino delle partecipazioni pubbliche, ma è oggetto di alcune puntuali indicazioni contenute in tale ultimo documento. Il processo di liquidazione dell'EFIM — si afferma nel Programma di riordino delle partecipazioni pubbliche — non può che prevedere la vera e propria liquidazione delle società irrimediabilmente indebitate, ma deve anche includere, oltre alla cessione di alcune aziende che hanno una propria positiva autonomia patrimoniale, reddituale e produttiva, la ricomposizione di ciò che ha ancora una valenza industriale all'interno del sistema. E inoltre, la scelta governativa di riservare una speciale attenzione al settore degli armamenti ed a quello della produzione per lo spazio è visto in primo luogo come una «scelta industriale», da realizzarsi, entro i limiti consentiti dalla Comunità europea, e con una «trasparenza assoluta» (2).

Sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Ente per l'esercizio 1991 la Sezione controllo enti ha riferito al Parlamento con determinazione n. 5 in data 23 febbraio 1993. Con detto referto — che contiene valutazioni su profili generali che in diversa misura possono interessare la gestione degli altri enti trasferiti — la Corte si è soffermata anche su alcune situazioni e su documenti che sono intervenuti nel 1992.

Su tali aspetti si tornerà nel successivo paragrafo dedicato ad alcuni profili concernenti la soppressione e liquidazione dell'EFIM.

1) Con determinazione n.23/92 del 18 giugno 1992 la Sezione Enti ha comunicato al Parlamento un apposita relazione sulla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome statali in società per azioni, con la quale, tra l'altro, è stato interpretato il disposto dell'art. 12 della legge n.259 del 1958 nel senso che il controllo della Corte debba continuare ad essere svolto anche nei confronti delle figure societarie derivate dagli enti al controllo stesso assoggettati.

Con determinazione n. 29/92 del 3 ottobre 1992, la stessa Sezione, poi, nel rilevare che l'interruzione del rapporto di controllo della Corte dei conti sulle Società per azioni succedute agli Enti pubblici economici ha dato luogo ad uno stato di fatto contrastante con la legislazione vigente, a sua volta attuativa dell'art. 100 della Costituzione, ha dichiarato l'obbligo del Governo di adottare i provvedimenti di assoggettamento al controllo della Corte dei conti delle società medesime ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

La Sezione, infine, con determinazione n.45/92 in data 16 dicembre 1992, ha deliberato di proporre dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, chiedendo alla Corte stessa di: 1) dichiarare che spetta alla Corte dei conti, nella composizione della Sezione di controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, l'esercizio del controllo previsto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, sulle società per azioni succedute agli enti pubblici economici, nei confronti delle quali lo Stato esercita influenza dominante; 2) di dichiarare il conseguente obbligo del Governo di adottare i necessari provvedimenti.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 242 del 13 maggio 1993 ha dichiarato l'ammissibilità del ricorso.

2) La soppressione e messa in liquidazione dell'EFIM è stata disposta dal decreto-legge 18 luglio 1992, n. 340, non convertito nei termini, reiterato dal decreto-legge 14 agosto 1992, n. 362, pure non convertito e reiterato dal decreto legge 20 ottobre 1992, n. 414, e quindi dal decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito nella legge 17 febbraio 1993, n. 33.

In base a tale normativa, il Commissario liquidatore è tenuto a presentare al Ministro del tesoro un programma, diretto ad individuare le Società, le Aziende, i rami o parti di esse che possono essere trasferiti a terzi; le Società, le Aziende, i rami o parti di esse che non sono suscettibili di utile trasferimento, proponendone le procedure di dismissione; il fabbisogno finanziario occorrente per il completamento del programma, dettratti i prevedibili introiti di trasferimenti; i principi di ristrutturazione delle società operanti nel settore dell'alluminio, secondo un piano triennale. Tra le modalità per la valutazione delle società, Aziende, rami o parti di esse da trasferire, è previsto l'affidamento di compiti a «primarie società specializzate, nazionali od estere». Ai fini della sua realizzazione, il programma può prevedere, poi, che operazioni di cessione e di conferimento di beni, di rami di azienda, di aziende e di partecipazioni, nonché di fusione e di scissione siano compiute tra le Società del Gruppo, od anche con terzi, e che, ove necessario, si proceda altresì alla costituzione di Società di capitali per atto unilaterale, secondo il procedimento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, nonché ad operazioni di aumenti di capitale, di vendita o di acquisto di azioni.

1.4. Alla Corte compete, poi, la verifica degli elementi attivi del conto generale del patrimonio.

Pertanto, per le variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie, la Corte, con nota n. 898/C1/AMM in data 19 maggio 1993 ha formulato al Ministero del Tesoro una richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 16 del testo unico approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

L'esigenza di acquisire gli elementi di cui è cenno è stata originata soprattutto dalla necessità di conoscere lo stato di attuazione della normativa concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivate dagli enti di gestione, posta, da ultimo, dal decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198. Com'è noto, detto decreto ha previsto (all'art. 1) che i consigli di amministrazione di ciascuna delle società per azioni derivate da gli enti di gestione possono, entro la data fissata con decreto del Ministro del tesoro, proporre una rettifica dei valori dell'attivo e del passivo e che sulla base della suddetta proposta il Ministro del tesoro determina il patrimonio netto rivalutato. E' previsto, inoltre, che in attesa della determinazione di cui sopra, gli organi sociali possono, in via transitoria, determinare il patrimonio netto, sempre in misura non superiore a quella risultante dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408, e nei limiti autorizzati dal Ministro per il tesoro.

L'esigenza che ha indotto la Corte a sollecitare l'acquisizione di elementi di giudizio maggiormente analitici rispetto al passato muove dal mutato assetto normativo e viene riassunta nelle considerazioni che seguono.

Il processo avviato con la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni ha accresciuto il rilievo con tabile degli elementi attivi del conto generale del patrimonio da iscrivere nella categoria «partecipazioni», sotto la nuova classe «partecipazioni al capitale di altre imprese».

Sono invero gli stessi beni statali che rappresentano le quote di partecipazione diretta al capitale delle nuove società ad imporre, per le loro caratteristiche, una maggiore considerazione degli aspetti non finanziari del sistema pubblicistico della rendicontazione.

La particolare natura del bene costituito dalle partecipazioni azionarie ed il loro nuovo regime giuridico comportano, in fatti, per l'Amministrazione pubblica l'esercizio diretto di una attività che presenta una maggiore complessità rispetto al passato.

In particolare, per quel che concerne le modalità attuative degli indirizzi governativi generali, funzioni di rilievo sono affidate ai rappresentanti dello Stato nelle assemblee delle nuove società derivate dagli enti di gestione: ai predetti rappresentanti è attribuito infatti il compito di tradurre gli indirizzi pubblici governativi con attività le cui modalità di svolgimento (esercizio del diritto di voto in assemblea) trovano disciplina nel diritto privato.

La reintroduzione delle partecipazioni dirette è pertanto un elemento innovativo che comporta lo svolgimento di impegnativi compiti nell'ambito delle nuove strutture organizzative a ciò deputate, ivi compreso quello di segnalare eventuali comportamenti gestori in contrasto con gli interessi dell'erario.

La prospettiva sopra delineata suggerisce pertanto un affinamento del controllo sulla gestione del patrimonio in ordine ai beni di cui trattasi.

La Corte nelle ultime relazioni sul Conto generale del patrimonio ha già avuto occasione di rappresentare l'opportunità di soluzioni tecniche intese ad adeguare i valori da iscrivere nel conto per rendere gli stessi più coerenti con le mutate esigenze del sistema azionario pubblico.

Da parte sua, la Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di bilancio, con circolare n. 122872 in data 10 marzo 1993, nel ricordare l'esistenza di apposite funzioni del sistema informativo del conto del patrimonio che consentono l'acquisizione e la variazione degli interessi attivi e degli utili, ha impartito disposizioni ai fini di una qualificazione dei movimenti finanziari legati alle partite di «credito» o di «partecipazione» e di una migliore interpretazione dei risultati della gestione di tali attività in sede di conto generale delle rendite e delle spese, nonché del grado di redditività delle suddette attività.

Per il concreto avvio della fase di riordino e di dismissioni e poi di quella a regime per le quote azionarie che resteranno allo Stato, il grado di informatizzazione del conto del patrimonio sembra pertanto consentire, attraverso una ulteriore, opportuna «aziendalizzazione» del conto stesso, l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una adeguata verifica degli elementi attivi costituiti dalle partecipazioni.

In tale prospettiva, la Corte, con nota n. 1 CP/243 in data 17 aprile 1993 dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, al fine di acquisire tempestivamente gli elementi necessari per le opportune verifiche e i debiti riscontri per l'istruttoria preliminare alle operazioni di verifica del conto del patrimonio dell'esercizio 1992, e con riferimento a quanto previsto dalla ricordata circolare del 10 marzo 1993, aveva già chiesto copia «informale» delle schede del conto stesso corredate della documentazione atta a comprovare le intervenute variazioni nel corso dell'esercizio 1992 nelle singole partite patrimoniali accese presso il Ministero.

Con riferimento, poi, alle partite di nuova accensione nella classe «Partecipazione al capitale di imprese», il predetto Ufficio aveva rappresentato l'esigenza che le schede fossero corredate, tra l'altro, dei seguenti elementi:

- 1) atto costitutivo e statuto delle società per azioni derivate dagli enti pubblici trasformati in società per azioni;
- 2) decreto di accertamento del capitale netto con l'esposizione analitica delle singole componenti che lo hanno determinato;
- 3) gli atti con cui l'Autorità governativa ha provveduto ad organizzare l'attività delle società in questione e a disciplinarne le fasi di trasformazione e di gestione;
- 4) gli atti di nomina dei Presidenti, dei Consiglieri di amministrazione e dei componenti dei Collegi dei sindaci delle società per azioni derivate dagli enti trasformati;
- 5) deliberazioni delle suddette società aventi effetti diretti o indiretti sul patrimonio dello Stato, ivi comprese le cessioni a terzi di quote azionarie o di beni della società, anche all'interno del gruppo;
- 6) le partecipazioni delle società in questione e/o delle società collegate (anche minoritarie) in società esterne ad esse e al raggruppamento di cui fanno parte.

1.5. Nella situazione sopra descritta, il documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche di recente presentato al Parlamento costituisce anche per la Corte una delle fonti maggiormente aggiornate di notizie sullo stato delle privatizzazioni.

La Corte, nell'ottica delle sue attribuzioni e nei limiti di cui sopra è cenno, ritiene comunque di poter autonomamente fornire alcuni elementi di giudizio in relazione a tematiche di rilievo, quali quelle che investono i profili della concorrenza, della trasparenza, dell'indebitamento e delle nomine, utilizzando ed elaborando le esperienze già maturate nell'esercizio dell'attività di controllo e di referto in ordine alla gestione degli enti trasformati.

Al fine di allocare le predette tematiche in un impianto e positivo razionale, sembra utile premettere una breve panoramica sul complesso quadro, normativo ed attuativo, concernente il riassetto delle partecipazioni pubbliche ed il processo di dismissione delle relative attività.

2. Aspetti della evoluzione normativa. Prospettive circa l'apporto delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico

2.1. In ordine alla prima normativa sulle «privatizzazioni», dettata dal decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito, senza modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, che consentiva, attraverso una complessa procedura, la trasformazione in società per azioni di tutti gli enti pubblici economici, ivi compresi gli enti di gestione delle partecipazioni statali, la Corte, nel precedente referto annuale sul rendiconto generale dello Stato (al capitolo XVIII), non si era pronunciata sulla idoneità del meccanismo adottato a realizzare le finalità dichiarate, intese a valorizzare le strutture produttive del sistema, a favorire l'accesso diffuso dei risparmiatori ed a concorrere al risanamento della spesa pubblica, atteso che al livello legislativo erano state fissate solo alcune linee principali di impianto e che nella sede applicativa restava ancora da emanare la gran parte degli atti necessari.

Sin da allora, peraltro, si esprimevano perplessità sulle possibilità concrete di conseguire, in tempi ravvicinati, i previsti effetti di risanamento della finanza pubblica, possibilità che apparivano fortemente condizionate dal negativo andamento delle risultanze patrimoniali e finanziarie di gran parte del sistema, puntualmente evidenziato dalla Corte nelle proprie relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nelle relazioni della Sezione enti. Tanto che l'obiettivo della razionalizzazione delle imprese, a causa di prevedibili ed onerose forme di ricapitalizzazione, sembrava destinato a presentarsi come non del tutto compatibile, almeno nei tempi brevi, con quello del recupero di risorse finanziarie.

2.2. Circa l'ammontare dei ricavi da destinare alla riduzione del debito pubblico per l'anno 1993, la Corte, poi, in sede di relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, ha avuto occasione di esprimere più puntuali valutazioni in ordine alle indicazioni contenute a tal fine nel citato Programma di riordino delle partecipazioni pubbliche, predisposto in attuazione della legge 8 agosto 1992, n. 359.

Si rammenta che il Programma, puntando sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate ed escludendo l'IRI, ha ipotizzato per l'ENEL tempi che si aggirano almeno sui due anni, per l'ENI almeno dai 18 ai 20 mesi e per l'INA dai 6 agli 8 mesi e un introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995 anni, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi, visto 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 è stata, però, specificata la destinazione del ricavato delle singole operazioni ai diversi esercizi finanziari, mentre sono stati rinviati ad un successivo progetto del Governo l'indicazione dell'intero «piano» delle imprese da privatizzare ed i tempi relativi.

La Corte, peraltro, sulla base di una analisi delle singole problematiche dei Gruppi interessati al disegno delle dismissioni programmate, esprimeva il dubbio che la natura di gran parte delle stesse problematiche potesse consentire soluzioni troppo ravvicinate nei tempi. Circostanza questa che, nel quadro sopra delineato, induceva la Corte a prudenti valutazioni sulle possibilità di realizzazione delle previsioni del Programma di riordino soprattutto per l'entrata del bilancio dello Stato 1993.

La negativa evoluzione delle singole posizioni debitorie della gran parte degli enti interessati alle dismissioni, che le risultanze gestionali del 1992 - esposte in sintesi al successivo paragrafo 3 - vanno evidenziando, confermano ampiamente le preoccupazioni della Corte.

3. Risanamento, sviluppo e riduzione delle singole posizioni debitorie degli enti trasformati

3.1 L'informazione

Il Programma, nell'indicare le compatibilità finanziarie per il risanamento, lo sviluppo e la riduzione della posizione debitoria degli enti trasformati, ha previsto per l'IRI e per l'ENI un apporto da dismissioni o per ricorso alla Borsa di poco inferiori - per i soli 1993 e 1994 - ai 20.000 miliardi, di cui 12.000 solo per l'IRI.

Nel documento si precisa che la previsione si basa sui dati forniti dalle due società.

Al riguardo, va anche tenuto presente, come è indicato in una avvertenza inserita nel «libro verde» sulle partecipazioni dello Stato (il documento che accompagna il Programma), che i dati contenuti negli allegati al rapporto sono stati compilati da IMI e Mediobanca e si basano sulle risposte fornite a questionari inviati alle società e, nel caso di indisponibilità di queste, su valutazioni da parte delle due istituzioni finanziarie.

La soluzione adottata sembra in parte legata anche alla problematica dell'informazione nell'ambito delle partecipazioni statali, che ha manifestato carenze, specie sui reali livelli di indebitamento del settore delle partecipazioni statali, sia al livello degli ex enti economici, sia a quello delle Autorità vigilanti.

Sul tema dell'informazione, per quel che in particolare concerne l'ambito EFIM, si rinvia alle osservazioni di recente formulate dalla Sezione Enti della Corte, che vengono sintetizzate al successivo paragrafo 5.

3.2. *Alcuni profili sulle cause dell'indebitamento*

Nelle precedenti relazioni la Corte ha con sempre maggiore ampiezza esposto le ragioni che impongono, nell'attuale contesto nazionale e comunitario, il rigoroso e puntuale rispetto dei «criterio di economicità» prima indicato dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del sistema delle partecipazioni statali, ed oggi implicito nello stesso concetto di impresa pubblica, intesa come Gruppo a totale struttura societaria.

Si è sottolineato come tale esigenza, che del resto costituisce espressione di un principio generale cui deve uniformarsi la condotta degli interventi pubblici nell'economia, sia palesemente intesa ad assicurare all'intervento statale il rispetto del principio di libertà di iniziativa economica, pubblica e privata, in posizione paritaria e concorrenziale, garantito dagli articoli 41 e 3 della Costituzione e posto a fondamento della disciplina comunitaria dagli articoli 85, 86 e 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

La Corte ha sostenuto nelle ultime relazioni al Parlamento l'esigenza di una completa equiparazione tra impresa privata e pubblica — eccezion fatta sia per le imprese cui sono affidate funzioni ed attività di preminente interesse generale sia per il regime degli aiuti compatibili con il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (art. 92, terzo comma e 93, comma 2, terzo capoverso).

Tale esigenza, prospettata per la gestione delle singole società operative, è oggi, per esplicito disposto normativo, imposta anche per le società di vertice, derivate dagli enti di gestione, in quanto esplicanti attività economica disciplinata dal diritto civile e secondo le regole del libero mercato.

Il tema, lungamente approfondito nella competente sede del controllo enti, ha offerto nuovi spunti di riflessione in relazione alla più recente evoluzione della normativa nazionale e comunitaria.

Per quel che concerne la disciplina interna, sono state poste in evidenza le disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito, nel rispetto dei principi posti dall'articolo 41 della Costituzione, primo comma, una disciplina per la tutela della concorrenza e del mercato intesa a garantire la libertà d'impresa.

Circa la disciplina comunitaria della concorrenza e, in particolare, in materia di trasparenza e di aiuti alle imprese pubbliche, è stato ricordato che il profilo che viene qui in evidenza consiste nella circostanza che alla scelta politica intesa a perseguire fini extraeconomici attraverso il sistema delle partecipazioni statali spesso sono conseguiti l'indebitamento delle imprese e la crescita del finanziamento pubblico attraverso la imposizione alle aziende di oneri cd. «impropri», oggi preclusi, al di fuori dei casi di aiuti compatibili con le norme comunitarie (articolo 92, commi 2 e 3, articolo 93, comma 2, terzo capoverso, del Trattato).

Ma l'indebitamento delle imprese e la crescita del finanziamento pubblico spesso sono derivati da comportamenti gestionali che non hanno sempre tenuto nella debita considerazione il rispetto del principio di economicità e che, in qualche caso, hanno portato ad eclatanti risultati negativi.

Com'è noto, l'esperienza della gestione delle partecipazioni statali, specie negli ultimi anni ha mostrato come sia stato difficile avvicinare il livello operativo del sistema al rispetto delle regole di mercato. E infatti, l'azione programmata per il recupero di condizioni di equilibrio economico-finanziario dei gruppi gestiti dagli enti di gestione è stata limitata e contrastata dal permanere del peso di oneri impropri, da funzioni di salvataggio assegnate alle imprese, da oneri connessi con la ristrutturazione del settore siderurgico, dalle contraddizioni e dai limiti dell'intreccio tra pubblico e privato nel settore chimico, nonché da incongruenze e sovrapposizioni di compiti.

Ma anche al di là di siffatti vincoli, il sistema si è lasciato guidare da una logica imprenditoriale non sempre mirata al principio della redditività, sino a giungere in qualche caso a configurare ipotesi di cattiva gestione, ripetutamente segnalati dalla Sezione Enti.

Sempre in tema di concorrenza e di problematiche correlate al regime di esclusiva o di privilegio riservato alle partecipazioni pubbliche, la Corte di recente ha informato il Parlamento con un apposito referto sui risultati di un'indagine su concessioni e contratti tra Amministrazioni dello Stato e società a partecipazione statale.

L'analisi svolta mostra come le modalità di affidamento di opere, servizi, commesse e forniture, specie per le realizzazioni di grandi dimensioni, spesso si siano mosse nel quadro di un diritto «speciale», non seguendo le forme comuni ai rapporti che l'amministrazione stringe in generale con i privati ed adattando lo strumento concessorio, in virtù della sua duttilità, alle cennate esigenze di diritto «speciale»; (il caso emblematico è fornito dalle cosiddette leggi-provvvedimento, che individuano direttamente l'azienda cui debbono affidarsi gli interventi).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tali casi, la legge, anziché porre le regole per lo svolgimento dell'azione amministrativa, consente essa stessa il superamento di garanzie procedurali ordinariamente poste a tutela degli interessi pubblici, riducendo in tal modo gli spazi del principio di concorrenza.

Interrelazioni complesse riguardano, infine, la disciplina dello strumento concessorio, dove l'intreccio tra pubblico e privato passa attraverso la coesistenza di due tendenze normative che paiono difficilmente armonizzabili: da una parte, la regolazione di aree sempre più vaste di interesse pubblico con la disciplina comune; dall'altra, la riduzione sostanziale del rischio di impresa per società che sono strutturalmente private, a motivo della loro qualità di soggetti esponenziali di interessi della collettività; è questo, a titolo esemplificativo, il caso delle concessioni affidate alla società «Autostrade», il cui corrispettivo, per effetto delle innovazioni apportate dalla legge n. 287 del 1971, non appare più improntato al rischio di impresa, ma tende a garantire l'equilibrio finanziario della gestione; vi è così il rischio che la riduzione degli spazi di imprenditorialità venga ad incidere negativamente su quel principio di economicità cui — ormai in base al codice civile — deve essere improntata l'azione delle imprese a partecipazione pubblica.

Al di là della ricerca delle cause dell'aggravarsi dell'esposizione debitoria dei Gruppi, è questione comunque di notevole rilievo quella che riguarda la necessità di compiere una sollecita ricognizione dell'indebitamento delle società a partecipazione pubblica e di ricondurre l'indebitamento stesso nell'ambito di più rigorose regole di mercato.

Detta questione, se non risolta con urgenza, rischia di mantenere in situazioni di scarsa governabilità l'impegno della finanza pubblica nel settore e di creare problemi di quantificazione e copertura della spesa anche per notevoli importi, atteso il disposto dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198, recante norme sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti trasformati in società per azioni, che ha sancito — reiterando precedenti decreti — l'applicabilità dell'articolo 2362 del codice civile, concernente la responsabilità dell'azionista unico, anche per le obbligazioni delle società sorte anteriormente alla data delle trasformazioni.

Com'è noto, la progressiva lievitazione dell'indebitamento degli ex enti di gestione delle partecipazioni statali, in disparte il problema delle ragioni che lo hanno prodotto, ha posto, tra le tante questioni, quello della copertura del fabbisogno finanziario degli enti e delle società partecipate.

Tra i mezzi di copertura (fondi di dotazione, prima, emissione di titoli, credito bancario ed autofinanziamento) sono stati privilegiati quelli senza costo, quali i contributi a valere sui fondi di dotazione e, dalla seconda metà degli anni '80, i mutui e le obbligazioni con capitale ed interessi a carico del bilancio statale.

L'espandersi dei fabbisogni per le note posizioni di squilibrio patrimoniale ha fatto sì poi che gli investimenti venissero finanziati con il ricorso al credito bancario, più che attraverso il collocamento di titoli sul mercato e le dismissioni aziendali.

Siffatto fenomeno — deve ritenersi — ha subito un incrementato oltre misura per due ordini di fattori: a) l'appartenenza al settore pubblico di gran parte delle aziende creditizie, che ha facilitato l'accesso al credito delle società a partecipazione statale rispetto a quelle private; b) la convinzione che l'impresa pubblica fosse comunque e sostanzialmente garantita, di fatto ed in ultima istanza, da interventi statali volti a ristabilire equilibri ed a ripianare perdite attraverso l'incremento dei fondi di dotazione o anomale assunzioni del carico di rimborso di capitale ed interessi.

Il complesso di tali fattori ha finito per costituire un forte disincentivo per la ricerca di sane forme di autofinanziamento, portando la gestione degli enti in posizioni poco in linea con le regole della concorrenza e del mercato e con lo stesso principio di economicità, prima fissato dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del sistema delle partecipazioni statali, ed oggi implicito nella stessa natura civilistica delle società derivate dagli enti di gestione.

Profili delicati, sotto il profilo dei rapporti patrimoniali, presenta poi la circostanza che lo Stato, per essere divenuto unico azionista, viene ora a garantire non solo di fatto, ma anche di diritto, ai sensi dell'articolo 2362 del codice civile, l'esposizione debitoria delle società trasformate.

Va segnalato il pericolo che l'accoglienza allo Stato di tale esposizione debitoria senza una previa e precisa quantificazione degli oneri rischia di creare gravi problemi di copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

E' noto, poi, che per l'assunzione da parte dello Stato di responsabilità debitoria nei confronti dell'EFIM, la Commissione CEE ha recentemente deciso di estendere la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, del Trattato, già avviata nei confronti dell'Italia il 23 dicembre 1992 per misure di aiuto a favore del Gruppo EFIM (3). La decisione si riferisce al decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, (art. 5, comma 3, e art. 7, comma 3). Il primo di detti articoli riguarda la concessione di ulteriori finanziamenti (4.000 miliardi, portati, poi, dalla legge di conversione 17 febbraio 1993, n. 33, a 9.000 miliardi) per la ristrutturazione di EFIM ed il secondo autorizza la conversione in capitale di tutti i debiti EFIM e delle sue controllate. Per una più precisa puntualizzazione della richiesta di chiarimenti da parte della Commissione, si rinvia al paragrafo 5 dedicato alla liquidazione dell'EFIM. Qui preme osservare come le preoccupazioni della Comunità attengano alla conversione del debito in capitale netto ed alla pratica impossibilità per il finanziatore Stato, una volta convertito il prestito in capitale e venuta meno in tal modo ogni garanzia, di ottenerne il rimborso.

La soluzione adottata, comunque, che vede lo Stato azionista unico illimitatamente responsabile, non può non considerarsi — ad avviso della Corte — che come un assetto assolutamente transitorio. Altrimenti, oltre ai rilevati profili di legittimità, verrebbe meno, sul piano dell'opportunità, la ragione stessa dell'adozione dello strumento privatistico in luogo dell'ente pubblico.

3.3. *Le compatibilità finanziarie: l'IRI*

Il reperimento del fabbisogno finanziario dell'IRI, secondo il Programma, si presenta problematico, atteso che è stato quantificato, all'atto della predisposizione del documento, in 12.000 miliardi e che non si ritiene in alcun modo ipotizzabile il ricorso ad una classamento in Borsa delle azioni della stessa Capogruppo. Il soddisfacimento di un tale fabbisogno dovrebbe quindi essere assicurato unicamente attraverso la integrale dismissione dell'intero patrimonio bancario.

Sulla base dei dati esposti nel richiamato Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni presentato al Parlamento nello scorso aprile, il preconsuntivo del conto economico dell'IRI S.p.A. per il 1992 evidenzia una perdita di circa 4.400 miliardi.

Tale risultato fortemente negativo, che presenta un peggioramento, rispetto al consuntivo 1991, di 4.057 miliardi (da — 343 miliardi a — 4.400 miliardi) sarebbe da correlare essenzialmente al riflesso della gestione delle partecipazioni, che passa da + 1.993 miliardi nel 1991 a — 2.150 nel 1992.

In particolare, gli effetti della gestione delle partecipazioni avrebbero riguardato l'iscrizione di perdite relative a Ilva (2.250 miliardi), Iritecna (1.700 miliardi), Fincantieri (120 miliardi), Finmare (70 miliardi) ed altre minori (70 miliardi).

L'indebitamento finanziario netto dell'IRI S.p.A. — non comprendendo i debiti con rimborso a carico dello Stato, pari a 5.686 miliardi nel 1991 e a 4.763 miliardi nel 1992 — ammonterebbe ad oltre 21.650 miliardi, con un incremento di 350 miliardi circa rispetto al 1991.

Le previsioni per il 1993, che evidenziano una riduzione della perdita di esercizio da 4.400 a 1.700 miliardi ed una diminuzione dell'indebitamento finanziario netto, da 21.650 a 18.000 miliardi circa, stimano perdite su partecipazioni (essenzialmente Ilva e Iritecna) per 5.400 miliardi e plusvalenze nette su cessioni per circa 5.000 miliardi.

Per quel che concerne l'indebitamento finanziario netto delle controllate industriali, esso è aumentato da 46.761 miliardi al 31 dicembre 1991 a 55.236 miliardi al 31 dicembre 1992. Di tale ammontare circa il 60 per cento riguarderebbe le società concessionarie di servizi (in particolare Sip, Italcable, Telespazio, Autostrade, Alitalia, Tirrenia e Adriatica), impegnate in rilevanti programmi di investimento e che — in un quadro di riferimento tariffario certo e compatibile con l'andamento inflazionistico — esprimerebbero, sempre secondo il Documento, risultati operativi in grado di far fronte all'onere dell'indebitamento.

3) Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C78/4 del 19 marzo 1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un ulteriore 10 per cento dell'indebitamento sarebbe riferibile alle attività manifatturiere a tecnologia avanzata (inquadrate nel Gruppo Finmeccanica) che registrerebbero anch'esse margini operativi positivi, tali da sostenere il peso dell'indebitamento. L'ammontare residuo dell'esposizione finanziaria netta delle controllate industriali (circa 17.000 miliardi) sarebbe invece riferibile soprattutto alle attività del settore siderurgico e impiantistico (15.000 miliardi in totale) caratterizzate da particolari fattori di criticità.

Le previsioni per il 1993, evidenziano un indebitamento finanziario netto delle controllate industriali del Gruppo pressochè invariato, anche in relazione ad alcuni interventi dell'IRI sui capitali sociali delle società partecipate.

Un tale quadro, conferma la correttezza dell'esclusione, fatta nel Programma di riordino, della possibilità che l'IRI possa dare per ora alcun apporto alla riduzione del debito pubblico.

Tale previsione, come sopra accennato, è stata condivisa dalla Corte (4): all'atto della trasformazione in società per azioni, l'Ente, che fino al 1991 aveva accumulato perdite per complessivi 21.206 miliardi, è infatti passato da un fondo di dotazione di 23.080 miliardi ad un patrimonio netto di 1.874 miliardi, evidenziando un margine di struttura largamente negativo tra il patrimonio netto, peraltro ancora provvisoriamente accertato, e l'attivo immobilizzato, ammontante ad oltre 28 mila miliardi e largamente coperto dall'indebitamento verso il sistema creditizio (circa 18 mila miliardi).

In relazione al successivo adeguamento del patrimonio netto iniziale dell'IRI, in attuazione del decreto-legge 21 aprile 1993, n. 116, la Corte, come si dirà nel paragrafo 7 dedicato alle tematiche del conto del patrimonio, è ancora in attesa di acquisire gli elementi necessari per effettuare le prescritte verifiche ai fini della corretta iscrizione nel conto predetto della relativa partita.

3.4. L'ENI

L'ENI, che ha presentato negli ultimi anni una tendenza strutturale degli impieghi e delle coperture più equilibrata, ha segnato, all'atto della trasformazione, una riduzione assai meno rilevante (da un fondo di dotazione pari a 8.194 miliardi ad un patrimonio netto di 7.999 miliardi).

Occorre, peraltro, tenere presente che il risultato economico positivo per il 1991 (una gestione delle partecipazioni attiva per 838 miliardi) sconta forti perdite di alcuni settori della «holding» (chimica, tessile, meccano-tessile, tipografico-editoriale, turistico-alberghiero e minero-metallurgico) per circa 2.000 miliardi.

Nel Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche presentato nell'aprile di quest'anno, non essendo ancora disponibile il conto economico al 31 dicembre 1992 dell'ENI S.p.A., la situazione patrimoniale della Società alla stessa data è riassunta nel prospetto che segue, dal quale si ricava una sostanziale invarianza delle principali voci dello stato patrimoniale rispetto all'esercizio precedente.

Eni S.p.A.: principali voci dello stato patrimoniale
per gli esercizi 1991 e 1992
(in miliardi)

Attività	31-12-1991	31-12-1992
Disponibilità	58	26
Finanziamenti a soc. controllate	7.789	6.622
Partecipazioni	6.350	6.895
Contributi in conto capitale	460	381
Crediti verso l'Erario	2.250	2.807
Altre attività	438	404

4) Cfr. citata Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 5.2.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Attività	31-12-1991	31-12-1992
Passività		
Debiti finanziari	4.650	4.024
Prestiti obbligazionari	2.602	2.513
Debiti commerciali e diversi	197	231
Debiti verso controllate	478	418
Altre passività	848	1.085
Passività verso terzi	8.775	8.271
Passività a carico dello Stato	571	560
Patrimonio netto	7.999	8.304
Mezzi propri	8.570	8.864
Totale	17.345	17.135

Pertanto, anche se la copertura del fabbisogno dell'ENI si presenta come un obiettivo di più agevole perseguibilità, prima di avviare verso la Borsa le più importanti controllate della Società, in base al Programma, dovrà trovarsi una adeguata sistemazione dei ricordati settori che versano in cronica perdita.

3.5. L'ENEL

Nell'ambito delle procedure, il Programma di riordino pone come condizione pregiudiziale quella di accertare se le singole imprese posseggono tutti i requisiti — patrimoniali, reddituali, di chiarezza in fatto di tariffe — per poter ottenere una favorevole accoglienza in Borsa.

Ciò vale in particolar modo per l'ENEL, il cui assetto finanziario, secondo quanto risulta dai dati esposti nel Programma, presenta uno squilibrio notevole, con un indebitamento netto che tocca i 32.000 miliardi.

Il piano lega la riduzione di tale squilibrio ad un delicato processo di riorganizzazione fondato principalmente, oltre che su un recupero sostanziale di efficienza, su una rimodulazione degli assetti tariffari e del loro livello.

L'ENEL, com'è indicato nel Programma di riordino, ha previsto, per il biennio 93-94, investimenti per 22.000 miliardi, cifra che costituirebbe la misura minima necessaria per far fronte alla realizzazione della nuova potenza occorrente (compresa quella sostitutiva della cancellazione del nucleare), agli interventi ambientali e alla qualità del servizio.

In tale prospettiva, le ipotesi di politica tariffaria prese in esame dall'ENEL sono due:

- a) invarianza del livello e della struttura attuali;
- b) progressiva riduzione dell'area di agevolazione e aumento del prezzo di vendita del 2% nel 1993 e nel 1994.

Nel primo caso, la società non potrebbe remunerare il capitale sociale negli anni 1993 e 1994 e avrebbe un fabbisogno finanziario lordo, da coprire con l'indebitamento, di poco inferiore a 8.000 miliardi p.a. con un aumento netto dell'indebitamento di circa 4.000 miliardi p.a., ed un ulteriore peggioramento della struttura finanziaria aziendale.

Nel secondo caso, i fabbisogni da coprire nel biennio scenderebbero a 6.000 miliardi p.a. e l'incremento netto dell'indebitamento si ridurrebbe a 2.000 miliardi p.a. Gli utili potrebbero in tal modo giungere al 2,5-3% dell'attuale capitale sociale, ma risulterebbero pur sempre inadeguati ai fini del collocamento dei titoli sul mercato.

Sulla gestione finanziaria dell'Ente relativa all'esercizio 1991 la Corte ha riferito con la relazione presentata il 5 novembre 1992 (Atti Camera Doc. XV, n. 17).

In detta relazione, per i profili che qui interessano, la Sezione Enti sovvenzionati ha posto in evidenza l'aumento, in assoluto e in termini percentuali, dell'indebitamento e quindi dei corrispondenti oneri

finanziari; di conseguenza e' stato rilevato un peggioramento degli indici sintomatici della situazione finanziaria della gestione (rapporti tra oneri finanziari netti e ricavi netti, tra indebitamento finanziario complessivo e immobilizzazioni tecniche, tra patrimonio netto e indebitamento complessivo). L'Ente ha motivato tale risultato — come ha precisato la Sezione — con il crescente impegno di spesa per gli investimenti e con l'imputazione degli oneri di rimborso dei prestiti, originariamente assunti a carico del bilancio dello Stato, per effetto della legge n. 405 del 1990.

Con la richiamata relazione, la Corte, nel rammentare le funzioni ed i compiti ascritti all'ENEL dalla legislazione precedente la trasformazione in figura societaria (quali, in primo luogo il concorso con gli organi di Governo nell'opera di programmazione nazionale; inoltre, il rilascio delle concessioni per l'esercizio delle imprese elettriche degli enti locali; la corresponsione agli enti stessi dei contributi socio-economici, in correlazione all'insediamento e all'esercizio degli impianti; l'acquisizione dell'energia eccedente i fabbisogni degli autoproduttori e dei produttori che utilizzano fonti rinnovabili ed assimilate) ha sottolineato l'attualità e l'importanza del rilievo che assume la tematica intesa a definire quali tra le funzioni e i compiti predetti, intestati all'ente pubblico per istanze di pubblico interesse, siano tuttora ascritti o ascrivibili alla subentrata società e come gli stessi debbano essere regolati ed assolti; tematica — come ha precisato la Corte — che «si correla ai nuovi moduli organizzativi e gestionali, conseguenti alla definizione e all'attuazione del programma di riordino», di cui è previsione nel decreto-legge n. 333 e nella legge di conversione n. 359 del 1992.

3.6. *BNL*

Difficoltà sono previste anche per il riequilibrio finanziario della Banca Nazionale del Lavoro, che per la sua consistenza patrimoniale e nella sua capacità reddituale necessiterebbe di un aumento di capitale dell'ordine di 2.500-3.000 miliardi, solo in piccola parte realizzabili mediante la alienazione della partecipazione di controllo di Efibanca. L'apporto restante dovrebbe essere comunque coperto, non potendosi ipotizzare una ricapitalizzazione a carico diretto del Tesoro, mediante possibili, ma non agevoli da realizzare, operazioni di fusione, per incorporazione, con altre entità con capitale finanziario di proprietà pubblica.

4. **La situazione delle privatizzazioni al momento della presentazione del documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche**

Alla data di presentazione del documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche (16 aprile 1993), il quadro degli interventi preliminari all'avvio delle dismissioni, sulla base degli elementi nel documento stesso indicati, presenta la seguente complessa aricolazione:

4.1. *Decisioni del Governo*

Il Consiglio dei Ministri, con delibera del 30 dicembre 1992, in esito alle richieste contenute nei pareri espressi dal Parlamento nello stesso mese di dicembre, ha confermato la decisione di procedere alla dismissione totale della quota posseduta da IRI nel Credito Italiano e di quella detenuta da ENI nel Nuovo Pignone, rinviando la decisione sulla dismissione della Banca Commerciale Italiana alle valutazioni che emergeranno dal comportamento del mercato in occasione della vendita del Credito Italiano.

Il Consiglio ha inoltre approvato la cessione delle attività industriali della Sme secondo le linee del progetto approvato dal Consiglio di amministrazione dell'IRI; ha deliberato l'avvio delle operazioni tecniche propedeutiche al collocamento in borsa dell'INA entro il 1993; ha dato mandato all'azionista di far predisporre dall'ENI il programma per il collocamento in Borsa di quote di Agip e Snam, e di eventuali altre società controllate, entro il 31 marzo 1993; ha preso atto che l'IRI presenterà i piani di risanamento, ristrutturazione e riorganizzazione delle società Ilva e Iritecna, secondo le linee già approvate dal Consiglio di amministrazione dell'IRI, e che il Commissario liquidatore dell'EFIM predisporrà un piano di globale ristrutturazione dell'Alumix; ha incaricato il Ministro dell'industria e delle partecipazioni statali di predisporre un programma per la ristrutturazione e riorganizzazione dell'industria chimica nazionale.

4.2. *Deliberazioni del CIPE*

Modalità e procedure di cessione sono state specificate dal CIPE con deliberazione in data 30 dicembre 1992 attraverso una serie articolata di direttive volte a regolare la dismissione, anche parziale, delle partecipazioni attribuite al Ministero del tesoro nelle società di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 15 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, nonché in quelle derivanti dalla trasformazione in società per azioni ai sensi dell'articolo 18 dello stesso decreto-legge.

Tali direttive, quali ad esempio quelle riguardanti la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere, l'assistenza di consulenti specializzati, la guida dei consorzi di collocamento, l'affidamento degli incarichi di valutazione e la scelta delle offerte pubbliche di vendita, mirano a contemperare l'esigenza di acquisire prontamente le entrate programmate con la necessità di preordinare tutte le condizioni necessarie perché il processo di privatizzazione si svolga nel rispetto del principio della trasparenza e garantisca al tempo stesso una congrua valutazione delle partecipazioni da dismettere.

La citata deliberazione, poi, ha fissato per le dismissioni tre metodi: *a)* l'offerta pubblica di vendita, sia a prezzo fisso, sia a prezzo determinato con sistema d'asta; *b)* l'asta pubblica, con eventuale preselezione dei partecipanti, anche finalizzata alla formazione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento; *c)* la trattativa privata.

Sono state disciplinate, poi, le procedure per la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere e le forme per il ricorso all'assistenza di consulenti specializzati.

La deliberazione stabilisce, inoltre, il principio che negli Statuti delle società che operano nei settori delle pubbliche utilità e per le quali sia prevista una struttura proprietaria ad azionariato diffuso, prima della perdita del controllo diretto o indiretto da parte del Ministero del tesoro, dovranno essere inserite clausole che riservino allo Stato diritti speciali per la nomina di uno o più amministratori o sindaci, per impedire alienazioni tali da implicare modifiche sostanziali dell'attività caratteristica effettivamente svolta al momento della dismissione, per impedire l'assunzione di rilevanti partecipazioni nella società, nonché per impedire l'assunzione di modificazioni statutarie che possano alterare o ostacolare l'esercizio degli stessi diritti speciali.

E' prevista, infine, la realizzazione di «nuclei stabili» di azionisti di riferimento, da attuare mediante stipulazione di patti parasociali in grado di assicurare stabilità nell'assetto azionario e unità di indirizzo nella gestione della società.

Tali ultime disposizioni mirano a soddisfare anche l'esigenza di assicurare le precondizioni affinché sia riservata efficacia vincolante agli indirizzi dello Stato ove si tratti di accordi di «portata internazionale» o di «particolare valenza strategica».

In data 2 aprile 1993 il CIPE, in attuazione dell'art. 1 della legge 29 gennaio 1992, n. 58, ha deliberato sui criteri generali di riassetto del settore delle telecomunicazioni.

Al fine di realizzare un modello organizzativo funzionale agli sviluppi della domanda, mediante la ristrutturazione organizzativa dell'attuale complesso imprenditoriale del settore e la riduzione della presenza dello Stato quale azionista del settore fino a renderla minoritaria, ma comunque significativa, il CIPE ha previsto:

- a)* l'unificazione delle attuali società concessionarie appartenenti al Gruppo IRI in un gestore unico;
- b)* la creazione di un'organizzazione tale da garantire trasparenza tra le attività gestite in concessione esclusiva e quelle gestite in altri regimi;
- c)* il conseguimento della separazione tra società esercenti servizi di telecomunicazione e società esercenti attività manifatturiere e impiantistiche.

Detta delibera invita il Ministro del tesoro, nella sua qualità di azionista unico dell'IRI S.p.A., a far predisporre un «piano di riassetto» del settore delle telecomunicazioni entro il 30 giugno 1993 e dispone che il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, d'intesa con il Ministro del tesoro, con il Ministro delle funzioni connesse al riordino delle partecipazioni statali e con il Ministro del bilancio, accerti, entro i trenta giorni successivi alla presentazione, la rispondenza del «piano» alle condizioni indicate nella delibera medesima.

Il CIPE ha inoltre invitato la Commissione di cui all'art. 3, comma 2, della richiamata legge n. 58 del 1992, ad anticipare al 31 dicembre 1993 il termine previsto per la valutazione definitiva del complesso aziendale della ex Azienda di Stato per i servizi telefonici e dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, oggetto di trasferimento alla società controllata totalitariamente dall'IRI.

La Commissione è stata altresì invitata a procedere alla determinazione del valore del complesso aziendale trasferito, adottando i metodi comunemente adoperati dalla prassi internazionale per le imprese di pubblica utilità.

Il CIPE ha poi invitato il Ministro del tesoro a mettere a punto una proposta che preveda la conversione del credito maturante a seguito del trasferimento di detto complesso aziendale alla società controllata dall'IRI, in apporto di capitale sociale.

Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni è stato invitato, infine, a prorogare l'attuale concessione all'IRITEL, la cui scadenza è prevista al 31 dicembre 1993, a data successiva congruente con l'attuazione del riassetto e comunque non oltre il 31 dicembre 1994.

4.3. *Le iniziative legislative*

Il processo di alienazione delle proprietà mobiliari in mano pubblica, tra le modalità tecnico-operative di cessione, pone in primo piano quella del collocamento sul mercato.

Nel quadro delle problematiche connesse con la negativa condizione del mercato mobiliare, il Parlamento aveva invitato il Governo alla formulazione di provvedimenti che fossero in grado di accompagnare il processo di dismissione, favorendo la diffusione dell'azionariato e, sotto altro profilo, lo sviluppo dello stesso mercato sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta.

In tale prospettiva, va inserito il disegno di legge di iniziativa governativa recante «Disposizioni in materia di ampliamento del mercato mobiliare», presentato il 20 gennaio 1993 alla Camera dei Deputati (AC 2140). Tale disegno, scartata l'ipotesi dell'elargizione di benefici diffusi, prevede misure a obiettivi predeterminati (quali il premio alla stabilità dell'investimento, la scelta dei titoli oggetto dell'acquisizione, la modifica del trattamento dei dividendi in funzione accrescitiva della domanda e, secondariamente come fonte di gettito, sia, infine le modalità di dismissione intese alla creazione di società a capitale diffuso, tra le quali quella atta a favorire lo scambio tra azioni del tesoro e titoli di Stato).

In tale quadro, gli incentivi fiscali previsti dal disegno di legge sono subordinati a specifici vincoli in funzione del raggiungimento di obiettivi legati alla stabilità dell'investimento ed all'acquisizione di particolari categorie di titoli. Così gli artt. da 1 a 4 e l'art. 6 prevedono l'introduzione di misure fiscali volte ad incentivare la sottoscrizione e l'acquisto di azioni quotate o da quotare, l'acquisto di azioni oggetto di offerta al pubblico, agevolazioni in materia di successioni e di trattamento fiscale dei redditi da dividendi, agevolazioni per la dismissione di partecipazioni mediante offerta al pubblico.

L'art. 5 fissa alcune modalità per incentivare lo scambio tra titoli di Stato e azioni possedute dal Tesoro. In particolare, si stabilisce che dette azioni possono essere cedute prevedendo, in alternativa al pagamento del prezzo, il trasferimento in proprietà di titoli di Stato che dovranno essere individuati dal Ministro del tesoro.

In esito alla richiesta delle Commissioni parlamentari concernente l'adozione di iniziative intese a favorire la destinazione del risparmio delle famiglie verso il capitale di rischio attraverso il completamento della legislazione in materia di fondi pensione, fondi chiusi, azioni di risparmio e, più in generale di investitori istituzionali, il Governo ha proceduto ad approvare, in data 18 aprile 1993, il decreto-legislativo delegato recante la disciplina delle forme pensionistiche complementari. Il disegno di legge sui «Fondi chiusi» è stato approvato dalla Camera dei deputati e si trova attualmente in discussione al Senato.

4.4. *Stato di attuazione della procedura di riorganizzazione e cessione dei singoli Gruppi: IRI*

Il Consiglio di amministrazione dell'IRI S.p.A. il 21 novembre 1992 e l'Assemblea degli azionisti il 7 gennaio 1993, hanno approvato il progetto per la valorizzazione industriale e finanziaria della Sme e delle sue partecipate, che prevede una scissione del patrimonio della Finanziaria, da cui deriveranno tre società:

— «Sme S.p.A.», comprendente i settori della distribuzione e della ristorazione (GS, Autogrill, Atena);

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

– «Finanziaria Italgel S.p.A.», comprendente Italgel e partecipate, incluso il Gruppo Dolciario Italiano;

– «Finanziaria Cirio-Bertolli-De Rica S.p.A.», comprendente Cirio, Bertolli, De Rica e partecipate, incluse Sif e Sme Ricerche.

Il progetto prevede la cessione dell'intera partecipazione che sarà detenuta dall'IRI nelle società industriali, mentre per i settori della distribuzione e ristorazione è prevista la dismissione mediante la realizzazione di una società a proprietà diffusa che raccolga in un «nucleo stabile» investitori istituzionali ed imprenditori nazionali e esteri.

In seguito alle indicazioni espresse dal Governo, l'IRI ha provveduto ad avviare l'iter di cessione della propria partecipazione nel Credito Italiano, costituita da 879.063.822 azioni ordinarie e 50.436.120 azioni di risparmio, rispettivamente equivalenti al 67,10% ed al 17,39% delle corrispondenti categorie (5).

Le determinazioni degli organi deliberanti dell'IRI, su indicazione del Ministero del tesoro in qualità di azionista unico, si sono articolate come segue:

– delega all'Amministratore delegato ad approfondire tutti gli aspetti dell'operazione, in vista delle decisioni da sottoporre all'Assemblea (Consiglio di amministrazione dell'11 settembre 1992);

– studio delle possibili procedure per la dismissione, con l'obiettivo di realizzare il massimo beneficio per l'Istituto, nel rispetto del mercato e nell'interesse del Credito Italiano (Consiglio di amministrazione del 25 settembre 1992);

– conferimento alla Merrill Lynch dell'incarico di assistere l'IRI nell'operazione (Consiglio di amministrazione del 9 ottobre 1992);

– approvazione da parte dell'Assemblea IRI della cessione dell'intera partecipazione detenuta nel Credito Italiano – secondo una procedura di vendita di tipo competitivo;

– definizione della procedura di cessione, i cui termini erano stati precedentemente concordati con i Ministri competenti (in attuazione della delibera del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 1992); tale procedura – definita in collaborazione con il Consulente Merrill Lynch – prevede altresì i criteri di selezione dei potenziali acquirenti, nonché i contenuti delle relative offerte (Consiglio di amministrazione del 22 dicembre 1992).

Alcuni primari interlocutori, soprattutto esteri, avrebbero dimostrato interesse ad esaminare la possibilità di acquisire partecipazioni dell'ordine del 5%-10% del capitale ordinario del Credito Italiano. I contatti effettuati non avrebbero, invece, consentito di individuare singoli investitori, italiani o esteri, interessati ad acquisire l'intera partecipazione nella banca. Al riguardo, il potenziale valore dell'operazione sembrerebbe costituire, al momento, un ostacolo non facilmente superabile alla cessione a singoli investitori.

Nei primi due mesi del 1993 l'Assemblea dell'IRI ha dato avvio al riordino di Ilva e Iritecna, nominando un nuovo management per entrambe le società. Sono in corso di preparazione i nuovi piani di risanamento e ristrutturazione da presentare all'IRI. Le risorse che si renderanno necessarie per dare attuazione ai suddetti piani saranno reperite, a valere sui proventi derivanti dalla conclusione delle operazioni di dismissione di società del Gruppo.

4.5. ENI

Sempre secondo quanto risulta dal documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche, la politica delle dismissioni del Gruppo ENI si propone due obiettivi:

- 1 – eliminare i settori in perdita o non strategici;
- 2 – garantire il supporto finanziario dei settori in sviluppo del Gruppo, nel rispetto dell'equilibrio tra mezzi propri e debito, come accettato dai mercati finanziari.

5) Secondo quanto precisa il Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche, il capitale sociale del Credito Italiano ammonta a L. 800 miliardi, suddiviso in azioni del valore nominale di L. 500 ciascuna, così ripartite:

	Az.ord.	%	Az.risp.	%	Totale	%
IRI	879.063.822	67,1	50.436.120	17,4	929.499.942	58,1
Terzi	430.936.178	32,9	239.563.880	82,6	670.500.058	41,9
Tot.	1.310.000.000	100	290.000.000	100	1.600.000.000	100

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il piano dismissioni si presenta ampiamente diversificato con riguardo sia alla tipologia dei beni da alienare (pacchetti azionari, rami di aziende, singoli impianti industriali, edifici ad uso civile, terreni etc.), sia alla pluralità dei settori di attività interessati. Il programma, che comunque impone per la sua realizzazione tempi brevi, prevede metodologie e procedure di vendita finalizzate sia all'ottimizzazione dei risultati sul piano economico-finanziario, sia alla massima trasparenza. Esso si indirizza anche verso società di «minore» rilevanza nell'ambito del Gruppo, che saranno alienate al fine di promuovere una razionalizzazione dell'attività complessiva.

Nel corso del 1992, l'ENI ha definito, con il supporto di primarie istituzioni finanziarie, una procedura interna per le vendite. E' stato posto, quale elemento fondamentale di tale procedura, soprattutto ai fini della trasparenza ed omogeneità dei principi metodologici, l'affidamento a primarie istituzioni finanziarie nazionali ed internazionali dell'incarico per l'espletamento di tre diverse fasi (definizione della procedura-quadro di vendita; valutazione dei beni; ricerca dei potenziali acquirenti). L'obiettivo della omogeneità di trattamento dei potenziali acquirenti viene perseguito predisponendo un'asta suddivisa in due fasi: una prima che prevede la richiesta di un'offerta preliminare ed una seconda, più articolata, per la definizione dell'offerta finale vincolante.

La procedura descritta è stata recentemente aggiornata al fine di comprendere le specifiche indicazioni date dalla Consob il 26 agosto 1992, dal Consiglio di amministrazione dell'ENI il 3 dicembre 1992 e dal CIPE il 30 dicembre 1992. Gli aggiornamenti in particolare hanno riguardato:

- a) obbligo della valutazione con il concorso di un consulente specializzato;
- b) scelta del consulente specializzato da una terna di offerte di assistenza;
- c) definizione del processo di vendita come asta competitiva al fine di individuare un solo acquirente finale;
- d) valutazione delle offerte anche sotto il profilo qualitativo;
- e) limitazione delle eccezioni alla procedura.

L'ENI ha presentato al Governo, così come previsto dalla delibera del CIPE del 31 dicembre 1992, un progetto realizzato in collaborazione con due banche d'affari per ciascuna società, per la quotazione dell'Agip e della Snam.

Secondo il management dell'ENI, l'opzione di iniziare la privatizzazione del Gruppo con la quotazione dell'Agip non costituirebbe ostacolo al progetto di collocamento di titoli dell'ENI S.p.A., che rimane l'obiettivo finale del Gruppo. Ultimato tale processo, sarebbe possibile offrire al mercato un solo titolo rappresentativo delle attività fondamentali dell'ENI S.p.A., incluse quelle in capo all'Agip.

D'altra parte, occorre considerare che il collocamento di titoli dell'ENI S.p.A. sui mercati mobiliari domestico ed internazionali richiede, in via propedeutica, la esecuzione di una serie di operazioni indispensabili per rendere la struttura industriale e finanziaria del Gruppo simile a quella delle imprese internazionali concorrenti, quali principalmente la definizione dei processi di ristrutturazione di importanti aree di attività (settore chimico) e dei procedimenti di dismissione e cessione delle attività estranee (meccaniche, meccano-tessili, minero-metallurgiche, etc.) rispetto a quelle fondamentali del Gruppo nella sua configurazione finale di primario operatore nel settore petrolifero, petrolchimico e del gas, con una ridotta presenza nei settori ingegneria e servizi.

Nel 1992 l'ENI ha proceduto, oltre che alla definizione dei beni e delle attività potenzialmente oggetto di vendita, anche all'avvio, ed in qualche caso alla conclusione, di numerose operazioni di cessione di attività nei settori chimico, minero-metallurgico, meccanico e meccano-tessile e turistico.

Tra queste, la più rilevante è l'operazione relativa al Nuovo Pignone.

L'IMI, incaricata dall'ENI di svolgere nell'operazione compiti di consulenza finanziaria esclusiva, ha richiesto informazioni ad ogni potenziale acquirente in merito alle strategie industriali, occupazionali e di ricerca e sviluppo che esso presumibilmente seguirebbe in caso di acquisizione, nonché una stima indicativa del valore attribuito alla Nuovo Pignone. L'esame delle risposte ha consentito all'IMI di elaborare una ipotesi di procedura ed articolazione della fase di vendita.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'Agip Petroli, nel ridefinire il proprio portafoglio, ha previsto di realizzare nell'arco di un piano quadriennale un incasso complessivo di oltre 1000 miliardi di lire.

La Società ha avviato la vendita della Liquipibigas, un programma di riduzione delle proprie attività di raffinazione ed alcune operazioni di disimpegno dalle aree geografiche dell'America Latina (con la vendita delle attività in Brasile, Argentina ed Ecuador) e degli Stati Uniti, con la cessione della partecipazione del 50% nella Steuart Petroleum Co..

Nel settore chimico (Enichem) le dismissioni dovrebbero raggiungere circa 2.700 miliardi di incasso nei primi due anni del piano quadriennale 1993 -1996. Le operazioni avviate interessano per lo più il territorio nazionale ed in particolare il Centro-Nord.

Le principali operazioni già avviate, che rappresentano circa l'80% di quelle previste per il 1993, riguardano: la conclusione della fase di accertamento dei potenziali acquirenti del ramo d'azienda fenolo-caprolattame, con stabilimenti a Porto Torres, Mantova e Porto Marghera; l'incarico di assistenza nella cessione del ramo d'azienda relativo alla produzione di preforme in pet (Inca S.p.A.) destinate al settore dei contenitori per uso alimentare (soft-drink), la cui unità produttiva è ubicata a Pisticci; la valutazione e l'individuazione del possibile «break up» del business poliuretani, le cui unità produttive sono ubicate negli stabilimenti di Porto Marghera, Brindisi e Priolo; l'incarico di valutare le singole unità dei business dell'Enichem Synthesis (chimica fine); l'avvio della procedura di vendita della Cava di Gesso di proprietà dell'Anic Partecipazioni S.p.A. ubicata nei comuni di Riolo Terme e Casola Valsenio in provincia di Ravenna, che dovrebbe concludersi entro la prima metà dell'anno; l'avvio, nell'ambito del processo di razionalizzazione e ristrutturazione del business agricoltura, della cessione dell'intero pacchetto di controllo della Isagro ad operatori del settore.

Nell'ambito del programma di disimpegno dalle attività minero-metallurgiche, l'Enirisorse ha previsto di realizzare nell'arco del quadriennio 550 miliardi di lire attraverso operazioni che interessano beni e attività in Italia e all'estero. Tra le operazioni, vengono segnalate: l'operazione di vendita dei beni all'estero dell'Agipcoal; la cessione della Società Chimica Larderello, che dovrebbe permettere alla Enirisorse di uscire da un settore, quello della chimica inorganica, da tempo ritenuto non strategico; la procedura di vendita per la cessione della Sacal (Stabilimento di Carisio) che dovrebbe consentire alla Nuova Samim di uscire da attività marginali della metallurgia secondaria; i negoziati per la cessione dello stabilimento di Sulmona (seconda lavorazione rame) e di Paderno Dugnano (bronzi, ottone e stagno) di proprietà della Nuova Samim; la dismissione dello stabilimento di Ponte Nossola (Bergamo) e della Nuova Italiana Coke, che svolge attività di produzione di coke speciali nelle cokerie di Porto Marghera e di Vado Ligure.

A seguito dell'uscita dell'ENI dal settore tessile-abbigliamento, il settore meccano-tessile della Savio, non è più strategico per il Gruppo. E' stato pertanto predisposto un piano di riassetto finalizzato al completo disimpegno dal settore nell'arco dei prossimi due anni. Le operazioni di dismissioni, sono state avviate nel novembre del 1992.

Nel piano complessivo del Gruppo ENI sono infine previste altre operazioni minori, per un entrata complessiva di circa 300 miliardi di lire nel corso del quadriennio 1993-'96. Nonostante il contributo in termini economici al piano non sia rilevante, la loro attuazione risulterebbe di vantaggio consentendo l'uscita da settori non considerati più strategici. Tra tali operazioni sono comprese attività nel settore ingegneria e servizi (Soros, Intermare Sarda, etc.), nel settore delle batterie per auto (Scaini Sarda) e nel settore terziario (Grantour, oltre all'accordo già stipulato con Forte Plc.) e altre attività immobiliari (fabbricati e terreni).

Qualora il programma di dismissioni sopra descritto dovesse subire ritardi, l'ENI si è impegnato ad ampliarlo, estendendolo ad altre attività al fine di realizzare gli obiettivi indicati nel proprio piano finanziario.

4.6. ENEL

Il processo di privatizzazione dell'ENEL richiede una serie di adempimenti preliminari, alcuni dei quali rientrano nella sfera di competenza del Governo, mentre altri rientrano tra le competenze o gli obblighi della Società. Per i primi si fa rinvio al paragrafo 6 dedicato ai servizi di pubblica utilità.

Per quel che attiene agli interventi che rientrano nella sfera di competenza dell'ENEL, tra le attività poste in essere in vista della privatizzazione sono state segnalate le iniziative finalizzate alla creazione di strutture esterne alla Società, nel quadro di una razionalizzazione e diversificazione delle attività. A tale riguardo, si rammenta che secondo il Programma di riordino alcune attività dell'ENEL, quali la costruzione degli impianti, la consulenza, l'informatica e la gestione degli immobili, potrebbero essere scorporate e gestite mediante società distinte. In tale prospettiva, l'Assemblea ordinaria dell'ENEL S.p.A. ha deliberato, in data 26 gennaio 1993, di approvare la costituzione di una Società immobiliare con la partecipazione dell'ENEL al 99% e dell'Ismes - Istituto sperimentale modelli e strutture, società per azioni - all'1% (in quest'ultima società l'ENEL detiene una partecipazione pari al 69,43%). L'ENEL sta anche valutando l'opportunità di attuare altre iniziative volte alla costituzione di strutture esterne destinate a gestire proprie attività di servizio o ad esercitare, in partecipazione con terzi, attività complementari o connesse con i propri scopi sociali, avvalendosi di una facoltà - quella di assumere partecipazioni azionarie - che l'ENEL ente pubblico non aveva, sino alla legge n. 9 del 1991.

Secondo quanto precisa il Documento sul riordino, dal momento in cui fossero soddisfatte tutte le condizioni preliminari indispensabili per attuare il processo di privatizzazione dell'ENEL (rilascio della concessione, adeguamento del meccanismo e dei livelli tariffari, formulazione di un piano di riequilibrio della struttura finanziaria), l'operazione di collocamento di azioni ENEL potrebbe essere iniziata nei successivi 6-9 mesi, compatibilmente con le condizioni dei mercati e con l'avvio di altre operazioni di privatizzazione.

4.6. L'INA

Ai fini del collocamento sul mercato delle azioni della Società, è indispensabile la determinazione definitiva del suo patrimonio netto.

A seguito della trasformazione in società per azioni, l'INA, in attuazione delle prescrizioni del d.l. n. 365 del 14 agosto 1992, ha iniziato la procedura per la determinazione del capitale iniziale. A tal fine, la Società ha effettuato una gara, a seguito della quale il lavoro per l'accertamento del capitale è stato aggiudicato ad una banca inglese.

La valutazione della banca si è conclusa con la presentazione di una stima in base alla quale il Ministro del tesoro deve provvedere con suo decreto alla rivalutazione del patrimonio netto della Società.

Non risulta alla Corte se tale provvedimento sia stato adottato.

5. La liquidazione dell'EFIM

Sul risultato della gestione dell'EFIM per l'esercizio 1991, che già esprimeva una perdita di esercizio di 660,3 miliardi, notevolmente superiore (63,8%) rispetto a quella già molto elevata dell'esercizio 1990 (238,4 miliardi), la Sezione controllo enti ha riferito al Parlamento con determinazione n. 5 in data 23 febbraio 1993.

Su tale negativo esito ha inciso il gravissimo peggioramento della gestione partecipazioni (miliardi — 443,3 in luogo di — 3,7 del 1990), principalmente legato ai risultati del settore alluminio (— 424,3), oltre ai minori dividendi percepiti nella generalità, ed ai relativi crediti d'imposta. Elevate perdite si sono registrate nella gestione finanziaria (miliardi — 182,8), dovute in gran parte ai pesanti oneri nei confronti delle banche.

Al 31 dicembre 1991 l'ammontare delle perdite registrate dal tempo della costituzione dell'Ente è salito a miliardi 4.493,3, con misura quindi superiore all'ammontare del fondo di dotazione (miliardi 4.112,7).

Tale situazione gestoria è ancora peggiorata nei primi sette mesi del 1992, così che l'indebitamento contabile netto di Gruppo ha raggiunto nel luglio 1992 8.254,7 miliardi.

Come ha posto in evidenza la Corte, accanto alla limitatezza dei ricavi, alla larghezza delle rimanenze di produzione ed al progressivo appesantimento degli oneri finanziari, si sono verificate altre ragioni di dissesto, che hanno influito negativamente sugli esiti gestionali del gruppo.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Una di tali ragioni e' costituita da una insufficiente informazione degli organi volitivi e di controllo dell'Ente sull'andamento delle società inquadrate.

Altra questione è quella della scelta degli Amministratori delle società del Gruppo ai fini della conduzione di una gestione più oculata a mezzo di vertici particolarmente idonei per preparazione professionale ed esperienze nei vari comparti operativi, scelta — come ha rilevato la Sezione — che deve procedere in piena autonomia, «al di fuori di interferenze di qualsiasi genere e sulla base di valutazioni strettamente obiettive».

Il Governo, non intravedendo possibili correttivi per il superamento della cennata situazione di crisi, ha decretato la soppressione e messa in liquidazione dell'EFIM con il decreto-legge 18 luglio 1992, n. 340, non convertito nei termini, reiterato dal decreto-legge 14 agosto 1992, n. 362, pure non convertito e reiterato dal decreto legge 20 ottobre 1992, n. 414, e quindi dal decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito nella legge 17 febbraio 1993, n. 33.

La soppressione dell'EFIM è stata disposta con effetto dal 18 luglio 1992 (data di inizio della vigenza del primo decreto-legge). Il settore termale ex EAGAT è stato assegnato alle competenze del Ministro dell'industria, sino all'entrata in vigore di una apposita legge di riordino.

Nella previsione normativa, il programma di liquidazione deve essere diretto ad individuare le Società, le Aziende, i rami o parti di esse che possono essere trasferiti a terzi; le Società, le Aziende, i rami o parti di esse che non sono suscettibili di utile trasferimento; il fabbisogno finanziario occorrente per il completamento del programma, detratti i prevedibili introiti di trasferimenti; i principi di ristrutturazione delle società operanti nel settore dell'alluminio, secondo un piano triennale.

La predetta normativa indica, infine, le modalità per la valutazione delle società, Aziende, rami o parti di esse da trasferire, prevedendo che tale compito sia conferito a «primarie società specializzate, nazionali od estere».

Ai fini della realizzazione, il programma può prevedere che operazioni di cessione e di conferimento di beni, di rami di azienda, di aziende e di partecipazioni, nonché di fusione e di scissione siano compiute tra le Società del Gruppo, od anche con terzi, e che, ove necessario, si proceda altresì alla costituzione di Società di capitali per atto unilaterale, nonché ad operazioni di aumenti di capitale, di vendita o di acquisto di azioni.

Di particolare rilievo è il potere conferito al Commissario liquidatore di concedere, anche prima dell'approvazione del programma, in affitto a Società già individuate — direttamente o indirettamente controllate dal Ministro del tesoro ed in attesa che si perfezioni il definitivo trasferimento alle Società stesse — aziende, rami o parti di esse, oggetto del trasferimento operanti nel settore della difesa o dei sistemi aerospaziali.

L'attuazione del programma è prevista in un biennio, decorso il quale l'Ente soppresso e le Società che a tale data risultino ancora controllate dallo stesso Ente sono assoggettati alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, con decreto del Ministro del tesoro.

Particolare importanza riveste la disciplina concernente il pagamento dei debiti dell'Ente: dispone l'art. 5, al primo comma, che al pagamento integrale dei debiti il Commissario liquidatore può provvedere in due soli casi: a) nel caso che siano debiti dell'Ente soppresso, compresi quelli derivanti dalle garanzie da esso rilasciate; b) nel caso che siano debiti delle Società controllate, quando si tratti di Società da porre, secondo il programma, in liquidazione, e purché i debiti stessi siano stati contratti dalle Società suddette nel periodo in cui le Azioni societarie sono appartenute, «per intero, direttamente o indirettamente», all'Ente soppresso.

Non si è voluta tuttavia trascurare la possibilità di consentire ad altre Società del Gruppo, destinate invece a sopravvivere nel quadro delle operazioni di ristrutturazione previste dal programma, di fruire della garanzia indiretta dello Stato per la richiesta di finanziamenti.

A ciò è appunto finalizzata la disposizione figurante nell'art. 5, secondo comma, del decreto-legge n. 487, nella quale, peraltro, precisato che tale garanzia potrà essere rilasciata solo compatibilmente alle norme comunitarie che disciplinano la corresponsione di aiuti alle imprese.

Ai fini di cui all'art. 5, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata all'emissione di obbligazioni ed alla contrazione di prestiti per non meno di 9.000 miliardi, e comunque nei limiti poi precisati dalle compatibilità di bilancio.

Come accennato al paragrafo 3.2, per le sovvenzioni statali all'EFIM la Commissione CEE ha recentemente esteso nei confronti dell'Italia una procedura in precedenza avviata ai sensi dell'articolo 93, par. 2, del Trattato per la tutela della libera concorrenza nei casi di sostegno pubblico ad aziende in difficoltà. L'ultima richiesta di chiarimenti si riferisce al decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, (art. 5, comma 3, e art. 7, comma 3).

Il primo di detti articoli riguarda la concessione di ulteriori finanziamenti (4.000 miliardi, portati, poi, dalla legge di conversione 17 febbraio 1993, n. 33, a 9.000 miliardi) per la ristrutturazione di EFIM ed il secondo autorizza la conversione in capitale di tutti i debiti EFIM e delle sue controllate.

In particolare, la Commissione ha ritenuto che mentre la conversione del debito in capitale netto nel caso di un'impresa che segna profitti e presenta buone prospettive può costituire un comportamento normale da parte di un investitore operante in un'economia di mercato, nel caso di un'impresa in perdita o in liquidazione si verifica l'ipotesi contraria, che avvantaggia l'impresa stessa attraverso la riduzione dei costi per interessi e la possibilità di assumere nuovi prestiti ed impone ai finanziatori un rischio «maggiore o illimitato» per l'annullamento di ogni garanzia di rimborso.

In applicazione dell'art. 1 del decreto-legge n. 340, con decreto in data 21 luglio 1992 del Ministro delle partecipazioni statali, di concerto con il Ministro del tesoro, è stato nominato il Commissario liquidatore e costituito il Collegio sindacale.

Con decreto 24 luglio 1992 lo stesso Ministro ha provveduto a designare le Società specializzate, ai fini dello svolgimento del compito della valutazione delle Società, aziende o beni da trasferire (art. 2, terzo comma, del citato decreto-legge n. 340).

In data 8 settembre 1992, gli Amministratori ed il Collegio sindacale già in carica presso l'Ente soppresso, in applicazione del disposto del decreto-legge n. 362 citato (art. 2, primo comma), hanno sottoscritto nella maggioranza, ai fini della consegna al Commissario liquidatore, lo stato patrimoniale, il conto economico e il bilancio consolidato dell'EFIM al 18 luglio 1992.

Con decreto in data 13 novembre 1992, il Ministro del tesoro ha accordato nei confronti di sedici Società controllate dall'EFIM la deroga alla sospensione dei pagamenti in favore, di cui all'articolo 6, terzo comma, del decreto-legge n. 414, citato.

Entro il 15 novembre 1992 il Commissario liquidatore ha provveduto, in applicazione dell'articolo, 2 secondo comma, dello stesso decreto-legge n. 414, alla presentazione al Ministro del tesoro del programma di liquidazione dell'EFIM. Detto programma è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 dicembre 1992.

In applicazione del successivo decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, (art. 2, secondo comma) il Commissario liquidatore ha presentato un nuovo programma di liquidazione, riportante alcune modifiche rispetto al precedente.

Detto programma, secondo quanto disposto dal decreto-legge n. 487 è stato approvato con decreto 21 gennaio 1993 del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'industria.

6. I servizi di pubblica utilità

Il Documento governativo sul riordino delle partecipazioni pubbliche sottolinea come l'avvio del processo di privatizzazione di enti ed aziende operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità — in particolare delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua — renda necessario un nuovo assetto del sistema regolatore dei pubblici servizi.

Tra i fattori che l'Esecutivo ritiene particolarmente critici, particolare rilievo presentano: l'evoluzione della normativa CEE, che tende ad introdurre condizioni di crescente concorrenza; la necessità di promuovere ampi recuperi di efficienza e di qualità, nonché di ridurre gli alti costi, obiettivo, quest'ultimo, che i meccanismi di regolazione attuali si sono rivelati sostanzialmente incapaci di conseguire.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il quadro che il Documento delinea per i pubblici servizi nei prossimi anni è quindi notevolmente più complesso che nel passato: la funzione di regolazione di una molteplicità di operatori, sia privati che pubblici, legati da rapporti di fornitura in alcuni mercati e da rapporto di concorrenza in altri, sarà tale da richiedere un regolatore dotato di elevata competenza tecnica, capace di affrontarne i complessi problemi tecnici con assoluta indipendenza rispetto all'Esecutivo ed agli stessi operatori. La funzione di regolazione — secondo il Documento — dovrà quindi essere fundamentalmente orientata, da un lato alla tutela dell'utente, anche attraverso la promozione — ove possibile — della concorrenza e, dall'altro, a fornire ai soggetti regolati un quadro normativo sufficientemente stabile e prevedibile per quanto riguarda prezzi e costi.

Nel riconoscere carattere di precondizione imprescindibile alla revisione degli assetti di regolazione, al fine di conseguire un valore adeguato di collocamento in Borsa delle società che gestiscono i predetti servizi, il Governo ha ritenuto utile predisporre un'iniziativa legislativa al riguardo. Lo strumento più congruo è apparso la richiesta al Parlamento di una delega per l'emanazione di decreti legislativi che istituiscano distinte autorità, a ciascuna delle quali preporre un Garante, per la regolazione della produzione e dell'offerta dei servizi rispettivamente nei settori: delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua.

Parallelamente alle iniziative legislative sopra esposte, il Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato ha nominato tre Commissioni di studio per l'esame delle problematiche connesse all'applicazione all'ENI S.p.A., all'INA S.p.A. ed all'ENEL S.p.A. dell'art. 14 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, riguardante il trasferimento delle concessioni di cui erano intestatari gli Enti trasformati.

Si è già accennato alla delibera in data 2 aprile 1993 del CIPE, con la quale il Comitato, dando corso a quanto disposto dall'art. 1 della legge 29 gennaio 1992, n. 58, ha stabilito i criteri generali di riassetto del settore delle telecomunicazioni.

Per l'ENEL, alla luce delle caratteristiche specifiche del servizio di pubblica utilità erogato, le condizioni che sono apparse indispensabili ai fini di un collocamento sul mercato di azioni ENEL sono state individuate, sulla scorta delle indicazioni formulate nei Programma di riordino:

- nel rilascio della concessione prevista dall'art. 14, primo comma del D.L. 11.7. 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;
- nella rimodulazione degli assetti tariffari e del loro livello e nella revisione della fiscalità specifica;
- nel riequilibrio della struttura patrimoniale e finanziaria dell'azienda.

In ordine al primo punto (concessione), è noto che, a norma dell'art. 14, primo comma del citato D.L. 333/92, essa è stata costituita ex-lege, con effetto, dunque, dall'11 luglio 1992, mentre l'Amministrazione dovrà provvedere, secondo quanto previsto dal successivo secondo comma della stessa norma, alla disciplina e regolamentazione del rapporto, in conformità alle disposizioni vigenti.

Il contenuto di tale regolamentazione — si precisa nel documento — assume peculiare rilievo ai fini di una «connotazione» dell'Azienda che dia al mercato elementi di certezza e affidabilità di lungo periodo e deve tendere ad una chiara definizione del ruolo, dei compiti della Società concessionaria e dei suoi poteri di intervento.

Con decreto del 12 gennaio 1992, il Ministro dell'Industria ha costituito una Commissione di studio per l'esame delle problematiche connesse alla concessione in capo all'ENEL S.p.A.. La Commissione ha ultimato i suoi lavori il 16 marzo e depositato la relazione conclusiva. In essa è individuato il quadro cui si riferisce il D.L. n. 333/92 e sono approfonditi i vari aspetti della nuova disciplina, ed in particolare le caratteristiche dell'atto concessorio e dei poteri pubblici attribuiti dalle varie leggi di nazionalizzazione all'ENEL.

Per quanto riguarda l'esigenza di definire un nuovo meccanismo tariffario, è prevista l'introduzione del metodo del «price-cap», già in uso negli Stati Uniti, in Gran Bretagna ed in Francia ed in merito al quale il CIP ha già formulato indirizzi di carattere generale con il provvedimento n. 34 del 18 dicembre 1991. Sono ora allo studio proposte ed ipotesi sulla adozione di nuovi meccanismi di revisione — anche in relazione al raggiungimento di idonei automatismi — sul ruolo da assegnare rispettivamente all'operatore ed alla Amministrazione.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto si riferisce all'adeguamento dei livelli tariffari, esso dovrà rendere compatibili i seguenti obiettivi:

- a) garantire una politica dei prezzi a vantaggio del consumatore;
- b) offrire al mercato prospettive reddituali indispensabili al collocamento dei titoli;
- c) assicurare adeguati margini di autofinanziamento, correlati comunque alla entità degli investimenti che dovranno essere effettuati.

In ordine all'INA, come già accennato, il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'avvio delle operazioni tecniche propedeutiche alla collocazione in borsa della Società entro il 1993, previa separazione dell'attività d'impresa dalle funzioni pubbliche esercitate.

A seguito di tale deliberazione, in data 12 gennaio 1993, il Ministro dell'industria ha istituito una Commissione con il compito di esaminare le problematiche connesse all'applicazione dell'art. 14 della legge n. 359. La Commissione ha terminato i suoi lavori in data 22 febbraio 1993 presentando una relazione nella quale si prospettano i criteri ed i principi degli atti di concessione. Per ciò che concerne la separazione fra funzioni pubbliche e attività d'impresa nella relazione non si entra nel merito delle modalità di tale separazione, ma si indicano soltanto i criteri che dovranno riscontrarsi nella società «Vita» da collocare sul mercato.

Contemporaneamente ai lavori della Commissione, il Consiglio di amministrazione dell'INA ha avviato uno studio per stabilire in che modo le funzioni pubbliche possano essere separate dall'attività d'impresa (6).

Circa le modalità per dare luogo alla separazione — anche tenendo conto della garanzia dello Stato che oggi copre le c.d. cessioni legali, il piano ipotizza un provvedimento di legge che attribuisca ad un soggetto diverso dall'INA S.p.A. le funzioni pubbliche oggi esercitate dalla società e, in alternativa, la via civilistica della «scissione» (adottata anche dall'IRI per la Sme). In questo caso l'attuale INA S.p.A. darebbe origine a due società — entrambe possedute direttamente dall'azionista Stato — delle quali una eserciterebbe le funzioni pubbliche, l'altra l'attività di impresa. Presupposto della scissione sarebbe comunque il provvedimento di rivalutazione del patrimonio netto.

E' prevista la selezione di un «advisor» per la guida dell'operazione di collocamento sul mercato.

Circa i tempi per la valutazione dell'azienda — che implica necessariamente la valutazione attuariale del portafoglio assicurativo — occorreranno quattro/cinque mesi.

Con riguardo al complesso problema dell'individuazione e del modo in cui le funzioni pubbliche possono essere separate dall'attività d'impresa nell'ambito del processo di privatizzazione, la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nel dichiarare la non conformità a legge della trasformazione in società per azioni dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale), ha avuto occasione di affermare un importante principio.

La Corte, distinguendo, in via preliminare, nell'ambito delle funzioni affidate al Mediocredito centrale dalla disciplina istituzionale tra funzioni d'intermediazione finanziaria, di natura creditizia, e funzioni di agevolazione, di natura pubblico-amministrativa, ha rilevato come la trasformazione dell'Istituto in società per azioni bancaria abbia alterato l'originaria, primaria funzione dell'agevolazione finanziaria, affidata al Mediocredito sin dall'istituzione da disposizioni di legge, travisandone la natura atipica, la posizione differenziata ed il ruolo specifico nell'ordinamento del credito (7).

6) La Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nella relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni per gli esercizi 1985 e 1986, ha, tra l'altro, sottolineato l'esigenza di una sempre più chiara visione globale dell'attività dell'INA, non soltanto per l'attività diretta del ramo vita, ma anche per la sua presenza nell'intero settore assicurativo come ente di gestione (per le partecipazioni assicurative di maggioranza Assitalia e Praevidentia), oltre che come ente coordinatore di gestioni comuni, come le Cessioni legali, il Conto consortile ed il Fondo garanzia vittime della strada. Cio' al fine di consentire — come ha precisato la Sezione — una più organica ristrutturazione come Gruppo sia per il ramo vita, sia per il ramo danni.

7) Cfr. Determinazione n. 12 del 20 aprile 1993 della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come è detto nel Programma di riordino delle partecipazioni pubbliche, la trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici è avvenuta — sotto il profilo delle attività — in un contesto di continuità. E ciò in virtù di un principio di carattere generale, atteso che la trasformazione comporta il cambiamento della veste giuridico-istituzionale del soggetto interessato, il quale, malgrado il mutato assetto organizzativo, non subisce soluzioni di continuità dal punto di vista della sua personalità.

A riprova di ciò, nel «Libro verde» allegato al Documento si cita il caso delle operazioni di ristrutturazione degli enti pubblici creditizi. Per tali operazioni, com'è noto, è previsto espressamente dall'articolo 16 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, che le società bancarie risultanti dalle operazioni di ristrutturazione succedono nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche dei quali gli enti originari sono titolari in forza di leggi e di provvedimenti amministrativi. Detta previsione, infatti, non è ridondante, in quanto la fattispecie della ristrutturazione degli enti creditizi non si riferisce solo ad ipotesi di trasformazione o di fusione di banche pubbliche, ma comprende anche la duplicazione di soggetti che consegue ad operazioni di conferimento.

Da ciò il Documento ne inferisce la mancanza di una analoga previsione di carattere generale, riferita alla materia delle privatizzazioni istituzionali degli enti pubblici economici non bancari, con salvezza, peraltro della specifica previsione dell'art. 14 del decreto-legge 1 luglio 1992, n. 333.

Non è dubbio, pertanto, secondo il Documento governativo, che le società per azioni risultanti dalla trasformazione di ENEL, ENI, INA ed IRI abbiano ereditato il complesso dei rapporti giuridici preesistenti facenti capo agli enti pubblici economici, «ivi incluse quelle aree di attività connotate da profili ed aspetti peculiari sia con riferimento alla natura delle attività stesse sia con riferimento alle modalità, non concorrenziali, del relativo esercizio».

Nel Documento viene svolta poi un'analisi dettagliata delle attività dei singoli enti, cui vengono dedicati appositi paragrafi, dalla quale emerge in tutte le neo costituite società per azioni la presenza di una gamma, più o meno estesa, di funzioni di carattere pubblico, di cui le stesse risultano investite per legge, e di significative aree di monopolio, nonché la disponibilità «di spazi più o meno estesi di attività riservate, in via esclusiva o con specifiche prerogative, da provvedimenti normativi che ne prevedono l'esercizio, anche in via indiretta tramite società controllate».

Con l'art. 14 del decreto-legge 333/92, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, il legislatore ha previsto che «con riferimento agli enti ed alle società da esse controllate, tutte le attività, nonché i diritti minerari attribuiti o riservati per legge o con atti amministrativi ad amministrazioni competenti, ad enti pubblici, ovvero a società a partecipazione statale, restano attribuiti a titolo di concessione ai medesimi soggetti che ne sono titolari». La stessa norma reca inoltre previsioni in ordine alla regolamentazione dei contenuti delle concessioni e disposizioni di carattere transitorio, stabilendo la proroga per la durata massima di vent'anni delle concessioni in essere.

Secondo l'interpretazione fornita dal Documento, il meccanismo di delegificazione introdotto dall'articolo 14, che trasferirebbe allo strumento concessorio, da quello normativo, la fonte di attribuzione delle funzioni pubbliche (o di riserve di attività o prerogative), interessa congiuntamente «sia le aree di attività degli ex-enti pubblici che prefigurano l'esercizio di funzioni pubbliche, sia quelle aree che abbiano invece natura di attività di impresa, sia pure svolta in regime di non concorrenzialità o di limitata concorrenzialità».

Per quanto attiene in particolare alle funzioni pubbliche, l'affidamento, da parte dello Stato a privati di compiti di propria pertinenza non presenterebbe aspetti di peculiarità. E infatti la coesistenza fra compiti di carattere agenziale per conto e nell'interesse dello Stato e ordinaria attività imprenditoriale è parsa del tutto compatibile con l'esercizio dell'impresa.

Ciò non esclude — si afferma nel Documento — che «scelte organizzative possano consigliare una più netta demarcazione fra area commerciale e area agenziale» e che nel caso in cui le funzioni pubbliche siano strettamente connesse alla titolarità di situazioni di monopolio o di esclusiva, non sia da riconsiderarsi il regime delle aree di riserva o delle prerogative.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pur interpretando le disposizioni di cui all'art.14 del D.L. 333/92 come confermative di tutte le situazioni di riserva facenti capo alle nuove società per azioni; nel Documento viene prospettata la complessa problematica che può comportare la nuova veste istituzionale degli ex enti pubblici e la suscettibilità di un pieno ingresso operativo in un mercato aperto alla concorrenza.

Per quel che concerne il profilo della veste istituzionale, viene rappresentata l'esigenza di tener conto del dettato costituzionale laddove prevede (art.43) che solo allo Stato od ad enti pubblici (o a comunità di lavoratori e di utenti) possa essere riservato l'esercizio di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano preminente interesse di carattere generale. La questione viene inquadrata, da un lato, nella prospettiva di diffusione degli assetti proprietari delle nuove S.p.A., dall'altro nella presenza di eventuali meccanismi che garantiscano tutelandola in modo specifico la posizione dell'azionista pubblico.

Viene posto inoltre il problema di valutare, nell'ottica dell'ampliamento dell'azionariato delle aziende attualmente controllate dallo Stato, la compatibilità delle svariate previsioni che connettono al controllo pubblico, diretto o indiretto, della concessionaria l'affidamento di attività in concessione, con il generale intervento operato in materia con carattere innovativo, dal citato art.14 del D.L. 333/92.

Il mutamento della veste istituzionale non avrebbe invece avere riflessi sotto il profilo delle disposizioni comunitarie.

Queste, infatti, si rivolgerebbero, ai fini del rispetto delle regole sulla concorrenza, alle imprese titolari di diritti esclusivi o che gestiscono servizi di interesse generale in funzione delle modalità di esercizio delle attività riservate, «a prescindere dalla natura pubblica o privata di chi ne sia protagonista».

Circa i problemi collegati alla «protezione» di cui fruiscono le partecipazioni pubbliche attraverso le concessioni e le autorizzazioni in via esclusiva, nel Programma di riordino si chiarisce, comunque, che il Governo è orientato ad eliminare progressivamente tale protezione.

Nel «Libro verde», in ordine alla presenza di attività sottratte in tutto o in parte alle regole della concorrenza, perchè non accessibili a terzi, o perchè assistite da fattori protettivi (tariffe, sbocchi di mercato) si prospetta la possibilità che, sulla liberalizzazione delle condizioni di accesso e di esercizio, possano essere assunti orientamenti a livello della stessa impresa, nel senso di una progressiva autonoma attenuazione di aree di riserva, individuando, al di là di vincoli esterni o di scelte di impresa, le aree in cui introdurre elementi, più o meno forti, di mercato, attraverso l'eventuale segmentazione dell'attività svolta dalle nuove società per azioni in modo unitario separando, sotto il profilo soggettuale le aree produttive da mantenere in regime di monopolio da quelle da sottoporre alla concorrenza.

Sulle problematiche correlate al regime di esclusiva o di privilegio riservato alle partecipazioni pubbliche la Corte ha avuto modo di soffermarsi in occasione del recente referto al Parlamento sui risultati di un'indagine su concessioni e contratti tra Amministrazioni dello Stato e società a partecipazione statale.

La tipologia ed i caratteri dei relativi rapporti contrattuali e concessori emersi dall'esame di un'ampia casistica ha rivelato la necessità di una analisi puntuale che abbia ad oggetto la compatibilità di detti rapporti con il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche, posto dal Trattato CEE (artt.90, 92, 222) e confermato dall'art.8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sulla tutela della concorrenza e del mercato.

E poichè è certo che un tale principio debba operare anche nei confronti delle imprese societarie nate dalle privatizzazioni, un'analisi appropriata potrebbe fornire utili elementi di valutazione per definire, in concreto, il campo di applicazione della norma generale, di cui al citato art.14 del D.L. n. 333 del 1992, che stabilisce la continuità dei rapporti di concessione che facevano capo agli enti pubblici dai quali le nuove società hanno tratto origine e ne dispone la proroga.

Al riguardo, la Corte ha già espresso il convincimento che il rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, così come definito dalla Corte costituzionale, consente di ritenere inoperante una norma generale, come quella in questione, nelle ipotesi in cui il particolare regime di esclusiva o di privilegio in precedenza legato agli enti economici sia in contrasto con le regole comunitarie e con gli strumenti normativi interni che ad esse si adeguano.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da ciò ne scaturisce, in primo luogo, che nessuna particolare condizione di privilegio o di esclusiva può essere più invocata in materia di lavori pubblici e di pubbliche forniture, nè — a partire dal luglio 1993 (termine di scadenza per il recepimento della direttiva comunitaria 92/50) — in materia di convenzioni e appalti di servizi.

Va, in secondo luogo, esaminata caso per caso, muovendo dallo stato attuale della normativa comunitaria e delle norme per il suo recepimento all'interno, la situazione dei settori di servizio pubblico, riconducibili — sia secondo il Trattato CEE, sia in base all'art.43 della Costituzione — ancora a regimi parzialmente sottratti alle regole della concorrenza e del libero mercato.

La Corte, con tale referto al Parlamento ha posto in evidenza come, anche al di là dei profili di conformità a legge richiamati, la generale e generica norma di sanatoria, proroga e deroga posta dall'art.14 della legge n. 359, si ponga in disarmonia con gli obiettivi di economicità e proficuità della gestione, da perseguire con l'inserimento delle attività imprenditoriali pubbliche entro le regole del mercato e della concorrenza.

Del resto, in linea generale, l'esigenza di un forte alleggerimento della «protezione» di cui usufruiscono le partecipazioni pubbliche attraverso le concessioni e le autorizzazioni in via esclusiva sembra particolarmente avvertita nello stesso Programma di riordino, ove si afferma, come si è già accenato, che il Governo è orientato ad eliminare progressivamente tale protezione per «assicurare di contro, una condizione latamente concorrenziale».

7. Le privatizzazioni nei riflessi del conto generale del patrimonio: le partite di nuova accensione nella classe «partecipazione al capitale di imprese»

Come accennato sopra, la normativa sulle «privatizzazioni» ha accresciuto il rilievo contabile dell'elemento attivo del conto generale del patrimonio che va sotto la voce «partecipazioni azionarie».

Le ragioni che impongono oggi una maggiore considerazione del conto del patrimonio sotto il profilo considerato possono essere così sintetizzate:

1) Lo strumento attraverso il quale prima della trasformazione l'ente di gestione veniva posto in condizioni di operare era costituito, com'è noto, dal «fondo di dotazione». Poichè questo svolgeva una funzione economica analoga al capitale di una «holding», si ingenerava tra lo Stato conferente e l'ente che riceveva il fondo, un rapporto assimilabile a quello che si instaura tra azionista e società: in base a tale impostazione, i «fondi di dotazione», che venivano a configurarsi come una sorta di capitale sociale dei singoli enti, trovavano allocazione tra le attività patrimoniali dello Stato e venivano iscritti nella Sezione I, Conto generale n. 2, sotto la voce «crediti e partecipazioni», Allegato n. 2 (partecipazioni);

2) L'equiparazione dei bilanci degli enti di gestione a quelli delle società per azioni, sotto il profilo considerato, non era però completa, in quanto:

a) non ha mai operato la riduzione del fondo di dotazione-capitale sociale per perdite iscritte a bilancio, non essendo previsto per l'ente pubblico l'obbligo, stabilito per le società per azioni, di riduzione del capitale sociale per perdite oltre il terzo del capitale stesso; di conseguenza i trasferimenti in favore degli enti di gestione, malgrado le rilevanti perdite accumulate negli anni, non hanno mai contabilmente determinato un decremento netto nella sostanza patrimoniale, ma una semplice trasformazione nella sua composizione: ad una diminuzione delle attività per effetto dei trasferimenti ha corrisposto sempre — in modo neutrale e con scarsa significatività per la situazione sostanziale che richiedeva continui interventi per ricapitalizzazioni — un incremento delle partecipazioni; il fondo di dotazione, dunque, che pur doveva costituire una sorta di capitale di rischio, non ha mai svolto un ruolo significativo nel conto patrimoniale, come dimostra l'enorme divario, dovuto a perdite pregresse, che il processo di privatizzazione sta evidenziando, tra i fondi di dotazione ed il patrimonio netto degli ex enti di gestione;

b) non è stata configurata alcuna voce specifica per la remunerazione del capitale (avrebbe dovuto comparire nella Sezione III del Conto generale delle rendite e delle spese e di altri aumenti e diminuzioni patrimoniali); gli utili che eccezionalmente ha prodotto il sistema, in misura, peraltro,

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

irrilevante (è noto come il carico degli «oneri impropri», unitamente ad una gestione scarsamente imprenditoriale, abbiano sostanzialmente impedito la remunerazione degli investimenti pubblici), sono stati versati in entrata del bilancio dello Stato, ma senza figurare nel Conto generale delle rendite e delle spese, in quanto elementi positivi di reddito, e comparando indistintamente tra le entrate depurate dei movimenti patrimoniali, e, cioè, in entrate senza contropartite bilanciandosi negli elementi del patrimonio; in sostanza, dunque, l'utile, quand'anche avesse dovuto prodursi, non avrebbe trovato corretta allocazione nel conto del patrimonio;

c) la mancanza di un principio di vera e propria redditività nel sistema dei fondi di dotazione, tale da portare ad una remunerazione assimilabile ai dividendi che vengono distribuiti ai soci, trova conferma nella stessa disposizione, poi superata dalla normativa sulle privatizzazioni, recata dall'articolo 26, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che imponeva agli «Enti ai quali lo Stato partecipa con un fondo di dotazione» di corrispondere «una remunerazione su tale fondo, la cui entità è determinata annualmente, con riferimento agli andamenti dell'esercizio precedente, con apposita norma da approvarsi con la legge finanziaria»; la natura giuridica della remunerazione così introdotta dal legislatore poteva sembrare invero più vicina all'interesse di un capitale di prestito, che al dividendo di un capitale di rischio; e, infatti, la remunerazione doveva essere commisurata in percentuale al fondo di dotazione e con riferimento agli andamenti dell'esercizio precedente, e, quindi, non all'utile da ripartirsi dopo l'approvazione del bilancio di esercizio.

3) Sotto il profilo dei rapporti patrimoniali, la normativa sulle privatizzazioni ha avviato un processo di trasformazione che costituisce in un certo senso l'inverso di quello disposto dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, che rese generale il sistema dell'inquadramento di tutte le partecipazioni «dirette» dello Stato in enti di gestione: per effetto di quell'inquadramento, nel conto generale del patrimonio dello Stato, al posto delle singole partecipazioni azionarie si iscrisse il fondo di dotazione di ciascun ente di gestione, mentre nel conto patrimoniale degli enti di gestione vennero iscritte le partecipazioni, prima dirette dello Stato e poi inquadrate negli enti; ora, per effetto della trasformazione degli enti di gestione in società per azioni, nel conto del patrimonio vanno iscritte, come partecipazioni «dirette» in ciascuna società, tante azioni del valore nominale di lire 1000 sino ad un importo globale pari al capitale iniziale, che in sostanza è ciò che resta dei vecchi fondi di dotazione, una volta detratte le perdite (patrimonio netto); le originarie partecipazioni dirette, così, continuano a figurare nei conti patrimoniali delle nuove società, mentre le nuove partecipazioni «dirette» dello Stato in queste ultime vanno a sostituire i vecchi fondi di dotazione.

In tal modo, le nuove partecipazioni azionarie dello Stato non rispondono più al regime peculiare dei fondi di dotazione, ma trovano nel diritto commerciale una disciplina comune a quella posta per i privati.

Lo Stato, così — come nel regime delle vecchie partecipazioni dirette, ma con un rilievo enormemente superiore — ha assunto «ex lege» una posizione contrattuale (quella di parte nel contratto di società), implicante una pluralità di diritti (il diritto di voto, il diritto agli utili etc..) suscettibili di ripetuti atti di esercizio.

Tra i poteri inerenti all'azione, principale rilievo assumono, ai fini che qui interessano: il diritto agli utili ed alla quota di liquidazione (art. 2350), il diritto di intervento in assemblea (art. 2370), e di voto (art. 2351, primo comma), il diritto di denuncia al collegio sindacale di fatti censurabili (art. 2408), il diritto di prendere visione del progetto di bilancio (art. 2432, terzo comma), il diritto dell'azionista, che abbia il decimo del capitale, di denuncia al tribunale delle gravi irregolarità commesse da amministratori o sindaci (art. 2409).

Rilievo particolare assume poi, ai fini delle necessarie variazioni da apportare al conto del patrimonio, l'obbligo di riduzione del capitale sociale per perdite superiori al terzo del capitale; l'eventuale ricapitalizzazione seguirà, invece, regole analoghe all'aumento del fondo di dotazione, richiedendo apposita norma di legge munita di idonea copertura.

Sotto l'aspetto della copertura, problemi delicati e complessi potrebbe porre la concentrazione nello Stato — nella fase straordinaria e transitoria del riordino, e, cioè sino a che il Governo non assumerà le proprie decisioni in relazione alle cessioni di quote di capitale — dell'intero pacchetto azionario degli enti trasformati in società per azioni. Lo Stato, infatti, ha assunto la responsabilità dell'unico azionista ai sensi dell'articolo 2362 c.c., dovendo rispondere illimitatamente, in caso di insolvenza delle società partecipate, per l'esposizione debitoria, anche pregressa, delle società stesse.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La particolare natura del bene costituito dalle partecipazioni azionarie ed il loro regime giuridico comportano, dunque, per l'Amministrazione pubblica l'esercizio diretto di una attività complessa che non è la semplice custodia. E ciò in connessione con la circostanza che l'azione ha un proprio valore nominale, rapportato al capitale sociale, che può assumere nel corso della vita della società un valore diverso, maggiore o minore di quello nominale, connesso all'andamento economico della società.

Tutto ciò impone che il conto patrimoniale dello Stato fornisca un minimo di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica degli elementi attivi costituiti dalle partecipazioni.

In altri termini, pare indispensabile, e possibile anche a «diritto invariato», una opportuna «aziendalizzazione» del conto, in previsione sia dell'avvio della fase di riordino e di dismissioni, sia della fase a regime per la parte che delle partecipazioni che resterà allo Stato e sulla quale dovranno essere esercitati con trasparenza e nel rispetto degli indirizzi governativi i diritti dell'azionista a norma di codice civile e di statuto.

Sotto il profilo considerato, particolare importanza assume la determinazione del patrimonio netto iniziale delle neo costituite società.

La complessa vicenda normativa che passa attraverso decreti-legge sistematicamente decaduti e reiterati è emblematica delle incertezze di individuazione di criteri e procedure di determinazione definitiva del capitale delle società per azioni derivate dalla trasformazione.

Il decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386, convertito, senza modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, prevedeva semplicemente la trasformazione dei fondi di dotazione in capitale sociale, di proprietà dello Stato (art. 1, comma 3).

Con l'articolo 15, secondo comma, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, nel testo modificato dalla legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359, si è disposto, poi, che il capitale iniziale di ciascuna delle società per azioni derivate dalle trasformazioni dovesse essere accertato con decreto del Ministro del tesoro in base al netto patrimoniale risultante dai rispettivi ultimi bilanci. Il successivo articolo 16, al secondo comma, rinviava al Programma di riordino la quotazione delle società partecipate.

E' poi intervenuto il decreto-legge 14 agosto 1992 n. 365, il quale ha stabilito che il capitale iniziale di ciascuna delle società per azioni derivate dalle trasformazioni dovesse essere determinato provvisoriamente con decreto del Ministro del tesoro in base al netto patrimoniale risultante dai rispettivi ultimi bilanci ed accertato in via definitiva in base al valore della stima effettuata da una o più società specializzate designate dal Ministro del tesoro.

Con i decreti-legge 20 ottobre 1992, n. 413, e 19 dicembre 1992, n. 486, 18 febbraio 1993, n. 37, si è aggiunta la possibilità che in attesa dell'accertamento definitivo, gli organi sociali procedano, in via transitoria, a determinare il patrimonio netto nel rispetto dei criteri di cui all'art. 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408, e nei limiti autorizzati dal Ministro del tesoro. La differenza tra il netto patrimoniale risultante dall'ultimo bilancio e il valore del patrimonio netto determinato in via transitoria o accertato in via definitiva avrebbe dovuto comportare una corrispondente rettifica dei valori dell'attivo e del passivo nella misura in cui, su conforme deliberazione degli organi sociali, fosse stata imputata in tutto o in parte ad una speciale riserva o al capitale sociale. I valori iscritti in bilancio non avrebbero dovuto essere inferiori a quelli risultanti dall'ultimo bilancio, ovvero, se ancora minori, a quelli risultanti dalla stima e comunque non superare il valore della stima medesima.

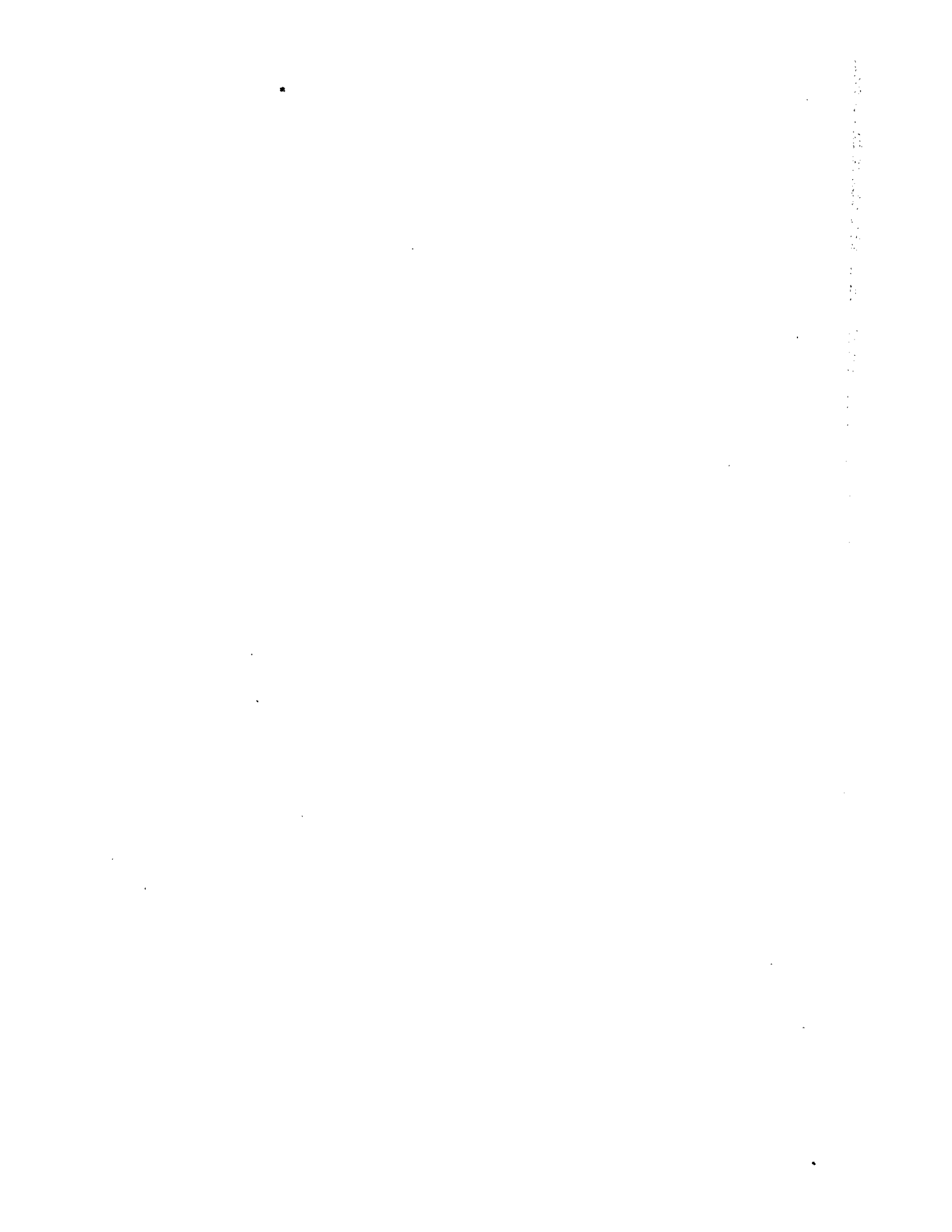
Rispetto alla previsione originaria del decreto-legge n.333/1992, la nuove norme recano alcune novità. Scompare il riferimento alla procedura in contraddittorio, viene previsto il ricorso a due o più società, viene introdotta la possibilità di avvalersi di revisori contabili in possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione all'albo, vengono richiamati i criteri per la valutazione dei beni iscritti in bilancio di cui alla legge n. 408/1990 (divieto di sopravvalutazione di beni tenuto conto della loro capacità produttiva, dell'effettiva possibilità di utilizzazione nell'impresa, nonché dei valori correnti e delle quotazioni di borsa).

Le nuove disposizioni, inoltre, introducono elementi di flessibilità nell'imputazione del saldo attivo risultante dalla determinazione definitiva del capitale delle società per azioni derivate dalle trasformazioni (differenza tra patrimonio netto stimato e patrimonio netto contabile, quest'ultimo pari al capitale

iniziale). Non si è inteso, evidentemente, stabilire l'obbligo di portare necessariamente tale saldo attivo a capitale, senza alcuna possibilità di imputazione, anche parziale, ad apposita riserva, al fine di evitare la determinazione di capitali di importo elevato e non proporzionato alle reali prospettive di redditività delle aziende.

La disciplina concernente la determinazione del patrimonio netto delle società derivate dagli enti di gestione è stata ulteriormente modificata, dal decreto-legge 21 aprile 1993, n. 116, reiterato, alla scadenza, dal decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198. Come si è accennato al paragrafo 1.4, tale ultimo decreto ha previsto (all'art. 1) che i consigli di amministrazione di ciascuna delle società per azioni derivate dagli enti di gestione possono, entro la data fissata con decreto del Ministro del tesoro, proporre una rettifica dei valori dell'attivo e del passivo e che sulla base della suddetta proposta il Ministro del tesoro determina il patrimonio netto rivalutato. Ha previsto, inoltre, che in attesa della determinazione di cui sopra, gli organi sociali possono, in via transitoria, determinare il patrimonio netto, sempre in misura non superiore a quella risultante dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408, e nei limiti autorizzati dal Ministro per il tesoro.

Ai fini di verificare le variazioni intervenute nelle partecipazioni azionarie a seguito della richiamata normativa, la Corte, come già accennato, con nota n. 898/C1/AMM in data 19 maggio 1993, ha formulato apposita richiesta al Ministero del Tesoro.



PARTE SECONDA

**L'AMMINISTRAZIONE STATALE:
PROFILI GENERALI E LINEE EVOLUTIVE**

Capitolo VII

ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Sommario — 1. **Dati d'insieme.**

2. **L'attività legislativa del Governo:** 2.1 *I decreti-legge*; 2.2 *I decreti legislativi*; 2.3 *Le relazioni della Corte dei conti al Parlamento sulle implicazioni finanziarie dei decreti-legge e dei decreti legislativi*; 2.4 *I decreti legislativi «superprimari» per l'attuazione degli statuti di regioni ad autonomia differenziata.*

3. **L'attività regolamentare del Governo:** 3.1 *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati complessivi*; 3.2 *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88*; 3.3 *I regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa».*

1. **Dati d'insieme**

Nel 1992, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso l'emanazione di 167 regolamenti (153 nel 1991), dei quali 33 pubblicati nei primi mesi del 1993. Sono stati adottati, inoltre, 142 decreti-legge (77 nel 1990) e 116 decreti legislativi (31 nel 1991).

2. **L'attività legislativa del Governo**

2.1 *I decreti-legge*

Dei 142 decreti-legge emanati nel 1992 (allegati A e B), soltanto 29 (contro i 40 dell'anno precedente) sono stati convertiti in legge nel 1992 e nei primi mesi del 1993. Diversamente, quindi, che negli anni trascorsi, quando il rapporto fra leggi di conversione e decreti-legge si aggirava sul 50 per cento, nel 1992 tale rapporto è stato di poco superiore al 20 per cento (1).

Si deve aggiungere che molte materie sono state rette, nel 1990, da provvedimenti d'urgenza del Governo, più volte reiterati nel corso dell'anno (è quanto emerge dall'allegato B, che riporta l'elenco di tutti i decreti-legge non convertiti in legge).

I casi più rilevanti sono quelli che hanno riguardato la finanza locale, la spesa sanitaria, i trasporti pubblici locali, gli «interventi urgenti» in favore di IRI, ENI ed EFIM, le spese di funzionamento del Ministero di grazia e giustizia e, ancora, il trattamento economico di talune categorie di personale delle Forze armate, interventi diversi in settori economici in crisi e in occasione di calamità naturali, l'immigrazione extracomunitaria, l'inquinamento idrico e il risanamento delle acque destinate al consumo umano.

1) È stato, per l'esattezza, il 20,4 per cento.

2.2 I decreti legislativi

Particolarmente consistente, nell'anno, la produzione di leggi delegate (allegato C). La gran parte di queste reca norme di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, in attuazione di deleghe legislative concesse al Governo nel 1991 e nel 1992. In quest'ultimo anno, in particolare, la necessità di recuperare i gravi ritardi accumulati dal nostro Paese nel processo di «allineamento» dell'ordinamento interno a quello comunitario ha portato all'emanazione di ben due leggi intese a recepire — soprattutto mediante decreti legislativi — direttive comunitarie. Si tratta della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria per il 1991), relativa a cinquantadue direttive comunitarie, e della legge 19 dicembre 1992 n. 489 («disposizioni in materia di attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno»), relativa ad altre venti direttive. Le materie interessate sono le più diverse: libera circolazione delle persone e libera prestazione di servizi, credito e risparmio, assicurazioni, sanità e ambiente, appalti pubblici, alimenti, protezione dei lavoratori, disciplina di attività produttive, telecomunicazioni, informatica, acquisto e detenzione di armi.

Ne risulta confermato il ruolo della delegazione legislativa come strumento principe per attuare la trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale. È appena il caso di osservare, tuttavia, che molti decreti legislativi regolano materie non coperte da riserva assoluta di legge, talché non dovrebbe essere sottovalutata — ad avviso della Corte — la possibilità di far ricorso ad una più estesa delegificazione e, quindi, al recepimento di direttive mediante atti normativi secondari o atti amministrativi generali (nel segno, del resto, di una tendenza già presente, ma poco praticata: v. *infra*, par. 3.2.5). Oltre ai decreti legislativi emanati in materie che sono state incise da direttive comunitarie, va registrato che importanti deleghe legislative sono state esercitate, nel 1992 e nei primi mesi del 1993, con altrettanti provvedimenti di grande rilievo. Fra le materie interessate, la sanità, il pubblico impiego, la previdenza sociale e, poi, la riforma del processo tributario, la circolazione stradale (con il nuovo «codice della strada»), l'istituzione di nuove province (sette), il processo penale, l'ordinamento dell'Amministrazione e del Corpo di polizia penitenziaria.

2.3 Le relazioni della Corte dei Conti al Parlamento sulle implicazioni finanziarie dei decreti-legge e dei decreti legislativi

È noto che l'art. 16 della legge n. 400/88 ha sottratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti i decreti-legge e i decreti legislativi, pur lasciando aperta la possibilità che la Corte, su richiesta della Presidenza di una delle due Camere (anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti), sia chiamata ad esprimere 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».

È a dire, peraltro, che neppure nel 1992 (come, del resto, negli anni precedenti) si registrano casi di attivazione della facoltà attribuita alle Camere dall'art. 16 della legge n. 400.

2.4 I decreti legislativi «superprimari» per l'attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

Nelle Relazioni degli scorsi anni si è osservato come l'abolizione del controllo della Corte dei Conti sui decreti emanati ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione (art. 16 della legge n. 400/88) non avesse fatto venir meno il controllo preventivo di legittimità sui decreti legislativi di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia differenziata (c.d. decreti legislativi superprimari): decreti che — per le regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia — trovano fondamento nelle norme costituzionali dei rispettivi statuti di autonomia.

Coerentemente con tale impostazione, sono stati sottoposti a controllo preventivo quattro decreti legislativi recanti norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: d. lgv. 16 marzo 1992 n. 265 (relativo all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano), d. lgv. 16 marzo 1992 n. 266 (in tema di rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché

sulla potestà statale di indirizzo e coordinamento), d. lgv. 16 marzo 1992 n. 267 (recante modifiche a norme di attuazione già emanate), d. lgv. 16 marzo 1992 n. 268 (in materia di finanza regionale e provinciale).

A problemi di legittimità hanno dato luogo, in sede di controllo, due di tali decreti: l'uno (n. 267), relativo all'istituzione del giudice di pace in Trentino-Alto Adige; l'altro (n. 266) concernente i rapporti fra ordinamento statale e potestà - legislative e amministrative - regionali e provinciali.

I problemi di legittimità insorti a riguardo dei due decreti furono esposti nella Relazione dello scorso anno (2), alla quale, pertanto, si rinvia.

3. L'attività regolamentare del Governo

3.1 *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati complessivi*

L'allegato D riporta l'elenco dei regolamenti governativi e ministeriali pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, 13 hanno riguardato la materia organizzativa, 10 il personale pubblico (compresi i medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale), 6 la trasposizione di direttive comunitarie. Di rilievo, fra gli altri, quelli che hanno dato attuazione alle norme della legge sulla trasparenza amministrativa (n. 241/90), quelli relativi alla disciplina di taluni servizi postali e telegrafici, il regolamento di esecuzione del nuovo «codice della strada» e quello sulla sicurezza della navigazione.

Nel complesso, su 134 regolamenti emanati e pubblicati nel 1992, 25 hanno adeguato l'ordinamento interno a direttive comunitarie, 22 hanno avuto ad oggetto aspetti diversi dell'organizzazione amministrativa, 20 il personale. Gli altri si riferiscono a materie le più diverse: esercizio di libere professioni e tariffe professionali, normative tecniche per la sicurezza di impianti e persone, rapporti tributari, servizi di telecomunicazione e radiotelevisione, ecc.

3.2 *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88*

3.2.1 A partire dalla Relazione per il 1989, la Corte dei Conti formula osservazioni e valutazioni in ordine al concreto esercizio del potere regolamentare da parte del Governo, con specifico riferimento alla natura regolamentare o meno di una serie di atti, nonché al rispetto delle regole procedurali stabilite dalla legge n. 400/88 per l'emanazione degli atti normativi di natura - formalmente o sostanzialmente - regolamentare.

Nell'intento di proseguire l'osservazione delle prassi amministrative in tema di esercizio del potere regolamentare, ci si sofferma, nei paragrafi successivi, su alcuni temi di rilievo emersi nell'anno.

3.2.2 A proposito dei regolamenti governativi, va segnalato che, in esito alla recente riforma del pubblico impiego (legge 23 ottobre 1992 n. 421, art. 2; decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29), hanno perso natura e valore regolamentare le norme risultanti dagli accordi collettivi per il pubblico impiego; norme che, sotto il vigore della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/83 e della legge n. 400/88, venivano recepite ed emanate con decreti del Presidente della Repubblica.

Invero, per effetto delle novità introdotte dalle menzionate disposizioni, le clausole degli accordi - ora denominati (non a caso) «contratti collettivi» - non saranno più recepite in atti regolamentari, ma diverranno efficaci - superata la fase del controllo di legittimità della Corte dei Conti - con la loro sottoscrizione da parte dell'Agenzia per le relazioni sindacali nel settore pubblico (che rappresenta tutte le pubbliche amministrazioni).

2) Decisione e Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. VIII, pag. 177 s.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sul piano dell'attività normativa del Governo, discendono, da siffatta impostazione, due implicazioni di rilievo.

Anzitutto, è stata implicitamente cancellata dall'ordinamento un'intera categoria di regolamenti, quelli — appunto — per «l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali» (art. 17, comma 1, lettera e, legge n. 400/88).

In secondo luogo, la decisione di sottoscrivere i contratti collettivi per il pubblico impiego (i quali avranno lo stesso «rango» dei contratti collettivi di diritto civile) dovrebbe conservare — nondimeno — il valore di «atto del Governo», ai fini del controllo preventivo di legittimità commesso alla Corte dei Conti (art. 100, comma 2, Cost.). Nel che si rinviene il valore sostanziale della nozione di «atti del Governo», intesi come atti nei quali il Governo investe, da una parte, rilevanti poteri di spesa e, dall'altra, primarie responsabilità di ordine politico e amministrativo.

3.2.3 In linea generale, è proseguita, nel 1992, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione sostanziale (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

Com'è noto, un problema di rispetto di tali regole si pone, essenzialmente, quando disposizioni di legge, pur demandando ad atti dei Ministri le modalità di attuazione—esecuzione di determinate norme, non denominano quegli atti come «regolamenti», né fanno altro riferimento (sia pur implicito) all'esercizio di potestà normativa regolamentare.

Proprio in questi casi, tuttavia, è dato riscontrare, rispetto agli scorsi anni, una decisamente più estesa preferenza per lo strumento regolamentare piuttosto che per l'atto amministrativo rivestito della generica forma del «decreto ministeriale» (3).

È 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. 400/88 (l'allegato E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata legge n. 400).

Il prospetto che segue mostra, invero, che gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non «trattati» come regolamenti, sono pressoché dimezzati rispetto al 1989; mentre sono più che raddoppiati i regolamenti emanati nel 1992 rispetto a quelli del 1989.

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69
1992	134	59

3) Come si rileva dall'allegato C, è stata attribuita veste regolamentare a provvedimenti di cui era discussa, in passato, la natura (il caso più rilevante è quello degli «accordi collettivi» per la regolamentazione dei rapporti con medici e farmacisti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale), ma che la Corte, nelle sue rilevazioni annuali, aveva considerato come «atti a contenuto normativo non rivestiti di forma regolamentare».

3.2.4 Non ha ancora trovato adeguata soluzione, invece, il problema che riguarda l'attribuzione di natura e di veste regolamentare ai decreti ministeriali (o del Presidente del Consiglio dei ministri) che hanno ad oggetto il disegno organizzativo dell'Amministrazione (in primo luogo, Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri): articolazione delle direzioni generali in divisioni, istituzione e soppressione di uffici, attribuzione di competenze agli uffici centrali e periferici, modificazioni di competenze.

È da ribadire, al riguardo, che la legge sull'ordinamento dell'attività normativa del Governo ha espressamente riconosciuto la natura regolamentare degli atti di organizzazione, facendo venir meno — secondo un accreditato orientamento — la stessa categoria degli atti di organizzazione relativi ad uffici con rilevanza esterna.

La Corte ribadisce, pertanto, la necessità che l'emanazione degli atti di organizzazione relativi a tali uffici avvenga nel pieno rispetto della disciplina stabilita dalla legge n. 400. Il che comporta il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti e, quindi, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Di conseguenza, non può condividersi l'orientamento del Governo a non sottoporre una serie di pur importanti atti di organizzazione alle regole della legge n. 400 in tema di emanazione, controllo e pubblicazione dei regolamenti di organizzazione.

È quanto è accaduto — fra gli altri casi — con alcuni atti organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, come i D.P.C.M. 2 marzo 1992 e 11 aprile 1992 (4), che hanno modificato competenze di vari dipartimenti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, e come i d.p.c.m. 12 agosto 1992 (due) (5) e 10 settembre 1992 (6), concernenti, rispettivamente, l'istituzione dell'Ufficio per il programma di Governo, la soppressione dell'Ufficio per i problemi istituzionali e l'istituzione del Dipartimento degli affari economici. Ed è quanto accade, altresì, con una serie di atti organizzativi che hanno riguardato, ad esempio, l'ordinamento di intere direzioni generali di ministeri: la Direzione generale del tesoro, il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette del Ministero delle finanze), peraltro non sempre pubblicati in Gazzetta Ufficiale e, perciò, accessibili unicamente attraverso i Bollettini Ufficiali dei ministeri, i quali non hanno, a loro volta, un'ampia circolazione e sono editi — molto spesso — a distanza di anni da quello cui si riferiscono i provvedimenti in essi riportati (7).

Ulteriore fenomeno è quello per cui a norme di legge che riguardano strutture organizzative segue l'emanazione di un atto regolamentare, mediante il quale vengono disciplinati, però, soltanto alcuni aspetti dell'organizzazione, rinviando ad atti successivi, subordinati al regolamento, la definizione degli altri pur rilevanti aspetti (è il caso dell'ordinamento e della ripartizione di competenze fra gli uffici e i servizi del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, regolati, in prima battuta, dal D.P.R. 4 agosto 1990 n. 419 (8), e, ora, dal D.M. 9 gennaio 1992, «Articolazione in uffici dei dipartimenti e dei servizi del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (9). Ne risulta confermata l'ipotesi — avanzata nella Relazione dello scorso anno — per cui si è instaurato, nella disciplina dell'organizzazione, un «doppio livello» di fonti secondarie: il primo è, appunto, quello dei regolamenti governativi,

4) In G.U. n. 105 del 7 maggio 1992.

5) In G.U. n. 196 del 21 agosto 1992.

6) In G.U. n. 223 del 22 settembre 1992.

7) Ad esempio, il decreto del Ministro delle finanze 26 novembre 1991, recante «Organizzazione del Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette», è pubblicato unicamente in: Ministero delle finanze. Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, «raccolta Bollettini ufficiali», II trimestre, Roma, IpsS, 1993. È pubblicato, invece, solo in raccolte private il decreto del Ministro del lavoro 25 giugno 1992, che ha operato una profonda riorganizzazione degli Uffici regionali e provinciali del lavoro e delle Sezioni circoscrizionali per l'impiego.

8) «Regolamento per l'organizzazione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica», in G.U. n. 2 del 3 gennaio 1991.

9) In G.U. n. 16 del 21 gennaio 1992.

mediante i quali si stabiliscono le linee fondamentali del disegno organizzativo; il secondo è quello dei «decreti ministeriali» che, in attuazione dei regolamenti governativi, definiscono e specificano, a livello di maggior dettaglio, l'assetto delle amministrazioni. Tali decreti, peraltro, raramente assumono veste regolamentare, mentre non par dubbio che anch'essi, almeno nella misura in cui abbiano ad oggetto uffici con rilevanza esterna, abbiano natura regolamentare e debbano seguire, come tali, il procedimento di emanazione stabilito dall'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/88.

Le incertezze della materia sono rese evidenti, del resto, dalla circostanza che, da una parte, tale procedimento non è seguito — come s'è detto — per atti organizzativi di prim'ordine e, d'altra parte, viene seguito per una serie di atti che regolano aspetti decisamente secondari dell'organizzazione, come quelli che riguardano, ad esempio, l'istituzione, la modificazione o la soppressione di minori uffici periferici dell'Amministrazione statale (ad es., le delegazioni di spiaggia del Ministero della marina mercantile).

3.2.5 Una recente tipologia di atti a contenuto regolamentare è costituita dai decreti ministeriali che attuano direttive comunitarie, o che modificano precedenti decreti di attuazione, o che recano adeguamenti tecnici a normative già introdotte nell'ordinamento interno.

È noto, al riguardo, che la «legge comunitaria» può consentire che direttive e altre norme comunitarie siano attuate mediante regolamento (nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge), con le forme e i modi stabiliti dall'art. 17 della legge n. 400. Ed è noto, altresì, che, per materie particolari, il recepimento delle direttive possa essere operato non con atti regolamentari ma «mediante atti amministrativi». Così, la menzionata legge n. 142/92 ha previsto che siano recepite mediante regolamenti 12 direttive e che altre 27 direttive siano recepite con semplici «atti amministrativi», mentre la legge n. 489/92, anch'essa citata, ha consentito il recepimento, mediante atti regolamentari, di 7 direttive e, con atti amministrativi, di altre 3 direttive.

In termini generali, non appare agevole intendere la natura giuridica degli «atti amministrativi» abilitati, dalle leggi comunitarie (o da leggi diverse), a recepire direttive comunitarie. Come già si disse nella Relazione dello scorso anno (10), la funzione e le caratteristiche di questi atti non sembrano, infatti, diverse e distinte da quelle dei regolamenti, governativi o ministeriali, autorizzati a recepire altre direttive. È ragionevole ritenere, perciò, che il legislatore, nel consentire il recepimento mediante un atto denominato «amministrativo» ma con caratteristiche di astrattezza e generalità, abbia introdotto nell'ordinamento una nuova specie di regolamento, al di fuori della tipologia e del regime procedimentale definiti dall'art. 17 della legge n. 400/88.

Per questa ragione, l'allegato E, nel quale sono riportati gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, non considera gli atti, abilitati a trasporre direttive comunitarie, che dalla legge comunitaria sono qualificati come «atti amministrativi».

3.3 I regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa»

Da segnalare, infine, la vicenda relativa all'attuazione regolamentare della legge n. 241/90, che reca «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». La legge prevedeva espressamente l'emaneazione di regolamenti governativi per l'attuazione degli articoli 19 e 20 (svolgimento di attività su denuncia e in regime di silenzio assenso) e dell'articolo 24 (accesso). Il primo regolamento è stato emanato con D.P.R. 26 aprile 1992 n. 300 (11). Il secondo con D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 (12).

10) Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. VIII, pag. 181.

11) In G.U. n. 123 del 27 maggio 1992.

12) In G.U. n. 177 del 29 luglio 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La stessa legge rimetteva alle singole Amministrazioni la disciplina di materie particolarmente rilevanti a fini di speditezza e trasparenza dell'azione amministrativa (determinazione del termine e del responsabile del procedimento, obblighi di comunicazione, richiesta di pareri e di valutazioni tecniche, misure di pubblicità). Orbene, sia la Commissione di studio per l'attuazione della legge n. 241/90, sia il Consiglio di Stato (13), hanno affermato la natura regolamentare dei provvedimenti che, per la disciplina di quelle materie, le singole Amministrazioni sono chiamate ad emanare. Si è ritenuto, infatti, che la forma regolamentare e la rigida procedura di emanazione ad essa connessa costituiscono garanzia di omogeneità dei provvedimenti attuativi e sono altresì necessari in relazione alle rilevanti conseguenze che ne discendono sull'esercizio delle situazioni soggettive dei privati.

Peraltro, risultano emanati e pubblicati, nel 1992, soltanto due regolamenti ministeriali: l'uno del Ministero del tesoro (D.M. 23 marzo 1992 n. 304 (14) e l'altro del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (D.M. 25 maggio 1992 n. 376 (15), mentre permane l'inadempienza di tutte le altre Amministrazioni dello Stato.

Quanto agli enti pubblici funzionali, gli unici regolamenti conosciuti sono quelli che riguardano l'Inps (deliberazione 30 maggio 1991 n. 36 (16), l'Inail (deliberazioni 29 gennaio e 6 febbraio 1992 (17) e la Cassa depositi e prestiti (determinazione 13 novembre 1992 (18), mentre del tutto sconosciuto è lo stato di attuazione della legge a livello di enti locali.

La Corte, pertanto, non può non richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla opportunità e, anzi, sulla improrogabile necessità che siano rimosse le cause che favoriscono la massiccia disapplicazione di una normativa, come quella contenuta nella legge n. 241/90, che ha inteso aggiornare lo statuto dei rapporti fra amministrazione e cittadini, introducendo i fondamentali principi di efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, semplificazione, agilità e speditezza dei procedimenti amministrativi, massima apertura e «disponibilità» dell'amministrazione nei confronti dei cittadini e degli utenti.

13) Ad. gen., parere 21 novembre 1991 n. 141.

14) In Suppl. ord. alla G.U. n. 131 del 5 giugno 1992.

15) In G.U. n. 216 del 14 settembre 1992.

16) In G.U. n. 62 del 14 marzo 1992.

17) In G.U. n. 11 del 14 maggio 1992.

18) In G.U. n. 290 del 10 dicembre 1992.

ALLEGATO A

DECRETI-LEGGE CONVERTITI IN LEGGE NEL 1992

A) Decreti-legge emanati nel 1991 e convertiti nel 1992

1. D.L. 18 novembre 1991, n. 365
L. 17 gennaio 1992, n. 7
Interventi urgenti per il sistema informativo e per le strutture, le attrezzature ed i servizi dell'Amministrazione della giustizia.
2. D.L. 20 novembre 1991, n. 367
L. 20 gennaio 1992, n. 8
Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata.
3. D.L. 22 novembre 1991, n. 369
L. 22 gennaio 1992
Provvidenze straordinarie per le province di Trieste, Gorizia ed alcuni comuni della provincia di Udine colpiti dagli effetti della crisi politico-istituzionale jugoslava.
4. D.L. 5 dicembre 1991, n. 386
L. 29 gennaio 1992, n. 235
Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica.
5. D.L. 13 dicembre 1991, n. 396
L. 6 febbraio 1992, n. 65
Disposizioni modificative della disciplina del decreto-legge 13 settembre 1991, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1991, n. 363, concernenti l'applicazione, nell'anno 1991, dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili di cui all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643.
6. D.L. 30 dicembre 1991, n. 417
L. 6 febbraio 1992, n. 66
Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti.
7. D.L. 31 dicembre 1991, n. 418
L. 24 febbraio 1992, n. 173
Modifica del termine in materia di giudizio disciplinare nei confronti di magistrati ordinari.
8. D.L. 31 dicembre 1991, n. 419
L. 18 febbraio 1992, n. 172
Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive.

B) Decreti-legge emanati e convertiti in legge nel 1992

1. D.L. 7 gennaio 1992, n. 5

L. 6 marzo 1992, n. 216

Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri in relazione alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di Polizia. Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate, nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici.

2. D.L. 18 gennaio 1992, n. 9

L. 28 febbraio 1992, n. 217

Disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle Forze di polizia.

3. D.L. 18 gennaio 1992, n. 10

L. 19 febbraio 1992, n. 163

Rinvio delle elezioni dei consigli comunali già fissate per il 15 marzo 1992.

4. D.L. 29 gennaio 1992, n. 36

L. 29 febbraio 1992, n. 213

Provvedimenti urgenti per il Corpo di polizia penitenziaria e istituzione dell'Ufficio centrale per la Giustizia minorile.

5. D.L. 6 giugno 1992, n. 305

L. 7 agosto 1992, n. 355

Provvedimenti urgenti in ordine alla situazione determinatasi nelle Repubbliche di Serbia e di Montenegro.

6. D.L. 8 giugno 1992, n. 306

L. 7 agosto 1992, n. 356

Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa.

7. D.L. 11 luglio 1992, n. 333

L. 8 agosto 1992, n. 359

Misure urgenti per il finanziamento della finanza pubblica.

8. D.L. 25 luglio 1992, n. 349

L. 23 settembre 1992, n. 386

Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia.

9. D.L. 24 luglio 1992, n. 350

L. 24 settembre 1992, n. 390

Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia, nonché misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10. D.L. 14 agosto 1992, n. 364
L. 19 ottobre 1992, n. 406
Disposizioni urgenti in materia di prepensionamento.
11. D.L. 1 settembre 1992, n. 369
L. 30 ottobre 1992, n. 422
Interventi urgenti per la ristrutturazione di istituti penitenziari di particolare sicurezza e per il relativo personale.
12. D.L. 7 settembre 1992, n. 370
L. 5 novembre 1992, n. 428
Differimento di termini urgenti previsti da disposizioni legislative in materia di lavoro.
13. D.L. 9 settembre 1992, n. 372
L. 5 novembre 1992, n. 429
Disposizioni urgenti concernenti modificazioni al trattamento tributario di taluni redditi di capitale, semplificazione di adempimenti procedurali e misure per favorire l'accesso degli investitori al mercato di borsa tramite le gestioni patrimoniali.
14. D.L. 17 settembre 1992, n. 378
L. 14 novembre 1992, n. 437
Disposizioni urgenti concernenti modificazioni al trattamento tributario delle operazioni a termine in valuta estera ed in obbligazioni.
15. D.L. 19 settembre 1992, n. 384
L. 14 novembre 1992, n. 438
Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali.
16. D.L. 24 settembre 1992, n. 387
L. 20 novembre 1992, n. 451
Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia.
17. D.L. 29 settembre 1992, n. 393
L. 26 novembre 1992, n. 460
Misure urgenti in materia di occupazione.
18. D.L. 30 settembre 1992, n. 394
L. 26 novembre 1992, n. 461
Disposizioni concernenti l'istituzione di un'imposta sul patrimonio netto delle imprese.
19. D.L. 19 ottobre 1992, n. 407
L. 17 dicembre 1992, n. 482
Proroga di termini in materia di impianti di radiodiffusione.
20. D.L. 19 ottobre 1992, n. 408
L. 17 dicembre 1992, n. 483
Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

21. D.L. 22 ottobre 1992, n. 415
L. 19 dicembre 1992, n. 488
Modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.
22. D.L. 30 ottobre 1992, n. 423
L. 23 dicembre 1992, n. 496
Disposizioni per il conferimento delle supplenze nelle accademie e nei conservatori di musica nell'anno scolastico 1992-1993.
23. D.L. 4 novembre 1992, n. 426
L. 23 dicembre 1992, n. 497
Interventi urgenti nelle regioni Toscana, Piemonte e Sardegna, colpite da violenti nubifragi nei mesi di settembre e ottobre 1992.
- C) Decreti legge emanati nel 1992 e convertiti in legge nel 1993
24. D.L. 14 novembre 1992, n. 433
L. 14 gennaio 1993, n. 4
Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato.
25. D.L. 4 dicembre 1992, n. 469
L. 2 febbraio 1993, n. 23
Norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
26. D.L. 4 dicembre 1992, n. 471
L. 1 febbraio 1993, n. 25
Interventi urgenti nelle zone delle regioni Liguria e Toscana colpite da eccezionali avversità atmosferiche.
27. D.L. 19 dicembre 1992, n. 485
L. 17 febbraio 1993, n. 32
Contributo straordinario per la parziale copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale.
28. D.L. 19 dicembre 1992, n. 487
L. 17 febbraio 1993, n. 33
Soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM.
29. D.L. 19 dicembre 1992, n. 490
L. 16 febbraio 1993, n. 38
Interventi di sostegno in favore dei consorzi per l'esportazione fra piccole e medie imprese.

ALLEGATO B

DECRETI-LEGGE EMANATI NEL 1992 E NON CONVERTITI IN LEGGE

1. D.L. 2 gennaio 1992, n. 1
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative e interventi finanziari vari.
2. D.L. 2 gennaio 1992, n. 2
Interventi urgenti in favore dell'IRI e dell'EFIM.
3. D.L. 2 gennaio 1992, n. 3
Interventi in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di ottobre e novembre 1991.
4. D.L. 7 gennaio 1992, n. 4
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
5. D.L. 20 gennaio 1992, n. 11
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992.
6. D.L. 20 gennaio 1992, n. 12
Finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale.
7. D.L. 20 gennaio 1992, n. 13
Interventi per il miglioramento qualitativo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano.
8. D.L. 21 gennaio 1992, n. 14
Misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate.
9. D.L. 29 gennaio 1992, n. 37
Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia.
10. D.L. 30 gennaio 1992, n. 42
Copertura dei disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali.
11. D.L. 31 gennaio 1992, n. 45
Norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
12. D.L. 1 febbraio 1992, n. 46
Permanenza in servizio dei magistrati.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

13. D.L. 1 febbraio 1992, n. 47
Disposizioni concernenti l'estinzione di crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, agevolazioni tributarie per incentivare l'abbattimento delle emissioni inquinanti in atmosfera, nonché norme sulla gestione del gioco del lotto.
14. D.L. 28 febbraio 1992, n. 174
Differimento dei termini per la presentazione delle dichiarazioni integrative e per taluni versamenti per la definizione agevolata dei rapporti tributari, previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché differimento dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991 e altre disposizioni tributarie urgenti.
15. D.L. 28 febbraio 1992, n. 192
Interventi urgenti in favore dell'IRI e dell'EFIM.
16. D.L. 29 febbraio 1992, n. 193
Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di ingresso e soggiorno in Italia di cittadini extracomunitari.
17. D.L. 29 febbraio 1992, n. 194
Interventi in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di ottobre e novembre 1991 ed interventi in zone terremotate.
18. D.L. 1 marzo 1992, n. 195
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti.
19. D.L. 4 marzo 1992, n. 205
Permanenza in servizio dei magistrati oltre il settantesimo anno di età.
20. D.L. 17 marzo 1992, n. 232
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
21. D.L. 17 marzo 1992, n. 233
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992.
22. D.L. 17 marzo 1992, n. 234
Finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale.
23. D.L. 17 marzo 1992, n. 235
Interventi per il miglioramento qualitativo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano.
24. D.L. 17 marzo 1992, n. 236
Rivalutazione delle pensioni erogate dai Fondi speciali gestiti dall'I.N.P.S.
25. D.L. 20 marzo 1992, n. 237
Misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

26. D.L. 26 marzo 1992, n. 241
Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia.
27. D.L. 26 marzo 1992, n. 242
Copertura dei disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali.
28. D.L. 26 marzo 1992, n. 243
Norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
29. D.L. 26 marzo 1992, n. 244
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, agevolazioni tributarie per incentivare l'abbattimento delle emissioni inquinanti l'atmosfera, la gestione del gioco del lotto, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie.
30. D.L. 26 marzo 1992, n. 245
Misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero.
31. D.L. 27 aprile 1992, n. 269
Differimento dei termini per la presentazione delle dichiarazioni integrative e per taluni versamenti per la definizione agevolata dei rapporti tributari, previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché differimento dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991 e altre disposizioni tributarie urgenti.
32. D.L. 30 aprile 1992, n. 271
Interventi urgenti in favore dell'IRI e dell'EFIM.
33. D.L. 30 aprile 1992, n. 272
Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di ingresso e soggiorno in Italia di cittadini extracomunitari.
34. D.L. 30 aprile 1992, n. 273
Interventi in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di ottobre e novembre 1991 ed interventi in zone terremotate.
35. D.L. 30 aprile 1992, n. 274
Differimento di termini previsti da disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti.
36. D.L. 30 aprile 1992, n. 275
Permanenza in servizio dei magistrati oltre il settantesimo anno di età.
37. D.L. 8 maggio 1992, n. 278
Disposizioni urgenti in materia di tariffe telefoniche nazionali.

38. D.L. 20 maggio 1992, n. 288
Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
39. D.L. 20 maggio 1992, n. 289
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992.
40. D.L. 20 maggio 1992, n. 290
Finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale.
41. D.L. 20 maggio 1992, n. 291
Interventi per il miglioramento qualitativo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano.
42. D.L. 20 maggio 1992, n. 292
Rivalutazione delle pensioni erogate dai Fondi speciali gestiti dall'I.N.P.S.
43. D.L. 20 maggio 1992, n. 293
Misure urgenti in campo economico ed interventi in zone terremotate.
44. D.L. 26 maggio 1992, n. 295
Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia.
45. D.L. 26 maggio 1992, n. 296
Copertura dei disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali.
46. D.L. 26 maggio 1992, n. 297
Norme in materia di trattamento economico e di potenziamento dei mezzi delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
47. D.L. 26 maggio 1992, n. 298
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, agevolazioni tributarie per incentivare l'abbattimento delle emissioni inquinanti l'atmosfera, la gestione del gioco del lotto, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie.
48. D.L. 26 maggio 1992, n. 299
Misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero.
49. D.L. 27 maggio 1992, n. 301
Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia.
50. D.L. 8 giugno 1992, n. 310
Interventi urgenti in favore delle regioni Marche, Abruzzo e Molise, nonché delle provincia di Varese, colpite da eventi alluvionali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

51. D.L. 19 giugno 1992, n. 316
Differimento dei termini per i versamenti delle imposte sui redditi dovute sulle base delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991 e degli acconti di imposta, nonché per taluni versamenti per la definizione agevolata dei rapporti tributari previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413.
52. D.L. 25 giugno 1992, n. 319
Differimento di taluni termini previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991 e altre disposizioni tributarie urgenti.
53. D.L. 25 giugno 1992, n. 320
Proroga dei termini di durata in carica dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica.
54. D.L. 1 luglio 1992, n. 322
Interventi urgenti in favore dell'IRI e dell'EFIM.
55. D.L. 1 luglio 1992, n. 323
Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di ingresso e soggiorno in Italia di cittadini extracomunitari.
56. D.L. 1 luglio 1992, n. 324
Interventi urgenti in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nei mesi di ottobre e novembre 1991 e di aprile e giugno 1992, nonché disposizioni per zone terremotate.
57. D.L. 1 luglio 1992, n. 325
Differimento dei termini previsti di disposizioni legislative ed altre disposizioni urgenti.
58. D.L. 13 luglio 1992, n. 335
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria ed il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV.
59. D.L. 18 luglio 1992, n. 340
Soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera. EFIM.
60. D.L. 20 luglio 1992, n. 342
Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992.
61. D.L. 20 luglio 1992, n. 343
Finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale.
62. D.L. 21 luglio 1992, n. 344
Interventi per il miglioramento qualitativo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano.
63. D.L. 21 luglio 1992, n. 345
Misure urgenti in campo economico e sociale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

64. D.L. 24 luglio 1992, n. 346
Spese per il funzionamento del Ministero di grazia e giustizia.
65. D.L. 24 luglio 1992, n. 347
Norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
66. D.L. 24 luglio 1992, n. 348
Disposizioni concernenti l'estinzione dei crediti di imposta e la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie.
67. D.L. 14 agosto 1992, n. 361
Proroga dei termini in materia di impianti di radiodiffusione.
68. D.L. 14 agosto 1992, n. 362
Soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera. EFIM.
69. D.L. 14 agosto 1992, n. 363
Rifinanziamento della legge 1 agosto 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.
70. D.L. 14 agosto 1992, n. 365
Norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto- legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e sulla trasformazione in società per azioni dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.
71. D.L. 26 agosto 1992, n. 368
Proroga dei termini di durata in carica dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica.
72. D.L. 9 settembre 1992, n. 373
Disposizioni urgenti per il recupero degli introiti contributivi in materia previdenziale.
73. D.L. 11 settembre 1992, n. 374
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria, il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV, le modifiche al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e le norme per l'attivazione di nuovi uffici giudiziari.
74. D.L. 17 settembre 1992, n. 378
Disposizioni urgenti concernenti modificazioni al trattamento tributario delle operazioni a termine in valuta estera ed in obbligazioni.
75. D.L. 18 settembre 1992, n. 380
Modifica degli articoli 1 e 2 della legge 7 giugno 1991, n. 182, concernenti lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali e comunali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

76. D.L. 18 settembre 1992, n. 381
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
77. D.L. 18 settembre 1992, n. 382
Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e contabilità pubblica.
78. D.L. 18 settembre 1992, n. 383
Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali.
79. D.L. 19 settembre 1992, n. 385
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
80. D.L. 24 settembre 1992, n. 388
Disposizioni in materia di imposte sui redditi e sui trasferimenti di immobili di civile abitazione e per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie.
81. D.L. 29 settembre 1992, n. 392
Norme in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle Forze armate, nonché di spese connesse alla crisi del Golfo Persico.
82. D.L. 5 ottobre 1992, n. 397
Interventi urgenti nelle zone della Regione Liguria colpite da eccezionali avversità atmosferiche.
83. D.L. 8 ottobre 1992, n. 398
Interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali.
84. D.L. 13 ottobre 1992, n. 402
Sospensione di termini perentori in conseguenza dell'impossibilità temporanea di funzionamento degli organi esecutivi della regione Abruzzo.
85. D.L. 19 ottobre 1992, n. 407
Proroga dei termini in materia di impianti di radiodiffusione.
86. D.L. 19 ottobre 1992, n. 408
Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva.
87. D.L. 19 ottobre 1992, n. 409
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
88. D.L. 19 ottobre 1992, n. 412
Contributo straordinario per la parziale copertura del disavanzo delle aziende di trasporto pubblico locale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

89. D.L. 20 ottobre 1992, n. 413
Norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto- legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e sulla trasformazione in società per azioni dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.
90. D.L. 20 ottobre 1992, n. 414
Suppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM.
91. D.L. 26 ottobre 1992, n. 418
Proroga dei termini di durata in carica dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
92. D.L. 12 novembre 1992, n. 431
Disposizioni urgenti concernenti l'incremento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria, il trattamento di persone detenute affette da infezione da HIV, le modifiche al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e le norme per l'attivazione di nuovi uffici giudiziari.
93. D.L. 14 novembre 1992, n. 434
Disposizioni urgenti per il personale di enti pubblici trasformati in società per azioni, comandato presso amministrazioni pubbliche.
94. D.L. 14 novembre 1992, n. 435
Disposizioni urgenti per il recupero degli introiti contributivi in materia previdenziale.
95. D.L. 19 novembre 1992, n. 439
Disciplina della proroga degli organi amministrativi.
96. D.L. 19 novembre 1992, n. 440
Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica.
97. D.L. 19 novembre 1992, n. 441
Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale.
98. D.L. 19 novembre 1992, n. 442
Disposizioni in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali.
99. D.L. 20 novembre 1992, n. 450
Disposizioni urgenti concernenti misure patrimoniali e interdittive in tema di delitti contro la pubblica amministrazione.
100. D.L. 21 novembre 1992, n. 452
Disposizioni urgenti per il settore dell'elettronica.

101. D.L. 24 novembre 1992, n. 455
Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi ed altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie.
102. D.L. 24 novembre 1992, n. 457
Integrazione dei presupposti per l'amministrazione straordinaria delle imprese in crisi.
103. D.L. 24 novembre 1992, n. 458
Misure urgenti in materia di affitti agrari.
104. D.L. 27 novembre 1992, n. 462
Disposizioni urgenti e necessarie per assicurare il funzionamento del servizio di distribuzione dei generi di monopolio.
105. D.L. 27 novembre 1992, n. 463
Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.
106. D.L. 5 dicembre 1992, n. 472
Interventi urgenti in materia di occupazione.
107. D.L. 11 dicembre 1992, n. 478
Interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali.
108. D.L. 19 dicembre 1992, n. 484.
Disposizioni urgenti in materia di lavoro portuale.
109. D.L. 19 dicembre 1992, n. 486
Norme urgenti sull'accertamento del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e sulla trasformazione in società per azioni dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.
110. D.L. 30 dicembre 1992, n. 510
Proroga dei termini di durata dei comitati dei garanti e degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi.
111. D.L. 30 dicembre 1992, n. 511
Elargizione a favore dei cittadini vittime di incidenti occorsi durante attività operative ed addestrative delle Forze armate.
112. D.L. 30 dicembre 1992, n. 512
Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative.

113. D.L. 30 dicembre 1992, n. 513

Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli olii minerali, sull'alcool, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni ed altre disposizioni tributarie.

ALLEGATO C

DECRETI LEGISLATIVI EMANATI NEL 1992 E NEI PRIMI MESI DEL 1993

A) Decreti emanati nel 1992

1. D. Lgv. 23 gennaio 1992, n. 31

Rettifiche alla tariffa delle tasse sulle concessioni regionali, approvata con decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1992).

2. D. Lgv. 15 gennaio 1992, n. 48

Attuazione della direttiva n. 88/295/CEE in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture (Suppl. ord. alla G.U. n. 27 del 3 febbraio 1992).

3. D. Lgv. 15 gennaio 1992, n. 49

Attuazione della direttiva n. 88/357/CEE concernente coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e alla fissazione delle disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e che modifica la direttiva n. 73/239/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 27 del 3 febbraio 1992).

4. D. Lgv. 15 gennaio 1992, n. 50

Attuazione della direttiva n. 85/577/CEE in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (Suppl. ord. alla G.U. n. 27 del 3 febbraio 1992).

5. D. Lgv. 15 gennaio 1992, n. 51

Attuazione delle direttive n. 85/73/CEE e n. 88/409/CEE in materia di finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile (Suppl. ord. alla G.U. n. 27 del 3 febbraio 1992).

6. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 73

Attuazione della direttiva 87/357/CEE relativa ai prodotti che, avendo un aspetto diverso da quello che sono in realtà, compromettono la salute o la sicurezza dei consumatori (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).

7. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 74
Attuazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
8. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 75
Attuazione della direttiva 87/356/CEE in materia di gamme di quantità nominali e capacità nominali ammesse per taluni prodotti in imballaggi preconfezionati (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
9. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 76
Attuazione della direttiva 88/315/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari ai fini della protezione dei consumatori (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
10. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 77
Attuazione della direttiva 88/364/CEE in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi di esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
11. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 78
Attuazione della direttiva 88/314/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti non alimentari ai fini della protezione dei consumatori (Suppl. ord. alla G. U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
12. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 79
Attuazione della direttiva 89/105/CEE riguardante la trasparenza delle misure che regolano la fissazione dei prezzi delle specialità medicinali per uso umano e la loro inclusione nei regimi nazionali di assicurazione malattia (Suppl. ord. alla G. U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
13. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 80
Attuazione della direttiva 80/987/CEE in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (Suppl. ord. alla G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
14. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 83
Attuazione delle direttive n. 85/611/CEE e n. 88/220/CEE, relative a taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, con modifiche alla legge 23 marzo 1983, n. 77, operanti come fondi comuni aperti di diritto nazionale e per l'emanazione di disposizioni sulla commercializzazione in Italia di quote di organismi situati in altri Paesi della Comunità europea (OICVM) (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
15. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 84
Attuazione delle direttive n. 85/611/CEE e n. 88/220/CEE, relative agli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, operanti nella forma di società di investimento a capitale variabile (SICAV) (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1991).
16. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 85
Attuazione della direttiva n. 89/298/ CEE in materia di coordinamento delle condizioni di redazione, controllo e diffusione del prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica di valori mobiliari (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

17. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 86
Disciplina dell'offerta al pubblico, in Italia, di quote di fondi comuni di investimento collettivo in valori mobiliari esteri, non rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive n. 85/611/CEE e n. 88/220/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
18. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 87
Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
19. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 88
Attuazione della direttiva n. 84/253/CEE relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
20. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 89
Attuazione delle direttive n. 79/279/CEE, n. 80/390/CEE e n. 87/345/CEE concernenti il coordinamento delle condizioni di redazione, controllo e diffusione del prospetto da pubblicare per l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale di una borsa valori (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
21. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 90
Attuazione della direttiva n. 88/627/CEE relativa alle informazioni da pubblicare al momento dell'acquisto e della cessione di una partecipazione importante in una società quotata in borsa (Suppl. ord. alla G.U. n. 37 del 14 febbraio 1992).
22. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 95
Attuazione delle direttive 75/439/CEE e 87/101/CEE, relative alla eliminazione degli olii usati (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
23. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 96
Attuazione della direttiva 87/416/CEE relativa al tenore di piombo nella benzina (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
24. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 97
Attuazione della direttiva 87/219/CEE relativa al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
25. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 98
Attuazione delle direttive 73/405/CEE, 82/242/CEE e 82/243/CEE, relative ai metodi di controllo della biodegradabilità dei tensioattivi anionici e non ionici (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
26. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 99
Attuazione della direttiva 86/278/CEE, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

27. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 100
Attuazione delle direttive 78/176/CEE, 82/883/CEE, 83/29/CEE e 89/428/CEE in materia di inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio (Suppl. ord. alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
28. D. Lgv. 20 gennaio 1992, n. 103
Attuazione della direttiva n. 82/470/CEE concernente la libera prestazione dei servizi da parte di taluni ausiliari dei trasporti (G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
29. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 105 Attuazione della direttiva n. 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
30. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 106
Attuazione della direttiva n. 88/316/CEE in materia di precondizionamento in volume di alcuni liquidi in imballaggi preconfezionati (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
31. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 107
Attuazione delle direttive n. 88/388/CEE e n. 91/71/CEE, relative agli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari ed ai materiali di base per la loro preparazione (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
32. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 108
Attuazione della direttiva n. 89/109/CEE concernente i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
33. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 109
Attuazione delle direttive n. 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
34. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 110
Attuazione della direttiva n. 89/108/CEE in materia di alimenti surgelati destinati all'alimentazione umana (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
35. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 111
Attuazione della direttiva n. 89/398/CEE concernente i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare (Suppl. ord. alla G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).
36. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 115
Attuazione della direttiva 89/48/CEE relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).
37. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 116
Attuazione della direttiva 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici (Suppl. ord. alla G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

38. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 117
Attuazione della direttiva 87/22/CEE concernente l'immissione in commercio dei medicinali di alta tecnologia, in particolare di quelli derivati dalla biotecnologia (Suppl. ord. alla G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).
39. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 118
Attuazione delle direttive n. 81/602/CEE, n. 85/358/CEE, n. 86/469/CEE, n. 88/146/CEE e 88/299/CEE relative al divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica e ad azione tireostatica nelle produzioni animali, nonché alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche (Suppl. ord. alla G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).
40. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 119
Attuazione delle direttive n. 81/581/CEE, n. 81/852/CEE, n. 87/20/CEE e 90/676/CEE relative ai medicinali veterinari (Suppl. ord. alla G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).
41. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 120
Attuazione delle direttive n. 88/320/CEE e n. 90/18/CEE in materia di ispezione e verifica della buona prassi di laboratorio (Suppl. ord. alla G.U. n. 40 del 18 febbraio 1992).
42. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 129
Attuazione delle direttive n. 85/384/CEE, n. 85/614/CEE e n. 86/17/CEE in materia di riconoscimento dei diplomi, delle certificazioni ed altri titoli nel settore dell'architettura (G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
43. D. Lgv. 25 gennaio 1992, n. 130
Attuazione della direttiva 78/659/CEE sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
44. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 131
Attuazione della direttiva 79/923/CEE relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
45. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 132
Attuazione della direttiva n. 80/68/CEE concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
46. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 133
Attuazione delle direttive n. 76/464/CEE, n. 82/176/CEE, n. 83/513/CEE, n. 84/156/CEE, n. 84/491/CEE, n. 88/347/CEE e n. 90/415/CEE in materia di scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
47. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 134
Attuazione della direttiva n. 86/594/CEE relativa al rumore aereo emesso dagli apparecchi domestici (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
48. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 135
Attuazione delle direttive n. 86/662/CEE e n. 89/514/CEE in materia di limitazione del rumore prodotto dagli escavatori idraulici e a funi, apripista e pale caricatrici (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

49. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 136
Attuazione delle direttive n. 88/180/CEE e n. 88/181/CEE relative al livello di potenza acustica ammesso dei tosaerba (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
50. D. Lgv. 27 gennaio 1992, n. 137
Attuazione della direttiva n. 87/405/CEE relativa al livello di potenza acustica ammesso delle gru a torre (Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19 febbraio 1992).
51. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 248
Istituzione della provincia di Biella (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
52. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 249
Istituzione della provincia di Crotone (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
53. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 250
Istituzione della provincia di Lecco (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
54. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 251
Istituzione della provincia di Lodi (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
55. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 252
Istituzione della provincia di Rimini (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
56. D. Lgv. 6 marzo 1992, n. 253
Istituzione della provincia di Vibo Valentia (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
57. D. Lgv. 27 marzo 1992, n. 254
Istituzione della provincia di Prato (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
58. D. Lgv. 28 febbraio 1992, n. 263
Istituzione dell'imposta del cinque per cento sulle concessioni e locazioni dei beni pubblici in attuazione alla delega di cui all'art. 3 della legge 12 luglio 1991, n. 202 (G. U. n. 90 del 16 aprile 1992).
59. D. Lgv. 30 aprile 1992, n. 277
Istituzione della provincia del Verbano-Cusio-Ossola (G.U. n. 106 dell'8 maggio 1992).
60. D. Lgv. 27 aprile 1992, n. 282
Armonizzazione delle disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142, con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta (G.U. n. 113 del 16 maggio 1992).
61. D. Lgv. 30 aprile 1992, n. 285
Nuovo codice della strada (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 1992).
62. D. Lgv. 24 luglio 1992, n. 358
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 (G.U. n. 188 dell'11 agosto 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

63. D. Lgv. 16 ottobre 1992, n. 410
Modifica del termine in materia di giudizio disciplinare nei confronti di magistrati ordinari (G.U. n. 246 del 19 ottobre 1992).
64. D. Lgv. 16 ottobre 1992, n. 411
Modifica dei termini per la definizione dei procedimenti ancora in fase di istruzione formale (G.U. n. 246 del 19 ottobre 1992).
65. D. Lgv. 23 ottobre 1992, n. 416
Rinvio dei termini per la costituzione di uffici di procura circondariale e modifiche alla disciplina dell'applicazione dei magistrati (G.U. n. 251 del 24 ottobre 1992).
66. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 443
Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
67. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 444
Attribuzioni degli organi centrali dell'Amministrazione penitenziaria e decentramento di attribuzioni ai provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria ed agli istituti e servizi penitenziari, a norma dell'art. 30, comma 4, lettere a) e b), della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
68. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 445
Analisi ed attribuzioni delle funzioni dirigenziali nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, individuazione dei relativi incarichi, previsione degli incarichi per i magistrati, previsione dei ruoli organici e disciplina degli incarichi ministeriali, a norma dell'art. 30, comma 4, lettere c), d) ed e), della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
69. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 446
Istituzione dell'Istituto superiore di studi penitenziari, a norma dell'art. 17, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
70. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 447
Passaggio ad altri ruoli degli ufficiali del disciolto Corpo degli agenti di custodia a norma dell'art. 25, comma 8, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
71. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 448
Accesso del personale del disciolto Corpo degli agenti di custodia e del soppresso ruolo delle vigilatrici penitenziarie che espletava attività amministrative, contabili e patrimoniali, nelle corrispondenti qualifiche funzionali in relazione alle mansioni esercitate alla data di entrata in vigore della legge 15 dicembre 1990, n. 395, a norma dell'art. 5, comma 5, della medesima legge (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).
72. D. Lgv. 30 ottobre 1992, n. 449
Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 274 del 20 novembre 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

73. D. Lgv. 27 novembre 1992, n. 464
Attuazione dell'art. 36 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, recante delega legislativa al Governo per le modifiche al sistema di accertamento dell'imposta di fabbricazione della birra (G.U. n. 282 del 30 novembre 1992).
74. D. Lgv. 26 novembre 1992, n. 470
Attuazione delle direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 90/366/CEE in materia di diritto di soggiorno dei cittadini comunitari, dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale e degli studenti (G.U. n. 286 del 4 dicembre 1992).
75. D. Lgv. 4 dicembre 1992, n. 475
Attuazione della direttiva 89/686/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi di protezione individuale (Suppl. ord. alla G.U. 289 del 9 dicembre 1992).
76. D. Lgv. 4 dicembre 1992, n. 476
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 dalla direttiva 92/31/CEE del Consiglio del 28 aprile 1992 (Suppl. ord. alla G.U. n. 289 del 9 dicembre 1992).
77. D. Lgv. 4 dicembre 1992, n. 480
Attuazione della direttiva n. 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, recante ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa (Suppl. ord. alla G.U. n. 295 del 16 dicembre 1992).
78. D. Lgv. 14 dicembre 1992, n. 481
Attuazione della direttiva 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 295 del 16 dicembre 1992).
79. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 502
Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992 ripubblicato in Suppl. ord. alla G.U. n. 29 del 5 febbraio 1993).
80. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 503
Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992 ripubblicato in Suppl. ord. alla G.U. n. 29 del 5 febbraio 1993).
81. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 504
Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992 ripubblicato in Suppl. ord. alla G.U. n. 29 del 5 febbraio 1993).
82. D. Lgv. 14 dicembre 1992, n. 507
Attuazione della direttiva 90/383/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi medici impiantabili attivi (G.U. n. 301 del 30 dicembre 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

83. D. Lgv. 14 dicembre 1992, n. 508

Attuazione della direttiva 90/667/CEE del Consiglio del 27 novembre 1990, che stabilisce le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato di rifiuti di origini animali e la protezione dagli agenti patogeni degli alimenti per animali di origine animale o a base di pesce e che modifica la direttiva 90/425/CEE (G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992).

84. D. Lgv. 17 dicembre 1992, n. 509

Attuazione della direttiva 90/618/CEE che modifica, in particolare, per quanto riguarda l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE che coordinano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992).

85. D. Lgv. 23 dicembre 1992, n. 515

Attuazione della direttiva 90/619/CEE che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

86. D. Lgv. 29 dicembre 1992, n. 516

Attuazione della direttiva 89/666/CEE relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

87. D. Lgv. 29 dicembre 1992, n. 517

Attuazione della direttiva 90/384/CEE sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di strumenti per pesare a funzionamento non automatico (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

88. D. Lgv. 29 dicembre 1992, n. 518

Attuazione della direttiva 91/250/CEE relativa alla tutela giuridica dei programmi per elaboratore (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

89. D. Lgv. 29 dicembre 1992, n. 519

Attuazione della direttiva 91/263/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature per terminali di telecomunicazione (Suppl. ord. alla G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

90. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 526

Attuazione della direttiva 90/604/CEE sui conti annuali e 83/349/CEE sui conti consolidati per quanto riguarda le deroghe a favore delle piccole e medie società, nonché la pubblicazione dei conti in ECU (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).

91. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 527

Attuazione della direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).

92. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 528

Attuazione della direttiva 92/30/CEE relativa alla vigilanza su base consolidata degli enti creditizi (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

93. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 529
Attuazione della direttiva 91/174/CEE relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
94. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 530
Attuazione della direttiva 91/492/CEE che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
95. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 531
Attuazione della direttiva 91/493/CEE che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei prodotti della pesca (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
96. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 532
Attuazione della direttiva 91/628/CEE relativa alla protezione degli animali durante il trasporto (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
97. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 533
Attuazione della direttiva 91/629/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
98. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 534
Attuazione della direttiva 91/630/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
99. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 535
Attuazione della direttiva 91/630/CEE relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
100. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 536
Attuazione della direttiva 91/638/CEE concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali e ai prodotti vegetali (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
101. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 537
Attuazione della direttiva 91/683/CEE relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
102. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 538
Attuazione della direttiva 92/25/CEE riguardante la distribuzione all'ingrosso dei medicinali per uso umano (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
103. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 539
Attuazione della direttiva 92/26/CEE riguardante la classificazione nella fornitura dei medicinali per uso umano (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
104. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 540
Attuazione della direttiva 92/27/CEE concernente l'etichettatura ed il foglietto illustrativo dei medicinali per uso umano (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

105. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 541
Attuazione della direttiva 92/28/CEE concernente la pubblicità dei medicinali per uso umano (Suppl. ord. alla G.U. n. 7 dell'11 gennaio 1993).
106. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 543
Attuazione della delega contenuta nel comma 2 dell'art. 34 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, riguardante il regime fiscale da applicare alle scissioni di società nazionali (G.U. n. 9 del 13 gennaio 1993).
107. D. Lgv. 30 dicembre 1992, n. 544
Attuazione della direttiva del Consiglio 90/434/CEE relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli altri scambi di azioni concernenti società di Stati membri diversi (G.U. n. 9 del 13 gennaio 1993).
108. D. Lgv. 31 dicembre 1992, n. 545
Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Suppl. ord. alla G.U. n. 9 del 13 gennaio 1993).
109. D. Lgv. 31 dicembre 1992, n. 546
Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Suppl. ord. alla G.U. n. 9 del 13 gennaio 1993).

B) Decreti emanati nei primi mesi del 1993

1. D. Lgv. 30 gennaio 1993, n. 27
Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
2. D. Lgv. 30 gennaio 1993, n. 28
Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
3. D. Lgv. 3 febbraio 1993, n. 29
Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 30 del 6 febbraio 1993).
4. D. Lgv. 12 febbraio 1993, n. 39
Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm) della legge 23 ottobre 1992 n. 421 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).
5. D. Lgv. 13 febbraio 1993, n. 40
Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni; ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 49
Attuazione della direttiva 89/227/CEE concernente l'importazione di prodotti a base di carne proveniente da Paesi terzi (G.U. n. 53 del 5 marzo 1993).
7. D. Lgv. 9 febbraio 1993, n. 55
Attuazione della direttiva 90/387/CEE concernente istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (G.U. n. 56 del 9 marzo 1993).
8. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 64
Attuazione della direttiva 88/344/CEE in materia di solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
9. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 65
Attuazione della direttiva 89/437/CEE concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotti (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
10. D. Lgv. 4 febbraio 1993, n. 66
Attuazione delle direttive 90/677/CEE e 92/18/CEE in materia di medicinali veterinari e disposizioni complementari per i medicinali veterinari ad azione immunologica (Suppl. ord. alla G.U. n. 64 del 18 marzo 1993).
11. D. Lgv. 16 febbraio 1993, n. 77
Attuazione della direttiva 90/496/CEE del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari (G.U. n. 69 del 24 marzo 1993).
12. D. Lgv. 12 marzo 1993, n. 85
Norme in materia di ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, in attuazione della legge 31 gennaio 1992, n. 158 (G.U. n. 76 del 1 aprile 1993).
13. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 88
Attuazione della direttiva 89/667/CEE in materia di diritto delle società relativa alla società a responsabilità limitata con un unico socio (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
14. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 89
Attuazione della direttiva 90/44/CEE che modifica la direttiva 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
15. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 90
Attuazione della direttiva 90/167/CEE con la quale sono stabilite le condizioni di preparazione, immissione sul mercato ed utilizzazione dei mangimi medicati nella Comunità (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
16. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 91
Attuazione della direttiva 90/219/CEE concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
17. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 92
Attuazione della direttiva 90/220/CEE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

18. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 93
Attuazione delle direttive 90/675/CEE e 91/496/CEE relative all'organizzazione dei controlli veterinari su prodotti e animali in provenienza da Paesi terzi e introdotti nella Comunità europea (Suppl. ord. alla G.U. n. 78 del 3 aprile 1993).
19. D. Lgv. 3 aprile 1993, n. 96
Trasferimento del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488 (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).
20. D. Lgv. 24 marzo 1993, n. 117
Istituzione dei ruoli normale, speciale e tecnico degli ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri (G.U. n. 93 del 22 aprile 1993).
21. D. Lgv. 29 marzo 1993, n. 119
Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia (G.U. n. 95 del 24 aprile 1993).
22. D. Lgv. 3 marzo 1993, n. 123
Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari (G.U. n. 97 del 27 aprile 1993).
23. D. Lgv. 21 aprile 1993, n. 124
Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'articolo 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Suppl. ord. alla G.U. n. 97 del 27 aprile 1993).
24. D. Lgv. 6 marzo 1993, n. 136
Attuazione della direttiva n. 90/435/CEE relativa al regime fiscale applicabile alle società madri e figlie di Stati membri della Comunità economica europea (G.U. n. 107 del 10 maggio 1993).

C) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

1. D. Lgv. 16 marzo 1992, n. 265
Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano (Suppl. ord. alla G.U. n. 94 del 22 aprile 1992).
2. D. Lgv. 16 marzo 1992, n. 266
Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento (Suppl. ord. alla G.U. n. 94 del 22 aprile 1992).
3. D. Lgv. 16 marzo 1992, n. 267
Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate (Suppl. ord. alla G.U. n. 94 del 22 aprile 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. D. Lgv. 16 marzo 1992, n. 268

Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino– Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale (Suppl. ord. alla G.U. n. 94 del 22 aprile 1992).

D) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata emanati nei primi mesi del 1993

1. D. Lgv. 21 aprile 1993, n. 133

Istituzione di nuovi ruoli locali degli uffici giudiziari siti nella provincia di Bolzano e modifiche delle tabelle organiche, in attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino–Alto Adige (G.U. n. 105 del 7 maggio 1993).

ALLEGATO D

REGOLAMENTI GOVERNATIVI E MINISTERIALI

A) Regolamenti governativi

1. D.P.R. 26 novembre 1991 n. 432

Regolamento recante modificazione al decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 1976 relativo alla determinazione degli uffici del Corpo di guardia di finanza competenti a disporre il collocamento a riposo del personale e la liquidazione del trattamento di quiescenza (G.U. n. 12 del 16 gennaio 1992).

2. D.P.R. 8 novembre 1991 n. 435

Approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare (Suppl. ord. alla G.U. n. 17 del 22 gennaio 1992).

3. D.P.R. 23 novembre 1991 n. 438

Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della commissione tecnico–scientifica per la valutazione dei progetti di protezione e risanamento ambientale del Ministero dell'ambiente (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1992).

4. D.P.R. 8 novembre 1991 n. 441

Regolamento recante approvazione del nuovo statuto dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1992).

5. D.P.R. 8 novembre 1991 n. 442

Regolamento per il recepimento della disciplina prevista dall'accordo del 24 luglio 1991 concernente il personale dirigente del Registro aeronautico italiano, per il triennio 1988–1990 (G.U. n. 23 del 29 gennaio 1992).

6. D.P.R. 6 dicembre 1991 n. 447

Regolamento di attuazione della legge 5 marzo 1990 n. 46, in materia di sicurezza degli impianti (G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).

7. D.P.R. 23 dicembre 1991 n. 453
Regolamento di attuazione dell'art. 31 della legge 25 ottobre 1989 n. 355, in materia di trasporti postali urbani (G.U. n. 59 dell'11 marzo 1992).
8. D.P.R. 11 agosto 1991 n. 457
Regolamento per la revisione delle corrispondenze posti-qualifiche all'estero del personale delle qualifiche funzionali dei ruoli del Ministero degli affari esteri (G.U. n. 74 del 28 marzo 1992).
9. D.P.R. 10 settembre 1991 n. 461
Regolamento in materia di procedure istruttorie che garantiscono agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione, con riguardo all'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in attuazione dell'art. 10, comma 5, della legge 10 ottobre 1990 n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato (G.U. n. 110 del 13 maggio 1992).
10. D.P.R. 14 febbraio 1992 n. 218
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici addetti alle attività della medicina dei servizi, sottoscritto in data 31.1.1991 e perfezionato in data 9.1.1992 (Suppl. ord. alla G.U. n. 57 del 9 marzo 1992).
11. D.P.R. 7 febbraio 1992, n. 221
Regolamento recante modificazione all'art. 2 del regio decreto 26 marzo 1911, n. 435, concernente la commissione per la manutenzione e conservazione del palazzo di giustizia di Roma, piazza Cavour (G.U. n. 62 del 14 marzo 1992).
12. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 226
Regolamento di attuazione della direttiva 88/407/CEE concernente le norme di polizia sanitaria applicabili agli scambi intracomunitari e alle importazioni di sperma surgelato di animali della specie bovina, tenuto anche conto della direttiva 90/120/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).
13. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 227
Regolamento di attuazione della direttiva 88/657/CEE che fissa i requisiti relativi alla produzione ed agli scambi di carni macinate, delle carni in pezzi di peso inferiore a cento grammi e delle preparazioni di carni (Suppl. ord. alla G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).
14. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 228
Regolamento di attuazione delle direttive CEE 70/524, 73/103, 75/296, 84/587, 87/153, 91/248 e 91/249, relative agli additivi nell'alimentazione per animali (Suppl. ord. alla G. U. n. 66 del 19 marzo 1992)
15. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 229
Regolamento di attuazione della direttive 85/511/CEE, che stabilisce misure di lotta contro l'fta epizootica, tenuto conto delle modifiche apportate dalla direttiva 90/423/CEE (Suppl. ord. alla G.U. n. 66 del 19 marzo 1992)
16. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 230
Regolamento di attuazione delle direttive CEE 79/109, 79/111, 80/219, 80/1098, 88/1099, 80/1274, 82/893, 83/646, 84/336, 85/586, 87/489 e 88/406, concernenti norme sanitarie in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina, tenuto anche conto delle direttive 84/643, 90/422 e 90/423 (Suppl. ord. alla G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

17. D.P.R. 1 marzo 1992 n. 231
Regolamento di attuazione delle direttive 83/91/CEE, 88/289/CEE e 91/266/CEE relative a problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di importazione di animali, della specie bovina e suina, e di carni fresche in provenienza da Paesi terzi, nonché di ricerca di trichine nelle carni fresche di animali domestici della specie suina (Suppl. ord. alla G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).
18. D.P.R. 25 febbraio 1992 n. 246
Regolamento recante norme per la liquidazione delle pensioni dei dipendenti della Cassa depositi e prestiti (G.U.n. 72 del 26 marzo 1992).
19. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 255
Regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990 n. 223, sulla disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato (Suppl. ord. alla G.U. n. 77 del 1° aprile 1992)
20. D.P.R. 31 gennaio 1992 n. 256
Regolamento per l'adeguamento del limite di importo dei rilevi contabili ai fini delle rettificazioni, del limite per la disciplina delle eccedenze di cassa e del limite di validità dei documenti di riconoscimento per la riscossione di titoli di bancoposta; restituzione e pagamento di vaglia ai mittenti e rimborso degli assegni scaduti di validità (G.U. n. 79 del 3 aprile 1992).
21. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 258
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo integrativo dell'accordo collettivo nazionale recante la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta (Suppl. ord. alla G.U. n. 90 del 16 aprile 1992)
22. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 259
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo integrativo dell'accordo collettivo nazionale recante la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali (Suppl. ord. alla G.U. n. 90 del 16 aprile 1992).
23. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 260
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo integrativo dell'accordo collettivo nazionale recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (Suppl. ord. alla G.U. n. 90 del 16 aprile 1992).
24. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 261
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con gli psicologi ambulatoriali, sottoscritto il 10 luglio 1991 e perfezionato il 28 gennaio 1992 (Suppl. ord. alla G.U. n. 90 del 16 aprile 1992).
25. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 262.
Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i biologi ambulatoriali, sottoscritto il 17 maggio 1991 e perfezionato il 9 gennaio 1992 (Suppl. ord. alla G.U. n. 90 del 16 aprile 1992).
26. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 279
Regolamento recante modificazioni al regolamento in materia di licenze, attestati e abilitazioni aeronautiche, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1988 n. 566 (G.U. n. 107 del 9 maggio 1992).

27. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 287
Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze (Suppl. ord. alla G.U. n. 116 del 20 maggio 1992).
28. D.P.R. 24 aprile 1992 n. 300
Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (G.U. n. 123 del 27 maggio 1992).
29. D.P.R. 8 maggio 1992 n. 307
Regolamento di attuazione della legge 19 ottobre 1991 n. 337, sulla disciplina delle modalità e dei termini di presentazione delle domande di contributo da parte dei cittadini trattenuti in Iraq ed in Kuwait (G.U. n. 134 del 9 giugno 1992).
30. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 309
Regolamento per l'organizzazione del Servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento di natura fisica e del Servizio per l'inquinamento atmosferico, acustico e per le industrie a rischio del Ministero dell'ambiente (G.U. n. 136 dell'11 giugno 1992).
31. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 313
Regolamento del servizio telex, in attuazione del libro quarto, titolo II, capo II, del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973 n. 156 (G.U. n. 140 del 16 giugno 1992).
32. D.P.R. 27 aprile 1992 n. 317
Regolamento recante esecuzione degli atti finali della Conferenza amministrativa mondiale delle radiocomunicazioni sull'utilizzazione dell'orbita di satelliti geostazionari e la pianificazione dei servizi spaziali utilizzando tale orbita (ORB 88), adottati a Ginevra il 6 ottobre 1988 (Suppl. ord. alla G.U. n. 144 del 20 giugno 1992).
33. D.P.R. 13 marzo 1992 n. 318
Modificazioni ed integrazioni al regolamento per l'applicazione della legge 30 gennaio 1968 n. 46, sulla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1970 n. 1496 (G.U. n. 149 del 26 giugno 1992).
34. D.P.R. 27 marzo 1992 n. 328
Regolamento recante modificazioni alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonché elevazione di alcuni uffici marittimi minori ad uffici circondariali marittimi (G.U. n. 157 del 6 luglio 1992).
35. D.P.R. 8 maggio 1992 n. 329
Regolamento recante modifica alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonché elevazione a capitaneria di porto dell'ufficio circondariale marittimo di Termoli (G.U. n. 158 del 7 luglio 1992).
36. D.P.R. 8 maggio 1992 n. 330
Regolamento recante modifica alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonché elevazione a capitaneria di porto dell'ufficio circondariale marittimo di Pesaro (G.U. n. 158 del 7 luglio 1992).

37. D.P.R. 8 maggio 1992 n. 331
Regolamento recante modifica alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonchè soppressione degli uffici locali marittimi di Ponte Fornaci e Fiumicino (G.U. n. 158 del 7 luglio 1992).
38. D.P.R. 8 maggio 1992 n. 332
Regolamento recante modifica alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonchè istituzione della delegazione di spiaggia di Porto Rosa (G.U. n. 158 del 7 luglio 1992).
39. D.P.R. 27 aprile 1992 Regolamentazione
delle pronunce di compatibilità ambientale e norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, per gli elettrodotti aerei esterni (G.U. n. 197 del 22 agosto 1992).
40. D.P.R. 9 giugno 1992 n. 336
Regolamento concernente l'organizzazione della Scuola centrale tributaria, in attuazione degli articoli 5 e 12 della legge 29 ottobre 1991, n. 358 (G.U. n. 164 del 14 luglio 1992).
41. D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352
Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, 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. 177 del 29 luglio 1992).
42. D.P.R. 31 luglio 1992 n. 357
Regolamento per il recepimento dell'accordo intervenuto il 6 novembre 1991 ed il 24 giugno 1992 tra l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, relativo al personale non dirigente della medesima Azienda, per il triennio 1991-1993 (Suppl. ord. alla G.U. n. 186 dell'8 agosto 1992).
43. D.P.R. 31 luglio 1992 n. 371
Regolamento sull'attività contrattuale dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (G.U. n. 211 dell'8 settembre 1992).
44. D.P.R. 4 settembre 1992 n. 395
Regolamento concernente l'assistenza fiscale ai lavoratori dipendenti assimilati da parte dei sostituti d'imposta e dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, in attuazione dell'art. 78, comma 18, della L. 30.12.1991, n. 413 (G.U. n. 231 dell'1 ottobre 1992).
45. D.P.R. 28 agosto 1992 n. 404
Regolamento di esecuzione degli articoli 4 e 5 della legge 21 novembre 1991 n. 374, recante istituzione del giudice di pace (G.U. n. 243 del 15 ottobre 1992).
46. D.P.R. 7 agosto 1992 n. 417
Regolamento di amministrazione e di contabilità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (Suppl. ord. alla G.U. n. 251 del 24 ottobre 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

47. D.P.R. 5 ottobre 1992 n. 456.
Regolamento recante modifiche alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile, nonché istituzione della delegazione di spiaggia di Giannutri (G.U. n. 277 del 24 novembre 1992).
48. D.P.R. 20 novembre 1992 n. 474
Regolamento recante disciplina delle modalità di iscrizione nel registro dei revisori contabili, in attuazione degli articoli 11 e 12 del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 88 (G.U. n. 289 del 9 dicembre 1992).
49. D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495
Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (Suppl. ord. alla G.U. n. 303 del 28 dicembre 1992).
- B) Regolamenti ministeriali:
- Presidenza del Consiglio dei Ministri
50. D.P.C.M. 13 dicembre 1991 n. 444
Regolamento recante adeguamento delle competenze e dell'organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1992).
51. D.P.C.M. 21 febbraio 1992 n. 315
Regolamento recante compiti, modalità di funzionamento e articolazione degli uffici del Segretariato del Comitato interministeriale per la programmazione economica del trasporto (G.U. n. 142 del 18 giugno 1992).
52. D.P.C.M. 1° aprile 1992 n. 321
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 1987 n. 12, relativo all'ordinamento del Dipartimento per il Mezzogiorno (G.U. n. 152 del 30 giugno 1992).
53. D.P.C.M. 4 giugno 1992 n. 366
Regolamento di organizzazione e di funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (G.U. n. 196 del 21 agosto 1992).
54. D.P.C.M. 4 maggio 1992 n. 389
Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa (G.U. n. 225 del 24 settembre 1992).
55. D.P.C.M. 30 settembre 1992 n. 432
Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987, n. 411, concernente specifici limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici, relativamente al limite minimo di statura delle candidate ai concorsi per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato (G.U. 267 del 12 novembre 1992).

56. D.P.C.M. 5 giugno 1992 n. 473

Regolamento recante la disciplina del trasferimento agli enti locali dei fondi relativi ai dipendenti dell'Ente ferrovie dello Stato trasferiti con le modalità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1988 n. 325 (G.U. n. 287 del 5 dicembre 1992).

Ministero per gli interventi straordinari nel mezzogiorno

57. DECRETO 17 gennaio 1992 n. 224

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (G.U. n. 63 del 16 marzo 1992).

Ministero dell'agricoltura e delle foreste

58. DECRETO 16 dicembre 1991 n. 434

Regolamento per l'attuazione dell'art. 1, commi 4, 5 e 6, della legge 10 aprile 1991 n. 137, recante norme per l'esercizio delle funzioni di controllo sulla commercializzazione delle uova (G.U. n. 16 del 21 gennaio 1992).

59. DECRETO 13 dicembre 1991 n. 455

Regolamento recante disposizioni di adattamento alla realtà nazionale del regime di aiuti per il ritiro temporaneo dei seminativi dalla produzione per la campagna 1991-92 di cui al regolamento CEE del Consiglio delle Comunità europee n. 1703/91 (G.U. n. 61 del 13 marzo 1992).

60. DECRETO 3 aprile 1992 n. 276

Modificazioni al regolamento recante disposizioni per la concessione dell'aiuto previsto dalle norme CEE per il grano duro, adottato con decreto ministeriale 17 dicembre 1990 n. 416, e disposizioni per la concessione dell'aiuto al grano duro di produzione 1991 (G.U. n. 103 del 5 maggio 1992).

61. DECRETO 9 aprile 1992 n. 281

Regolamento concernente modificazioni al regolamento recante disposizioni di adattamento alla realtà nazionale del regime di aiuti per il ritiro di seminativi dalla produzione, adottato con decreto ministeriale 19 febbraio 1991 n. 63 (G.U. n. 111 del 14 maggio 1992).

62. DECRETO 25 maggio 1992 n. 302

Regolamento per la concessione dell'aiuto diretto ai produttori di semi di soia, di colza e ravizzone e di girasole in applicazione del regolamento CEE n. 3766/91 del Consiglio e del regolamento CEE n. 615/92 della Commissione (G.U. n. 126 del 30 maggio 1992).

63. DECRETO 25 maggio 1992 n. 338

Regolamento recante norme per l'applicazione delle disposizioni del regolamento CEE n. 2029/91 del Consiglio del 24 giugno 1991 in materia di produzione agricola con metodo biologico dei prodotti vegetali non trasformati (G.U. n. 167 del 17 luglio 1992).

64. DECRETO 2 giugno 1992 n. 339

Regolamento recante disposizioni in materia di controllo dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, sull'applicazione delle norme di qualità dei prodotti ortofrutticoli ed agrumari (G.U. n. 167 del 17 luglio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

65. DECRETO 2 giugno 1992 n. 367

Regolamento recante disposizioni attuative del regolamento CEE n. 595/91 del Consiglio del 4 marzo 1991 concernente la facoltà degli Stati membri di trattenere il 20 per cento delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune (G.U. n. 199 del 25 agosto 1992).

66. DECRETO 25 maggio 1992 n. 376

Regolamento concernente disposizioni di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini e i responsabili dei procedimenti (Suppl. ord. alla G.U. n. 216 del 14 settembre 1992).

Ministero per i problemi delle aree urbane

67. DECRETO 6 luglio 1992 n. 467

Regolamento concernente l'ammissione al contributo statale e la determinazione della relativa misura degli interventi per la realizzazione di itinerari ciclabili e pedonali nelle aree urbane, in attuazione all'art. 3, comma 2, della legge 28 giugno 1991 n. 208 (G.U. n. 285 del 3 dicembre 1992).

Ministero della Difesa

68. DECRETO 19 febbraio 1992 n. 308.

Modificazioni al regolamento concernente i criteri e le modalità per l'arruolamento degli ufficiali di complemento delle tre Forze armate, approvato con decreto ministeriale 11 febbraio 1988, n. 62 (G.U. n. 134 del 9 giugno 1992).

69. DECRETO 24 febbraio 1992 n. 337

Regolamento per il servizio dei fari e del segnalamento marittimo (Suppl. ord. alla G.U. n. 165 del 15 luglio 1992).

Ministero delle finanze

70. DECRETO 28 aprile 1992 n. 379

Regolamento recante applicazione del regolamento CEE n. 3842 del Consiglio del 1° dicembre 1986 che fissa le misure intese a vietare l'immissione in libera pratica di merci contraffatte ed a scoraggiarne il commercio internazionale (G.U. n. 220 del 18 settembre 1992).

71. DECRETO 24 giugno 1992 n. 403

Regolamento recante la disciplina per il rimborso all'erario, da parte di privati ed enti diversi dallo Stato, del corrispettivo dei servizi resi dal Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette (G.U. n. 242 del 14 ottobre 1992).

72. DECRETO 7 agosto 1992 n. 375

Regolamento di attuazione dell'art. 6 della legge 29 luglio 1991, n. 237, in tema di corso di polizia tributaria dei capitani della Guardia di finanza (G.U. n. 215 del 12 settembre 1992).

73. DECRETO 1 settembre 1992 n. 465

Regolamento recante determinazione delle informazioni da riportare a cura del concessionario negli elenchi degli atti sottoscritti dai contribuenti per la definizione agevolata delle quote inesigibili, negli elenchi delle quote per le quali è prevista la ripresa degli atti esecutivi e negli elenchi dei contribuenti da trasmettere alle commissioni parlamentari, nonché ulteriori istruzioni per l'attuazione dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (G.U. n. 283 dell'1 dicembre 1992).

74. DECRETO 2 ottobre 1992 n. 514

Regolamento sulle modalità e le procedure concernenti il funzionamento degli uffici del pubblico registro automobilistico, la tenuta degli archivi, la conservazione della documentazione prescritta, la elaborazione e fornitura dei dati e delle statistiche dei veicoli iscritti, la forma, il contenuto e le modalità di utilizzo della modulistica occorrente per il funzionamento degli uffici medesimi, nonché i tempi di attuazione delle nuove procedure, in attuazione dell'art. 7 della legge 9 luglio 1990, n. 187 (G.U. n. 306 del 31 dicembre 1992).

75. DECRETO 2 ottobre 1992 n. 494

Regolamento per l'autorizzazione all'esercizio delle attività dei centri autorizzati di assistenza fiscale, in attuazione dell'art. 78, commi 6 e 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (G.U. n. 302 del 24 dicembre 1992).

Ministero di grazia e giustizia

76. DECRETO 7 dicembre 1991 n. 456

Regolamento recante modificazioni alla tariffa dei geologi (G.U. n. 72 del 26 marzo 1992).

77. DECRETO 14 febbraio 1992 n. 238

Regolamento recante modificazioni alla tariffa forense (G.U. n. 70 del 24 marzo 1992).

78. DECRETO 15 luglio 1992 n. 430

Regolamento recante approvazione delle deliberazioni in data 16 maggio 1991 e 10 giugno 1992 del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro concernenti la tariffa professionale della categoria (G.U. n. 265 del 10 novembre 1992).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

79. DECRETO 27 settembre 1991 n. 449

Regolamento recante norme sui dispositivi di sicurezza termici (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1992).

80. DECRETO 27 settembre 1991 n. 450

Regolamento recante norme sui generatori e recipienti di liquidi surriscaldati diversi dall'acqua (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1992).

81. DECRETO 23 dicembre 1991 n. 462

Regolamento di esecuzione della legge 27 giugno 1990 n. 171, sulla disciplina metrologica dei termometri clinici (G.U. n. 152 del 30 giugno 1992).

82. DECRETO 3 marzo 1992 n. 247

Regolamento recante norme sulla concessione alle piccole imprese di agevolazioni per investimenti innovativi (Suppl. ord. alla G.U. n. 75 del 30 marzo 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

83. DECRETO 12 agosto 1992 n. 396
Regolamento recante le modalità per la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e per la concessione e la liquidazione delle relative elargizioni (G.U. n. 233 del 3 ottobre 1992).
84. DECRETO 7 maggio 1992 n. 399
Regolamento recante attuazione della direttiva n. 89/394/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i succhi di frutta e taluni prodotti simili (G.U. n. 240 del 12 ottobre 1992).
85. DECRETO 7 maggio 1992 n. 400
Regolamento recante attuazione della direttiva n. 88/593/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti le confetture, le gelatine, le marmellate e la crema di marroni (G.U. n. 240 del 12 ottobre 1992).
86. DECRETO 4 agosto 1992 n. 425
Regolamento per il controllo degli atti deliberativi delle giunte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in attuazione del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011 e della legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. n. 260 del 4 novembre 1992).

Ministero dell'interno

87. DECRETO 27 gennaio 1992 n. 264
Regolamento recante modificazione al decreto ministeriale 3 gennaio 1983 concernente disposizioni relative ai concorsi pubblici di accesso ai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno (G.U. n. 90 del 16 aprile 1992).
88. DECRETO 20 maggio 1992 n. 294
Modificazioni al regolamento recante norme per le elezioni dei rappresentanti del personale della Polizia di Stato nel consiglio di amministrazione e nelle commissioni per il personale non direttivo della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia e per quello appartenente ai ruoli tecnici della stessa Polizia di Stato, adottato con decreto ministeriale 9 agosto 1982 (G.U. n. 119 del 23 maggio 1992).
89. DECRETO 25 febbraio 1992 n. 353
Regolamento recante attuazione delle disposizioni previste dall'art. 22, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990 n. 44, e dall'art. 15 del decreto legge 24 novembre 1990 n. 344, relativo al passaggio nei ruoli dell'amministrazione civile dell'interno del personale del ruolo dei segretari comunali, giudicato inidoneo all'espletamento del servizio attivo (G.U. n. 181 del 3 agosto 1992).
90. DECRETO 16 marzo 1992 n. 377
Regolamento concernente disposizioni integrative e modificative del decreto ministeriale 30 ottobre 1980, e successive modificazioni, avente ad oggetto norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (G.U. n. 218 del 16 settembre 1992).

Ministero dei lavori pubblici

91. DECRETO 2 luglio 1991 n. 451
Regolamento concernente il funzionamento del Comitato nazionale per la difesa del suolo (G.U. n. 58 del 10 marzo 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

92. DECRETO 18 febbraio 1992 n. 223
Regolamento recante istruzioni tecniche per la progettazione, l'omologazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza (G.U. n. 63 del 16 marzo 1992).
93. DECRETO 29 febbraio 1992 n. 270
Regolamento recante le caratteristiche dell'attrezzo a chiave per il blocco degli autoveicoli (G.U. n. 100 del 30 aprile 1992).
94. DECRETO 23 aprile 1992 n. 284
Regolamento recante norme per la formazione degli elenchi delle strade non percorribili con mezzi d'opera in eccedenza ai limiti di massa e per il loro aggiornamento (G.U. n. 114 del 18 maggio 1992).

Ministero del lavoro e previdenza sociale

95. DECRETO 30 dicembre 1991 n. 443
Regolamento di attuazione dell'art. 29 della legge 23 luglio 1991 n. 223, in materia di pensionamenti anticipati nel settore siderurgico pubblico (G.U. n. 28 del 4 febbraio 1992).
96. DECRETO 23 aprile 1992 n. 354
Regolamento recante modificazioni alla normativa sul riconoscimento di efficacia dei mezzi e sistemi di sicurezza relativi alla costruzione ed all'impiego di radiocomandi per l'azionamento di gru, argani e paranchi (G.U. n. 181 del 3 agosto 1992).
97. DECRETO 22 maggio 1992 n. 466
Regolamento recante il riconoscimento di efficacia di un sistema individuale per gli addetti al montaggio ed allo smontaggio dei ponteggi metallici (G.U. n. 284 del 2 dicembre 1992).

Ministero della marina mercantile

98. DECRETO 31 ottobre 1991 n. 459
Regolamento recante norme sul trasporto marittimo dei rifiuti in colli (G.U. n. 86 dell'11 aprile 1992).
99. DECRETO 18 febbraio 1992 n. 280
Regolamento recante disposizioni applicative del titolo IV della legge 14 giugno 1989 n. 234, in materia di albi speciali delle imprese navalmeccaniche (G.U. n. 107 del 9 maggio 1992).

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

100. DECRETO 30 novembre 1991 n. 425
Regolamento concernente attuazione degli articoli 13, 15 e 16 della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 3 ottobre 1989 (89/552/CEE), relativi alla pubblicità televisiva dei prodotti del tabacco e delle bevande alcoliche ed alla tutela dei minorenni (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1992).
101. DECRETO 4 luglio 1991 n. 439
Regolamento recante norme sulla sponsorizzazione dei programmi radiotelevisivi (G.U. n. 19 del 24 gennaio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

102. DECRETO 22 novembre 1991 n. 452
Regolamento per l'assunzione di personale straordinario con mansioni di IV categoria nell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (G.U. n. 58 del 10 marzo 1992).
103. DECRETO 8 gennaio 1992 n. 43
Regolamento recante norme sul servizio radiomobile pubblico di televviso personale (G.U. n. 25 del 31 gennaio 1992).
104. DECRETO 21 maggio 1992 n. 360
Regolamento per apparecchiature radio per collegamento ad uso privato operante sulle gamme dei 2 Ghz. Regole tecniche 715 (G.U. n. 193 del 18 agosto 1992).
105. DECRETO 23 maggio 1992 n. 314
Regolamento recante disposizioni di attuazione della legge 28 marzo 1991, n. 109, in materia di allacciamenti e collaudi degli impianti telefonici interni (Suppl. ord. alla G.U. n. 140 del 16 giugno 1992).
106. DECRETO 24 settembre 1992 n. 427
Regolamento recante norme sulle aree di telecomunicazione avanzata (G.U. n. 261 del 5 novembre 1992).

Ministero della pubblica istruzione

107. DECRETO 29 dicembre 1991 n. 445
Regolamento per lo svolgimento degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di perito industriale (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1992).

Ministero della sanità

108. DECRETO 18 ottobre 1991 n. 427
Regolamento per la profilassi della peste suina classica (G.U. n. 5 dell'8 gennaio 1992).
109. DECRETO 2 dicembre 1991 n. 446
Regolamento concernente le modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'impiego delle preparazioni dell'enzima chimosina ottenuto da microrganismi geneticamente modificati nella coagulazione del latte destinato alla produzione di formaggi (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1992).
110. DECRETO 27 dicembre 1991 n. 454
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 1° giugno 1968 e al decreto ministeriale 14 giugno 1968 concernenti il piano nazionale per la profilassi della tubercolosi negli allevamenti bovini e norme per la corresponsione dell'indennità di abbattimento dei bovini infetti dalla tubercolosi e dalla brucellosi (G.U. n. 59 dell'11 marzo 1992).
111. DECRETO 21 ottobre 1991 n. 458
Regolamento di attuazione dell'art. 11 del decreto legge 24 novembre 1990 n. 344, convertito, con modificazioni, in legge 23 gennaio 1991 n. 21, contenente riserva di posti per il personale appartenente al comparto sanità (G.U. n. 75 del 30 marzo 1991).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

112. DECRETO 30 gennaio 1992 n. 283
Regolamento recante norme per la rideterminazione delle dotazioni organiche previste per le posizioni funzionali corrispondenti al nono livello retributivo dei vari ruoli delle due aree negoziali del comparto del Servizio sanitario nazionale (G.U. n. 113 del 16 maggio 1992).
113. DECRETO 31 gennaio 1992 n. 286
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 novembre 1987 n. 528, concernente la riformulazione del regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto superiore di sanità (G.U. n. 115 del 19 maggio 1992).
114. DECRETO 19 marzo 1992 n. 312
Regolamento recante istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee (G.U. n. 138 del 13 giugno 1992).
115. DECRETO 17 giugno 1992 n. 351
Regolamento concernente l'attuazione della direttiva del Consiglio n. 85/322/CEE del 12 giugno 1985 relativa a talune disposizioni in materia di peste suina classica e di peste suina africana (G.U. n. 176 del 28 luglio 1992).
116. DECRETO 20 maggio 1992 n. 401
Regolamento recante le caratteristiche tecniche dei liquidi e delle sostanze chimiche impiegati nel trattamento dei residui organici e delle acque chiare e luride raccolti negli impianti interni delle auto-caravan (G.U. n. 241 del 13 ottobre 1992).
117. DECRETO 2 luglio 1992 n. 436
Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 25 gennaio 1991 n. 217, relativo all'approvazione del regolamento per l'attuazione dell'art. 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988 n. 236, concernente le caratteristiche delle schede per la rilevazione dei dati riguardanti la vendita, l'acquisto e l'utilizzazione dei presidi sanitari, nonché le relative modalità di compilazione, tempi e procedure di rilevamento e di trasmissione dei dati (G.U. n. 270 del 16 novembre 1992).
118. DECRETO 2 luglio 1992 n. 453
Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della brucellosi negli allevamenti ovini e caprini (G.U. n. 276 del 23 novembre 1992).

Ministero del tesoro

119. DECRETO 3 gennaio 1992 n. 148
Regolamento concernente modificazioni al regolamento sui criteri e sulle modalità per le verifiche di cui al comma 10 dell'art. 3 del decreto legge 30 maggio 1988 n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1988 n. 291, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988, nonché delega al Governo per la revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti e dei relativi benefici, approvato con decreto ministeriale 20 luglio 1989 n. 293 (G.U. n. 43 del 21 febbraio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

120. DECRETO 11 marzo 1992
Regolamento dei rapporti Tesoro-Banca d'Italia in ordine al servizio finanziario del prestito obbligazionario della Repubblica italiana per l'importo di ECU 2,5 miliardi scadente nel 2011 (G.U. n. 88 del 14 aprile 1992).
121. DECRETO 28 febbraio 1992 n. 303
Regolamento recante determinazione dei fatti, stati e qualità personali per i quali è ammessa la dichiarazione dell'interessato, temporaneamente sostitutiva della prescritta documentazione, in attuazione dell'art. 3 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (G.U. n. 131 del 5 giugno 1992).
122. DECRETO 23 marzo 1992 n. 304
Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del tesoro e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione (G.U. n. 131 del 5 giugno 1992).
123. DECRETO 12 maggio 1992 n. 334
Regolamento recante la disciplina dell'albo delle imprese che esercitano l'attività di cessione dei crediti di impresa e le modalità della relativa vigilanza (G.U. n. 163 del 13 luglio 1992).
- Ministero dei trasporti
124. DECRETO 20 dicembre 1991 n. 448
Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 438 del 21 giugno 1989 che modifica la direttiva del Consiglio n. 562 del 12 novembre 1974 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali (G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992).
125. DECRETO 5 marzo 1992 n. 311
Regolamento concernente il recepimento della norma 4.3.1 (ex 5.1.4) dell'annesso 17 alla convenzione di Chicago sulla aviazione civile internazionale, in tema di controlli di sicurezza sui bagagli trasportati (G.U. n. 137 del 12 giugno 1992).
126. DECRETO 9 aprile 1992 n. 326
Regolamento di attuazione della direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 629 del 30 ottobre 1990 contenente disposizioni relative agli ancoraggi delle cinture di sicurezza dei veicoli a motore (G.U. n. 156 del 4 luglio 1992).
127. DECRETO 15 maggio 1992 n. 327
Regolamento recante modificazioni al decreto del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie 22 gennaio 1988 n. 78, sui pesi, le dimensioni e certe altre caratteristiche tecniche di taluni veicoli stradali, integrato con decreto del Ministro dei trasporti 29 settembre 1989, in attuazione della direttiva n. 91/60/CEE del 4 febbraio 1991 (G.U. n. 156 del 4 luglio 1992).
128. DECRETO 2 giugno 1992 n. 341
Regolamento di attuazione della direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 91/422 del 15 luglio 1991 contenente disposizioni relative ai dispositivi di frenatura di talune categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi (G.U. n. 169 del 20 luglio 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

129. DECRETO 19 giugno 1992 n. 391

Regolamento recante disposizioni concernenti i pannelli di segnalazione delle attrezzature portate o semiportate dalle trattrici agricole durante la circolazione su strada (G.U. n. 228 del 28 settembre 1992).

130. DECRETO 7 agosto 1992 n. 424

Regolamento di attuazione della direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 628 del 30 ottobre 1990 contenente disposizioni relative alle cinture di sicurezza e ai sistemi di ritenuta dei veicoli a motore (G.U. n. 257 del 31 ottobre 1992).

Ministero del turismo e dello spettacolo

131. DECRETO 13 gennaio 1992 n. 184

Regolamento di esecuzione della legge 4 novembre 1965 n. 1213, per quanto attiene la costruzione, trasformazione, adattamento di immobili da destinare a sale e arene per spettacoli cinematografici, l'ampliamento di sale e arene cinematografiche già in attività, nonché la destinazione di teatri a sale per proiezioni cinematografiche (G.U. n. 51 del 2 marzo 1992).

132. DECRETO 18 febbraio 1992 n. 491

Regolamento concernente integrazioni e modificazioni ai decreti ministeriali 4 dicembre 1985, 2 luglio 1986 e 28 maggio 1987 recanti: «Modalità di utilizzazione e gestione del fondo di cui all'art. 13, secondo comma, lettera e), della legge 13 aprile 1985, n. 163, per l'adeguamento delle strutture e per il rinnovo degli arredi delle sale teatrali e musicali (G.U. n. 301 del 23 dicembre 1992).

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

133. DECRETO 3 gennaio 1992 n. 239

Regolamento recante norme sul tirocinio pratico post-lauream per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione della professione di psicologo (G.U. n. 70 del 24 marzo 1992).

134. DECRETO 13 gennaio 1992 n. 240

Regolamento recante norme sull'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo (G.U. n. 70 del 24 marzo 1992).

C) Regolamenti governativi e ministeriali emanati nel 1992 e pubblicati nei primi mesi del 1993.

1. D.P.R. 27 novembre 1992 n. 520

Regolamento recante modificazioni ai decreti del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691, e 18 luglio 1986, n. 545, concernenti, rispettivamente, l'approvazione dei regolamenti di attuazione della rappresentanza militare e della disciplina militare (G.U. n. 1 del 2 gennaio 1993).

2. D.P.R. 27 ottobre 1992 n. 521

Regolamento recante modificazioni alle modalità di espletamento del servizio dei vaglia postali interni (G.U. n. 2 del 4 gennaio 1993).

3. D.P.R. 12 dicembre 1992 n. 551

Regolamento concernente i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione al Corpo di polizia penitenziaria (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1993).

4. D.P.R. 11 novembre 1992 n. 552

Regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'agricoltura e foreste (G.U. n. 23 del 29 gennaio 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 555
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/67/CEE che stabilisce norme di polizia sanitaria per i prodotti di acquacoltura (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
6. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 556
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/68/CEE relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
7. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 557
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/69/CEE che modifica la direttiva 72/462/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali vivi della specie bovina e suina, di carni fresche o di prodotti a base di carne, in provenienza da Paesi terzi, integrandovi gli animali della specie ovina e caprina (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
8. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 558
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/494/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria intracomunitaria e le importazioni in provenienza da Paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
9. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 559
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/495/CEE relativa ai problemi sanitari e di polizia in materia di produzione e commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
10. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 560
Regolamento per l'attuazione della direttiva 91/670/CEE concernente l'accettazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nel settore dell'aviazione civile (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).
11. D.P.R. 30 dicembre 1992 n. 561
Regolamento recante modifica degli importi delle marche e dei contributi dovuti al Fondo previdenziale e assistenziale a favore degli spedizionieri doganali (Suppl. ord. alla G.U. n. 28 del 4 febbraio 1993).

Ministero per i beni culturali e ambientali

12. Decreto 20 maggio 1992 n. 569
Regolamento contenente norme di sicurezza antincendio per gli edifici storici e artistici destinati a musei, gallerie, esposizioni e mostre (G.U. n. 52 del 4 marzo 1993).

Ministero delle finanze

13. DECRETO 11 dicembre 1992 n. 548
Regolamento recante le procedure semplificate di accertamento doganale (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1993).

14. DECRETO 11 dicembre 1992 n. 549

Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1993).

Ministero di grazia e giustizia

15. DECRETO 28 luglio 1992 n. 570

Regolamento concernente adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e determinazione dei compensi nelle procedure di concordato preventivo e di amministrazione controllata (G.U. n. 54 del 6 marzo 1993).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

16. DECRETO 3 dicembre 1992 n. 554

Regolamento recante norme sulla modalità di collaudo, i tipi di imballaggio ed i limiti d'impiego delle mole abrasive, il sistema d'incollaggio delle parti in cartone, nonché sugli enti ed i laboratori specializzati incaricati di verifiche ed accertamenti e sulle modalità per l'assunzione del relativo onere (G.U. n. 25 dell'1 febbraio 1992).

17. DECRETO 9 settembre 1992 n. 562

Regolamento recante modalità per l'iscrizione nel ruolo nazionale dei periti assicurativi (G.U. n. 33 del 10 febbraio 1993).

18. DECRETO 16 novembre 1992 n. 568

Regolamento che predetermina i criteri e le modalità di erogazione agli organismi di normazione UNI e CEI di un contributo annuo forfettario in relazione alle spese documentate dagli organismi stessi (G.U. n. 44 del 23 febbraio 1993).

19. DECRETO 19 novembre 1992 n. 575

Regolamento recante l'istituzione dell'albo delle società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo, in attuazione dell'art. 2 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (G.U. n. 82 del 8 aprile 1993).

Ministero dell'interno

20. DECRETO 31 ottobre 1992 n. 553

Regolamento recante disposizioni per l'accertamento delle condizioni reddituali e degli obblighi di comunicazione da parte dei mutilati ed invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti, nonché per l'eventuale revoca delle prestazioni e per la disciplina del diritto di opzione, in attuazione dell'art. 3, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 407 (G.U. n. 24 del 30 gennaio 1993).

21. DECRETO 17 dicembre 1992 n. 564

Regolamento concernente i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande (G.U. n. 35 del 12 febbraio 1993).

22. DECRETO 18 giugno 1992 n. 565

Regolamento recante le modalità di espletamento dei concorsi interni per l'accesso ai profili professionali del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (G.U. n. 36 del 13 febbraio 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

23. DECRETO 21 dicembre 1992 n. 567

Regolamento recante l'istituzione presso i valichi di frontiera di struttura di accoglienza per stranieri (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1993).

24. DECRETO 6 agosto 1992 n. 574

Regolamento recante norme sui criteri per la classificazione degli alloggi di servizio in temporanea concessione (G.U. n. 80 del 6 aprile 1993).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

25. DECRETO 21 dicembre 1992 n. 573

Regolamento per l'attuazione dell'art. 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di riforma delle procedure di avviamento al lavoro (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).

Ministero della marina mercantile

26. DECRETO 19 novembre 1992 n. 556

Regolamento recante norme per l'autorizzazione alla navigazione temporanea della navi da diporto (G.U. n. 38 del 16 febbraio 1993).

Ministero della pubblica istruzione

27. DECRETO 14 ottobre 1992 n. 547

Regolamento recante l'attribuzione di competenze in materia di accademie ed istituti musicali non statali (G.U. n. 16 del 21 gennaio 1993).

Ministero della sanità

28. DECRETO 6 novembre 1992 n. 525

Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 31 marzo 1965 concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari (G.U. n. 6 del 9 gennaio 1993).

29. DECRETO 12 novembre 1992 n. 542

Regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali (G.U. n. 8 del 12 gennaio 1993).

30. DECRETO 16 novembre 1992 n. 550

Regolamento recante differimento del termine per lo smaltimento di scorte dei presidi sanitari pericolosi, in sede di commercializzazione (G.U. n. 18 del 23 gennaio 1993).

Ministero dei Trasporti

31. Decreto 30 dicembre 1992 n. 571

Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 89/684/CEE del 21 dicembre 1989 riguardante la formazione professionale di taluni conducenti di veicoli che trasportano pericolose merci su strada (G.U. n. 70 del 25 marzo 1993).

32. Decreto 15 dicembre 1992 n. 572

Regolamento recante norme sui dispositivi antinquinamento dei veicoli adibiti a taxi o ad autonoleggio con conducente (G.U. n. 79 del 5 aprile 1993).

33. Decreto 30 dicembre 1992 n. 576

Regolamento di attuazione della direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 91/633/ del 10 dicembre 1991, relativa alla omologazione parziale CEE dei tipi di veicoli a motore e relativi rimorchi per quanto riguarda l'installazione di dispositivi di illuminazione e segnalazione luminosa (G.U. n. 99 del 29 aprile 1993).

ALLEGATO E

ATTI (CHE SI POSSONO RITENERE) A CONTENUTO NORMATIVO
NON RIVESTITI DI FORMA REGOLAMENTARE

1. D.P.R. 5 ottobre 1991 n. 460

Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988 n. 377, relativamente ai progetti di impianti per la eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi (G.U. n. 95 del 23 aprile 1992).

2. D.P.R. 13 marzo 1992

Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1989, concernente approvazione del regolamento in materia di indennità spettanti al presidente, ai vice presidenti ed ai consiglieri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (G.U. n. 135 del 10 giugno 1992).

3. D.P.R. 27 aprile 1992

Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale e norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, per gli elettrodotti aerei esterni (G.U. n. 197 del 22 agosto 1992).

Presidenza del Consiglio dei ministri

4. D.P.C.M. 20 febbraio 1992

Disciplina degli organismi di gestione dei servizi sociali nelle amministrazioni statali (G.U. n. 79 del 3 aprile 1992).

5. D.P.C.M. 18 aprile 1992

Revoca del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1988 concernente l'istituzione del Consiglio per il mercato interno (G.U. n. 141 del 17 giugno 1992).

6. D.P.C.M. 12 agosto 1992

Istituzione dell'Ufficio per il programma di Governo (G.U. n. 196 del 21 agosto 1992).

7. D.P.C.M. 12 agosto 1992

Soppressione dell'Ufficio per i problemi istituzionali (G.U. n. 196 del 21 agosto 1992).

8. D.P.C.M. 12 agosto 1992

Soppressione dell'Ufficio per gli italiani all'estero e l'immigrazione (G.U. n. 196 del 21 agosto 1992).

9. D.P.C.M. 10 settembre 1992

Istituzione, nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento per gli affari economici (G.U. n. 223 del 22 settembre 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10. D.P.C.M. 14 settembre 1992

Incorporazione dell'Ufficio per il sistema statistico nell'Ufficio del coordinamento amministrativo (G.U. n. 223 del 22 settembre 1992).

11. D.P.C.M. 22 ottobre 1992

Costituzione e funzionamento del comitato operativo della protezione civile (G.U. n. 259 del 3 novembre 1992).

Ministero dell'agricoltura e delle foreste

12. CIRCOLARE 22 maggio 1992 n. 274

Provvidenze agevolative per la cooperazione agricola di rilevanza nazionale. Criteri interpretativi di disposizioni regolamentari (G.U. n. 131 del 5 giugno 1992).

Ministero dell'ambiente

13. DECRETO 23 marzo 1992

Nuovi limiti alle emissioni di gas inquinanti prodotti da motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione dei veicoli (Suppl. ord. alla G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).

14. DECRETO 6 maggio 1992

Definizione del sistema nazionale finalizzato al controllo ed assicurazione di qualità dei dati di inquinamento atmosferico ottenuti dalle reti di monitoraggio (G.U. n. 111 del 14 maggio 1992).

15. DECRETO 21 luglio 1992

Costituzione del comitato per le aree naturali protette (G.U. 187 del 10 agosto 1992).

16. DECRETO 25 settembre 1992.

Disciplina delle emissioni di nichel (G.U. n. 231 dell'1 ottobre 1992).

Ministero per i beni culturali e ambientali

17. DECRETO 5 marzo 1992

Istituzione del Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico presso il Ministero (G.U. n. 64 del 17 marzo 1992).

18. CIRCOLARE 25 marzo 1992 n. 33

Ammissione ai contributi per attività culturali ai sensi della legge 2 aprile 1980, n. 123, art. 1 e art. 3, settimo e ottavo comma (G.U. n. 80 del 4 aprile 1992).

Ministero del commercio con l'estero

19. DECRETO 30 marzo 1992

Attuazione della legge 20 ottobre 1990 n. 304, concernente provvedimenti per la promozione delle esportazioni (G.U. n. 86 dell'11 aprile 1992).

Ministero per il coordinamento della protezione civile

20. DECRETO 21 ottobre 1992

Costituzione della commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (G.U. n. 261 del 5 novembre 1992).

Ministero della difesa

21. DECRETO 11 giugno 1992

Modificazioni al decreto ministeriale 18 luglio 1966 concernente la costituzione, l'ordinamento e le attribuzioni della Direzione generale delle pensioni del Ministero della difesa (G.U. n. 143 del 19 giugno 1992).

Ministero delle finanze

22. DECRETO 12 marzo 1992

Modalità di riscossione mediante versamento diretto al concessionario delle imposte dovute per la definizione agevolata delle situazioni tributarie (G.U. n. 81 del 6 aprile 1992).

23. DECRETO 16 marzo 1992

Modalità di versamento mediante delega alle aziende di credito delle imposte dovute per la definizione agevolata delle situazioni tributarie (G.U. n. 81 del 6 aprile 1992).

24. DECRETO 31 marzo 1992

Attribuzione di nuovi compiti agli spedizionieri doganali (G.U. n. 82 del 7 aprile 1992).

25. DECRETO 10 ottobre 1992

Istituzione delle conservatorie dei registri immobiliari del servizio telematico per la trasmissione via cavo delle note di trascrizione, di iscrizione e delle domande di annotazione e per le interrogazioni a distanza sugli archivi informatici di una o più conservatorie automatizzate nonché procedure e specifiche tecniche (G.U. n. 295 del 16 dicembre 1992).

26. DECRETO 21 dicembre 1992

Opzione per il rilascio dello scontrino fiscale in luogo della ricevuta fiscale e viceversa (G.U. n. 300 del 22 dicembre 1992).

27. DECRETO 21 dicembre 1992

Esonero dall'obbligo di rilascio della ricevuta e dello scontrino fiscale per determinate categorie di contribuenti (G.U. n. 300 del 22 dicembre 1992).

Ministero della funzione pubblica

28. CIRCOLARE 26 giugno 1992 n. 90543/7/488

Applicazione degli articoli 22 e 33 della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (legge 5 febbraio 1992, n. 104). Criteri illustrativi. (G.U. n. 167 del 17 luglio 1992).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

29. DECRETO 27 marzo 1992

Autorizzazione all'Istituto di certificazione europea prodotti industriali S.r.l., in Piacenza, a rilasciare certificazione CEE per prodotti vari in attuazione di direttive comunitarie (G.U. n. 82 del 8 aprile 1992).

Ministero dell'interno

30. DECRETO 6 marzo 1992

Norme tecniche e procedurali per la classificazione di reazione al fuoco ed omologazione dei prodotti vernicianti ignifughi applicati su materiali legnosi (G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).

31. DECRETO 6 marzo 1992

Norme tecniche e procedurali per la classificazione della capacità estinguente e per l'omologazione degli estintori carrellati di incendio (G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).

32. DECRETO 26 agosto 1992

Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica (G.U. n. 218 del 16 settembre 1992).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

33. DECRETO 24 febbraio 1992

Modificazioni al regolamento dell'attività statutaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti (G.U. n. 66 del 19 marzo 1992).

Ministero dei lavori pubblici

34. DECRETO 31 marzo 1992

Individuazione dei lavori ad alta specializzazione per i quali vige l'obbligo di indicazione delle imprese subappaltatrici (G.U. n. 88 del 14 aprile 1992).

Ministero della marina mercantile

35. DECRETO 29 maggio 1992

Modalità tecniche di attuazione del fermo temporaneo obbligatorio dell'attività di pesca (G.U. n. 129 del 3 giugno 1992).

36. DECRETO 19 giugno 1992

Norme di attuazione dell'art. 27-bis della legge 17 febbraio 1982 n. 41, in materia di esercizio dell'attività di pesca-turismo (G.U. n. 150 del 27 giugno 1992).

37. CIRCOLARE 9 luglio 1992, n. 21

Sentenza della Corte di giustizia della CEE 10 dicembre 1991. Disciplina del lavoro nei porti (G.U. n. 179 del 31 luglio 1992).

Ministero della pubblica istruzione

38. DECRETO 23 dicembre 1991

Norme per lo svolgimento degli esami di maturità e di licenza nelle classi sperimentali autorizzate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974 n. 419. (Decreto n. 396) (G.U. n. 5 dell'8 gennaio 1992).

39. DECRETO 9 luglio 1992

Indirizzi per la stipula degli accordi di programma ai sensi dell'art. 13 della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (G.U. n. 256 del 30 ottobre 1992).

Ministero della sanità

40. DECRETO 29 gennaio 1992.

Aggiornamento delle norme tecniche di cui all'allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982 n. 470, di attuazione della direttiva CEE n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1992).

41. CIRCOLARE 9 marzo 1992 n. 7

Applicazione del decreto-legislativo 27 gennaio 1992 n. 119 (G.U. n. 63 del 16 marzo 1992).

42. DECRETO 23 aprile 1992

Disposizioni generali per l'ammissione ai corsi per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico ed odontotecnico nonché per la durata e la conclusione dei corsi stessi (Suppl. ord. alla G.U. n. 142 del 18 giugno 1992).

Ministero del tesoro

43. DECRETO 7 dicembre 1991

Criteri generali per la tenuta e l'aggiornamento dell'albo dei gruppi creditizi (G.U. n. 2 del 3 gennaio 1992).

44. DECRETO 7 dicembre 1991

Criteri per la valutazione della rilevanza determinante, tra i soggetti controllati dalla capogruppo, di quelli esercenti attività bancaria, finanziaria e strumentale (G.U. n. 3 del 3 gennaio 1992).

45. DECRETO 13 febbraio 1992

Nuova ripartizione delle competenze tra i cinque servizi della Direzione generale del tesoro (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).

46. DECRETO 13 febbraio 1992

Settori beneficiari, criteri, modalità e limiti dei finanziamenti agevolati erogati dal Mediocredito centrale per le spese inerenti alla partecipazione delle imprese a fiere internazionali all'estero (G.U. n. 87 del 13 aprile 1992).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

47. **DECRETO 1° marzo 1992**
Nuove norme relative alla concessione, garanzia ed erogazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti (G.U. n. 65 del 18 marzo 1992).
48. **DECRETO 25 marzo 1992**
Integrazione al decreto ministeriale 30 settembre 1991 disciplinante l'organizzazione ed il funzionamento del Fondo nazionale di garanzia (G.U. n. 77 dell'1 aprile 1992).
49. **DECRETO 24 aprile 1992**
Norme per la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari (G.U. n. 108 dell'11 maggio 1992).
50. **DECRETO 18 maggio 1992**
Ripartizione delle divisioni nell'ambito dei cinque servizi della Direzione generale del tesoro (G.U. n. 165 del 15 luglio 1992).
51. **DECRETO 7 luglio 1992**
Modalità di acquisizione e archiviazione dei dati, nonché standards e compatibilità informatiche da rispettare, ai sensi dell'art. 13, comma 5, del decreto legge 15 dicembre 1979 n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980 n. 15, come sostituito dall'art. 30, comma 1, della legge 19 marzo 1990 n. 55, e, da ultimo, dall'art. 2, comma 1, del decreto legge 13 maggio 1991 n. 1443, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991 n. 197 (G.U. n. 161 del 10 luglio 1992).
52. **DECRETO 9 luglio 1992**
Norme per la trasparenza nelle operazioni di collocamento di titoli di Stato (G.U. n. 163 del 13 luglio 1992).
53. **DECRETO 21 ottobre 1992**
Disciplina dei prestiti partecipativi relativi alla realizzazione di programmi innovativi e di sviluppo delle piccole imprese (G.U. n. 262 del 6 novembre 1992).

Ministero dei trasporti

54. **DECRETO 19 novembre 1992**
Individuazione del colore uniforme per tutte le autovetture adibite al servizio di taxi (G.U. n. 283 dell'1 dicembre 1992).

Ministero del turismo e dello spettacolo

55. **CIRCOLARE 30 dicembre 1991 n. 3**
Modificazioni ed integrazioni alla circolare n. 2 dell'11 agosto 1989 concernente: «Interventi a favore delle attività musicali e di danza in Italia 1992» (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 1992).
56. **CIRCOLARE 27 marzo 1992 n. 19**
Interventi a favore delle attività teatrali di prosa per la stagione 1992-93 (G.U. n. 80 del 4 aprile 1992).
57. **CIRCOLARE 30 aprile 1992 n. 20**
Interventi a favore delle attività teatrali di prosa per la stagione 1992-93 (G.U. n. 112 del 15 maggio 1992).

58. CIRCOLARE 5 giugno 1992, n. 2413/TB30

Modifiche alla circolare 27 settembre 1989, n. 48004/TB30, concernente l'attività circense e alla circolare 8 novembre 1991, n. 8878/TB30, concernente l'attività circense, di spettacolo viaggiante ed i parchi di divertimento (G.U. n. 147 del 24 giugno 1992).

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

59. DECRETO 9 gennaio 1992

Articolazione in uffici dei dipartimenti e dei servizi del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (G.U. n. 16 del 21 gennaio 1992).

Capitolo VIII

ATTIVITÀ DEI COMITATI INTERMINISTERIALI

- Sommario: — 1. **Premessa.**
2. **Dati d'insieme.**
3. **Analisi istituzionale:** 3.1 *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica;* 3.2 *Il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale;* 3.3 *Il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio;* 3.4 *Il Comitato interministeriale dei prezzi;* 3.5 *Il Comitato interministeriale per la politica economica estera;* 3.6 *Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo;* 3.7 *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto.*
4. **Analisi settoriale.**
5. **Analisi tipologica.**
6. **Analisi morfologica.**
7. **Il controllo.**
8. **Conclusioni.**

1. Premessa

A completamento dell'analisi dei profili generali dell'amministrazione statale, la Corte, da quest'anno, inizia l'esame delle deliberazioni dei Comitati interministeriali.

Sono presi in considerazione i Comitati istituiti con leggi e, tra essi, quelli economici, ossia: il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) e il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET).

L'analisi delle deliberazioni sarà condotta non sul piano contenutistico, per il quale si rinvia ai vari capitoli della relazione concernenti le gestioni o le amministrazioni di riferimento, ma sotto i profili settoriale (tabella 1) e tipologico (tabella 2). Si cercherà pure di analizzare gli aspetti morfologici delle deliberazioni, al fine di ricostruire il processo di formazione delle decisioni dei Comitati.

2. Dati d'insieme

Nel 1992 sono state adottate 993 deliberazioni, di cui oltre un terzo (356) in materia di cooperazione allo sviluppo, comprendendovi anche quelle promananti dal Comitato direzionale.

Il maggior numero di deliberazioni è stato emesso dal CIPI, con 298; il minore, dal CIPES (appena 4).

L'88 % delle decisioni riguarda atti di gestione, vale a dire provvedimenti amministrativi (552), atti organizzativi (58) e atti procedimentali (255). Il dato è molto significativo perchè dimostra che l'attività prevalente dei Comitati è quella di amministrazione attiva. Ma di ciò si parlerà più distesamente dopo.

3. Analisi istituzionale

In questo paragrafo vengono illustrate le caratteristiche salienti dei Comitati sotto i profili organizzativo, procedurale e funzionale. Vi sono contenute anche considerazioni sull'attività svolta dai Comitati nel 1992 con riguardo agli aspetti settoriali e tipologici delle deliberazioni, considerazioni che saranno riprese, a livello aggregato e generale, nei successivi paragrafi.

3.1 Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)

Il CIPE è stato istituito nel 1967 (art. 16 della legge 27.2.1967, n. 48) con la funzione di predisporre, nel rispetto delle competenze del Consiglio dei Ministri, gli indirizzi della politica economica nazionale e, in particolare, di definire le linee generali del programma economico nazionale.

La stessa legge n. 48/1967 sopprime il Comitato permanente per la ricostruzione e conferì la delega al Governo per la soppressione e il riordino degli altri Comitati interministeriali economici, le cui funzioni furono poi (D.P.R. n. 554/1967 e n. 626/1968) trasferite al CIPE. Alla soppressione si sottrassero solamente il CICR ed il CIP, nei confronti dei quali fu però riconosciuto al CIPE il potere di direttiva.

Il CIPE veniva così ad assumere il ruolo di centro propulsivo e decisorio, deputato — attraverso i poteri di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle strutture amministrative e grazie alla sua limitata composizione ed all'informalità delle sue procedure, che lo rendevano più dinamico rispetto al Consiglio dei Ministri — a governare il processo di programmazione generale, la cui prima manifestazione aveva preso corpo nel programma economico nazionale 1966-70, approvato con legge n. 685/1967.

Il ciclo espansivo delle competenze del CIPE, avviato con i decreti legislativi del 1967 e 1968, si consolidò sino alla metà degli anni '70, con l'attribuzione a tale Comitato di ulteriori puntuali compiti in materia di fiscalità, finanza territoriale, sanità pubblica, agricoltura, intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Intanto, era incominciato il declino della programmazione generale, declino concretizzatosi, nei primi anni '70, con la rinuncia all'adozione del secondo programma economico nazionale. Da qui la fase recessiva del ruolo centrale del CIPE nell'attività di programmazione, che ebbe inizio nel 1977 con la nascita, nel seno del CIPE, dei Comitati di settore in materia di politica industriale (CIPI), di politica economica estera (CIPES) e di politica agricola e alimentare (CIPAA), soppresso successivamente con la legge n. 752/1986, ai quali si sono aggiunti in epoca recente il CICS e il CIPET.

Rispetto ai programmi settoriali, il CIPE ha conservato formalmente la sua posizione di primazia, essendo ad esso riservato, anche nella nuova normativa, il potere di direttiva nei confronti degli altri Comitati. Di fatto, è mancata la funzione di raccordo, sicché i vari piani di settore sono stati concepiti in una logica di separatezza, senza un quadro unitario di riferimento che garantisse, se non la loro armonizzazione, almeno la loro compatibilità. A questa erosione del ruolo propulsivo del CIPE sul versante della politica economica generale farà riscontro l'espansione delle sue competenze «amministrative», protrattasi sino ai nostri giorni.

Per completare questo rapido itinerario ricostruttivo occorre far cenno a due importanti eventi normativi. Il primo si rinviene nell'art. 3, comma 3, della legge finanziaria 1982 (n. 181/1982), che ha costituito un accantonamento di bilancio, denominato Fondo investimenti e occupazione (FIO), per finanziare progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, in agricoltura, nelle infrastrutture e in materia ambientale e culturale. La stessa legge n. 181 ha istituito il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (successivamente potenziato con la legge n. 878/1986), con il compito di valutare in termini di costi/benefici i progetti di investimento.

Nella politica degli investimenti pubblici il ruolo affidato al CIPE è stato duplice: a monte, di indirizzo (definizione dei criteri generali per l'attività istruttoria del Nucleo); a valle, di amministrazione attiva (approvazione dei progetti e conseguente ammissione degli stessi a finanziamento).

L'esperienza del F.I.O. è stata configurata come una nuova variante di programmazione: quella per progetti. Si sarebbe trattato, secondo queste prospettazioni, di un processo di micro-programmazione, risultante dal fatto che le valutazioni del Nucleo non si esaurivano nell'ammissibilità a finanziamento dei progetti (sulla base dell'analisi costi-benefici), ma perseguivano anche obiettivi "macro", predeterminati dal CIPE (incremento del valore aggiunto, sostegno dell'occupazione, sviluppo del Mezzogiorno, ecc.).

In realtà, il F.I.O. non ha dato i risultati attesi, e non solo sul versante programmatico (dato che è mancato appunto un programma, ossia una griglia di obiettivi quantificati), ma anche come strumento mirato della politica degli investimenti. Sul finire del 1989 è stato infatti presentato un disegno di legge

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(A.S. n. 1896) per una revisione organica del sistema, in funzione di una più accurata messa a punto dei meccanismi di programmazione. Ma ormai si era incrinata la fiducia sull'efficacia di questo strumento di intervento, sicchè, dopo reiterati rimaneggiamenti del testo, l'iniziativa legislativa venne abbandonata.

L'altro evento normativo è costituito dall'art. 7 della legge n. 400/1988, che ha delegato il Governo ad emanare norme per ridurre e riordinare i Comitati di ministri (ad eccezione del CICR), al fine di eliminare le duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e di assicurare il coordinamento delle relative attività.

Sono stati fatti tentativi di elaborare la delega, ma il termine di un anno previsto per il suo esercizio è scaduto senza arrivare neanche alla formalizzazione della proposta. Con la conseguenza che le duplicazioni di competenze e la mancanza di coordinamento sono tuttora problemi irrisolti.

Il CIPE è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (di fatto dal Ministro del bilancio, che ne è il Vice-presidente) ed ha una composizione elastica, essendo chiamati a parteciparvi, oltre ai numerosissimi membri permanenti, aventi competenza in materia economica e finanziaria, i Ministri e i Presidenti delle Regioni di volta in volta interessati, nonchè, su invito, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto di statistica e il Segretario della programmazione.

Nel 1992, il CIPE ha adottato 106 deliberazioni, di cui un quinto (22) in materia di sanità. In questo settore le più importanti sono quelle di ripartizione del fondo sanitario nazionale. Tra esse vanno menzionate, per la loro rilevanza finanziaria, le delibere del 25 marzo, 12 agosto e 13 ottobre, che hanno ripartito, in tre tranches (rispettivamente: 39.370, 19.685 e 22.827 miliardi), lo stanziamento di parte corrente.

Nel settore della sanità altre delibere (v. tabella 3, numeri d'ordine 36, 49, 100, 101, 102 e 103) hanno riguardato l'ammissione a finanziamento su fondi FIO di progetti e, in qualche caso (delibera n. 13), la proroga del termine per l'apertura di un cantiere.

Anche il settore agro-alimentare è stato interessato da un numero cospicuo di deliberazioni (18), metà delle quali di ripartizione dei fondi. Merita segnalazione la delibera del 31 gennaio (n. d'ordine 3) con cui il CIPE, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 201/1991, che differisce l'operatività della legge n. 752/1986, ha impegnato (rectius: autorizzato l'impegnabilità di) lire 3.082 miliardi per interventi programmati in agricoltura, alcuni dei quali cofinanziati dalla Comunità europea.

Tema quest'ultimo, dei cofinanziamenti comunitari nell'ambito dei fondi strutturali, che è stato oggetto di numerosi interventi del CIPE per i quali si rinvia alla tabella 3, che, attraverso un'apposita colonna, segnala tutte le delibere connesse a principi di diritto comunitario ovvero - ed è l'ipotesi frequente - ai finanziamenti della CEE. Le delibere più importanti sono illustrate nel capitolo relativo alla Comunità Europea.

Altre delibere particolarmente significative sono quelle concernenti la trasformazione in società per azioni degli enti pubblici economici (n. 17, 34, 52, 53, 60, 96). Anche per esse si rinvia al pertinente capitolo (volume I, cap. VI).

Sul piano tipologico, la maggior parte delle deliberazioni (51 su 106) ha contenuto finanziario. Le più importanti, come si è detto, riguardano la ripartizione del fondo sanitario.

Poche e insignificanti invece le deliberazioni programmatiche. Delle 11 così classificate (n. 4, 10, 37, 39, 66, 69, 73, 76, 77, 93, 106) la sola decisione di contenuto programmatico imputabile sostanzialmente, oltre che formalmente, al CIPE è la delibera del 31 gennaio concernente la delocalizzazione degli impianti siderurgici di Genova, Piombino e Napoli (n. 4), trattandosi negli altri casi o di programmi specialistici elaborati da altri soggetti (AIMA, ISTAT, Ministero dell'Università per il piano di ricerca nell'Antartide, Ministero dei beni culturali per il «piano biblioteche»), che il Comitato ratifica nell'indifferenza generale, oppure di banali modifiche di precedenti documenti di programmazione.

Se poi si va ad esaminare la delibera del 31 gennaio della delocalizzazione dei centri siderurgici, ci si accorge che detta delibera, volta all'ambizioso obiettivo di risolvere complessi problemi di «riassetto territoriale, risanamento ambientale e ristrutturazione urbanistica» delle aree interessate, è priva di supporti normativi, di istruttoria tecnica, di proposte ministeriali, di dati socio-economici di riferimento e perfino di finanziamento (anzi della quantificazione del fabbisogno). Ma, a ben guardare, è priva, la delibera, di vero contenuto decisorio, essendosi limitato il CIPE, a dare mandato ad alcuni Ministri di individuare azioni, procedure e soggetti per la delocalizzazione e, soprattutto, di reperire le risorse finanziarie.

3.2 Il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI)

L'istituzione del CIPI, disposta con l'art. 1 della legge n. 675/1977, segna l'abbandono definitivo del disegno di programmazione economica generale e l'inizio del processo di settorializzazione del governo dell'economia, con conseguente ridimensionamento del ruolo politico del CIPE.

In teoria, alla tesi che attribuisce alla creazione dei Comitati di settore (oltre il CIPI, il CIPES e il CIPAA, soppresso nel 1986) il significato di uno svuotamento dei poteri di programmazione generale del CIPE potrebbe opporsi argomentativamente che la norma citata fa salve le direttive del CIPE, alle quali subordina l'esercizio delle funzioni attribuite al CIPI e che la stessa primazia il CIPE conserva nei confronti degli altri Comitati interministeriali. Si tratterebbe però di un'obiezione formalistica, smentita dalla realtà, che ha visto il CIPE usare con riluttanza, e solo per alcuni settori, il suo potere di indirizzo.

A differenza del CIPE, il CIPI ha composizione esigua (vi fanno ora parte i Ministri del bilancio, del tesoro, dell'industria e del lavoro; nel 1992, anche delle partecipazioni statali e del Mezzogiorno), indivisibile (nel senso che non può costituire nel suo seno sottocomitati) e «ministeriale pura» (essendone esclusi gli esperti).

Con il CIPE condivide invece la composizione elastica (integrabile con i Ministri e i Presidenti delle Regioni interessati), la presidenza (affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma esercitata in concreto dal Vice-presidente, Ministro del bilancio), le funzioni di segretario (demandate al Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione, che partecipa ai lavori del Comitato) e i servizi di segreteria tecnica (affidati alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione del Ministero del bilancio). CIPE e CIPI hanno infine un rapporto di consultazione con le regioni, le categorie produttive e le forze sociali.

Il CIPI determina gli indirizzi e il coordinamento della politica industriale, nell'ambito delle eventuali direttive del CIPE. Inoltre il CIPI svolge le funzioni demandategli dall'art. 2 della menzionata legge n. 675/1977 e dalle norme successive che saranno appresso richiamate.

Nel 1992, il CIPI ha adottato 298 deliberazioni, di cui solo alcune pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. Delle deliberazioni non pubblicate non è stato sempre possibile acquisire il testo, anche a causa della loro entità. Le considerazioni che saranno svolte in prosieguo si basano quindi su informazioni di seconda mano, fornite dall'Amministrazione.

Le decisioni del CIPI sono intervenute nei settori delle agevolazioni produttive e delle politiche sociali: in misura rispettivamente di un terzo (97 deliberazioni) e due terzi (201).

Le delibere in materia di agevolazioni hanno riguardato la concessione ad imprese, su proposta del Ministro dell'industria e previo parere di un comitato tecnico interministeriale, di aiuti finanziari (mutui agevolati, contributi sugli interessi, ecc.) previsti dall'art. 4 della legge n. 675/1977 e dalla legge n. 464/1972; l'ammissione di programmi finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi ai finanziamenti del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica istituito dall'art. 14 della legge n. 46/1982; il rilascio, su proposta del Ministro del bilancio e sentito il Ministero dell'industria, del parere per l'autorizzazione (dichiarazione di «non difformità») di investimenti industriali (art. 3 D.L. n. 156/1976, convertito nella legge 350/1976); la concessione di finanziamenti previsti dall'art. 74 del t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno del 1978 (contributi in conto capitale) per iniziative industriali con investimenti fissi superiori a 30 miliardi; la fissazione del limite massimo dei finanziamenti per i quali può essere concessa la garanzia del Fondo costituito dall'art. 20 della legge n. 675/1977, modificato dall'art. 12 bis della legge n. 91/1979 (e, ulteriormente, dall'art. 26 della legge n. 317/1991); l'espressione del parere favorevole per la continuazione dell'esercizio delle imprese ammesse alle procedure di amministrazione straordinaria (D.L. n. 26/1979, convertito nella legge n. 95/1979); la concessione di contributi in conto capitale e mutui agevolati ad imprese industriali che realizzano investimenti a Malta (legge n. 370/1986); l'individuazione dei comparti innovativi, nell'ambito dei diversi settori produttivi, ai fini della concessione delle agevolazioni di cui all'art. 8 della legge n. 317/1991.

Più numerosi, come s'è detto, i provvedimenti emessi dal CIPI nel 1992, in materia di politiche sociali, anche se va tenuto conto, ai fini della quantificazione, che le decisioni del CIPI sono spesso collettive, riguardano cioè più destinatari: è il caso delle delibere del 31 gennaio, 25 marzo, 12 giugno, 13 ottobre

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e 31 dicembre (in G.U. n. 111/1992, 113/1992, 166/1992, 265/1992, 35/1993), tutte relative alle agevolazioni previste dal Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (legge n. 46/1982), che concernono rispettivamente 25, 108, 93, 113 e 133 imprese destinatarie.

L'intervento dello Stato più importante nel campo sociale è attuato attraverso lo strumento della Cassa integrazione guadagni (CIG), volto ad ammortizzare l'impatto sociale delle situazioni di crisi aziendale, attraverso la corresponsione dell'integrazione salariale. La materia, già regolata dall'art. 2 della legge n. 675/1977, trova ora compiuta disciplina nella legge n. 223/1991.

Dispone questa legge che il trattamento straordinario di integrazione salariale è concesso con decreto del Ministro del lavoro, previa approvazione da parte del CIPI del programma di ristrutturazione, presentato dall'impresa e tendente a fronteggiare le conseguenze sul piano sociale delle difficoltà aziendali.

Al CIPI sono inoltre demandati l'accertamento dello stato di crisi occupazionale e della sussistenza della causa di intervento della CIG (art. 2 legge n. 675/1977), il parere sul modello del programma stabilito dal Ministro del lavoro (art. 2 legge n. 223/1991); la concessione delle proroghe dei programmi di ristrutturazione; la fissazione dei criteri, sentito il Comitato tecnico previsto dall'art. 19 della legge n. 41/1986, per l'individuazione dei casi di crisi aziendale; la determinazione delle condizioni e modalità per il superamento del limite temporale del trattamento straordinario di integrazione salariale; l'approvazione delle modifiche dei programmi di ristrutturazione quando i lavoratori interessati sono superiori a cento unità.

Altri interventi del CIPI di politica sociale, minoritari rispetto a quelli prima esaminati, sono stati effettuati ai sensi delle leggi n. 501/1977 (trattamento straordinario di integrazione salariale nei territori meridionali), n. 537/1981 (riduzione del tasso di interesse di dilazione per la regolarizzazione dei debiti contributivi), n. 49/1985 (concessione di contributi a cooperative costituite tra dipendenti provenienti da aziende in crisi), n. 221/1990 e 460/1992 (iniziative per favorire i processi di ristrutturazione del comparto minerario) e n. 169/1991 (trattamento speciale di disoccupazione ai lavoratori edili licenziati).

Quanto alla natura degli atti, la quasi totalità delle delibere CIPI (286 su 298) ha riguardato l'attività amministrativa; con preferenza degli atti procedurali (pareri, accertamenti, ecc.) rispetto ai provvedimenti (218 contro 68). Gli atti di programmazione hanno avuto ad oggetto la revoca d'un contratto di impresa e l'approvazione di contratti di programma.

3.3 Il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR)

L'ordinamento del credito è retto da tre organi: il CICR, il Ministro del tesoro e la Banca d'Italia.

Il CICR costituisce il vertice dell'organizzazione del settore ed ha poteri di indirizzo, normativi ed amministrativi.

In base al D.P.R. n. 626/1968, doveva attenersi alle direttive generali del CIPE «per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni, in conformità alle linee di sviluppo fissate dal programma economico nazionale». Più che ad una subordinazione del CICR al CIPE, la norma era volta a garantire l'armonizzazione della politica del credito agli indirizzi di programmazione generale. Era quindi da escludere una competenza specifica del CIPE in materia di credito. Tanto più che le direttive generali di cui s'è detto dovevano essere emanate dal CIPE in sede di definizione «delle linee generali di impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato», attribuzione venuta meno con la riforma della decisione di bilancio, introdotta dalla legge n. 362/1988. Opportunamente, la norma è stata quindi recentemente abrogata (art. 1 legge n. 35/1992).

Il Ministro del tesoro è il responsabile politico del settore, anche in ragione del suo ruolo di Presidente del CICR. Oltre alle funzioni proprie, di natura amministrativa e sanzionatoria, ha il potere di sostituire, in caso di urgenza, il CICR, nell'adozione dei provvedimenti previsti dalla legge bancaria (art. 14 R.D.L. n. 375/1936), dandone comunicazione al Comitato nella sua prima adunanza.

Questo potere di surrogazione è stato ampliato dall'art. 6 del D.L.vo n. 691/1947, che abilita il Ministro del tesoro a intervenire, con propri decreti, in materia di risparmio e credito, nonchè di vigilanza e controllo sugli enti indicati dall'art. 1 della legge bancaria, «sentito - ove non ricorrano particolari ragioni di urgenza - il Comitato interministeriale».

Quanto alla Banca d'Italia, bisogna distinguere le competenze demandate all'ente, quale organismo di vigilanza (più correttamente: quale titolare dell'organo di vigilanza dello Stato, identificato all'origine nell'Ispettorato del credito, nelle cui funzioni è poi subentrata la Banca d'Italia) da quelle spettanti al Governatore.

Le competenze della Banca d'Italia-organo di vigilanza hanno natura normativa («istruzioni») alle aziende di credito, in conformità, in talune ipotesi, alle deliberazioni del CICR), amministrativa (approvazioni, autorizzazioni, ordini, ecc.) e sanzionatoria (irrogazione di pene pecuniarie per violazione delle norme interne da parte degli appartenenti all'ordinamento sezionale). La Banca d'Italia infine esplica attività istruttoria quale supporto tecnico del CICR.

Nell'ambito dei poteri di vigilanza, alcuni provvedimenti sono di competenza esclusiva del Governatore. I più importanti riguardano le nomine di commissari e dei membri di sorveglianza nelle ipotesi di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa (per il 1992, v. G.U. n. 37, 55, 56, ecc.), le autorizzazioni di conferimenti e convenzioni di cui all'art. 33 della legge bancaria (G.U. 83, 199 e 242 del 1992) e i provvedimenti sanzionatori (art. 90 e 91 legge bancaria).

Il CICR è stato istituito con il citato D.L.vo C.P.S. del 1947, e la sua permanenza è garantita dall'art. 7 della legge n. 400/1988, che lo ha sottratto alla direttiva di riduzione e riordino dei Comitati interministeriali, oggetto della delega al Governo (che, come s'è detto, non è stata esercitata).

Ne fanno parte il Ministro del tesoro, che lo presiede, e i Ministri dei lavori pubblici, dell'agricoltura, dell'industria, del commercio con l'estero, del bilancio, delle politiche CEE, nonché due rappresentanti della Regione siciliana, allorchè si trattino argomenti di suo interesse, ed, eventualmente, il Ministro Presidente del CIP. Partecipano ai lavori del Comitato, senza diritto al voto, il Governatore della banca d'Italia e il Direttore Generale del tesoro, che vi svolge le funzioni di segretario. L'attività di segreteria è svolta da un apposito ufficio, costituito con il prevalente contributo del personale tecnico della Banca d'Italia e posto alle dipendenze del Segretario.

Tra i membri del CICR, il Ministro del tesoro ha una posizione di particolare rilievo per il suo triplice ruolo di: presidente del Comitato, organo politico-amministrativo titolare di competenze proprie e «sostituto» del CICR in caso di urgenza.

Di questa preminenza si ha riscontro univoco nell'attività relativa al 1992. Tutti i provvedimenti qui presi in considerazione promanano infatti dal Ministro del tesoro. Complessivamente sono state adottate 215 decisioni, di cui 189 classificate (v. tabelle 1 e 2) sulla base dei testi pubblicati in Gazzetta ufficiale (101) o delle informazioni fornite dall'Ufficio di Segreteria del CICR (88).

I provvedimenti esaminati sono così disaggregati per sub-settori («rubriche»): 1 questione di carattere generale (direttiva per l'applicazione della legge n. 154/1992, sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari); 68 progetti di ristrutturazione degli istituti di credito, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 218/1990; 32 rinnovi di cariche amministrative e sindacali; 56 autorizzazioni a funzionari pubblici ad accettare cariche di amministratori e direttori (art. 9, comma 1, legge bancaria); 18 modifiche statutarie; 9 provvedimenti in materia di amministrazione straordinaria; 5 «varie» (autorizzazioni all'emissione di assegni circolari e a donazioni).

A questi 189 provvedimenti vanno aggiunti altri 26 non classificati (concernenti questioni generali e varie), per un totale di 215, tutti, come s'è detto, emessi dal Ministro del tesoro. E ciò costituisce certo un'anomalia del sistema, in quanto la competenza del Comitato interministeriale è surrogabile dal Ministro del tesoro solo in situazioni di urgenza, e non già sistematicamente, in conseguenza della sua mancata convocazione.

Solo negli ultimi mesi del 1992, il CICR, dopo un lungo periodo di inattività è tornato a riunirsi (sedute del 23 e 30 ottobre e 10, 23 e 30 dicembre). Non si dispone di informazioni dirette, giacchè le deliberazioni del CICR di regola non sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale (per un'eccezione, si v. la G.U. n. 117 del 21.5.1993), ma sul «Bollettino della Banca d'Italia - Vigilanza delle Aziende di credito» (art. 105 legge bancaria), il cui fascicolo relativo al trimestre ottobre-dicembre 1992, periodo di riferimento delle deliberazioni, è in corso di stampa.

Dagli ordini del giorno delle 5 sedute prima ricordate, risulta che sono state portate all'esame del CICR, tra l'altro, 147 provvedimenti di rinnovo di cariche amministrative, 175 proposte di sanzioni amministrative e 17 richieste di autorizzazioni all'accettazione di cariche pubbliche.

3.4 Il Comitato interministeriale dei prezzi (CIP)

Il CIP è il più antico tra i Comitati interministeriali (essendo stato istituito con D.L.vo Lgt. n. 347/1944), dai quali si differenzia per le seguenti caratteristiche organizzative: ha composizione rigida (ossia predeterminata dalla legge) e mista (ne fanno parte, oltre ai ministri, tre esperti), può agire in caso di urgenza attraverso un sottocomitato (Giunta), è supportato da un organismo tecnico (Commissione centrale prezzi), ha un'articolazione decentrata (Comitati provinciali prezzi-C.P.P.).

È presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che, di fatto ne delega l'esercizio al Ministro dell'industria. Gli altri componenti sono, oltre gli esperti di cui si è detto, i Ministri del tesoro, delle finanze, dell'agricoltura, dei trasporti, dei lavori pubblici, del lavoro, del commercio con l'estero e del bilancio (D. L.vo Lgt. n. 363/1946).

Il CIP ha una competenza generale nel settore della disciplina dei prezzi (D.L.vo C.P.S. n. 896/1947). Esercita detta competenza, che ha natura amministrativa, sulla base delle direttive del CIPE, concernenti la determinazione dei settori economici e delle categorie di beni e servizi oggetto di regolazione dei prezzi (D.P.R. n. 626/1968). Dal canto suo, il CIP ha facoltà di impartire direttive ai C.P.P.

Gli strumenti di intervento del CIP sono il regime dei prezzi amministrati, che consiste nella determinazione autoritativa dei prezzi di alcuni beni e servizi stabiliti dal CIPE; l'istituto della sorveglianza dei prezzi, che, secondo una delibera del CIPE del 1974, si sarebbe dovuto tradurre in un'attività ricognitiva (richieste di informazioni, ispezioni, indagini, consultazioni con gli operatori) sulla dinamica dei prezzi di alcuni prodotti, ma che ha invece assunto col tempo forme di controllo, sia pure affievolite; le Casse di conguaglio (D.L. n. 98/1948), che, concepite all'origine come meccanismi di perequazione, comportanti la fissazione di un prezzo unico di beni prodotti a costi differenziati, si sono trasformate poi in mezzi di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità agevolative (si v. in argomento il capitolo XXXIII del volume II).

Nel 1992 sono stati emessi nel settore 28 provvedimenti: 7 dal CIP, 17 dalla Giunta e 4 dal Ministro dell'industria (che, nella qualità di Presidente del CIP, è titolare di compiti rilevanti: può emanare norme esecutive di deliberazioni, nominare ispettori dei costi, irrogare sanzioni, ecc.).

I provvedimenti hanno riguardato la determinazione dei prezzi dei medicinali; il rimborso di oneri straordinari all'E.N.E.L., in attuazione del Piano energetico nazionale (legge n. 9/1991), a carico della Cassa conguaglio per il settore elettrico; la fissazione di tariffe (assicurazione della responsabilità civile, telefoni, imprese elettriche); la determinazione dei prezzi dell'energia elettrica, dei sovrapprezzi termici e del gasolio; la rete di distribuzione carburanti: il rimborso ai gestori del servizio dei fondi affluiti alla Cassa conguaglio per il settore telefonico.

La censura più grave mossa tradizionalmente al CIP attiene alle sue disfunzioni organizzative, che si ripercuotono negativamente sulla qualità delle decisioni.

Si fa riferimento alla mancanza di un idoneo organo tecnico, deputato all'istruttoria. La legge istitutiva del 1944, su questo punto mai modificata, nonostante le ricorrenti critiche, si limita a prevedere le funzioni del Segretario del Comitato, demandando l'attività istruttoria alla Commissione centrale prezzi. Questo organo non è però in grado di svolgere un'attività istruttoria complessa e delicata, qual è quella richiesta dalla normativa in esame, per tre ragioni: è una struttura collegiale, che opera in modo intermittente (laddove per questo tipo di attività è più rispondente una struttura burocratica); ha vastissima composizione (oltre trenta membri: v. art. 2 D.L.vo Lgt. n. 347/1944, art. 2 D.L.vo Lgt. n. 363/1946, art. 5 D.L.vo C.P.S. n. 896/1947), per cui è scarsamente efficiente; è una istanza corporativa, espressione degli interessi privati coinvolti dalle decisioni del Comitato, sicché non dà garanzie di obiettività nella valutazione dei dati e conseguente elaborazione delle proposte al CIP.

Di fatto, l'attività istruttoria è stata sin qui espletata dalla Segreteria generale del Comitato, della quale sono stati stabiliti, con decreti ministeriali del 1964, organizzazione e procedure. Ma non, neanche in

sede amministrativa, compiti, dotazione organica (vi è assegnato quasi esclusivamente personale comandato) e mezzi finanziari. Il modello organizzativo della Segreteria — più che una tecno-struttura opportunamente tarata, provvista cioè di personale adeguato numericamente e qualificato professionalmente, per lo svolgimento ottimale delle funzioni istruttorie — è quindi quello di un gruppo di lavoro informale e di dimensionamento variabile.

Ciò naturalmente condiziona l'esercizio delle funzioni del CIP, che decide sulla base di valutazioni prive della necessaria ponderazione e neutralità.

Ma è la stessa determinazione pubblica dei prezzi, affidata al CIP, che oggi va ripensata in radice. Si tratta di uno strumento, nato negli anni '30, che è stato rimaneggiato nell'immediato dopoguerra per fronteggiare obiettivi contingenti di controllo di prezzi, salari e stipendi e che la crisi petrolifera dei primi anni '70 ha rilanciato come misura anticongiunturale, volta a contrastare l'ascesa dei prezzi.

Questo obiettivo antiflazionistico della politica di regolazione dei prezzi è stato ridefinito dall'art. 17 della legge n. 41/1986, che ha affidato al CIP il compito di utilizzare la manovra dei prezzi per contenere il tasso di inflazione entro il limite massimo fissato per ciascun anno dalla Relazione previsionale e programmatica.

Oggi, tuttavia, la politica dei prezzi deve tener conto dei vincoli derivanti dal quasi realizzato mercato unico europeo («spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»: art. 8-A CEE), vincoli che l'art. 3-A del Trattato di Maastricht ha reso più stringenti, e dei principi sulla tutela della concorrenza e del mercato, affidata all'Autorità anti-trust, istituita dalla legge n. 287/1990.

La politica dei prezzi dovrà in prospettiva saper coniugare quindi l'obiettivo fondamentale della stabilità con i principi dell'economia di mercato e della libera concorrenza.

Di questa auspicata evoluzione della manovra dei prezzi ci sono state nel 1992 prime importanti manifestazioni con la completa liberalizzazione dei prezzi dei detersivi, disposta dal CIPE con delibera del 25 marzo 1992, e con la sospensione, in via sperimentale, del regime della sorveglianza dei prezzi delle carni bovine fresche.

Quest'ultima decisione, patrocinata dal Protocollo Governo-Parti sociali del luglio 1992 sulla politica dei redditi, è stata presa dal CIP con delibera del 12 novembre (G.U. n. 270/1992) e intende avviare un processo di autoregolamentazione, demandato alle categorie interessate (sindacati, imprese, consumatori), per restituire al libero mercato la formazione dei prezzi.

La decisione del CIP era stata preceduta dalla costituzione, con decreti del Ministro dell'industria, emessi nel mese di settembre (G.U. 219 e 227 del 1992), dell'Osservatorio per i prezzi, consistente in un programma di monitoraggio dei prezzi al consumo, affidato alla Segreteria generale, che dovrà segnalare eventuali fenomeni speculativi al CIP, il quale, all'occorrenza, investirà della questione il CIPE, dandone comunicazione, per quanto di competenza, al Ministero delle finanze e alla Guardia di finanza.

3.5 Il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES)

Il CIPES è stato costituito, nell'ambito del CIPE, dalla legge n. 227/1977, con la missione di coordinare «le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero». L'evoluzione delle attribuzioni del Comitato ha subito nel tempo un andamento sinusoidale. Che ha inizio con una ampia fase ascendente, costituita dalla legge n. 38/1979, la quale demanda al CIPES il compito di formulare gli indirizzi della cooperazione allo sviluppo «nella visione di una politica unitaria e globale del settore, coordinata con la politica economica estera e con gli obiettivi della cooperazione economica internazionale»; dalla legge n. 752/1982, sulla base della quale il Ministro dell'industria concede contributi finalizzati a stimolare la ricerca mineraria all'estero, previa delibera del CIPES; dalla legge n. 73/1985, attribuitiva al Comitato della competenza a determinare gli interventi volti a fronteggiare situazioni di

emergenza endemica o di alti tassi di mortalità, e infine dalla legge n. 183/1977, che conferma l'obbligo del CIPES di conformarsi alle direttive del CIPE in materia di coordinamento della politica economica generale con le politiche comunitarie.

La curva discendente è stata tracciata dalla legge n. 49/1987, abrogativa delle leggi n. 38/1979 e n. 73/1985, che ha privato il CIPES della sua area di attribuzioni in materia di cooperazione allo sviluppo, trasferendola al Ministero degli affari esteri, nel cui ambito opera il CICS.

Recentemente, la legge n. 212/1992, che disciplina la collaborazione con i Paesi dell'est, ha impresso una nuova fase espansiva alle competenze del CIPES, attribuendogli il compito di formulare gli indirizzi generali della politica nel settore e di approvare un programma organico di cooperazione con ciascuno dei Paesi in questione.

A seguito di questa legge il Comitato interministeriale presenta due composizioni: una, ristretta, fissata dalla legge istitutiva (Ministri del bilancio, degli affari esteri, del tesoro, dell'agricoltura, dell'industria e del commercio con l'estero); l'altra, allargata (ai Ministri della sanità, dell'università e dell'ambiente), per le questioni attinenti alla collaborazione con i Paesi dell'est (citata legge n. 212/1992).

A differenza della abrogata legge n. 38/1979, che per le decisioni del Comitato nelle materie dalla stessa previste, affidava la presidenza per delega (dal Presidente del Consiglio) al Ministro degli esteri, anziché, secondo la formula comune a tutti i Comitati settoriali del '77, al Ministro del bilancio, nulla dice in argomento la nuova legge. La quale, tuttavia, sottolinea il ruolo di preminenza del Ministro degli esteri, riconoscendogli potere (sia pure non esclusivo) di proposta.

Da quando esiste, il CIPES, ha adottato 60 deliberazioni, 4 delle quali nel 1992: una direttiva per l'applicazione della legge n. 212/1992, due autorizzazioni alla Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE) per gli interventi di competenza e un atto organizzativo (costituzione di un gruppo di analisi e concertazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per esaminare il quadro attuale della politica nazionale di sostegno alle esportazioni).

3.6 Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS)

Si è avuto modo di rilevare che la legge n. 49/1987 riserva la politica della cooperazione allo sviluppo all'esclusiva competenza del Ministero degli affari esteri (art. 3), attribuendo la determinazione degli indirizzi generali nel settore e la fissazione delle priorità (per aree geografiche, settori e strumenti di intervento) al CICS, «presieduto dal Ministro degli affari esteri, per delega del Presidente del Consiglio dei Ministri» e composto dai Ministri del bilancio, del tesoro e del commercio con l'estero.

Come tutti gli altri Comitati di settore, successivi alla legge n. 48/1967, il CICS è costituito nell'ambito del CIPE. E, come questo, ha una composizione integrabile con altri Ministri interessati (art. 1, comma 4, legge n. 49) e, secondo il DPCM del 20 giugno 1987, con funzionari ed esperti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), invitati di volta in volta dal Presidente. Questo stesso DPCM ha affidato il servizio di segreteria del CICS ad un apposito ufficio della citata DGCS, composto da personale «in numero adeguato».

Nell'articolato disegno organizzativo della cooperazione allo sviluppo (CICS, Ministro, Comitato direzionale, Comitato consultivo, DGCS, Unità tecnica centrale, Unità tecniche locali, Fondo speciale, Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale, Banca dati, Istituto agronomico d'Oltremare), il Comitato direzionale (CD) occupa un posto di rilievo.

Si tratta di un organo, presieduto dal Ministro o dal Sottosegretario, di cui fanno parte i rappresentanti, del massimo livello, delle Amministrazioni presenti nel CICS, nonché i Direttori generali del Ministero degli esteri e del Mediocredito.

Il CD definisce le direttive per l'attuazione degli indirizzi programmatici stabiliti dal CICS e delibera la programmazione annuale delle attività. I due organi - Comitato interministeriale e Comitato direzionale - nonostante il loro diverso rango, politico il primo, amministrativo il secondo, sono in una posizione di contiguità, essendo affidato al CD il compito di completare, specificandone la trama, l'ordito programmatico abbozzato dal CICS. Per queste ragioni saranno qui prese in considerazione le deliberazioni oltre che del CICS, anche del CD.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel 1992, il Comitato interministeriale ha tenuto quattro riunioni, adottando complessivamente 99 delibere. Considerato che una riunione è stata interamente dedicata all'approvazione della relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1991, risulta una media di 33 decisioni per seduta.

In base alla natura degli atti (Cfr. tabella 1) le 99 delibere del CICS sono così suddivise: 2 direttive, 7 atti di contenuto finanziario e 90 atti di gestione.

Le direttive riguardano i criteri di utilizzazione dei crediti di aiuto (delibera n. 3/1992) e il coordinamento delle leggi n. 49/1987 e n. 212/1992 con riguardo alle aree geografiche di applicazione (delibera n. 44/1992).

Tra le decisioni finanziarie, vanno menzionate le delibere nn. 1, 2 e 85 con le quali sono state prelevate dal cap. 9005 dello stato di previsione del Ministero del tesoro somme rispettivamente per 960, 465 e 955 miliardi per incrementare i capitoli di spesa relativi alla «cooperazione».

Oltre il 90% delle deliberazioni del CICS ha natura amministrativa. Si tratta nella quasi totalità dei casi di finanziamenti di iniziative. I più rilevanti sono quelli relativi all'Argentina (174 milioni di Ecu, + 34,5 milioni di dollari + 28 miliardi di lire), alla Cina (45,5 + 69,9 + 39,2 milioni di dollari), all'Indonesia (35 miliardi di lire + 70,5 milioni di dollari), alla Tunisia (30 milioni di dollari + 59 miliardi di lire) e all'Algeria (4 + 8 + 40 + 24 + 4 miliardi di lire).

Anche le deliberazioni del Comitato direzionale riguardano prevalentemente provvedimenti approvativi di finanziamenti (213 su 257). Le iniziative più significative (superiori a 10 miliardi) concernono l'Etiopia, Gibuti, il Madagascar, il Bangladesh, la Giordania, l'Egitto, l'Angola, l'Etiopia, la Tanzania, lo Zambia, la Cambogia, il Senegal, la Tunisia, il Kenya e il Mozambico. Le delibere 1992 del CD hanno attivato finanziamenti dell'ordine di 1.000 miliardi di lire.

3.7 Il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET)

Il CIPET è il più recente dei Comitati interministeriali, essendo stato costituito, «in attesa della legge di riforma dei Ministeri e nel quadro delle previsioni di riordino» di cui al citato art. 7 della legge n. 400/1988, dalla legge n. 186/1991.

Come gli altri Comitati interministeriali creati nel 1977, è presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro del bilancio. Gli altri componenti sono i Ministri dei trasporti, dei lavori pubblici, della marina mercantile, dell'ambiente e delle aree urbane. Analogamente al CIPE, nel cui ambito, secondo la formula di rito, è costituito, ha composizione elastica, essendo integrabile con gli altri Ministri interessati, nonché con i Presidenti delle Regioni, che non hanno però diritto a voto.

Un aspetto organizzativo degno di nota attiene all'attività di segreteria che coinvolge tre strutture. Le funzioni istruttorie tecniche (raccolta, analisi, elaborazione dei dati, studi, proposte) sono demandate al Segretariato, composto di 50 unità (di cui 15 esperti, 10 dirigenti e 25 funzionari) e articolato in uffici (affari generali, studi e ricerche, coordinamento e programmazione, valutazione di piani e programmi). Il Segretariato collabora con gli uffici della Segreteria generale della programmazione del Ministero del bilancio «per tutto ciò che concerne l'istruttoria, la formulazione e la valutazione dell'attività di programmazione» (art. 1 D.P.R. 21.2.1992, n. 315, in G.U. n. 142/1992) e con la Direzione generale per l'attuazione della programmazione (dello stesso Ministero), che svolge i compiti di ordine amministrativo (convocazione del CIPET, gestione delle sedute, verbalizzazione).

Il Comitato, nel rispetto delle competenze attribuite al Consiglio dei ministri e al CIPE, svolge funzioni di programmazione e indirizzo, attraverso direttive per raccordare la programmazione di settore con la programmazione generale, coordinare le azioni delle varie amministrazioni, definire gli schemi di convenzioni relativi ai progetti integrati in materia di trasporto, armonizzare i criteri di analisi ed elaborazione dei dati statistici necessari per la predisposizione del conto nazionale trasporti.

Il CIPET ha cominciato ad operare concretamente nel 1992, nel corso del quale ha tenuto tre sedute, adottando 12 deliberazioni. Delle quali vanno menzionate quelle concernenti le direttive per l'elaborazione del programma di interventi nel settore del trasporto rapido di massa di cui alla legge n. 211/1992 (deli-

bera del 31 marzo, modificata con delibera del 18 maggio) e il programma-quadro degli interporti (delibere del 31 marzo e 18 maggio), il quale dovrà essere sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti, ad una speciale istruttoria affidata ad una commissione interministeriale ed alla approvazione definitiva da parte dello stesso Comitato.

4. Analisi settoriale

La *tabella 2* espone la ripartizione delle delibere dei vari Comitati interministeriali per settori di intervento. Sono stati individuati venti settori. Di regola, il termine designa propriamente ambiti di attività economica: agricoltura, pesca, commercio, trasporto, turismo, sanità, ecc. In altri casi è utilizzato per indicare politiche (sociali, incentivanti, dei prezzi, del credito) o tipologie di azioni (ad esempio: contrattazione programmata oppure attività di ricostruzione di zone disastrose da calamità naturali) o anche figure soggettive (enti pubblici economici). Si è ritenuto di estendere lo spettro semantico del termine per una migliore intelligenza delle decisioni dei Comitati interministeriali.

Il settore privilegiato è quello delle politiche sociali con 210 delibere (su 736), quasi tutte emesse dal CIPI. Di esse sono state illustrate le varie tipologie nel precedente paragrafo 3.2. Seguono per numerosità di delibere: la disciplina del credito (189 provvedimenti emanati dal Ministro del tesoro con procedura di urgenza, ai quali vanno aggiunte circa 340 delibere del CICR non ancora pubblicate), il commercio estero e cooperazione allo sviluppo (4 delibere del CIPES e 99 del CICS, alle quali ultime vanno sommate altre 257 delibere del CD) e le agevolazioni produttive (100 delibere, di cui 97 del CIPI). Un settore, non molto inciso da un punto di vista quantitativo, ma significativo per la sua rilevanza finanziaria è la sanità (22 delibere adottate dal CIPE).

5. Analisi tipologica

Dal punto di vista della natura degli atti, le delibere dei Comitati interministeriali possono essere organizzate in tre aree: di indirizzo, normativo e gestionale.

L'area di indirizzo, risultante dall'aggregazione degli atti di programmazione, delle direttive e degli atti a contenuto finanziario, rappresenta il 14% dell'attività complessiva (103 su 736).

Gli atti programmatori sono stati complessivamente 20: di cui 11 del CIPE, 4 del CIPI e 5 del CIPET. In realtà le delibere di un qualche rilievo programmatico sono solamente due: quella sulla delocalizzazione degli impianti siderurgici, adottata dal CIPE il 31 gennaio, e quella del CIPET del 31 marzo, concernente il piano quinquennale degli interporti. Della prima si è già rilevato che è carente sotto i profili normativo, istruttorio e finanziario; della seconda si è evidenziata la natura di atto prodromico, che dovrà trovare specificazione in un'ulteriore decisione del Comitato.

In tutti gli altri casi si tratta di programmi specialistici elaborati da altri soggetti o di mere rettifiche di precedenti delibere, (v. precedente paragrafo 3.1., relativo al CIPE) oppure di contratti di programma con gruppi industriali approvati dal CIPI o, infine con riferimento al CIPET, di studi.

Le direttive sono state 24, emesse da tutti i Comitati, salvo il CICR. Particolarmente importante quella del CIPE relativa alla liberalizzazione dei prezzi dei detersivi, quale avvio di una nuova politica nel settore.

Gli atti di ripartizione dei fondi hanno costituito il nucleo più importante dell'attività di indirizzo relativa al 1992, non tanto sul piano quantitativo (59 delibere, pari al 57,28% degli atti di indirizzo), quanto perchè hanno rappresentato le decisioni programmatiche più significative. I settori interessati sono stati la sanità e quelli alimentati da finanziamenti comunitari (agricoltura, attività industriali, politiche sociali).

L'attività normativa di carattere generale è molto esigua: appena 6 delibere di cui 4 del CIPE. Più numerosi i provvedimenti del CICR, che però hanno effetto solo all'interno dell'ordinamento sezionale del credito e sono quindi, ai fini che qui interessano, meno significative.

Indipendentemente dall'esatta quantificazione di questo tipo di atti (che presenta margini di approssimazione per la difficoltà di distinguere gli atti normativi dagli atti amministrativi generali), c'è il problema della loro sottoposizione alle regole poste dall'art. 17 della legge n. 400/1988.

Resta da dire dell'attività di gestione, costituita dai provvedimenti amministrativi, atti organizzativi e atti procedurali (pareri, prese d'atto, inviti, accertamenti, ecc.). Si tratta di un'area estesissima, che incide in ragione dell'82,60%: 608 su 736 delibere. La percentuale di incidenza sale all'87,7%, se si tiene conto delle deliberazioni adottate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, e aumenta ulteriormente, se si calcolano i 340 (probabilmente anche più numerosi) provvedimenti del CICR (adottati ma non pubblicati), e, ancora, se si considera che molte delibere del CIPI riguardano destinatari plurimi, in qualche caso dell'ordine di centinaia di unità. La conclusione è incontrovertibile: i Comitati interministeriali svolgono in misura assolutamente preponderante compiti di amministrazione attiva.

6. Analisi morfologica

In questo paragrafo si cerca di enucleare dal processo formativo delle deliberazioni alcune costanti per desumere l'effettivo ruolo dei Comitati nell'iter decisionale. Se cioè si determinino autonomamente oppure se svolgano funzioni di ratifica rispetto a decisioni già confezionate dal Ministro proponente.

L'analisi è stata condotta sulla base di elementi formali, contenuti nelle delibere. Che sono state esaminate sotto i profili dell'istruttoria tecnica, della proposta, dei concerti e del relativo sostrato socio-economico.

Dall'esame emerge che non si è mai verificato un caso di difformità, sia pure parziale, della decisione finale rispetto alla proposta, così come non si registrano valutazioni dissonanti tra le varie volizioni della fase istruttoria (proposte tecniche, pareri, concerti, ecc.) imputabili ai Ministri e la determinazione conclusiva assunta dal Comitato.

Un indizio del fatto che i Comitati interministeriali si limitano a formalizzare decisioni predeterminate si può rinvenire in alcune delibere (G.U. n. 177 e 306 del 1992), con cui il CIP menziona (nelle premesse) l'intesa con il Ministro del tesoro, mostrando così di considerare l'acquisizione del consenso di tale Ministro come precedente ed esterna alla fase decisoria, cui egli formalmente partecipa, facendo parte del Comitato.

Un altro indicatore si ravvisa nel modo con cui sono apposte le condizioni alle decisioni. Esse concernono di regola adempimenti futuri la cui verifica è rimessa a soggetti diversi dai Comitati.

È ancora da notare che nessuna delibera contiene nelle premesse i dati economici, sociali e tecnici presi a base delle decisioni. Analogamente, vi sono assenti considerazioni sugli interessi in gioco e sugli obiettivi perseguiti.

Le deliberazioni sono infine prive di statuizioni circa il monitoraggio dell'attuazione delle decisioni. Vi fanno eccezione solo le delibere relative ad azioni cofinanziate dalla Comunità europea (si noti nella tabella 3: l'allineamento costante tra la normativa di riferimento, costituita dalla legge n. 183/87, il collegamento CEE, e la previsione del monitoraggio), in ottemperanza delle prescrizioni della normativa comunitaria.

Prescrizioni, quelle della prassi comunitaria, che finalizzano il monitoraggio all'informativa, attraverso periodiche relazioni, dei risultati delle azioni all'autorità decidente, affinché questa sia in grado di mettere a punto le necessarie modifiche per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Di questa prassi non c'è traccia nelle delibere dei Comitati interministeriali, che si limitano ad omologare singole precostituite decisioni ministeriali, in una logica atomistica, senza conoscere i risultati delle precedenti azioni e senza richiedere informazioni sull'attuazione delle azioni future.

7. Il controllo

Le delibere dei Comitati interministeriali non sono mai state sottoposte al controllo della Corte dei conti quali atti autonomi. E ciò nonostante che alcuni Comitati, come il CIP, svolgano esclusivamente

funzioni amministrative e che, comunque, tutti i Comitati, non escluso il CIPE, adottino provvedimenti amministrativi, riconducibili, quanto al loro contenuto, ai tipi di atti soggetti da sempre al visto della Corte.

La sottrazione al controllo esterno delle deliberazioni dei Comitati interministeriali si suole giustificare con la considerazione che le stesse costituiscono atti procedimentali che assumono rilevanza con l'adozione dei provvedimenti ministeriali, conclusivi dei procedimenti, nei quali esse sono trasfuse. Donde le loro conoscibilità in sede di controllo dei provvedimenti finali, come atti presupposti.

Se sul piano concettuale questa costruzione non è immune da critiche, per il rilievo che nel caso in esame si tratta di vere decisioni, aventi diretta rilevanza esterna, e in quanto tali pacificamente impugnabili davanti al giudice amministrativo, limitandosi il provvedimento finale del Ministro di riferimento a svolgere un ruolo di esternazione formale, resta il fatto che sul piano concreto l'esercizio diretto del controllo su queste deliberazioni trova ostacoli tecnici, connessi all'assunzione degli impegni, atteso che l'articolazione amministrativa del bilancio è modellata sull'organizzazione ministeriale.

E tuttavia, pur in presenza di siffatti vincoli il sistema tradizionale del controllo ha potenzialità che dovranno essere sfruttate appieno. Ci si riferisce all'esigenza che dette delibere in sede di controllo siano assunte non come referenti, parametri, atti-fonte, alla cui stregua valutare il provvedimento finale, ma come atti oggetto di controllo, da riscontrare sulla base della normativa primaria e secondaria, dei documenti di programmazione o, ancora, in mancanza di un puntuale quadro di riferimento, secondo principi razionali di efficacia, di efficienza e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Il recente decreto-legge n. 143/1993, nel rimodellare il controllo esterno, ha esplicitamente previsto la sottoposizione al controllo della Corte delle deliberazioni dei Comitati interministeriali di riparto dei fondi. Probabilmente una lettura approfondita della nuova normativa consentirebbe di estendere l'area del controllo al di là del dato letterale. Ma per fare questo esercizio è bene attendere il testo definitivo del provvedimento legislativo.

8. Conclusioni

L'istituzione di Comitati interministeriali risponde ad esigenze apprezzabili, quali quelle di affidare alcune decisioni governative a organi ristretti e specializzati, decongestionando il Consiglio dei ministri, e di coordinare l'attività dei vari Ministeri, specie dove, come in Italia, sono in numero eccessivo.

D'altra parte l'esperienza dei Comitati di ministri è presente anche in altri ordinamenti. Le critiche non riguardano quindi la modellistica organizzativa in astratto, ma le loro carenze strutturali e funzionali concrete. In particolare:

a) la loro ridondanza, sotto il duplice profilo della loro proliferazione (sette Comitati, senza contare quelli non economici - Autorità dell'adriatico, Comitato dei ministri per la difesa del suolo, ecc. - e quelli non previsti da leggi) e della ampia composizione (il CIPE è quasi un doppiopone del Consiglio dei ministri);

b) la «duplicazione e sovrapposizione di competenze» (così l'art. 7 della legge n. 400/1988), con particolare riguardo ai rapporti CICS-CIPES;

c) la mancanza di coordinamento tra i Comitati interministeriali e il Consiglio dei ministri, in conseguenza dell'esercizio della Presidenza da parte di Ministri;

d) la contrazione dell'attività di indirizzo, cui fa riscontro una marcata espansione dell'attività di amministrazione attiva, che degrada, talvolta, in banali adempimenti di routine, quali la rettifica di progetti inclusi in precedenti documenti di programmazione, tanto più incongrui quando a svolgerli è un organo di estesa composizione e di grande peso politico come il CIPE;

e) l'affievolimento del ruolo decisorio, che recede a funzione di ratifica di decisioni ministeriali;

f) l'elusione delle regole procedurali poste a presidio del corretto esercizio di funzioni fondamentali, come la produzione di norme giuridiche e il controllo;

g) la mancata previsione del monitoraggio sull'attuazione delle decisioni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

DELIBERE 1992 DEI COMITATI INTERMINISTERIALI, ANALISI SETTORIALE

SETTORE	CIPE	CIPI	CIRC *	CIP	CIPES	CICS **	CIPET	TOTALE **
1. - Agevolazioni produttive . . .	3	97						100
2. - Agro-alimentare.	18							18
3. - Calamità naturali	7							7
4. - Commercio estero e Co- operazione PVS	—				4	99 (+257)		103 (+257)
5. - Contrattazione program- mata	1							1
6. - Disciplina del credito	—		189					189
7. - Disciplina dei prezzi	1			28				29
8. - Enti pubblici economici . . .	6							6
9. - Energia.	4							4
10. - Infrastrutture.	11							11
11. - Pesca.	1							1
12. - Politiche sociali	9	201						210
13. - Ricerca scientifica	3							3
14. - Ristrutturazione e riconver- sione industriale	1							1
15. - Sanità	22							22
16. - Servizi	1							1
17. - Territorio-ambiente	1							1
18. - Trasporto	2						12	14
19. - Turismo	2							2
20. - Plurisettore	13							13
Totale	106	298	189	28	4	99 (+257)	12	736 (+257)

* I dati riguardano i provvedimenti emessi dal Ministro del Tesoro. Quelli relativi alle deliberazioni del CIRC non sono disponibili.
 ** I dati in parentesi riguardano le deliberazioni adottate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

DELIBERE 1992 DEI COMITATI INTERMINISTERIALI, ANALISI SETTORIALE

	CIPE	CIPi	CIRC *	CIP	CIPES	CICS **	CIPET	TOTALE **
A. - Atto di programmazione . . .	11	4					5	20
B. - Direttiva	10	8		1	1	2	2	24
C. - Atto a contenuto finanziario	51					7	1	59
D. - Atto normativo	4		19				2	25
E. - Provvedimento amministrativo	21	68	138	22	2	88 (+213)		339 (+213)
F. - Atto organizzativo	4		32	3	1	1 (+17)		41 (+17)
G. - Atto procedimentale	5	218		2		1 (+27)	2	228 (+27)
Totale	106	298	189	28	4	99 (+257)	12	736 (+257)

* I dati riguardano i provvedimenti emessi dal Ministro del Tesoro. Quelli relativi alle deliberazioni del CIRC non sono disponibili.

** I dati in parentesi riguardano le deliberazioni adottate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

DELIBERE CIPE 1992

N. ordine	Data	G.U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanz. in miliardi
1	31- 1-1992	38/92	43/91	16	G	SI	—	Industria	—	—	—	—	—
2	31- 1-1992	38/92	752/86	2	C	SI	—	Agric.	—	SI	—	—	—
3	31- 1-1992	42/92	752/86	2	C	—	SI	Agric.	SI	SI	SI	—	3.082,0
4	31- 1-1992	45/92	—	17	A	—	—	—	SI	SI	—	—	—
5	31- 1-1992	46/92	41/86	2	D	—	SI	Industria	—	SI	—	—	—
6	31- 1-1992	49/92 (3)	219/81	3	C	—	—	—	—	—	—	—	970,0
7	31- 1-1992	49/92	183/87	2	C	SI	—	Agric.	—	SI	SI	—	489,3
8	31- 1-1992	51/92	183/87	12	C	SI	SI	Lavoro	SI	SI	SI	SI	905,9
9	31- 1-1992	51/92	183/87	12	C	—	—	Lavoro	—	—	—	—	145,6
10	31- 1-1992	52/92	610/82	2	A	—	—	Agric.	SI	—	SI	—	95,0
11	31- 1-1992	52/92	D.L. 1/92	10	E	—	—	Univers.	—	—	—	—	21,0
12	31- 1-1992	53/92	412/91	15	C	—	SI	Sanità	SI	—	—	—	533,0
13	31- 1-1992	—	67/88	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	—
14	31- 1-1992	—	67/88	10	E	—	—	—	—	—	—	—	—
15	25- 3-1992	—	67/88	10	E	SI	—	Sanità	SI	—	—	—	—
16	25- 3-1992	—	67/88	10	E	SI	—	—	—	—	—	—	—
17	25- 3-1992	78/92	35/92	8	B	—	—	Bilanc.	—	—	SI	—	—
18	25- 3-1992	86/92	237/92	14	D	—	—	Lavoro	—	—	—	—	68,7 (4)
19	31- 1-1992	90/92	219/81	3	B	—	—	Mezz.	—	—	—	—	—
20	31- 1-1992	90/92	D.L. 1/92	18	E	—	—	—	—	—	—	—	12,5
21	31- 1-1992	92/92	31/86	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	4,2

1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.

2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.

3) Delibere pubblicate in sintesi.

4) Finanziamento con mutuo a carico dello Stato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella 3

N. ordine	Data	G.U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanz. in miliardi
22	16- 4-1992	108/92	209/90	2	B	—	—	Agric.	—	—	—	—	—
23	25- 3-1992	110/92	209/90	2	B	—	—	Agric.	SI	—	—	—	—
24	25- 3-1992	110/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	39.370,0
25	25- 3-1992	110/92	219/81	3	C	—	—	Mezz.	—	—	—	—	20,0
26	25- 3-1992	110/92	219/81	3	C	—	—	—	—	—	—	—	128,1
27	25- 3-1992	111/92	183/87	11	C	—	—	Marina M.	SI	—	SI	—	65,0
28	25- 3-1992	111/92	364/87	9	C	—	—	Industria	—	—	SI	—	—
29	25- 3-1992	111/92	DPR 626/88	7	B	—	—	Industria	—	—	—	—	—
30	25- 3-1992	111/92	64/86	5	G	—	—	Mezz.	—	—	—	—	350,0
31	25- 3-1992	112/92	183/87	2	C	SI	—	Agric.	—	SI	SI	—	36,3
32	25- 3-1992	112/92	183/87	12	C	SI	—	Lavoro	—	SI	SI	—	42,0
33	25- 3-1992	113/92	317/91	1	B	—	—	Industria	—	SI	—	—	—
34	31- 3-1992	113/92	35/92	8	B	—	—	Agric.	—	—	—	—	—
35	31- 3-1992	115/92	64/86	18	C	—	—	Mezz.	—	—	—	—	1.200,0
36	25- 3-1992	117/92 (3)	67/88	15	E	—	—	—	SI	—	—	—	218,3 (4)
37	25- 3-1992	117/92 (3)	80/84	20	A	—	—	—	—	—	—	—	—
38	25- 3-1992	117/92 (3)	—	20	E	—	—	—	—	—	—	—	—
39	25- 3-1992	117/92 (3)	64/86	10	A	—	—	—	—	—	—	—	—
40	25- 3-1992	117/92 (3)	752/86	2	G	—	—	—	—	—	—	—	—
41	25- 3-1992	117/92 (3)	—	15	C	—	—	—	—	—	—	—	30,0
42	25- 3-1992	—	752/86	2	F	—	—	—	—	—	—	—	—

1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.
 2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.
 3) Delibere pubblicate in sunto.
 4) Finanziamento con mutuo a carico dello Stato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella 3

N. ordine	Data	G. U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Montoraggio	Finanz. in miliardi
43	25- 3-1992	—	64/86	13	E	—	—	Mezz.	SI	—	—	—	57,4
44	25- 3-1992	—	67/88	10	E	—	—	—	—	—	—	—	—
45	25- 3-1992	124/92	64/86	10	E	—	—	Mezz.	—	—	—	—	—
46	25- 3-1992	124/92	64/86	10	E	—	—	Mezz.	—	—	—	—	—
47	25- 3-1992	125/92	183/87	1	D	—	—	Industria	—	—	SI	—	—
48	25- 3-1992	125/92	183/87	20	C	SI	—	CEE	—	SI	SI	—	—
49	25- 3-1992	125/92	67/88	15	C	—	—	Sanità	—	—	—	—	418,7
50	25- 3-1992	125/92	67/88	15	C	—	—	Sanità	—	—	—	—	14,8
51	25- 3-1992	—	64/86	10	E	—	—	—	—	—	—	—	—
52	12- 6-1992	146/92	35/92	8	B	—	—	Bilancio	—	SI	—	—	—
53	12- 6-1992	146/92	35/92	8	B	—	—	Bilancio	—	SI	—	—	—
54	12- 6-1992	152/92	293/92	12	E	—	—	Lavoro	SI	—	—	—	—
55	12- 6-1992	157/92	183/87	14	C	SI	—	Industria	—	SI	SI	SI	50,8
56	12- 6-1992	157/92	183/87	20	C	SI	—	Industria	—	SI	SI	—	365,1
57	12- 6-1992	157/92	183/87	1	C	SI	—	Industria	—	SI	SI	SI	30,9
58	12- 6-1992	—	67/88	10	E	—	—	—	—	—	—	—	—
59	12- 6-1992	—	752/86	2	F	—	—	—	—	—	—	—	—
60	12- 8-1992	202/92	35/92	8	B	—	—	Bilancio	—	SI	—	—	—
61	12- 8-1992	202/92	33/80	15	C	—	—	Sanità	—	—	SI	—	19.685,0
62	12- 8-1992	214/92	64/86	3	C	—	—	Bilancio	SI	—	—	—	166,0
63	12- 8-1992	218/92	113/92	2	C	—	SI	Agric.	—	—	—	—	5,0

1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.

2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella 3

N. ordine	Data	G.U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Moni-toraggio	Finanz. in miliardi
64	12- 8-1992	218/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	203,3
65	12- 8-1992	218/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	4,0
66	12- 8-1992	219/92	380/91	13	A	—	—	Univers.	SI	—	—	—	380,0
67	12- 8-1992	219/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	112,0
68	12- 8-1992	220/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	13,6
69	12- 8-1992	220/92	445/87	9	A	—	—	Industria	—	—	—	—	298,6
70	12- 8-1992	221/92	183/87	2	C	SI	—	Agric.	—	—	SI	SI	85,7
71	12- 8-1992	221/92	752/86	2	C	—	—	Agric.	—	—	—	—	—
72	12- 8-1992	221/92	183/87	20	C	SI	—	Bilancio	—	—	SI	SI	82,4
73	12- 8-1992	222/92	183/87	13	A	SI	—	Beni Cult.	—	—	SI	—	2,3
74	12- 8-1992	223/92	183/87	20	C	SI	—	Bilancio	—	—	SI	SI	1.819,5
75	12- 8-1992	223/92	183/87	2	C	SI	—	—	—	—	SI	SI	470,0
76	12- 6-1992	224/92	64/86	20	A	—	—	Bilancio	—	—	—	—	—
77	12- 6-1992	224/92	64/86	20	A	—	—	—	—	—	—	—	—
78	13-10-1992	262/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	2,3
79	13-10-1992	262/92	64/86	20	C	—	—	Mezz.	—	—	SI	SI	1.200,0
80	13-10-1992	262/92	33/80	15	C	—	—	Sanità	—	—	—	—	139,0
81	13-10-1992	263/92	33/80	15	C	—	—	Sanità	—	—	—	—	22,4
82	13-10-1992	263/93	10/91	9	E	—	—	Industria	—	—	—	—	22,3
83	13-10-1992	263/92	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	22.827,0
84	13-10-1992	—	293/92	12	G	—	—	—	—	—	—	—	—

1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.

2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella 3

N. ordine	Data	G.U.	Normativa	Settore (1)	Tipologia (2)	Istrutt. tecnica	Parere regioni	Ministro proponente	Condiz. e prescr.	Pluralità di interessi	CEE	Monitoraggio	Finanz. in miliardi
85	20-11-1992	292/92	183/87	12	C	—	—	Lavoro	SI	SI	SI	SI	894,7
86	20-11-1992	—	293/92	12	G	—	—	—	—	—	—	—	—
87	20-11-1992	—	48/87	20	F	—	—	—	—	—	—	—	—
88	20-11-1992	—	219/81	3	C	—	—	—	SI	—	—	—	600,0
89	30-12-1993	7/93	183/87	20	C	SI	—	Bilancio	SI	SI	—	—	—
90	30-12-1993	16/93	183/87	19	C	SI	—	Turismo	—	SI	SI	SI	0,7
91	30-12-1993	16/93	64/86	19	C	—	—	Mezz.	SI	—	—	—	135,0
92	30-12-1993	16/93	183/87	2	C	SI	—	—	—	SI	SI	SI	136,2
93	30-12-1993	16/93	610/82	2	A	—	—	Agric.	SI	—	SI	SI	66,4
94	30-12-1993	17/93	10/91	9	C	—	SI	Industria	—	—	—	—	—
95	30-12-1993	25/93	32/92	3	C	—	—	Bilancio	SI	SI	—	—	3.440,0
96	30-12-1993	28/93	359/92	8	B	—	—	—	—	—	—	—	—
97	30-12-1993	40/93	33/80	15	C	—	SI	Sanità	—	—	—	—	75
98	30-12-1993	40/93	406/92	12	E	—	—	—	—	—	—	—	—
99	30-12-1993	40/93	406/92	12	E	—	—	—	—	—	—	—	—
100	30-12-1993	69/93	67/88	15	E	SI	—	Sanità	—	SI	—	—	22,8(4)
101	30-12-1993	69/93	67/88	15	E	SI	—	—	—	SI	—	—	0,7(4)
102	30-12-1993	70/93	67/88	15	E	SI	—	Sanità	SI	SI	—	—	75,0(4)
103	30-12-1993	70/93	67/88	15	E	—	—	Sanità	SI	—	—	—	3,3(4)
104	30-11-1992	—	752/86	2	F	—	—	—	—	—	—	—	—
105	30-11-1992	—	64/86	10	D	—	—	Mezz.	—	—	—	—	—
106	30-11-1992	—	322/89	13	A	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALE													101.714,8

1) Per il significato dei numeri, vedere Tabella 1.
2) Per il significato delle lettere, vedere Tabella 2.
4) Finanziamento con mutuo a carico dello Stato.

Capitolo IX

ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Sommario: 1. **Considerazioni introduttive ed aspetti di interesse generale.**
2. **I riordinamenti emersi nel recente periodo: portata riformatrice della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.**
3. **Profili relativi al quadro della organizzazione amministrativa: notazioni generali ed aspetti derivanti da modelli e figure particolari.**
4. **Gli assetti organizzativi ed i fenomeni procedurali in rapporto con la governabilità del sistema di finanza pubblica.**
5. **Produzione normativa settoriale e sua ripercussione sulle amministrazioni.**
6. **L'attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241.**
7. **Le tecnologie innovative nelle istituzioni: situazione dei sistemi informativi automatizzati nelle amministrazioni statali.**

1. Considerazioni introduttive ed aspetti di interesse generale.

1.1. L'esigenza di distinguere nettamente direzione politica ed amministrazione ha percorso, con momenti di grave tensione e di diffuso disagio, l'intero anno 1992 ed i mesi trascorsi del corrente anno.

L'assetto complessivo dei pubblici poteri è infatti degradato da un rapporto, troppo rigido, di subordinazione dell'amministrazione alla politica; e non si ravvisano più, ormai, i tratti della relazione essenziale che dovrebbe intercorrere tra indirizzo e programmazione e la funzione dell'amministrare in senso proprio.

Da più parti viene poi auspicata una migliore definizione dei ruoli del governo e della amministrazione, da perseguire anche con riforme costituzionali. L'azione della pubblica amministrazione invero postula, oggi, una riformulazione delle norme sugli organi di governo, con devoluzione agli stessi della titolarità dei predetti compiti di indirizzo e di direzione politica e con l'individuazione delle responsabilità dei ministri.

Di fronte all'intreccio sistemico tra corruzione ed inefficienza delle strutture pubbliche, di palese evidenza, da un lato la legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421 ed il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 hanno dato un seguito alle istanze di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni e di revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, mentre – su altro fronte – si è aperto un serio dibattito politico-istituzionale finalizzato alla elaborazione di «norme costituzionali sulla pubblica amministrazione» (1).

Il progetto di nuove norme costituzionali sulla amministrazione, ad un primo esame, contiene cospicui motivi ispiratori: distinzione fra direzione politica e gestione amministrativa (sempre richiamata); necessità di una burocrazia indipendente e capace; definizione di regole chiare e trasparenti per lo svolgimento dell'attività amministrativa; esigenza di ammodernare e rendere efficiente il controllo, anche giurisdizionale, sull'amministrazione.

Un assunto testuale del documento che accompagna le specifiche proposte appare poi di speciale significato, perchè sottolinea che – ormai da tempo – le ricerche in materia «hanno messo in luce come le maggiori disfunzioni del sistema politico-istituzionale siano dovute proprio alla debolezza costituzionale della pubblica amministrazione; ad una produzione legislativa sovrabbondante corrisponde, infatti, in Italia, un rendimento delle istituzioni, dei servizi resi alla collettività, assai insoddisfacente».

1) La presentazione delle «norme costituzionali sulla pubblica amministrazione» redatte nel Progetto finalizzato sull'organizzazione e sul funzionamento della Pubblica Amministrazione del Consiglio Nazionale delle ricerche-CNR ha avuto luogo in Roma il 31 marzo 1993, con inoltro delle proposte elaborate alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, sul piano della effettività organizzativa, trova conferma una precedente osservazione della Corte sul forte divario tra innovazioni normative e situazione reale dei pubblici uffici; in realtà permane, al momento, una diffusa condizione di disservizio e inefficienza nel funzionamento dei meccanismi operativi, mentre la razionalizzazione delle strutture è debolmente segnata da una legislazione che interviene, spesso, con eccessiva dovizia ma con scarsa incisività.

1.2 Le disfunzioni e l'inefficienza della pubblica amministrazione, generate anche da comportamenti illeciti diffusi, richiamano la necessità di una riflessione sull'efficacia del regime dei controlli.

La Corte in ragione della sua collocazione istituzionale non può sottrarsi ad una indispensabile riflessione; sul tema comunque è soprattutto nella premessa della presente relazione al Parlamento che sono contenute le osservazioni di fondo.

Qui va soltanto rilevato, sotto l'angolo visuale degli assetti organizzativi, che il controllo sulla gestione affidato alla Corte può anche avvalersi — di fronte ad un quadro tanto inciso da guasti e da eventi negativi — di una rete di strumenti già esistenti o da creare: osservatori, organismi di vigilanza, nuclei di valutazione, servizi ispettivi, sedi di scrutinio dell'azione amministrativa; potranno attivarsi, così, correlazioni e circuiti istituzionali.

Un controllo esterno che dia vita ad un «sistema di impulsi», anche sulla base delle esperienze degli altri ordinamenti, deve soprattutto raggiungere — attraverso l'esito referente — la finalità di rialimentazione del procedimento decisionale, che non può non poggiarsi su una qualificata informazione al Parlamento e su una incalzante sollecitazione al Governo.

Va menzionato, poi, il tema dei controlli interni. Recenti affermazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri (in Resoconto sommario n. 175 della Camera dei deputati, pag. 8, del 6 maggio 1993) richiamano il vaglio interno dei costi e dei risultati «perchè l'amministrazione sia essa stessa in grado di prevenire e di avvedersi della corruzione e degli sprechi, perchè la collettività possa contribuire alla correzione delle disfunzioni amministrative».

Lo stesso Presidente del Consiglio ha affermato — altresì — che il «sistema amministrativo deve disporre di strumenti interni di verifica e di allarme, che consentano ad esso di rimediare tempestivamente agli errori, ripristinando legalità ed efficienza»; e al riguardo può esprimersi condivisione.

In ogni caso la produzione normativa di quest'ultimo periodo ha sottolineato l'importanza dei controlli interni per il buon andamento della pubblica amministrazione: si richiamano — in proposito — il decreto legislativo n. 29/1993 (intero titolo V), il decreto legislativo n. 39/1993 (art. 7 sulla verifica periodica dei risultati e art. 13 sul monitoraggio nella esecuzione dei contratti), il decreto-legge 15 maggio 1993 n. 143 (art. 8 sui servizi di controllo interno). Tutto ciò comunque si radica su un contesto di indicazioni già contenute nella recente legislazione di principio (leggi n. 142/1990 e n. 241/1990).

1.3. L'importanza della questione amministrativa, ed in generale della organizzazione delle istituzioni pubbliche, ha avuto, nei mesi scorsi, ulteriore conferma anche dalle vicende referendarie. È emblematico che tre referendum popolari a pieno titolo più altri due in modo mediato (servizio sanitario nazionale — ambiente da un lato e casse di risparmio — competenze del Tesoro dall'altro) abbiano interessato il contesto del tessuto organizzativo pubblico.

L'abrogazione della legge 22 dicembre 1956 n. 1589, recante istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali, si riconnette ad un ambito in cui la sostanza va ricercata — ormai — nel processo di privatizzazione in atto, dove le questioni reali sono di natura politica e di scelte economico-finanziarie.

Talune ulteriori questioni permangono per il settore dello spettacolo, ma la relativa soluzione non denota particolari problemi.

In ordine al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste — anch'esso oggetto di pronuncia abrogatrice — sussistono invece difficoltà nell'individuare un sistema di responsabilità e di modelli organizzativi per l'intreccio con la politica comunitaria e gli interessi generali del Paese, nel loro nesso con la competenza primaria delle Regioni; qui si pone, nell'immediato, la ricerca di un modello che disciplini coordina-

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento e presenza istituzionale in relazione alla elaborazione delle normative e delle politiche comunitarie. Si fa comunque integrale rinvio al pertinente capitolo (Cap. III del volume II) della presente relazione, anche riguardo alla necessità di non reintrodurre strutture statali sovradimensionate.

1.4 Quattro considerazioni vanno svolte, ancora, in sede introduttiva e di trattazione di aspetti generali incidenti sulla organizzazione amministrativa; attengono, tutte, a problemi vivi, dibattuti, spesso oggetto di contrasti nell'arco temporale del 1992 e dei primi mesi del corrente anno:

- a) l'esigenza del raccordo e del coordinamento ministeriale ai fini del governo dell'economia e del risanamento del sistema di finanza pubblica;
- b) le implicazioni organizzative delle privatizzazioni, con speciale richiamo alle questioni della sancita trasformazione di enti pubblici economici e di aziende statali e della dismissione di beni ora annoverati nell'ambito del conto del patrimonio dello Stato;
- c) la nuova regionalizzazione;
- d) l'incidenza sul governo e sui modelli organizzativi della P.A. del processo di integrazione disegnato dal trattato dell'Unione Europea.

A) La prima considerazione sconta l'inadeguatezza del processo di attuazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 quanto alle funzioni di governo dell'economia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri deve comunque assolutamente entrare in consonanza con i tratti salienti che caratterizzano, al momento, gli assetti organizzativi e il quadro di comando dell'amministrazione: quelli del continuo intreccio con le questioni di risanamento del sistema di finanza pubblica e con i problemi del governo dell'economia. Il ruolo del Presidente del Consiglio ed i compiti — anche di coordinamento amministrativo — della Presidenza sono indeboliti da una effettiva mancanza di raccordo fra i ministeri economico-finanziari.

Comunque (e si richiama nella sostanza l'osservazione della Corte nel precedente referto generale) le insufficienze esistenti nel governo della finanza pubblica continuano a sollecitare l'attenzione del Parlamento: qui va solo affermata l'importanza di un massimo grado di coordinamento e convergenza superando ogni divaricazione di responsabilità; ciò soprattutto in relazione alla persistente esigenza di uno straordinario impegno a fini di risanamento del sistema.

B) Quanto al tema delle privatizzazioni non è questa la sede per valutare un meccanismo normativo — tuttora in fase di avvio — foriero di contrasti interpretativi e che si imbatte in ostacoli e vischiosità della più diversa natura.

Nella materia — dopo l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali — è però da ricercare un adeguato assetto di governo. Nel d.l. 23 aprile 1993, n. 118 le attribuzioni di indirizzo e controllo sulle imprese privatizzate (sin che restano «in mano pubblica») sono affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri, che può delegarle al Ministro del tesoro, a quello dell'industria o del bilancio, ovvero a un ministro senza portafoglio.

Nella nuova disciplina le società derivanti dagli enti privatizzati sono sottoposte al diritto societario comune, e i poteri di direttiva sono, coerentemente, limitati all'indirizzo generale. Sembra prevalere, in questo contesto, il profilo dell'esercizio dei poteri dello Stato azionista, affidati al Ministero del tesoro. Quanto al regime dell'attività imprenditoriale esso è certamente retto dal principio, dettato dalle norme comunitarie e interne, della parità fra impresa pubblica e impresa privata. I poteri concernenti la politica industriale spettano, così, anche per le società in mano pubblica, al Ministero dell'industria e quelli per i diversi settori di servizio pubblico, nei quali operano tali società, sono di competenza dei ministri settoriali.

La razionalità e l'efficacia di questo assetto sembrano legate anche al ruolo, di primario rilievo, affidato all'Autorità per la concorrenza, sia nei settori manifatturieri, sia in quelli dei servizi pubblici e delle infrastrutture.

C) In tema di nuova regionalizzazione dello Stato non può ulteriormente sfuggire una preziosa occasione per un ammodernamento della pubblica amministrazione, in coerenza al quadro generale disegnato con ampiezza nella legge n. 421/1992 e nel decreto legislativo n. 29/1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra l'altro le spinte referendarie hanno necessariamente (data la natura del referendum abrogativo) adottato soluzioni drastiche dei problemi di riassetto istituzionale, generando vuoti da colmare. Ne deriva — ora — la necessità di riforme capaci di ricostruire, secondo nuovi modelli di organizzazione amministrativa, e sulla base di una rilettura dell'art. 119 della Costituzione coerente con la scelta regionalistica compiuta dagli elettori.

Il tema si riconnette con la più generale razionalizzazione dei ministeri, e non solo di quelli economici; anche in sede governativa vi è infatti la consapevolezza che il potere centrale debba avere strutture che siano veramente di indirizzo e di controllo nelle materie di competenza legislativa primaria delle regioni.

Un'amministrazione da ridisegnare a breve deve perciò essere fortemente corroborata da una nuova considerazione del ruolo delle regioni per garantire effettività a competenze già articolate.

Comunque massimo rilievo dispiegano, al riguardo, lavori e proposte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e, soprattutto, dei due comitati che si occupano della forma dello Stato e della forma di Governo.

D) Infine si richiama il mutamento dei processi di integrazione europea, che avrà ripercussioni inevitabili, e non indolori, sulla organizzazione amministrativa italiana.

L'evoluzione dell'ordinamento comunitario (Trattato di Maastricht istitutivo della Unione europea) esige in ogni caso un forte impegno per un rinnovamento di uffici, apparati e servizi pubblici. È chiaro infatti che l'amministrazione statale italiana non può permanere fuori centro nei confronti di un assetto continentale in cui i termini efficienza, efficacia ed economicità hanno un senso e in cui, per di più, i disegni organizzativi dei pubblici poteri non conoscono tortuosi percorsi legislativi e macchinosi adempimenti regolamentari.

L'evoluzione dell'ordinamento comunitario richiama, poi, il «Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi», annesso al trattato, dove si afferma che i Governi degli Stati membri «sono responsabili dei disavanzi della Pubblica amministrazione». Tutto ciò dovrebbe comportare conseguenze, pesanti, nel quadro delle condizioni organizzative e procedurali in cui opera l'Amministrazione italiana.

È giunto comunque, anche se non è avveduto dai più, il tempo di far funzionare centri reali di spesa consapevoli e responsabili dei costi: il che vuol dire una amministrazione attiva, attenta al risultato da conseguire in tempi certi: da qui deriva la centralità di una azione amministrativa in grado di calcolare i costi delle leggi.

Questa considerazione conclusiva rende consapevoli di una responsabilità ineludibile: occorre operare — ed il ritardo è già grave — per rendere omogenea l'amministrazione italiana agli standards europei; vanno quindi ripensati il «sapere burocratico» e la cultura della fuga dalle responsabilità; va modificato il reclutamento; urge la promozione delle conoscenze tecnico-economiche, gestionali e linguistiche a livelli accettabili.

1.5. Da ultimo, occorre richiamare il rilievo centrale dell'introduzione delle tecnologie innovative nelle istituzioni, con particolare riguardo alla situazione dei sistemi informativi automatizzati nelle amministrazioni statali.

Il successivo paragrafo 7 contiene ulteriori elementi per la prosecuzione di una analisi speciale sul tema (analisi già iniziata nella relazione 1991) ed è incentrato sulla informatizzazione nei pubblici apparati, la quale ha caratteri di attualità e di interesse generalizzato che superano, senza dubbio, la specificità della materia; la stessa invero — per sua propria natura — dovrebbe costituire ormai il tessuto connettivo degli assetti organizzativi sia pubblici che privati. Impostazione, questa, che sembra accolta dal decreto legislativo n. 39 del 1993, istitutivo dell'Autorità per l'informatica.

2. I riordinamenti emersi nel recente periodo: portata riformatrice della legge 23 ottobre 1992 n. 421 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29

2.1 L'ultimo arco temporale del 1992, ed i primi mesi del 1993, sono incisi dagli interventi di riordinamento della pubblica amministrazione: almeno a livello di scelte normative è infatti maturato un contesto — e si sono sviluppati presupposti — fuori dalle consuetudini occasionali e dalle spinte del contingente.

Vero è — peraltro — che il decreto n. 29/1993 — che introduce la c.d. privatizzazione del pubblico impiego — presenta lacune e lascia irrisolti problemi non indifferenti; tra questi la quantificazione e la copertura di taluni oneri da contrattazione, la demarcazione di confini effettivi tra responsabilità politica e gestione amministrativa, la possibilità — con conseguenti rischi — di rilegificazione in ambiti devoluti alla disciplina civilistica, le incertezze e le ambiguità in relazione alla contrattazione collettiva e alla rappresentatività sindacale.

Va qui sottolineato, in particolare, che il decreto n. 29 — malgrado la previsione di una forte rete di rilevazioni e controlli — non fornisce definitiva soluzione ai gravi inconvenienti, emersi nel precedente regime, attinenti alla quantificazione, e conseguente copertura finanziaria, degli oneri da contrattazione collettiva (in relazione alle amministrazioni non statali).

In ogni caso potrebbero essere introdotte, nel termine del 31 dicembre 1993, appropriate disposizioni correttive ed integrative (art. 2, comma 5, della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2.2 Il decreto richiede — proprio in ragione della sua conformazione — una attuazione graduale, ma non davvero simbolica; e così sono sottese, nel testo normativo, esigenze di lungo periodo ma, ad un tempo, urgono le ragioni di razionalizzazione invocate dal confronto con i più sviluppati modelli europei. D'altronde non sembra utile vanificare una tensione riformatrice condotta sì sul filo di tempi strettissimi ma che pure non nasce dal nulla.

La riforma vorrebbe condurre comunque verso una amministrazione pubblica chiamata ad operare nel sistema produttivo adottando logiche di efficienza ed efficacia e, per l'intervento economico e sociale, modelli vicini a quelli propri dell'impresa.

Tutti i disegni di respiro troppo vasto rischiano, però, l'incompiutezza e si imbattono in serie difficoltà per la messa a fuoco degli obiettivi. Ecco che allora la riforma recata dal decreto n. 29, proprio perchè in qualche modo intrecciata ad altre più ambiziose riforme (forma di stato e forma di governo), deve intraprendere la strada meno larga e fin d'ora procedere per passi gradualmente privilegiando aggiustamenti e moduli flessibili.

Ad avviso della Corte, il problema reale è soprattutto quello di dare ora, in tempi ragionevoli, attuazione concreta a norme significative per una nuova organizzazione amministrativa.

Nel decreto n. 29 vanno perciò colte, subito, le opportunità offerte da talune disposizioni: basti pensare alle funzioni della dirigenza in ordine alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, alla determinazione dei carichi di lavoro, alla selezione del personale mediante concorsi unici, alle nuove forme di accesso alla dirigenza, alla individuazione di uffici e piante organiche, alla promozione e sviluppo dei sistemi informativi automatizzati.

Va posta, poi, in luce l'ottica sottostante agli articoli 4 e 5 del decreto delegato: potere e criteri di organizzazione sono nel dominio dell'amministrazione, senza condizionamenti di sorta.

Utile si rivela, altresì, la sancita flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane anche mediante processi di riconversione professionale e di mobilità del personale all'interno di ciascuna amministrazione, nonchè tra amministrazioni ed enti diversi.

Una considerazione, di portata generale, va ancora effettuata.

Essa attiene alla ampiezza della delega conferita con l'art. 2 della legge n. 421 e che ha trovato pressochè puntuale riscontro nelle soluzioni adottate dal decreto legislativo n. 29; tale ampiezza appare solo in parte giustificata dalla complessità della materia e della sua articolazione, nonchè dall'arditezza delle finalità da perseguire: contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonchè riorganizzazione dell'intero settore, con i soli limiti «collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate».

2.3 Altri ulteriori aspetti, peculiari del decreto n. 29, vanno sottolineati per l'impatto sugli assetti organizzativi.

È reale e non ipotetica, ora, la possibilità di razionalizzare l'organizzazione degli uffici mediante un più massiccio, ma anche più intelligente, ricorso all'informatica. Non è un caso che il decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 ha fatto seguito, con inusitata immediatezza, al decreto n. 29. Perciò, al momento, ogni impegno operativo deve essere dispiegato perchè le quattro finalità identificate (miglioramento dei servizi, trasparenza, potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche e contenimento dei costi) non restino affermazioni di principio. In ogni caso l'istituzione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione fornisce, fin d'ora, elementi che inclinano per una prospettiva di organizzazione complessiva, e non più episodica, in fase di positiva evoluzione.

Altro aspetto: le azioni e gli interventi per il controllo della spesa, al quale è dedicato un autonomo titolo del decreto n. 29; l'intento prevalente però non è tanto quello di mero contenimento della lievitazione di spesa quanto piuttosto quello di razionalizzare ed impiegare al meglio le risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico.

Per il controllo del costo del lavoro un proprio ruolo ha il Ministero del Tesoro, al quale si farà cenno nel successivo paragrafo. La Corte è chiamata a svolgere una attività referente al Parlamento, avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche.

Peraltro in ordine agli effetti di eventuali «esorbitanze» dai limiti di spesa fissati alla contrattazione si fa rinvio al successivo capitolo X («Personale»).

Si osserva — infine — che il decreto legislativo n. 29 darà luogo, sicuramente, a valutazioni e giudizi ulteriori nel medio e nel lungo periodo; al momento sono sufficienti dei cenni sul rapporto di lavoro, sugli aspetti contenutistici del titolo II (organizzazione), sulla attività svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso circolari esplicative.

2.4 Per trovare un approccio alla disciplina del rapporto di lavoro nel decreto legislativo n. 29 giova ricordare che la Corte ha in passato più volte posto in luce la tendenza — percepibile fin dai primi anni ottanta — a far leva sulla componente del personale per affrontare problematiche di riassetto organizzativo; ed infatti troppo spesso sul lavoro pubblico, anche ai fini di individuare filoni di efficienza, si è coagulata l'attenzione di forze politiche e sociali.

Può dirsi, peraltro, che il punto di attacco «risorse umane», pur essenziale per immettere nelle pubbliche amministrazioni germi di economicità ed efficienza, si è finora rivelato insufficiente in quanto non collegato ad una revisione dei modelli organizzativi e procedurali.

Si sancisce, ora, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali definiti dal decreto di riordino.

In proposito sono già stati avanzati, in più sedi, dubbi e perplessità; si è anche richiamata l'ipotesi di un possibile processo di pseudo-privatizzazione, conseguente ad una disciplina che in sostanza si interconnette ed interpone a quella tradizionale, affermando però una precisa inversione di tendenza.

Pur nell'incertezza propria di un nuovo assetto che deve consolidarsi può dirsi, comunque, che il decreto n. 29 ridefinisce i confini fra area contrattuale ed area regolata dalla fonte normativa, abbandonando il criterio delle sub-materie che ha generato, nel decennio passato, gravi disfunzioni. È solo da auspicare, superando quanto emerso nella recente esperienza, che non siano effettuati recuperi su terreni impropri anche a causa di una resistenza burocratica all'innovazione.

Altra tematica, di notevole complessità, attiene alla individuazione del c.d. «negoziatore pubblico»; più correttamente andrà osservata, nella prassi applicativa, l'esplicazione della rappresentanza delle amministrazioni pubbliche in sede di contrattazione collettiva nazionale, conferita ora all'Agenzia per le relazioni sindacali. Detta Agenzia rimane distinta dall'apparato del Governo, è dotata di personalità giuridica e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri: la sua istituzione comporta, comunque, la soluzione di problemi sotto vari profili.

In ogni caso l'attribuzione della qualità di «parti» in senso sostanziale, nel rapporto di lavoro delineato dal decreto n. 29, dovrà cristallizzarsi sul terreno della effettività; e ciò anche in relazione alle indubbe diversificazioni esistenti nelle amministrazioni pubbliche e alla posizione, peculiare, di regioni ed enti locali.

Quanto precede richiama il tema della presenza — nel nuovo disegno complessivo — delle organizzazioni sindacali.

Nel nuovo assetto, il sindacato contratta, è consultato, è destinatario di informazione e — quando è necessario — interviene nella disamina di problemi e nella individuazione di soluzioni. Ma anche qui sarà la fase di reale applicazione a consentire di esprimere, con gradualità, giudizi e valutazioni.

Può dirsi — tuttavia — che il quadro generale non appare inciso, in modo significativo, dall'art. 48 del decreto n. 29 (abrogazione delle norme che prevedono la rappresentanza elettiva nei consigli di amministrazione delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo): il quadro andrà invece considerato — in prosieguo di tempo — alla luce di tutta la disciplina complessiva riferibile, in maniera diretta a meno, alla realtà del sindacato nel pubblico impiego.

In conclusione la Corte ritiene che nella sede del referto al Parlamento andrà rigorosamente considerato, secondo scansioni temporali adeguate, questo riordinamento della pubblica amministrazione che poggia — «ab initio» — sulla componente del personale e non — come già premesso — sulla riforma degli assetti organizzativi e dei fenomeni procedurali; in altri termini andrà valutata la scelta di affrontare i problemi del personale in maniera svincolata da quelli della organizzazione amministrativa.

2.5 Il titolo II del decreto n. 29 è formalmente intestato alla «organizzazione» ed articola i suoi «capi» in tre direzioni che danno sufficiente contezza della impostazione di fondo: relazioni con il pubblico; dirigenza; uffici, piante organiche, mobilità ed accessi.

Il primo ambito caratterizza «in funzione di servizio», e nella finalizzazione dell'azione amministrativa nei confronti del cittadino-utente, aspetti organizzativi e logistici.

Qui va ribadita, soltanto, la necessità di individuare ulteriori, e concrete, occasioni di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quanto alla centralità del capo III del decreto (uffici, piante organiche, mobilità e accessi) è presto detto: le risorse umane, e la loro ottimale distribuzione, sono a monte di qualunque impegno sulla nuova frontiera della economicità, della speditezza e della rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.

In particolare, notevole impegno sembra richiedere, dopo le constatate incertezze e le avvertite vischiosità degli anni trascorsi, il procedimento per l'attuazione della mobilità.

Più in generale va sottolineata, ancora, l'esigenza che le amministrazioni — proprio utilizzando correttamente le norme del decreto n. 29 — attuino misure di autorganizzazione, funzionalizzando l'impiego del personale ai fini di rilancio operativo di uffici e servizi.

Va detto poi che è il capo II intestato alla dirigenza che qualifica l'intero titolo del decreto sulla organizzazione.

Le considerazioni da svolgere potrebbero essere molte ma vanno rinviate, doverosamente, al momento ricognitivo delle innovazioni introdotte sia sul tessuto istituzionale che sugli assetti organizzativi.

Una questione generale comunque già si pone e discende dalla enumerazione, in maniera completa, di categorie di atti rientranti nella competenza di dirigenti generali e dirigenti; ed infatti è dubbio che la sola affermazione di separatezza tra indirizzo politico-amministrativo e funzioni e responsabilità dei dirigenti (di cui all'art. 3 del decreto n. 29) sia sufficiente a risolvere tutti i complessi problemi di competenze, derivanti da un quadro legislativo sfaccettato e non univoco; la materia relativa alla intestazione di competenze ad organi politici dovrà quindi essere meglio precisata.

Un richiamo, poi, può essere fatto, per il suo rilievo specifico, al tema dell'accesso alla qualifica di dirigente.

Il corso-concorso selettivo di formazione presso la Scuola Superiore della pubblica amministrazione, in particolare, dovrebbe dare — a breve — una diversa configurazione alla dirigenza di stampo tradizionale.

La riforma del decreto n. 29 opera — altresì — il superamento di vecchi meccanismi allineando, ai livelli dirigenziali, chi proviene dall'interno dell'amministrazione a coloro che giungono dall'esterno, con patrimonio di energie diverse: da ciò dovrebbe discendere anche un indispensabile ringiovanimento della classe dirigenziale.

2.6 Si è già accennato al tema delle circolari; ed invero già quasi a ridosso della emanazione del decreto n. 29, e poi nei mesi successivi, sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale svariate circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica. Questa attività esplicativa sta a significare l'interesse che si attribuisce, da parte governativa, all'attuazione effettiva della riforma del rapporto di pubblico impiego. Alcune tematiche trattate peraltro sembrano richiedere ulteriori approfondimenti; spesso insorgono — altresì — delle perplessità sulla giustezza dello strumento adottato.

Gli argomenti toccati dalle circolari hanno riguardato: compiti e responsabilità della dirigenza, compiti delle figure di vertice dirigenziale, assunzioni nelle amministrazioni pubbliche nel corso del 1993, orario di servizio, di lavoro, di apertura al pubblico, aspettative e permessi sindacali, svolgimento di funzioni proprie della qualifica immediatamente inferiore o superiore, anagrafe delle prestazioni, gestione delle risorse umane e pari opportunità, aggiornamento dei dati sulla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali, operanti nel settore pubblico, ai fini della partecipazione alle trattative per la definizione dei nuovi contratti collettivi nazionali.

Rilievo assumono le circolari sugli indirizzi per la fase di prima applicazione in materia dirigenziale, dove si ribadisce l'immediata operatività del principio di separazione tra direzione politica e direzione amministrativa, nonché l'innovazione del rapporto tra dirigente generale e dirigenti.

Al riguardo viene chiarito che il sistema, ora, non è più impostato in termini di competenza e attribuzioni secondo lo schema dettato dal D.P.R. n. 748/1972, in quanto si è adottato un nuovo criterio organizzativo, sulla base del modello europeo, che è quello «dell'articolazione per centri di responsabilità correlati alla definizione di progetti, affidandone la realizzazione ai dirigenti con assegnazione delle risorse e definizione dei limiti di spesa in funzione della migliore gestione».

In particolare, nella circolare n. 6/93 del 4 marzo 1993, viene posto «nella massima evidenza» che il principio di separazione tra direzione politica e direzione amministrativa trova immediata applicazione, data la sua peculiare natura funzionale e considerato, altresì, che i compiti di gestione sono attribuiti alla dirigenza in via esclusiva mentre, correlativamente, l'organo di direzione politica difetta di competenza al riguardo.

Integra la descritta attività esplicativa una successiva circolare (n. 14 del 30 marzo 1993) che facendo richiamo all'art. 27, comma 3, del decreto n. 29, si riferisce alla figura di «direttore generale», e a quella di «vertice dirigenziale» (2) cui spetta la titolarità delle funzioni sovraordinate rispetto agli altri dirigenti generali, ove ve ne siano, con lo specifico svolgimento di «funzioni» propositive all'organo di direzione politica per la definizione dei programmi e delle direttive di cui all'art. 14, comma 1, del decreto.

Per ciò che concerne l'organizzazione del lavoro viene introdotto, com'è noto, un principio di maggiore flessibilità nell'esercizio delle mansioni a ciascuno spettanti; le circolari si soffermano pertanto sullo svolgimento dei compiti complementari e strumentali al perseguimento degli obiettivi di lavoro nell'am-

2) Si fa qui riferimento, in particolari ordinamenti, alle posizioni istituzionali di vertice dirigenziale, anche per lo svolgimento di attività di coordinamento, quali quelle relative — nelle amministrazioni pubbliche ove sono previste — ai segretari generali, ai direttori generali degli enti pubblici non economici e delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, nonché ad altre particolari figure di pari valenza.

bito della qualifica di appartenenza, sulla possibilità di affidamento di compiti o mansioni della qualifica immediatamente inferiore, sui compiti specifici ascritti a qualifiche superiori, sulla possibilità di un provvedimento formale di assegnazione a mansioni superiori.

La finalità delle precisazioni, arretrate dalle circolari, è quella di utilizzare al massimo, specie in questa prima fase, il criterio della flessibilità, onde evitare problemi non giustificati o troppo frequenti di sovrallivellamento del personale rispetto alle effettive esigenze, con conseguenti lievitazioni di spesa.

Il quadro esposto finora delinea, comunque, l'esistenza di non lievi problemi sotto vari profili. Essi sono sintetizzati nel successivo capitolo X («Personale») della presente relazione, al quale si fa rinvio.

3. Profili relativi al quadro complessivo dell'organizzazione amministrativa: notazioni generali ed aspetti derivanti da modelli e figure particolari

3.1 Una osservazione, preliminare, sulla organizzazione amministrativa si riconnette al riferimento — già fatto nel paragrafo iniziale — ai referendum popolari abrogativi delle norme istitutive di ben tre ministeri.

Ora quindi, pur tenendo presenti attribuzioni e competenze essenziali delle regioni, per i comparti dell'agricoltura e foreste e del turismo e spettacolo, si pone il problema dell'individuazione di centri di coordinamento, supportati da modelli organizzativi snelli.

Sotto altro aspetto anche il consolidato accorpamento, ormai da più compagini governative, della titolarità politica dei ministeri dei trasporti e della marina mercantile comporta conseguenze sul piano della organizzazione: e ciò — in particolare — a livello di uffici di «staff» e di diretto supporto all'opera del ministro. Va ricordato altresì che a fine giugno 1992 al ministro del tesoro è stato affidato l'incarico di ministro della funzione pubblica: e questa non è stata circostanza indifferente anche nel contesto organizzativo.

Talune conseguenze organizzative sembrano insite, inoltre, nella recentissima determinazione di non preporre ministri senza portafoglio ai dipartimenti per le aree urbane e della protezione civile.

Per altro verso anche la politica delle privatizzazioni e del riordinamento delle partecipazioni statali comporterà, ed anzi sta già comportando, ripercussioni ed adeguamenti degli assetti del Ministero del Tesoro e del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Una notazione generale rilevante per il quadro organizzativo si riconnette al decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96 che ha disciplinato, in dettaglio, la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la istituzione di un sistema di intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale; viene così fortemente corroborato il ruolo del Ministero del Bilancio e della programmazione economica, sono ridisegnate le competenze per le agevolazioni alle attività produttive e di ricerca con compiti, conseguenti, ai Ministeri dell'industria e dell'Università e ricerca scientifica e tecnologica. Ancora, viene istituito l'osservatorio delle politiche regionali, con competenze di non secondario momento e sul quale ci si soffermerà in prosieguo di paragrafo.

Altro aspetto generale deriva dalla constatazione che il recente periodo non ha affatto contribuito alla indispensabile riqualificazione delle amministrazioni centrali tecniche; qui c'è bisogno di uscire, senza indugi, da una conformazione tradizionale di stampo ministeriale puro. Urge invece una organizzazione amministrativa che si correli, autorevolmente, ai grandi sistemi informativi di interconnessione, la quale dovrebbe anche caratterizzarsi per un alto grado di flessibilità e per capacità operative in termini di politiche-obiettivi-risultati.

In questa sede va comunque denunciato il progressivo declino di fondamentali comparti dell'Amministrazione statale (in primo luogo del Ministero dei lavori pubblici e dell'ANAS), al quale deve aggiungersi l'inadeguato decollo di una nuova struttura lungamente auspicata (come il Ministero dell'ambiente), e l'incertezza istituzionale che ha accompagnato l'attività del dipartimento per le aree urbane e di quello per la protezione civile, nonché delle aziende autonome poi trasformate (Telefoni di Stato e Monopoli).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale situazione, enfatizzata dal procedere incalzante del progresso tecnologico e dalla complessità di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche, ha finito col favorire l'affermarsi di un vero e proprio «ruolo di supplenza» delle società a partecipazione statale nei confronti della pubblica amministrazione (3).

3.2 Un ulteriore aspetto generale del quadro complessivo refluisce dalla conferma della operatività di taluni modelli ed assetti organizzativi, peraltro già segnalati fin dal momento della loro istituzione.

Questi modelli si ricollegano, nella sostanza, alle previsioni normative degli accordi di programma (o ad intese programmatiche od, ancora, a schemi programmatici o ad atti di intesa solo così definiti), alle conferenze tra più istituzioni, organismi ed enti (quasi sempre qualificate «conferenze di servizi» o — anche qui — più semplicemente «conferenze»), alla figura tipologica dell'«authority», ai nuclei di valutazione, ed — infine — ad agenzie «ad hoc» di varia denominazione formale.

Due peculiari notazioni, per gli accordi e le conferenze, emergono dalla più recente osservazione.

Il già citato decreto legislativo n. 96 del 3 aprile 1993 per il conseguimento di una essenziale finalità (e cioè il coordinamento, la programmazione — anche finanziaria — e la vigilanza sul complesso dell'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale) prevede da parte del Ministero del Bilancio la stipulazione di contratti di programma, di impresa, di intese di programma, predisposti con il Ministero dell'Industria ed approvati dal CIPI.

Quanto alle conferenze di servizi va ricordato che tale modello ha dato luogo ad un pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 62 dell'8-16 febbraio 1993) in un giudizio di costituzionalità di alcune norme del decreto-legge 1° aprile 1989, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 29 maggio 1989 n. 205 (interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990).

In proposito si richiamano due assunti della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato non fondata la questione in relazione all'art. 97 della Costituzione ed ha — tra l'altro — qualificato la conferenza di servizi come «organo di raccordo tra le varie amministrazioni»:

— per una valida formazione dell'organo, i rappresentanti delle amministrazioni chiamate a partecipare allo stesso non potranno non disporre — o per competenza propria o per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente — dei poteri corrispondenti all'atto del procedimento spettante alla sfera dell'amministrazione rappresentata;

— l'istituto della conferenza è stato introdotto, a fini di semplificazione, dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato invece a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte.

Sul nuovo disegno organizzativo che potrebbe discendere dall'insieme di nuove tipologie, e soprattutto dallo sviluppo forte dei nuovi modelli di accordi e conferenze, si ribadiscono precedenti osservazioni: ed invero, soprattutto oggi, l'esigenza di snellimento o di «velocizzazione» degli interventi non può penalizzare — in alcun modo — l'altra essenziale esigenza di correttezza e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione; urgenze sociali e bisogni largamente diffusi nella collettività, come anche utilità e spesso indifferibilità di opere pubbliche, costituiscono peraltro temi non eludibili: qui si deve soltanto riaffermare che la convergenza verso un unico centro di composizione in grado di interagire può rimanere, ancora, una scelta valida, ma in presenza sempre di misure e cautele, idonee a conseguire — ad un tempo — rigore e proficuità nella spendita di risorse pubbliche.

3.3 A livello di notazioni generali, due profili specifici vanno sviluppati nei successivi sottoparagrafi.

Il primo attiene alla tipicità di modelli e di figure peculiari, di rilievo organizzativo, emersi nel più recente periodo; il secondo si sofferma su taluni aspetti evolutivi che si registrano, su un piano di effettività, nell'ambito dei tre ministeri economico-finanziari (Tesoro, Finanze, Bilancio e Programmazione economica).

3) Un'analisi speciale sui rapporti che, attraverso concessioni, convenzioni di servizio, contratti di appalto o di fornitura, collegano le amministrazioni centrali dello Stato con le società a partecipazione statale è stata oggetto di referto speciale ad impulso proprio della Corte, deliberato dalle Sezioni Riunite nell'adunanza del 13 maggio 1993. L'interesse prioritario per questo tema è motivato da due principali ragioni:

— il rilievo assunto dal ricordato ruolo di «supplenza» esercitato da società a partecipazione statale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato;

— il peso crescente, all'interno delle attività imprenditoriali gestite dal settore a partecipazione statale nel campo dei servizi e in quello delle realizzazioni infrastrutturali, quasi sempre sulla base di una disciplina che limita o esclude il libero gioco della concorrenza.

3.4 Le innovazioni, anche se non appariscenti, caratterizzano sempre l'organizzazione dell'amministrazione pubblica. La loro reale incidenza, in una prospettiva di rinnovamento significativo, è peraltro di difficile percezione.

3.4.1 Tra i modelli aventi peculiarità organizzativa spicca, innanzitutto, la figura dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, di cui all'art. 4 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39. Le competenze dell'Autorità sono amplissime e, in pratica, rinnovano radicalmente la materia dei sistemi informativi automatizzati nei pubblici uffici, in sostanza sottratta alle precedenti competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Provveditorato Generale dello Stato.

L'impatto sull'assetto dei prossimi anni si annuncia come molto forte. Tra le tante competenze a tutto campo si sottolineano, ai fini che qui interessano, le seguenti particolarmente significative per la visuale organizzativa:

- l'adozione di norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché della loro qualità e relativi aspetti organizzativi;
- il coordinamento attraverso la redazione di un piano triennale, annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi;
- la promozione di progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal piano triennale e la sovrintendenza alla realizzazione dei medesimi anche quando coinvolgano apparati amministrativi non statali, mediante procedimenti fondati su intese da raggiungere tramite conferenze di servizi;
- la formulazione di pareri obbligatori sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica.

A livello operativo va segnalata, per il suo carattere di immediata incidenza sulla prima fase di attuazione delle norme contenute nel decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 aprile 1993 n. 14/AIPD la quale recita, testualmente, che «in riferimento all'importanza della evoluzione organizzativa e procedurale che l'uso delle tecnologie informatiche determina non solo nell'amministrazione pubblica ma in tutto il Paese, si ritiene indispensabile non rallentare il processo di automazione in atto». Pertanto le amministrazioni che hanno pianificato in materia la loro attività possono procedere nella programmata pianificazione, tenendo conto di modalità e disposizioni contestualmente emanate.

3.4.2 Altra figura nuova si rinviene nel già citato decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96, emanato in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992 n. 488. Ed infatti viene costituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica l'Osservatorio delle politiche regionali con il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi nelle aree depresse.

Oltre a molteplici compiti di proposta, di analisi, di esame dello stato di attuazione degli interventi, di acquisizione di elementi e di azione referente al Ministro, l'Osservatorio è tenuto a fornire al Parlamento le informazioni, le notizie e i documenti che le competenti commissioni permanenti ritengono utili per l'esercizio dei propri compiti istituzionali.

3.4.3 Come già detto, il decreto legislativo n. 29/1993 contiene previsioni significative anche a livello di nuovi modelli organizzativi.

Viene sancita l'individuazione, al fine di garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241, di «uffici relazioni con il pubblico». Per la verifica dei risultati viene istituzionalizzata l'attività di appositi nuclei di valutazione, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, composti da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, nuclei dei quali si avvale, in via ordinaria, ogni singolo ministro.

3.4.4 Una originalità tipologica sussiste (art. 50 del decreto legislativo n. 29/1993) nella Agenzia per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni, dotata di personalità giuridica e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'Agenzia rappresenta in sede di contrattazione collettiva

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nazionale le pubbliche amministrazioni e si attiene alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza dei Presidenti delle regioni per gli aspetti di interesse regionale. Al riguardo sussistono, peraltro, problemi di qualche rilievo, già dianzi accennati.

3.4.5 Peculiari profili di riordinamento dell'amministrazione in specifici ambiti territoriali, contraddistinti inizialmente da sperimentali, sono già stati richiamati in passato dalla Corte (cfr. relazione sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1990, pag. 236). Ma, di recente, norme legislative hanno interessato, più volte, i comitati metropolitani e, marginalmente, i comitati provinciali della pubblica amministrazione. Ne è risultato un quadro non del tutto omogeneo; dapprima, dopo talune iniziative assunte sperimentalmente con provvedimenti di natura amministrativa, la legge 23 gennaio 1991 n. 21 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 24 novembre 1990, n. 344), ha previsto — per la sola provincia di Milano — la costituzione di un comitato metropolitano per la predisposizione e l'attuazione di progetti per recuperare efficienza e produttività nella pubblica amministrazione (4).

Successivamente la legge 23 dicembre 1992 n. 498 ha esteso al Comitato metropolitano per la provincia di Roma (già oggetto del DPCM 10 giugno 1992) poteri e facoltà attribuiti al Comitato di Milano. Per le medesime finalità (predisposizione ed attuazione di progetti per l'efficienza e la produttività nella P.A. e per contenere la spesa) la stessa legge n. 498 consente l'individuazione di province nelle quali i rispettivi comitati provinciali della pubblica amministrazione possono esercitare poteri e facoltà dei comitati metropolitani di Roma e Milano.

Da ultimo, l'art. 33 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 ha ampliato competenze di comitati provinciali e comitati metropolitani, abilitandoli a predisporre progetti, e formulare proposte, per la razionale redistribuzione del personale delle amministrazioni pubbliche presenti nella provincia, con indicazione dei trasferimenti di personale eventualmente necessari, informandone le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano locale presso le amministrazioni interessate.

In ordine al Comitato metropolitano di Milano è da segnalare, nella presente sede di referto al Parlamento, l'attività istruttoria dispiegata — nell'esercizio del controllo — dalla competente Delegazione regionale della Corte. Sussiste altresì una deliberazione (5) della Sezione del controllo (n. 58/92, assunta nell'adunanza del 9 luglio 1992), della quale vengono qui sottolineate, in ragione del loro interesse generale, taluni tratti salienti.

La Sezione ha osservato che quando il legislatore istituisce un organo del tutto nuovo per composizione e collocazione nella Pubblica Amministrazione ed affida al medesimo facoltà e poteri, pur se in via sperimentale, in deroga alle procedure vigenti poste da preesistenti norme giuridiche, delimita e precisa anche i soggetti competenti ad operare con siffatti singolari ed eccezionali poteri e prevede per la funzionalità dell'organo istituito un procedimento operativo per le sue deliberazioni e per l'esecutività delle stesse, fino al controllo esterno neutrale e di legittimità della Corte dei conti.

La Sezione ha rilevato — altresì — che le facoltà ed i poteri eccezionali, emergenti dall'art. 18 della legge n. 21 del 1991, sono affidati esclusivamente al Comitato metropolitano della Provincia di Milano. I decreti del Prefetto di Milano, che presiede il predetto organo, sono quindi di adozione delle determinazioni del Comitato metropolitano: il valore del termine «adottati» riferito al contenuto ed alla sostanza dei decreti prefettizi è quello, e soltanto quello, di far proprie le determinazioni del Comitato metropolitano ai fini della formalizzazione e della esecuzione delle stesse, e pertanto da non commutare con quello di approvazione (espressione di una funzione di controllo di merito e di legittimità).

4) In particolare ai sensi dell'art. 18 della citata legge n. 21/1991 il Comitato metropolitano di Milano: a) individua le cause che impediscono il rapido ed efficace dispiegamento dell'azione amministrativa verificando la funzionalità, l'efficienza e la produttività delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato nella provincia; b) sperimenta idonee procedure, eventualmente in deroga a quelle vigenti, intese a rendere più snella ed efficace l'azione amministrativa; c) si avvale di centri specializzati pubblici o a partecipazione pubblica, o di enti o istituti privati particolarmente esperti nel settore.

I progetti, in materia di organizzazione e miglioramento dei servizi, possono essere anche a carattere integrato fra le diverse amministrazioni statali, dalle quali dipendono gli uffici periferici.

5) La deliberazione concerne i decreti del Prefetto di Milano n. 10. 2/9111347, n. 10.2/9111546 datati 13 aprile 1992, riguardanti, rispettivamente, i progetti finalizzati «Provvidenze economiche e categorie protette» — «Organi di controllo e Direzione Provinciale del Tesoro» ed è connessa — altresì — ad iniziative istruttorie della Delegazione della Corte dei conti per la Regione Lombardia con la quale sono state richieste le deliberazioni del Comitato Metropolitano, nonché i decreti adottati dal Prefetto nell'anno 1991.

3.4.6 Una ulteriore notazione sui modelli e figure peculiari di organizzazione pubblica si ricollega alle «amministrazioni indipendenti» di maggior rilievo ed alle proposte per l'istituzione di nuove tipologie di authority.

Quanto alle «amministrazioni indipendenti» il 1992 registra l'operatività dell'ufficio del garante per la radiodiffusione e l'editoria, per il quale va menzionato il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento emanato con D.P.R. 10 luglio 1991 n. 231, e dell'autorità garante della concorrenza e del mercato. L'attività dell'Autorità per la concorrenza e il mercato è stata, piuttosto di recente, interessata dal D.P.R. 10 settembre 1991 n. 461, che ha dettato il regolamento in materia di procedure che garantiscono la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione; in proposito si richiamano le discipline introdotte in relazione ai poteri istruttori dell'autorità, alle ispezioni, alle perizie, alle analisi statistiche ed economiche, alla consultazione di esperti, ed alle indagini conoscitive di natura generale.

In ordine a nuove tipologie di authority (autorità che dovrebbero operare per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) è stato recentemente (6) affermato — in un documento governativo — che «la trasformazione in società per azioni e l'avvio del processo di privatizzazione di numerosi soggetti pubblici (enti ed aziende) operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità in particolare delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua rende necessario avviare con urgenza un nuovo assetto del sistema regolatore dei pubblici servizi». In particolare, sempre secondo il documento richiamato, «lo strumento più congruo è la richiesta al Parlamento di una delega per l'emanazione di decreti legislativi che istituiscano distinte autorità, a ciascuna delle quali preporre un garante, per la regolazione della produzione e dell'offerta dei servizi rispettivamente nei settori: delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua».

Peraltro non è escluso che il numero delle autorità garanti si accresca, stante l'esistenza di altri settori in cui i servizi sono esercitati in condizioni di monopolio, quasi monopolio od oligopolio.

Le linee tendenziali che sussistono in materia identificano per le nuove istituzioni un impegno a promuovere, tra i soggetti esercenti attività imprenditoriali collegate ai settori di riferimento di ciascuna autorità, una effettiva competitività, una maggiore efficienza e lo sviluppo di nuove tecnologie, mentre per le imprese è previsto l'obbligo di prestare il servizio «in condizioni di uguaglianza per ciascun utente» e in condizioni di massima economicità.

3.4.7 Infine, in ordine ai modelli aventi peculiarità organizzative, e in qualche modo interessanti il settore pubblico, va menzionata la nuova disciplina concernente gli interventi riguardanti opere infrastrutturali idriche di adduzione, distribuzione, depurazione e di fognature, già in gestione diretta da parte della cessata Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'art. 5 della legge 3° marzo 1986, n. 64, e le opere comprese nei piani annuali di attuazione per le quali risultino stipulate dalla soppressa agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno le relative convenzioni con i soggetti attuatori.

Ora, in forza dell'art. 10 del decreto legislativo 3 aprile 1993 n. 96, il commissario liquidatore della soppressa Agenzia è autorizzato a costituire una o più società per azioni cui è affidata la gestione degli impianti idrici, dandone preventiva informazione al Ministro del Bilancio e della programmazione economica, che ne riferisce alle competenti commissioni parlamentari.

3.5 Si è già detto, in inizio di paragrafo, della esistenza di taluni aspetti evolutivi che si registrano, nella effettività organizzativa, nei tre ministeri economico-finanziari (Tesoro, Finanze e Bilancio e Programmazione).

6) «Documento del Ministro del Tesoro sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni», aprile 1993. Il Ministro del Tesoro sottolinea, a riguardo, sul piano sostanziale che «il riassetto dei meccanismi di regolazione riveste una particolare urgenza per il successo del programma di privatizzazioni. Gli assetti di regolazione dei pubblici servizi saranno infatti una delle determinanti fondamentali del valore del collocamento in borsa delle società che gestiscono i predetti servizi. Tale valore sarebbe certamente inferiore a quello potenziale nel caso in cui la regolazione (in particolare in campo tariffario) rimanesse affidata alla discrezionalità dell'esecutivo».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tutti gli aspetti emersi appaiono suscettibili di considerazione: ma ciò non tanto a livello di disamina della disciplina introdotta quanto piuttosto nell'ambito degli assetti degli uffici e dei servizi operativi, che necessitano — soprattutto — di adeguati ed incisivi atti di organizzazione.

3.5.1 Il Ministero del Tesoro è fortemente segnato, ora, dagli articoli 63, 65 e 70 del decreto legislativo n. 29/1993 ed assume un ruolo di centralità per il controllo della spesa e — soprattutto — per la rilevazione dei costi e del costo del lavoro in particolare: tutto ciò, comunque, in un'ottica «a regime» (7).

Qui sembra utile sottolineare l'intuizione sottesa, in speciale modo, all'art. 70 dianzi citato: quella di attuare una integrazione funzionale del Dipartimento della funzione pubblica con la Ragioneria generale dello Stato.

Sul Ministero del Tesoro una ulteriore considerazione promana dal documento, già prima citato, sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni. Qui occorre una organizzazione adeguata ed il documento elaborato, di recente, dal Ministro non sottace davvero tale esigenza: «ora che l'elenco delle società da privatizzare, con i collegati tempi, è chiaro, si impone per il Tesoro il problema di dotarsi di una organizzazione più adatta a far fronte ai compiti che ne derivano». Sembra comunque ipotizzabile, al riguardo, l'utilità di disporre di un apparato interno «leggero» tecnicamente qualificato.

3.5.2 Il Ministero delle Finanze tende, ora, a riconnettersi al criterio di organizzazione ispiratore della riforma, consistente nell'unificazione di funzioni omogenee, che trova espressione nella nuova organizzazione dello stesso Ministero per dipartimenti, ossia per strutture verticali che svolgono funzioni omogenee, ripartite tra strutture centrali di programmazione, indirizzo e coordinamento (direzioni centrali), strutture periferiche di livello intermedio (direzioni regionali delle entrate e direzioni compartimentali del territorio) e strutture periferiche di attuazione operativa.

In connessione a ciò, con il D.P.R. n. 287 del 27 marzo 1992 è stato emanato il regolamento di attuazione dell'organizzazione per funzioni.

Non coerente con la riforma organica appare, peraltro, l'istituzione del «Servizio dei monopoli fiscali, del lotto e delle lotterie» effettuata con il D.L. n. 513/1992, reiterato con i DD.LL. nn. 47 e 131 del 1993 (8).

Per gli assetti organizzativi del Ministero delle Finanze è comunque auspicabile l'adozione di misure sempre maggiormente adeguate; e ciò anche con il superamento degli adempimenti meramente ripetitivi, con l'impulso forte ai corsi di formazione, con la costante «invenzione» di moduli di organizzazione per una efficace informazione al cittadino, con la rilettura ed il riesame sistematici di tutti i formulari e modelli di comunicazione con i contribuenti.

3.5.3. Quanto al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, vengono in risalto i nuovi compiti in materia di interventi nelle aree depresse, a seguito della soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari del Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (già dianzi richiamati).

Rilevano, altresì, le attribuzioni del CIPE di fatto supportato — a livello organizzativo — dagli uffici ministeriali. Ed è infatti su proposta del Ministro del bilancio che il CIPE definisce le direttive generali intese al perseguimento degli obiettivi di sviluppo nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale, alla promozione ed al coordinamento — a tale scopo — dell'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici ed al razionale utilizzo delle risorse pubbliche.

7) Va però segnalata — con la dovuta evidenza — la tempestività della circolare del Ministero del Tesoro n. 33 del 24 aprile 1993, pubblicata nel supplemento ordinario alla G.U. n. 109 del 12 maggio 1993.

8) Anche il modello organizzativo applicato non appare in sintonia con la logica della legge n. 359; al Servizio è infatti preposto un dirigente di livello B affiancato da due dirigenti di livello C.

Al riguardo si fa comunque integrale rinvio alle considerazioni contenute nel cap. IX (Ministero delle Finanze) della presente relazione.

4. Gli assetti organizzativi ed i fenomeni procedurali in rapporto con la governabilità del sistema di finanza pubblica

4.1 Da tempo la Corte sottolinea, sia nelle relazioni annuali al Parlamento che in referti specifici ed in occasione di audizioni, l'esigenza di una riqualificazione organizzativa anche sui versanti della attività gestoria e dei compiti amministrativi contraddistinti da tipicità economico-finanziaria.

Al riguardo si conferma l'importanza, per l'organizzazione dei servizi, di un principio da tenere fermo: che cioè il governo della spesa postula, innanzitutto, l'esistenza di strumenti deputati all'autolimitazione e al controllo delle decisioni lungo un arco temporale di gestione ragionevolmente esteso, durante il quale va svolto, con successive intensificazioni, il monitoraggio degli andamenti mensili delle entrate e delle spese, in maniera tale da verificare costantemente la coerenza degli andamenti in atto con gli obiettivi prefissati. In tal senso, peraltro, si sono già espresse le direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il 1992, di cui si farà cenno in seguito.

Per conseguenza comportamenti amministrativi coerenti, da individuare rigorosamente nel quadro delle diverse attività gestionali, devono essere contestualmente seguiti da tutte le amministrazioni interessate, assicurando così la necessaria uniformità e l'indispensabile riscontro in tutte le fasi del procedimento di spesa.

In questa sede non può tralasciarsi, altresì, di sottolineare che la effettività innovativa di riforme in materia di programmazione e struttura del bilancio, che più oltre verrà ripresa, presuppone una ineliminabile correlazione con le fasi procedurali ed organizzative dell'«iter» di entrata e di spesa. Ed invero riforme, correzioni e riordinamenti devono evitare il mero ambito delle rappresentazioni contabili per saldarsi al mondo della realtà operativa delle amministrazioni che gestiscono risorse costantemente — appunto — da governare ed organizzare.

In ogni caso sul tema della governabilità del sistema di finanza pubblica è soprattutto in altre parti della presente relazione che sono contenute notazioni critiche ed osservazioni metodologiche. Ora è da rilevare soltanto, quanto agli assetti organizzativi, che il sistema necessita di presenze istituzionali diverse ma convergenti; e in tal senso vengono appresso ricordati, anche per il periodo 1992/1993, interventi sia della Presidenza del Consiglio dei Ministri che del Ministero del tesoro.

4.2 La Presidenza del Consiglio ha adottato (nella seduta del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1992) una direttiva — ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400 — sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato, consolidando così precedenti iniziative, già oggetto di apprezzamento in quanto antesignane di un nuovo corso del sistema. Ulteriore direttiva è intervenuta alla fine del mese di maggio 1992 (pubblicata nella G.U. n. 125 del 29 maggio 1992).

Con quest'ultimo atto è stata sospesa fino al 30 settembre 1992 la facoltà di impegnare le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio per tutte le amministrazioni dello Stato e le aziende autonome, sotto la diretta responsabilità dei direttori generali.

Le direttive della Presidenza ridondano effetti sulla organizzazione degli uffici; ed invero la gestione del bilancio assurge a «questione di governo» e travalica l'ambito della esclusiva competenza del Ministero del Tesoro.

4.3 Proprio gli interventi del Tesoro, comunque, e — segnatamente — della Ragioneria Generale dello Stato forniscono essenziali contributi, anno dopo anno, per un riassetto organizzativo delle amministrazioni statali.

Con circolare n. 17 del 10 marzo 1993 sono state definiti procedure ed adempimenti per la presentazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1992; ed infatti, oltre a richiamare le previsioni dei manuali di pianificazione delle operazioni di chiusura delle scritture contabili, sono state dettate diffuse istruzioni — con indicazione di scansioni temporali — sia per il conto del bilancio (con diversificazioni per l'entrata e la spesa) che per il conto del patrimonio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche la circolare sull'asestamento 1992 ha un suo rilievo organizzativo; esso si rinviene nelle esigenze di tenere sotto controllo il versante della competenza, di adottare variazioni effettivamente compensative, di addivenire agli indispensabili adeguamenti delle dotazioni di cassa, di concludere la ricognizione della consistenza effettiva dei residui.

Significativa si rivela, poi, la circolare n. 22 del 18 marzo 1993, relativa alle previsioni di bilancio per l'anno 1994 e per il triennio 1994-1996 (9).

Due assunti sono qui da porre in luce:

— la necessità di una inversione di tendenza nel processo di formazione dei bilanci pubblici, con auspicabile superamento del criterio della spesa storica di tipo incrementale rispetto alle occorrenze degli anni precedenti;

— l'individuazione in ogni stato di previsione di possibili margini di manovra sui quali occorre esercitare l'impegno correttivo.

Quanto ai profili della circolare, direttamente riferibili agli assetti organizzativi, va posta in luce l'esigenza di riconsiderare puntualmente le dotazioni per studi, indagini, rilevazioni, comitati, commissioni, speciali incarichi, pubblicità e simili, al fine di pervenire ad una loro eliminazione o almeno ad un loro significativo ridimensionamento.

Per la Ragioneria generale infatti trattasi di spese a fronte di servizi che, in via di massima, dovrebbero essere svolti direttamente dalla struttura amministrativa, la quale soltanto in casi eccezionali di necessità e urgenza dovrebbe far ricorso ad apporti esterni.

4.4 Si è già detto, in precedenti relazioni al Parlamento, del rilievo che ha avuto, per l'organizzazione dei servizi, il dibattito sulle ipotesi di revisione in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese di bilancio (d.d.l. A.S. n. 1203 bis, X legislatura).

L'ampio dibattito già sviluppatosi, e la rilevante sperimentazione posta in essere dal Tesoro, fanno ritenere maturi i tempi per una decisione del legislatore.

Ed infatti l'obiettivo sottostante alla revisione in questione è essenziale nell'ambito di un impegno progettuale teso ad una diversa metodologia dell'azione amministrativa che richiede, altresì, una «cultura» dell'intervento pubblico meno sbilanciata sul versante formale e più attenta ai valori della produttività.

Si segnala poi, di nuovo, la necessità di un pieno coinvolgimento delle amministrazioni di spesa per risolvere i problemi connessi alla riaggregazione dei capitoli di bilancio, riconoscendo ai titolari degli uffici amministrativi una effettiva, e non teorica, facoltà di enucleare esigenze ed unità funzionali da riconnettere, poi, a stanziamenti raggruppati e non frammentati.

Questa necessità, peraltro, non va più situata in una visione futuribile: ed infatti norme stringenti, e per certi versi ineludibili, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (come gli articoli 14, 16 e 17) impongono passi in avanti in relazione all'esercizio, reale, dei poteri di spesa da parte dei dirigenti.

4.5 In relazione al bilancio sperimentale connesso alla revisione dianzi richiamata, è proseguito l'impegno del Ministero del Tesoro.

In termini generali e di prospettiva, ma in un'ottica alquanto ravvicinata, è da porre in luce — al riguardo — l'utilità di una concezione delle unità operative anche come fattori interdipartimentali capaci di considerare risorse affidate, in via di responsabilità amministrativa, a soggetti diversi. Potrebbe così essere possibile realizzare — sul piano della effettività — un collegamento con le programmazioni settoriali previste dalla legislazione di spesa e rendere contigua la impostazione per centri amministrativi (rubriche) con quella per funzioni (sezioni).

9) In apertura la circolare del Tesoro rileva testualmente, quanto segue: «le vicende monetarie ed economiche del 1992 hanno consentito l'adozione di provvedimenti strutturali recanti modifiche permanenti delle tendenze anomale della nostra finanza pubblica; occorre ora proseguire con rigore sulla via del progressivo avvicinamento ai parametri comunitari, affinché nel periodo previsto siano raggiunti con certezza e credibilità i traguardi stabiliti».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò premesso, va constatata — in positivo — la predisposizione di tre serie di documenti contabili redatti dalla Ragioneria generale dello Stato (ed acquisiti dalla Corte):

- bilancio sperimentale di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993 e bilancio pluriennale per il triennio 1993-1995;
- assestamento del bilancio sperimentale di previsione per il 1992;
- rendiconto generale in versione sperimentale per l'anno 1991, corredato da schede illustrative dei valori di gestione delle unità operative, con riferimento ai capitoli che le compongono.

In sede di presentazione del documento previsionale 1993 il Ministro del Tesoro, nella lettera indirizzata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ha precisato che il documento stesso «vuole esprimere un concreto contributo agli approfondimenti tuttora in corso circa la problematica della riforma di struttura, classificazione e gestione in materia di bilanci pubblici, offrendo nel contempo nuovi più significativi elementi per una migliore decisione parlamentare».

Quanto alla presentazione di una versione «parallela» del disegno di legge di bilancio è precisato, nella lettera del Ministro, che essa integra la sperimentazione in atto «al fine di verificarne la piena funzionalità operativa in relazione ai connessi lavori parlamentari».

4.6 Le relazioni tecniche sulle quantificazioni degli oneri e sulle relative coperture, elemento di spicco della legge n. 362 del 1988, sono da oltre un triennio «compito a regime» di tutte le amministrazioni statali.

La norma che prescrive che nelle relazioni siano indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, richiede però confronti con l'efficienza del sistema. Urgono, quindi, incisivi adeguamenti organizzativi ed, anche, interventi strutturali negli uffici.

È da constatare, in ogni caso, un progressivo affinamento delle tecniche di quantificazione seguite. Spesso — peraltro — per quanto attiene alla quantificazione degli oneri le stesse relazioni sono solo parzialmente utilizzabili perché molte norme sono state modificate o introdotte «ex novo» nel corso dell'esame parlamentare: si deve pertanto ribadire l'opportunità del superamento delle attuali norme limitative, rendendo obbligatoria la compilazione della relazione tecnica anche per le leggi di iniziativa parlamentare e per tutti gli emendamenti (10).

5. Produzione normativa settoriale e sua ripercussione sulle amministrazioni

5.1 Il 1992 ed i mesi trascorsi del 1993 sono stati fortemente caratterizzati, anche sul piano degli assetti organizzativi dei pubblici uffici e servizi, dalla delega conferita al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Ora se è vero che in sostanza soltanto il decreto legislativo n. 29/1993 è finalizzato alla razionalizzazione dell'amministrazione, anche i provvedimenti delegati n. 502, 503 e n. 504, tutti del 30 dicembre 1992, incidono in modo non indifferente sul concreto operare degli uffici, se non altro per l'esigenza di conformare mezzi strumentali, risorse umane e disponibilità finanziarie a compiti istituzionali diversificati, ed oggetto di un nuovo disegno strutturale.

L'ultimo arco temporale conferma, comunque, un orientamento già posto in luce dalla Corte: l'abbandono cioè di una ridefinizione dell'Amministrazione dentro una visione globale. Sono però chiaramente emerse, nel quinquennio passato, decisioni legislative che hanno investito l'azione amministrativa nei suoi principi generali (leggi n. 400/1988, n. 362/1988, n. 142/1990 e n. 241/1990); così come sono affiorate, a livello normativo, cospicue tipologie di modelli funzionali differenziati per perseguire più elevati gradi di efficienza e di effettività operativa (ad esempio, le autorità amministrative indipendenti).

10) In tal senso si sono espresse le Sezioni Riunite della Corte nel referto sulla legislazione di spesa del quadrimestre settembre-dicembre 1992, deliberato in data 24 febbraio 1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5.2 In materia sanitaria il decreto legislativo n. 502 fissa due principi-cardine di rilievo organizzativo; esso specifica infatti, in modo esplicito, che:

– l'unità sanitaria locale è azienda e si configura come ente strumentale della regione, dotato di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica (fermo restando, peraltro, il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali);

– la stessa unità sanitaria può assumere la gestione di attività o servizi socio-assistenziali per conto degli Enti locali con oneri a totale carico degli stessi, ivi compresi quelli relativi al personale, e con contabilità separata.

Va poi sottolineato che tutti i poteri di gestione sono riservati al direttore generale della USL; la procedura di nomina dello stesso è disciplinata, con dovizia di dettagli, ed appare idonea a salvaguardare una attività professionale qualificata, che peraltro dovrebbe essere tipica di ogni direzione tecnica ed amministrativa di ente e di struttura pubblica o privata.

5.3 Venendo ora ad interventi che si iscrivono, essenzialmente, nella segmentazione della amministrazione statale occorre precisare che taluni interventi «segnano», in maniera significativa, il tessuto istituzionale ed il quadro organizzativo mentre altre misure – che peraltro non si menzionano nella presente sede – si limitano, per lo più, ad effettuare rimodulazioni ed assestamenti nella organizzazione amministrativa tradizionale.

5.3.1 Si è già accennato nel precedente paragrafo 3 (punto 3.5.2.) al D.P.R. 27 marzo 1992 n. 287 (regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle Finanze); al riguardo si soggiunge che il quadro predisposto denota profili di grande complessità organizzativa che non consentono, al momento, di formulare ipotesi sul decollo effettivo dell'intero sistema.

L'impulso rinnovatore, demandato alla figura del segretario generale (che, ai sensi dell'art. 2 del D.M. 23 dicembre 1992 e come già dianzi ricordato, «vigila sull'efficienza e sul rendimento» degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria) dovrà essere verificato a breve.

Incide, significativamente, sui rapporti con i cittadini contribuenti il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione).

Qui, comunque, si sottolineano soltanto due aspetti di rilievo organizzativo:

– è istituito presso ogni commissione tributaria un ufficio di segreteria con funzioni di assistenza e collaborazione nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, nonchè per lo svolgimento di ogni altra attività amministrativa attribuita alla stessa o ai suoi componenti;

– è istituito il servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle commissioni tributarie e del consiglio di presidenza della giustizia tributaria e per le rilevazioni statistiche sull'andamento dei processi, comprese la formazione e la tenuta dei ruoli.

5.3.2 Il 1992 consente la percezione di un nuovo corso nei rapporti tra Stato e regioni; a ciò ha contribuito, pur con la sua mera valenza di strumento organizzativo, il regolamento di organizzazione e di funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 giugno 1992, n. 366; la segreteria è articolata nei seguenti settori di attività ed uffici: settore affari istituzionali, programmazione e servizi generali; settore assetto territoriale, ambiente e attività produttive; settore servizi sanitari, affari sociali e formazione; ufficio per la contrattazione nel comparto del personale del Servizio sanitario nazionale; archivio degli organismi a composizione mista Stato-regioni.

5.3.3 Nell'ambito dell'amministrazione della giustizia spiccano una serie di decreti legislativi tutti datati 30 ottobre 1992. Sotto l'angolo visuale dell'organizzazione dei servizi rileva, soprattutto, il decreto legisla-

tivo 30 ottobre 1992 n. 444, relativo alle attribuzioni degli organi centrali dell'amministrazione penitenziaria e al decentramento di attribuzioni ai provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria ed agli istituti e servizi penitenziari di cui all'art. 30, comma 4, lettere *a)* e *b)*, della legge 15 dicembre 1990, n. 395.

Il relativo dipartimento è costituito da una segreteria alle dirette dipendenze del direttore generale e da uffici centrali organizzati secondo criteri di omogeneità, di competenza funzionale per le aree specifiche di intervento (personale, formazione e aggiornamento, ispettorato, trattamento dei detenuti, beni e servizi, studi, ricerche e legislazione).

Quanto alla struttura dei provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria, essi sono articolati nelle seguenti aree: segreteria ed affari generali, personale, formazione e aggiornamento del personale, detenuti, internati e misure alternative alla detenzione, traduzione piantonamenti, area amministrativo-contabile.

5.3.4 Nel quadro normativo incidente sull'organizzazione amministrativa va anche citata la deliberazione del CIPE del 18 febbraio 1993, in quanto concernente una amministrazione autonoma statale in senso proprio; con detta delibera infatti sono state definite le procedure di trasformazione in società per azioni dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Qui interessa segnalare due indirizzi dettati dal CIPE: il primo sancisce che il Ministro delle finanze, ferma restando la riserva allo Stato delle funzioni e delle attività di interesse generale, potrà avvalersi, fino al completamento del processo di trasformazione, delle strutture e del personale dell'amministrazione autonoma secondo l'ordinamento che ne disciplina l'attività (con continuazione dell'esercizio di vigilanza e di controllo su tutte le attività di interesse generale attribuite in concessione). Lo stesso Ministro, ferma restando la titolarità dello Stato ai sensi della normativa vigente, può altresì attribuire in concessione il servizio del lotto automatizzato a soggetto che dia idonee garanzie in ordine alla consistenza patrimoniale e alla struttura tecnica ed organizzativa.

5.3.5 Il decreto legislativo 12 marzo 1993, n. 85 ha dettato norme in materia di ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, in attuazione della legge 31 gennaio 1992 n. 158. Il provvedimento fa seguito alla unificazione degli ordinamenti degli uffici principali e degli uffici locali. In particolare — in ordine agli uffici postali — il decreto legislativo dispone che l'amministrazione svolge i servizi ad essa devoluti per mezzo di uffici postali di minore, media e rilevante entità e di ricevitorie, nonché per mezzo di recapiti.

La istituzione, la riunione, la modificazione e la soppressione degli uffici nonché del servizio di recapito, e dei posti di fattorino e di procacciato, sono disposte con provvedimenti del direttore compartimentale, sentito il comitato tecnico-amministrativo.

5.3.6 Impatto organizzativo dispiega, per l'amministrazione scolastica, il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35.

In forza di tale provvedimento il Ministro della pubblica istruzione può disporre l'utilizzazione del personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado, nonché del personale direttivo ed educativo delle istituzioni educative, nel limite massimo di mille unità.

Due aspetti sono, al riguardo, da porre in luce:

— nella ripartizione del contingente delle citate 1.000 unità tra le varie forme di utilizzazione è data priorità alle esigenze relative all'integrazione degli alunni portatori di handicap, alla prevenzione delle tossicodipendenze, all'educazione alla salute;

— il Ministro nel determinare, con propria ordinanza, le modalità applicative stabilisce, ove necessario, anche i criteri per una loro attuazione graduale, soprattutto con riguardo all'esigenza di assicurare la continuità ed il completamento di progetti di particolare rilievo, per la cui realizzazione il personale utilizzato o comandato sia impegnato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5.3.7 La legge 14 gennaio 1993, n. 4 di conversione — con modificazioni — del decreto legge 14 novembre 1992, n. 433 ha avviato a soluzione l'annoso problema, finora impermeabile ad altre soluzioni organizzative, dell'apertura di musei ed istituzioni culturali statali.

E così, ora, per assicurare una più intensa sorveglianza e favorire il regolare funzionamento di musei, biblioteche, archivi di Stato e ogni altro istituto periferico del ministero dei beni culturali e ambientali, che presentino peculiari problemi di affollamento periodico o di gestione nonché per garantire il prolungamento degli orari di apertura, e comunque in situazioni di necessità e urgenza, il ministro per i beni culturali e ambientali può assegnare temporaneamente in quelle sedi unità dipendenti da altro ufficio, presso il quale il personale risulti in esubero rispetto alla dotazione organica (11).

5.3.8 Con D.P.R. 5 aprile 1993, n. 106 è stato emanato il regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Qui si ricordano le competenze di alta vigilanza, indirizzo e coordinamento del Comitato dei Ministri, il coordinamento delle attività da parte del Consiglio dei direttori, l'istituzione del Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza, l'attivazione di un sistema informativo unico (12).

5.3.9 Tre provvedimenti hanno riguardato, nel recente periodo, il settore della protezione civile al quale peraltro non è stato più preposto, dal 29 aprile 1993, un ministro senza portafoglio.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 1992 sono stati disciplinati la costituzione ed il funzionamento del comitato operativo della protezione civile; con decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 1993, n. 50 è stato emanato il regolamento concernente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio nazionale della protezione civile ed, infine, con D.P.R. 30 gennaio 1993, n. 31 è stato adottato il regolamento sulla disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza.

A quest'ultimo proposito si rileva che l'attività di ispezione e di vigilanza è volta a verificare la legittimità e l'efficienza dell'azione amministrativa con riferimento alla normativa generale e speciale vigente nello specifico settore di intervento, nonché di quella a carattere straordinario emanata dal Ministro per il coordinamento della protezione civile.

5.3.10 Un autonomo rilievo organizzativo riveste il decreto-legge 19 aprile 1993, n. 110 istitutivo dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti della amministrazione pubblica (INPDAP), ora reiterato con decreto-legge 18 giugno 1993, n. 196.

Da porre in luce un solo aspetto, ma essenziale, ad avviso della Corte: l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente sono disciplinati prevedendo una netta distinzione tra organi con compiti di indirizzo generale, di definizione degli obiettivi, di controllo dei risultati e di analisi ed approvazione dei bilanci ed organi con compiti di gestione.

5.3.11 Con decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 16 settembre 1992 è stato costituito un «Osservatorio per i prezzi».

A tal fine la segreteria generale del CIP predispose un programma di monitoraggio e di autoregolamentazione da attuare sulla base dei dati forniti mensilmente dall'ISTAT e dalla Unioncamere relativi ai

11) L'ordine delle assegnazioni individua prioritariamente il personale in servizio presso tutti gli istituti della stessa provincia, quindi della stessa regione e infine del restante territorio nazionale. In caso di ulteriori carenze, il Ministro può utilizzare il personale di corrispondente qualifica posto in mobilità da altre amministrazioni dello Stato.

12) Il Dipartimento organizza, gestisce e coordina il sistema informativo unico, nel quale confluiranno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le iniziative relative al sistema informativo e di monitoraggio ambientale, nonché la rete nazionale integrata di rilevamento e sorveglianza; definisce con le amministrazioni statali, le regioni e gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le integrazioni ed i coordinamenti necessari.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prezzi al consumo per il paniere di spesa ISTAT delle famiglie italiane ed ai corrispondenti valori per il mercato all'ingrosso, per la produzione e per l'importazione, con particolare riferimento ai beni e servizi di più largo consumo (13).

5.3.12 È da ricordare, ancora, che tre atti normativi hanno riguardato istituzioni di formazione, aggiornamento e specializzazione del personale:

– il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446 ha istituito una scuola nazionale denominata Istituto superiore di studi penitenziari (14);

– con D.P.R. 9 giugno 1992, n. 336 è stato emanato il regolamento concernente l'organizzazione della Scuola centralé tributaria (15);

– l'art. 29 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 ha ridefinito l'attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione; la Scuola stessa viene qualificata «organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri» (16).

Da rilevare, sul versante organizzativo, che la Scuola superiore esercita – ora – i compiti di istituto direttamente, ovvero mediante convenzioni o attraverso la partecipazione a consorzi con università, scuole ed istituti di formazione italiani ed esteri, pubblici e privati.

5.3.13 Si osserva, infine, che il quadro finora illustrato ha assunto a riferimento, a meri fini esemplificativi, soltanto taluni atti normativi e senza pretesa alcuna di completezza; per ulteriori considerazioni su altri moduli e figure di rilievo organizzativo si fa rinvio ai capitoli della presente relazione riguardanti i diversi ministeri.

6. L'attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241

6.1 Si è già detto, nelle sedi più diverse, che l'attuazione della legge n. 241, anche se diluita ragionevolmente nel tempo, incontra difficoltà non irrilevanti.

Il tempo decorso dal precedente referto generale al Parlamento non consente di modificare, malgrado la forza innovatrice insita nel decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (il quale – tra l'altro – richiama in modo espresso, all'art. 12 – la necessità «di garantire la piena attuazione della legge n. 241»), le opinioni già espresse.

È incontestabile invero che – al momento – viene in evidenza una amministrazione pubblica che agisce fondamentalmente per atti; e così il salto verso una amministrazione che agisca per risultati è quasi impraticabile: tra l'altro l'evoluzione qualitativa, che si invoca a gran voce, non è stata sorretta da processi di autocorrezione, che avrebbero dovuto radicarsi, ormai da anni, su finalità troppo tardi sancite, e cioè la garanzia dei cittadini e l'impegno sui versanti dell'efficienza e dell'economicità.

13) La stessa segreteria generale, valutati gli elementi in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza dalle organizzazioni sindacali, dalle categorie produttive, dalle associazioni di consumatori e da chiunque vi abbia interesse – procedendo anche, ove necessario, ad audizioni con le imprese e associazioni di categoria dei settori interessati – verifica la coerenza del processo di formazione dei prezzi nelle varie fasi, all'uopo avvalendosi di specifici ispettori dei costi; qualora vengano riscontrati fattori distorsivi, la segreteria generale adotta le necessarie iniziative promuovendo anche, ove ne esistano i presupposti, l'intervento del CIPE e del CIP nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

14) Oltre alla formazione, all'aggiornamento e alla specializzazione, l'istituto svolge – altresì – attività di indagine sulle problematiche penitenziarie e predisporre iniziative finalizzate alla valorizzazione delle esperienze nel settore e all'approfondimento della cultura giuridica penitenziaria del personale appartenente ai quadri direttivi dell'Amministrazione penitenziaria; sviluppa inoltre, nell'ambito dei compiti istituzionali, metodologie e modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti e degli internati quali modelli operativi da proporre al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

15) La Scuola provvede alla formazione, alla specializzazione ed all'addestramento, nonché all'aggiornamento del personale finanziario mediante l'organizzazione, lo svolgimento e la gestione di corsi, seminari, conferenze e incontri di studio. La relativa programmazione ha carattere di flessibilità ed è sia annuale che pluriennale.

16) La Scuola svolge attività di accesso, di formazione e di ricerca sulla base delle direttive emanate annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Esprime parere sui piani formativi delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si avverte — però — qualche cambiamento non indolore, che registra significative novità sia nelle strutture che nei comportamenti.

Va rilevato — altresì — che le disposizioni recepite nella legge n. 241 sono classificabili, per loro natura, in norme ad applicazione diretta e norme ad applicazione differita e così mentre le prime hanno (o dovrebbero avere) applicazione immediata, le seconde richiedono ulteriori interventi di normazione secondaria.

In particolare si avverte una cospicua stagnazione, da parte delle singole amministrazioni, soprattutto sul versante dell'accesso ai documenti amministrativi; e così la concreta attuazione del comma 3 dell'art. 22 e del comma 4 dell'art. 24 della legge n. 241 permane nell'ambito di un futuro da individuare.

Si è forse in presenza di una ritrosia eccessiva della amministrazione, che non sembra ulteriormente giustificabile; notevoli difficoltà si registrano, in particolare, nell'ambito degli enti locali e delle unità sanitarie locali.

Eppure, ad avviso della Corte, notevole è stata l'attività svolta a livello centrale, dove si sono realizzati significativi momenti di propulsione, coordinamento ed, anche, di consulenza; ed infatti intensa si è sempre rivelata l'opera sia della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato generale) che del Dipartimento della funzione pubblica; fortemente incisiva si è manifestata altresì l'attività, dapprima, della Commissione di studio per l'attuazione del procedimento amministrativo e, quindi, della Commissione per l'accesso prevista dall'art. 27 della legge n. 241.

6.2 Una sintetica ricognizione dell'esistente deve richiamare, quanto ai regolamenti governativi, sia quello concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 (D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300, in G.U. n. 123 del 27 maggio 1992), sia il Regolamento governativo in materia di esercizio del diritto di accesso (D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, in G.U. del 29 luglio 1992).

Questi due regolamenti si applicano — peraltro — alle sole amministrazioni dello Stato, tutte le altre dovendo provvedere a norma dei rispettivi ordinamenti (legge regionale, deliberazione di giunta e di consigli comunali e provinciali).

Comunque molte regioni hanno emanato atti legislativi o amministrativi per la disciplina del procedimento e dell'accesso; non si dispone però — al momento — di adeguati elementi conoscitivi sullo stato e il grado di attuazione di tali norme.

In ordine ai regolamenti di singole amministrazioni statali il Consiglio di Stato, in sede di espressione del parere sullo schema di regolamento attuativo degli articoli 2 e 4 predisposto dal Ministero dell'Interno, ha suggerito l'adozione di un modello di regolamento valevole per tutte le amministrazioni dello Stato, anche in relazione ai tempi dei procedimenti.

Sulla base di tale modello il Ministero del Tesoro ha già provveduto ad emanare con D.M. 23 marzo 1992, n. 304, la disciplina di propria competenza. Lo stesso ha fatto il Ministero dell'Agricoltura con D.M. 25 maggio 1992, n. 376. Altri atti sono stati formalmente emanati — altresì — dai Ministeri del Lavoro e della Previdenza Sociale e della Pubblica Istruzione; diversi ministeri infine sono nella fase della predisposizione dei decreti ovvero della riformulazione dei testi.

Qui va posto in luce il rilievo che assume il già citato decreto 23 marzo 1992 n. 304, del Ministero del tesoro, per la sua adeguata formulazione e la completezza delle tabelle contenenti l'indicazione dei procedimenti di competenza delle direzioni generali e di altri uffici centrali.

Infine deve rilevarsi che la legge n. 241 contempla altri importanti aspetti attuativi di competenza delle singole amministrazioni (articolo 12, in materia di predeterminazione di vantaggi economici; articolo 18, riguardante l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni; articolo 24, comma 4, in materia di individuazione dei documenti sottraibili all'accesso).

Per completezza informativa è da ricordare — altresì — che con decreto del Ministro del Tesoro 28 febbraio 1992, n. 303, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 5 giugno 1992, è stato adottato il «Regolamento recante determinazione dei fatti, stati e qualità personali per i quali è ammessa la dichiarazione dell'interessato, temporaneamente sostitutiva della prescritta documentazione, in attuazione dell'art. 3 della legge 4 gennaio 1968, n. 15».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.3 In ordine agli enti pubblici nazionali va messo in luce che l'INPS con deliberazione del 30 maggio 1991 ha adottato il suo regolamento (Capo I, i procedimenti; Capo II, il responsabile del procedimento e del provvedimento; Capo III, i cointeressati; Capo IV, l'intervento nel procedimento) (17).

Anche l'INAIL (con deliberazioni del 29 gennaio e 6 febbraio 1992) ha adottato il suo regolamento di attuazione della legge n. 241 disciplinando — partitamente — in diversi titoli l'ambito applicativo, i procedimenti amministrativi, l'intervento di terzi nel procedimento, le modalità e i termini del provvedimento, il responsabile sia del procedimento che del provvedimento.

La Cassa Depositi e Prestiti, con sua determinazione del 15 gennaio 1992, ha dato una prima attuazione alle disposizioni della legge n. 241.

Con successiva determinazione del 13 novembre 1992 la stessa Cassa Depositi e Prestiti ha definito, dettagliatamente, ulteriori aspetti di applicazione della legge n. 241. Appare rimarchevole, ad avviso della Corte, la questione della integrazione istruttoria. E così, con l'art. 4 della determinazione citata, viene disposto che ove la domanda dell'interessato sia ritenuta irregolare o incompleta il responsabile del procedimento ne dà comunicazione entro il termine più breve possibile indicando le cause della irregolarità o della incompletezza (in questi casi il termine iniziale decorre dal ricevimento della domanda regolarizzata o completata).

6.4 Conclusa nei termini che precedono la ricognizione dell'esistente, l'anno 1992 ed i mesi trascorsi del 1993 denotano, seppur sommessamente, qualche profilo di lenta evoluzione della materia del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Innanzitutto non si è spento il dibattito politico-istituzionale e l'approfondimento, ampio e diffuso, della cultura giuridica e della scienza dell'amministrazione.

Due sono, ormai, gli assunti di sicura conquista nell'ambito della organizzazione dei pubblici poteri:

— l'emersione dei principi di trasparenza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con connessa necessità di semplificazione e speditezza dei procedimenti, che non possono «sopportare» aggravii di derivazione burocratica;

— l'affermata, ed irreversibile, democratizzazione dei rapporti tra cittadino ed amministrazione, con dichiarata «simpatia» per il primo (soggetto debole del sistema).

Ciò premesso, sul piano pragmatico si è svolta, ed è ancora in atto, una indagine conoscitiva della Commissione Affari Costituzionali, Presidenza del Consiglio ed Interni della Camera dei Deputati.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con una Nota del 3 novembre 1992, ha corrisposto alle esigenze informative della predetta Commissione parlamentare.

In data 17 febbraio 1993 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ugualmente soddisfatto analoghe richieste di conoscenza (18).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri — Segretariato generale, con circolare UCA n. 27720/46/1 del 6 agosto 1992, ha richiamato l'attenzione di tutti i Ministeri sui seguenti punti:

— momento valutativo delle singole amministrazioni sulla eventuale istituzione di un ufficio ad hoc per offrire a chiunque abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, nonché ad amministrazioni, associazioni e comitati portatori di interessi pubblici o diffusi, tutte le informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso e sugli eventuali relativi costi;

17) Nell'allegato al regolamento sono elencati i tipi di procedimenti amministrativi che rientrano nella competenza istituzionale dell'istituto con l'indicazione dell'unità organizzativa normalmente responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento, nonché dell'organo o della figura soggettiva competente ad emettere il provvedimento conclusivo.

18) Il Servizio Studi e Legislazione del Dipartimento ha trasmesso un carteggio comprensivo della documentazione di maggior spicco riguardante il processo attuativo della legge n. 241 e le schede riassuntive dei risultati dell'indagine esperita presso i Ministeri sullo stato di attuazione della legge medesima, cui hanno fornito (al febbraio 1993) elementi di riscontro i seguenti Ministeri: Agricoltura e Foreste, Bilancio, Commercio Estero, Difesa, Finanze, Grazia e Giustizia, Interno, Lavoro, Partecipazioni Statali, Poste e Telecomunicazioni, Sanità, Tesoro e Turismo.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

– necessità per ciascuna amministrazione od ente, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del regolamento emanato con D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, di provvedere all'emanazione dei regolamenti di cui all'art. 24, comma 4, della legge n. 241 entro il termine di un anno, decorso il quale l'accesso alla documentazione amministrativa non può essere negato se non nei casi espressamente previsti da disposizioni di legge;

– invito alle amministrazioni a far pervenire alla Presidenza del Consiglio – Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa – questionari debitamente compilati, già richiesti con nota UCA/27720/47 del 28 novembre 1991.

Da ultimo ulteriore azione di sollecito, nei confronti degli uffici di gabinetto e degli uffici legislativi di tutti i ministeri, è stata effettuata in data 17 ottobre 1992 dal Dipartimento della Funzione Pubblica (telefax n. 4654/92/7/463) richiedendo un sintetico quadro riepilogativo sullo stato di attuazione della legge n. 241 riguardante i provvedimenti attuativi di competenza ministeriale contemplati dagli articoli 2,4,12,18,22, comma 3, e 24, comma 4.

7. Le tecnologie innovative nelle istituzioni; situazione dei sistemi informativi automatizzati nelle amministrazioni statali

7.1 Considerazioni generali ed aspetti di fondo

L'indagine già condotta lo scorso anno dalla Corte, in occasione del referto sul rendiconto generale 1991, aveva – tra l'altro – posto in luce la carenza di una azione generale di coordinamento e raccordo, essenziale in un ambito come quello dell'informatica, per sua natura diffuso, interagente e «cooperante»; erano state avvertite, altresì, le necessità di continui aggiornamenti anche organizzativi e procedurali, come anche l'adozione di iniziative di razionalizzazione, di sviluppo e di promozione delle risorse umane disponibili.

Ora può dirsi che con l'avvenuta emanazione del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 si conclude una fase, indubbiamente troppo lunga, della informatica pubblica caratterizzata da un eccessivo tasso di spontaneismo e da una fragilità strutturale ed organizzativa delle amministrazioni. E così adesso si può far riferimento a regole – le quali comunque andranno verificate in presenza della esperienza applicativa – con contestuale individuazione di compiti e responsabilità.

Le regole di cui sopra si rivelano significative perchè formalizzate a ridosso del decreto legislativo n. 29 di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Nei prossimi mesi, e proprio a fini di razionalizzare l'esistente, dovrà essere condotta una rigorosa riflessione, con ricaduta sugli assetti organizzativi, sulle scelte ed intuizioni operative delle singole amministrazioni, finora non sempre sorrette da adeguata pianificazione.

A ciò dovrebbe soccorrere la regola di coordinare, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, i progetti e i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati (regola già presente, ma oggetto di ridefinizione).

Per attuare le nuove norme nel settore dell'informatica è utilizzato, anche, il modello organizzativo della conferenza di servizi; ed infatti vengono promosse, con azione di sovrintendenza svolta dall'apposito organismo avente autonomia tecnica e funzionale, di intesa e con la partecipazione anche finanziaria delle amministrazioni interessate, progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal piano triennale; tali progetti sono da realizzare anche quando coinvolgano apparati amministrativi non statali, mediante procedimenti fondati su intese da raggiungere, appunto, tramite conferenze di servizi.

Quanto agli aspetti di fondo si ribadisce la persistente validità di considerazioni svolte, nel recente passato, dalla Corte, validità che conferma come lavoro «in progress» il referto sul versante della informatizzazione pubblica; peraltro l'impegno dispiegato viene ora corroborato da una specifica previsione del decreto n. 39 (quarto comma dell'art. 14) in base al quale la Corte riferisce annualmente al Parlamento sui risultati del controllo successivo sui contratti e relativi atti di esecuzione, in materia di sistemi informativi automatizzati, stipulati dalle amministrazioni statali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si sottolinea ancora, in via preliminare, che la materia della informatizzazione nelle amministrazioni, e la tematica più generale delle innovazioni tecnologiche negli uffici pubblici, si inquadrano nel «momento di chiusura» delle tendenze evolutive che si percepiscono — sia pure in modo non univoco — nei modelli organizzativi delle istituzioni e nel concreto funzionamento dei pubblici servizi.

Così pure l'osservatorio più recente (anni 1991 e 1992) depone per un graduale abbandono di un rapporto «amministrazione — informatica» sbilanciato verso l'acquisto dell'hardware, con conseguente riorientamento della domanda pubblica che si fa carico di problematiche sempre più complesse; rimane comunque essenziale l'esigenza che a monte di ogni acquisizione ci sia una specifica progettualità dell'amministrazione statale.

Da ultimo, la massima attenzione va posta per evitare un rischio percepito da più parti, e in passato più volte riscontrato: quello di considerare nell'ambito informatico la politica degli investimenti avulsa dalla politica della organizzazione.

7.2 Le innovazioni normative e l'istituzione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione

Per la sua obiettiva importanza (si può parlare, invero, del tessuto connettivo degli assetti organizzativi) l'informatica è stata ricompresa nella legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421 con speciale riferimento alla razionalizzazione e riorganizzazione del settore del pubblico impiego.

Al fine di completare il processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Governo è stato autorizzato a revisionare la normativa per l'acquisizione dei mezzi necessari e l'assetto delle competenze, attribuendo — in particolare — «ad un apposito organismo funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione» (art. 2, comma 1 — lett.mm).

In attuazione di tale delega è stato emanato il decreto legislativo n. 39 del 12 febbraio 1993, che detta le nuove regole per la progettazione, gestione e sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici.

L'innovazione di maggior significato, come già anticipato nel precedente paragrafo 3, è sicuramente quella dell'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, dell'«Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione», cui spetta — tra l'altro — il compito di coordinare, attraverso la redazione di un piano triennale (annualmente riveduto), i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi, promuovendo la realizzazione di progetti intersettoriali, dettando norme tecniche per il funzionamento e la sicurezza dei sistemi e definendo indirizzi e direttive per il reclutamento e la formazione del personale (19).

Va poi posto in luce, in questa sede, che la stipulazione da parte delle amministrazioni di contratti di progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati — determinati come contratti di grande rilievo — è preceduta dall'esecuzione di studi di fattibilità volti alla definizione degli obiettivi organizzativi e funzionali dell'amministrazione interessata.

L'esecuzione dei contratti, dinanzi descritti, è oggetto di periodico monitoraggio secondo criteri e modalità stabiliti dall'Autorità la quale, in caso di inerzia dell'amministrazione, si sostituisce ad essa.

Nel fare rinvio a quanto detto in questo stesso capitolo, ed in particolare nel paragrafo 3 (punto 3.4.1.), qui, in sede di specifica materia, va soltanto posta in luce l'assoluta centralità della nuova figura dell'Autorità; essa infatti assume posizione e ruoli strategici, concentrando compiti di pianificazione, coordinamento, promozione, verifica, definizione di indirizzi e direttive, consulenza, soluzione di contrasti operativi.

Al riguardo è comunque significativo ricordare che anche il compito residuale (lettera e) dell'art. 7 del decreto n. 39) non è affatto di minor momento: si sottolinea — pertanto — l'importanza dell'esercizio di ogni altra funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi, anche al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di realizzazioni informatiche.

19) Per quanto attiene, in particolare, alla materia contrattuale l'Autorità per l'informatica esprime pareri obbligatori circa la congruità tecnico-economica degli schemi di contratto per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati; propone all'approvazione del Presidente del Consiglio i capitoli contenenti le clausole generali di contratti che le singole amministrazioni stipulano in materia di sistemi informativi automatizzati.

Il decreto n. 39 sancisce, tra l'altro, l'utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati per rispondere alle finalità di collegamento con il sistema statistico nazionale. Ecco che allora, nell'ambito della produzione normativa interessante l'informatizzazione, assumono autonomo rilievo sia il decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 1993 (approvazione dell'elenco delle rilevazioni rientranti nel Programma statistico nazionale 1993-1995, per le quali sussiste l'obbligo dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti) sia il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 1993, con il quale è stato approvato il Programma statistico nazionale per gli anni 1993-1995.

Per completezza vanno altresì ricordati due decreti del Ministro del tesoro; il primo, datato 29 settembre 1992, provvede alla istituzione presso il Provveditorato generale dello Stato di un centro telematico di distribuzione agli organi dello Stato di banche dati di pubblica utilità. Il decreto 20 gennaio 1993, per parte sua, attribuisce all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato il compito della distribuzione di banche dati pubbliche a persone fisiche ed a persone giuridiche.

7.3 La centralità delle risorse umane e le azioni formative

La Corte ha già rilevato che lo sviluppo del processo di informatizzazione delle attività è legato inscindibilmente alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità. Va perciò intensificato ogni impegno per riconvertire l'Amministrazione adeguandola alle pressanti esigenze di diffusione della tecnologia informatica.

Quanto alle azioni formative va riaffermato che adeguati piani di formazione sono essenziali per superare gli ostacoli di 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. In proposito è anche necessario il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione che devono, invece, essere supportati sul piano organizzativo.

In ogni caso le linee di azione formativa vanno sostenute da interventi in materia di organizzazione e di personale, in parte da affidare allo strumento normativo (ruoli tecnici, reclutamento, percorsi professionali, incentivazione, flessibilizzazione dell'orario e turni nell'arco delle ventiquattro ore, ecc.). In verità solo alcuni di questi problemi sono disciplinati nel decreto n. 39, mentre il primo impatto del decreto legislativo sul pubblico impiego accresce, al momento, le difficoltà dell'amministrazione in ordine all'utilizzo del personale sul versante informatico.

In ordine alle risorse umane tre sono i punti da sottolineare del decreto n. 39.

Il primo attiene alla previsione che le amministrazioni provvedono, di norma, con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo e alla gestione dei sistemi informativi automatizzati; nell'art. 11, comma 2, del decreto n. 39 viene specificato, altresì, che i dirigenti si avvalgono del personale dipendente specificamente adibito allo sviluppo, gestione e manutenzione dei sistemi informativi automatizzati.

Il secondo punto si riconnette alla lettera e) dell'art. 7 del decreto che demanda all'Autorità la definizione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e di programmi per il reclutamento di specialisti, nonchè per l'orientamento dei progetti generali di formazione del personale della pubblica amministrazione verso l'utilizzo di tecnologie informatiche, d'intesa con la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Infine va ricordato che, in conformità al nuovo assetto normativo, il personale addetto alle attività relative ai sistemi informativi automatizzati può essere tenuto alle prestazioni lavorative anche in ore notturne e durante i giorni festivi, con trattamenti retributivi e turni previsti dai contratti collettivi.

7.4 Concessioni e contratti nell'ambito dei sistemi informativi automatizzati

Con qualche anticipo sulla presente relazione le Sezioni riunite della Corte hanno predisposto, di iniziativa propria, un referto specifico sui rapporti che attraverso concessioni, convenzioni di servizio, contratti di appalto o di fornitura, collegano le amministrazioni con società del sistema delle partecipazioni statali; al riguardo si richiama quanto esposto nel precedente paragrafo 3 (punto 3.1 e nota n. 3).

In particolare va qui ricordato che dominante e fortemente diffusa è la presenza delle società a partecipazione statale nel settore dell'informatica e delle procedure automatizzate per la creazione di banche dati, per la elaborazione di piani e programmi, per la gestione del personale, ecc.

Numerose Amministrazioni centrali dello Stato sono legate da convenzioni pluriennali con Società del Gruppo IRI-FINSIEL (ma anche appartenenti ad altri enti, quali ENIDATA, EFIMDATA, SIEMENS DATA) per la realizzazione e gestione di centri di elaborazione dati nelle materie di rispettiva competenza. Non mancano comunque altre recenti iniziative, talune di notevole rilevanza (20).

In relazione al tema delle concessioni e contratti nell'ambito dell'informatica va menzionata, nella presente sede, la deliberazione n. 79/92 della Sezione del controllo (adunanza dell'8 ottobre 1992 (21)).

Tra i tanti aspetti presi in considerazione dalla citata deliberazione si sottolinea, qui, il profilo di maggior interesse per l'organizzazione dei servizi.

Al riguardo la Sezione del controllo ha ritenuto che, al di là dell'elemento letterale, il legislatore ha inteso con la legge 17 dicembre 1986 n. 890 - fonte normativa per il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato - non già autorizzare affidamenti in via fiduciaria dei moduli organizzativi di cui consta il sistema informativo in questione, con trasferimento al «cessionario» dei poteri di iniziativa e della discrezionalità nelle scelte organizzative ed operative che sono proprie del concedente, bensì riservare tali moduli all'Amministrazione facendo salva la facoltà di quest'ultima di avvalersi, attraverso lo strumento della «convenzione», dell'ausilio di privati per provvedere adeguatamente alle esigenze di sviluppo e di gestione dei moduli stessi.

7.5. *Quadro della informatizzazione nelle amministrazioni statali*

7.5.1 Per avere un quadro, anche approssimativo, sulla situazione della informatizzazione nelle diverse amministrazioni la Corte ha proseguito, come subito si dirà, l'analisi già iniziata lo scorso anno.

Occorre peraltro premettere che - per l'informatica pubblica - momenti significativi di approfondimento, studio e ricerca hanno caratterizzato il più recente periodo; si fa qui riferimento a due iniziative, che vengono ricordate proprio perché direttamente promosse da amministrazioni pubbliche.

La prima «Quaternaria '93 - 4° Forum per la Pubblica Amministrazione: tecnologie innovative nelle istituzioni» è stata promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (in Roma dal 19 al 23 aprile 1993) ed ha avuto come scopi essenziali:

- l'illustrazione delle soluzioni informatiche e telematiche applicate alle attività istituzionali e lo studio della diffusione di tali tecnologie per finalità di snellimento delle procedure amministrative, di trasparenza degli atti, dei documenti, dei provvedimenti e delle informazioni;
- il dibattito in sessioni convegnistiche che si sono dimostrate occasione di confronto per esigenze di dialogo tra amministratori, operatori pubblici e privati, cittadini ed imprese, e per individuare un modello puntuale di gestione amministrativa della cosa pubblica.

La seconda iniziativa («5° Congresso internazionale su Informatica e attività giuridica») è stata promossa dalla Corte suprema di Cassazione (Centro elettronico di documentazione) ed ha avuto luogo, sempre in Roma, dal 3 al 7 maggio 1993.

20) Si ricordano, qui, la partecipazione di ITALSIEL, AQUATER, ENIDATA alla progettazione e allestimento del «Sistema informativo nazionale per l'ambiente (S.I.N.A.)»; il progetto di informatizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, affidato al Consorzio «ABECA» (con la partecipazione delle Società ITALSIEL E INTERSIEL) e al Consorzio «CONSAC» (con la partecipazione di EFIMDATA S.p.A.); la convenzione novennale, dal 1991 al 2000, stipulata dal Ministero della sanità con la Soc. ITALSIEL per l'esercizio, sviluppo e assistenza tecnica del «Sistema informativo sanitario», gestione delle banche-dati e formazione del personale; l'affidamento al Consorzio costituito tra ITALECO S.P.A. e FIAT Engineering della conduzione del sistema informativo del Dipartimento della protezione civile.

21) La deliberazione concerne il decreto del Ministro del tesoro n. 149478 del 20 giugno 1992, con cui si approva la convenzione di concessione stipulata, in pari data, con la società ITALSIEL per la conduzione e lo sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questa sede, ed appare utile qui rilevarlo, è stato osservato come «brillanti realizzazioni particolari, in vari uffici giudiziari e in varie branche della pubblica amministrazione, sono ancora isole in sé concluse, con non agevoli possibilità di vicendevole colloquio e interscambio: sicchè oggi uno dei maggiori problemi che si pongono nell'automazione dei pubblici uffici, amministrativi o giudiziari che siano, è quello del coordinamento e delle interconnessioni» (22).

Sempre in ordine alle risultanze di questa ultima iniziativa sono da sottolineare le azioni intraprese per la informatizzazione della giustizia amministrativa, settore contiguo — anche sul piano istituzionale — alla Corte.

In proposito sono state poste in luce dapprima le scelte di fondo e, poi, le prospettazioni sinergiche di lavoro.

E così l'informatica della giustizia amministrativa ha privilegiato l'autonomia nella progettazione e nello sviluppo dei sistemi, in armonia con le linee di fondo del D.L.vo n. 39/93; ha offerto soluzioni a dimensione umana all'utenza, perchè protagonista è l'utente, e non il professionista informatico (anche se dipendente della P.A. beneficiaria); si è dedicata a programmare l'informatizzazione di tutti i servizi.

Successivamente l'amministrazione preposta ai servizi della giustizia amministrativa, che è articolata sia a livello centrale che periferico (ed in entrambi i casi impegnata in una duplice attività, l'una tipicamente magistratuale e l'altra amministrativa di segreteria), ha dovuto necessariamente realizzare una sinergia di lavoro attraverso uno «staff permanente interfunzionale» che sintetizza le esigenze della utenza e realizza l'attività periodica delle varie commissioni (tecniche, amministrative, e di utenza individuale dei magistrati), così da dominare imprevisti e resistenze di chi ha difficoltà ad adeguarsi al nuovo.

7.5.2 Riprendendo l'accento di cui al precedente punto 7.5.1. del presente paragrafo va ora meglio precisato che il «programma di lavoro» — approvato dalle Sezioni Riunite della Corte nella camera di consiglio del 25 novembre 1992 per la predisposizione della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992 — ha previsto la prosecuzione dell'apposita indagine sui sistemi informativi nell'ambito dell'organizzazione dei servizi, già iniziata a maggio 1992.

È stato quindi necessario acquisire — di nuovo — notizie ed elementi conoscitivi sulla informatizzazione in atto presso le diverse Amministrazioni.

Per una valutazione il più possibile articolata sono stati evidenziati, nella richiesta formulata ai sensi dell'art. 16 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, ed inoltrata ai ministeri in data 11 marzo 1993, sette distinti profili — qui appresso dettagliatamente esposti — i quali peraltro solo in alcuni casi hanno conseguito risposte esaurienti.

Quanto precede attiene comunque all'aspetto contenutistico dei quesiti; per altro verso si deve porre in evidenza che le amministrazioni hanno corrisposto, in buon numero, alle richieste della Corte; si registrano però carenze di risposta da parte di taluni ministeri con significative attribuzioni istituzionali.

In ogni caso l'indagine — come già detto — ha natura di lavoro «in progress»; potranno perciò essere utilizzati — in prosieguo di tempo — gli ulteriori elementi informativi che perverranno. Così pure la Corte si riserva di inoltrare altre richieste o di esperire specifiche ulteriori iniziative istruttorie, anche dopo l'invio della presente relazione al Parlamento.

In proposito va infine sottolineato che il discorso si atteggia ad un livello prodromico della dianza ricordata, e ben più complessa, attività referente contemplata dall'art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39.

22) Tale considerazione è contenuta nella relazione generale svolta dal Direttore del Centro della Corte di Cassazione.

7.5.3 *Articolazioni dell'analisi conoscitiva*

7.5.3.1 Il primo quesito, inoltrato alle amministrazioni, ha riguardato l'individuazione del livello di preposizione specifica al settore informatico, con descrizione della eventuale struttura organizzativa di programmazione, propulsione e coordinamento, nonché di quella, con compiti gestionali, delle risorse assegnate.

Le risposte pervenute sono state contraddistinte, per lo più, da notevole genericità, anche se si sono diffuse in ambiti descrittivi. Molto ampia la relazione del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato — incentrata sulla organizzazione strutturale e funzionale e sul compito dell'Ispettorato generale per i servizi speciali e la meccanizzazione (I.G.S.S.M.).

Dettagliati ed esaurienti, a livello di informazione, sono i dati forniti dall'Amministrazione delle Finanze, anche per quanto concerne l'istituzione di nuovi organi a seguito dell'entrata in vigore della legge 358/91 e dei relativi regolamenti di attuazione.

Rilevano soprattutto — al riguardo — l'ufficio per la programmazione ed il coordinamento delle attività di informatica presso il Segretariato generale ed il comitato centrale di coordinamento dell'informatica.

Nell'ambito del ministero della Difesa, l'organizzazione dei servizi informatici, regolata tuttora ai sensi del D.P.R. 18/11/1965 n. 1478, fa capo all'Ufficio Centrale per l'Organizzazione, i metodi, la Meccanizzazione e la Statistica (ORMEDIFE), organo di staff dipendente direttamente dal Ministro della Difesa.

Per quanto concerne il sistema informatico del Ministero per i beni culturali, è da segnalare che nel luglio 1992 è stato avviato un nuovo sistema di gestione informatizzata, che ricomprenderà — previa individuazione — archivi statali, di enti pubblici e di privati («Anagrafe informatizzata degli archivi italiani»).

Quanto al Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, l'attività di progettazione e conduzione del SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale), è gestita sulla base di una convenzione con la Soc. Agrisiel, stipulata in data 28.11.1991, di durata quinquennale.

Densa di notizie è stata la risposta del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, contenente anche elementi sullo stato di attuazione dell'«anagrafe nazionale delle ricerche». Il Ministero dell'Interno — nel quadro di una serie di informazioni e notizie molto ricca e contenente utili indicazioni organizzative — ha individuato un solo livello di preposizione specifica al settore informatico (primo dirigente di ragioneria per compiti gestionali delle risorse); i compiti di propulsione e coordinamento sono devoluti ad un comitato per l'informatica composto dai direttori generali e dai direttori degli uffici centrali.

Per il dipartimento di Pubblica Sicurezza c'è una competenza specifica di programmazione dei progetti della direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale.

Per l'amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, la direzione centrale automazione e meccanizzazione servizi P.T. è responsabile dell'attività sistemistica a livello centrale.

7.5.3.2 Una ulteriore domanda ha riguardato la consistenza del personale addetto al settore, con riferimento alle assegnazioni complessive nelle diverse direzioni generali, uffici centrali o modelli dipartimentali.

Qui le risposte sono state, di necessità, più puntuali, anche se non si è in grado di effettuare riferimenti e raffronti esaustivi con la complessità ed interezza delle strutture organizzative. Il Ministero del Tesoro, Ragioneria generale, ha menzionato 119 unità; 36 unità sono utilizzate presso il Dipartimento per l'informatica e la statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Ministero degli Affari Esteri ha dichiarato 22 unità, 84 il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 18 il Ministero del Commercio con l'Estero, 30 il Ministero del Turismo e dello spettacolo e 12 il Ministero dell'Industria. Nel Ministero dell'Interno presso la direzione generale dell'amministrazione civile 48 unità sono addette all'analisi e progettazione delle procedure, 58 alla elaborazione dati, 14 all'ufficio affari generali. Nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza gli elementi utilizzati in strutture operative centrali e periferiche sono 648.

Il Ministero della Difesa presenta il numero più consistente di addetti, che ammonta a 5469 unità (di cui 3104 militari).

Il Ministero delle Finanze evidenzia, per parte sua, un numero di 2000 unità addette.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle foreste segnala l'esistenza di circa 700 «postazioni di lavoro», alle quali sono addette un maggior numero di unità per l'espletamento di procedure diversificate.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.5.3.3 Altro quesito ha riguardato la determinazione della spesa destinata alla formazione permanente del personale impiegato nei servizi informatici, con richiesta – in genere non soddisfatta – di enucleare ogni possibile raffronto e comparazione percentuale.

Si menzionano, al riguardo i dati relativi a circa 100 milioni nel Ministero degli Affari Esteri, a 55 milioni nel Ministero dei Lavori Pubblici, a 44 milioni nel Ministero dell'Industria, a 40 milioni nel Ministero del Commercio Estero, a 48 milioni nella Presidenza del Consiglio ed a 29 milioni nel Ministero del Tesoro.

Rilievo assume la spesa del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno: circa 350 milioni per la formazione permanente del personale. La spesa destinata alla formazione del personale per il Ministero per i beni culturali ed ambientali viene individuata in circa 800 milioni, con organizzazione di corsi formativi diretti al personale centrale e periferico.

Nel Ministero delle Finanze rilievo assume la formazione permanente del personale per un onere complessivo di 500 milioni.

Si rileva, infine, nell'ambito del Ministero della Difesa la maggior spesa per la formazione del personale, che ammonta a 2,2 miliardi circa.

Le risposte appaiono comunque, in genere, alquanto lacunose ed anche i dati forniti potrebbero essere influenzati, a livello quantitativo, da profili diversi (spese generali, esigenze logistiche, etc.).

7.5.3.4 La quarta richiesta di elementi informativi è stata così formulata: descrizione dei concreti riflessi sull'assetto organizzativo con invito a chiarire – altresì – il grado di efficienza aggiuntiva determinato dalle innovazioni finora introdotte, anche in relazione a diversificati profili inerenti sia all'attività strumentale (gestione del bilancio, amministrazione del personale, etc.) che a quella relativa alle aree operative (direttamente connessa con le attribuzioni istituzionali dell'Amministrazione).

Questa richiesta si è rivelata eccessivamente complessa e dovrà essere opportunamente ricalibrata dalla Corte.

Le risposte pervenute, in sé non scarse, offrono un quadro complessivo poco esauriente. Si segnalano comunque l'ampiezza degli elementi inviati dal Ministero dell'Interno e la dettagliata ricostruzione delle basi informative operata dalla Presidenza del Consiglio.

Diffusi elementi sono stati inviati dal Ministero delle Finanze, dove nel Dipartimento delle Dogane va sottolineato – a livello informativo – il rilievo delle iniziative per la riduzione di frodi e traffici illeciti; le notizie trasmesse dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste attengono alle frodi alimentari, al monitoraggio di alimenti e bevande, all'inquinamento ambientale da radioattività.

In ordine al Ministero della sanità, va ricordato il collegamento operato nel corso del 1992 tra il SIS (Sistema informatico sanitario) e le singole USSL dislocate nelle regioni al fine del servizio da rendere all'utenza.

Di notevole rilievo, nell'ambito del Tesoro, la realizzazione del «mandato elettronico», con compilazione su supporto magnetico dei titoli di spesa da parte delle amministrazioni competenti.

Elementi informativi sono pervenuti, altresì, dai Ministeri degli Esteri, del Bilancio e della Programmazione Economica, del Commercio con l'Estero, dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica.

7.5.3.5 Il quinto quesito ha richiesto l'illustrazione, il più possibile dettagliata, delle metodologie volte a creare una rete di interscambio delle varie informazioni, al fine di una migliore collaborazione fra tutti i segmenti della pubblica amministrazione, anche a livelli decentrati e locali; ha richiesto, altresì, l'esposizione di altre notizie sulla integrazione e la interconnessione dei vari sistemi informativi, anche nel rispetto degli standards definiti in armonia con le normative comunitarie.

Talune amministrazioni hanno illustrato realtà, alquanto diversificate, di collegamenti. I Ministeri dell'Interno e degli Esteri sono collegati per i dati sugli stranieri non desiderabili; il Ministero dell'Università ha attuato linee di comunicazione con gli enti di ricerca e le università nelle diverse regioni; il Ministero dell'Interno ha realizzato un interscambio con la motorizzazione civile in materia di patenti di guida.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha illustrato, in dettaglio, le interconnessioni fra i diversi sistemi interessanti i servizi di istituto.

Vi è interscambio di informazioni relativamente alle risultanze delle analisi tra il Ministero dell'Agricoltura e il sistema informativo del Ministero della Sanità. Quest'ultimo è collegato inoltre con le Camere, l'ISTAT e la Ragioneria Generale dello Stato.

L'amministrazione delle Poste sta attuando la fusione delle reti specializzate in un'unica rete. È in sviluppo, poi, il progetto di una «rete numerica» ad alto contenuto tecnologico sull'intero territorio nazionale (con supporto globale alla gamma dei servizi offerti al pubblico ed alle esigenze dell'amministrazione).

7.5.3.6 Un'altra richiesta ha riguardato l'invio di circostanziate notizie, nonché di elementi informativi utili per l'attività referente, sugli oneri sostenuti in materia di informatica nell'esercizio finanziario 1992, con possibili disarticolazioni connesse alla natura degli oneri stessi (impianto di base, convenzioni con soggetti esterni, rapporti di consulenza, formazione del personale, sviluppo dei sistemi, etc.).

In proposito sono emerse, pur essendo pervenute risposte, serie difficoltà per dare reale interpretazione ai dati forniti. Occorre perciò superare le notevoli disomogeneità connesse a diversi aspetti emersi: promiscuità di capitoli, non facile individuazione tra spese correnti e di investimento, dati non disaggregati di competenza e di cassa, mancata distinzione tra impegni e pagamenti, indicazione di mere previsioni, dati sulla situazione dei residui. Tutto ciò non consente, al momento, di elaborare un quadro significativo; anche qui la Corte dovrà ricalibrare il quesito, utilizzando modelli standardizzati.

7.5.3.7 L'ultima richiesta ha riguardato il grado di vetustà, o meno, del sistema e la conformazione delle metodologie di lavoro adottate alle esigenze di modernizzazione e sviluppo.

La Presidenza del Consiglio non ha segnalato particolari problemi; il Ministero dei lavori pubblici fa riferimento ad un acquisto del 1990. Un profilo di vetustà viene dichiarato dal Ministero del Commercio con l'Estero; il Ministero dell'Università segnala la presenza di strutture ritenute efficienti.

Il Ministero dell'Interno, nell'ambito delle sue grandi articolazioni organizzative, rileva sia l'esistenza di sistemi efficienti sia la necessità di ulteriori sviluppi e perfezionamenti; si riscontra – invece – una scarsa propensione del personale ad abbandonare l'attuale organizzazione del lavoro prevalentemente cartaceo a favore di nuove soluzioni nell'ambito della Direzione Generale dei Servizi Civili dello stesso Dicastero.

Il Ministero della Difesa, a sua volta, evidenzia una tendenza alla modernizzazione che si va realizzando attraverso una evoluzione di tecnologie e prodotti hardware e software secondo i nuovi standard industriali.

Il Ministero della Sanità – Servizio Centrale della programmazione sanitaria – segnala dei limiti nella gestione del sistema informativo dovuti sia ad obsolescenza nelle tecniche adottate, sia a carenze nell'organico del personale.

L'amministrazione delle poste ha messo in luce «metodologie rinnovative», mentre il Ministero del turismo e dello spettacolo ha illustrato una scarsa funzionalità dei sistemi.

7.5.3.8 Si precisa, da ultimo, che il quadro descritto nel punto 7.5.3, e nelle sue ulteriori scomposizioni tematiche, ha valore esemplificativo e non ha, quindi, pretesa di completezza.

Le citazioni dei Ministeri non sono casuali, ma non rispondono nemmeno a criteri di completezza dello spaccato burocratico.

Quanto precede, in sostanza, è ancora in chiave di preliminare approccio – a carattere soprattutto notiziale – alla complessa tematica della informatizzazione pubblica. Sono carenti, al momento, valutazioni su aspetti essenziali del settore; un qualche aggancio viene però già posto su argomenti suscettibili, nel tempo, di sviluppi e di ulteriori approfondimenti.

In ogni caso andranno accuratamente verificati, nella prossima attività referente, risultati conseguiti e ricadute operative sul tessuto organizzativo.

Capitolo X

PERSONALE

Sommario: — 1. Introduzione.

2. **Le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 29 del 1993:** 2.1 *Quantificazione delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva e copertura dei relativi oneri*; 2.2 *Verifiche di legittimità e di «compatibilità economica» dei contratti stipulati*; 2.3 *Le rilevazioni in itinere contractus sulla evoluzione della spesa e gli effetti di eventuali «esorbitanze» dai limiti di spesa fissati alla contrattazione*; 2.4 *I controlli successivi sulla applicazione dei contratti collettivi e sugli andamenti della spesa per il personale*; 2.5 *Le incongruenze di altre disposizioni e le «norme correttive» da adottare entro il 1993.*

3. **L'evoluzione della spesa per il personale statale:** 3.1 *Le autorizzazioni di spesa della legge finanziaria 1992 per i rinnovi contrattuali 1991-93 e il successivo «blocco» della contrattazione*; 3.2 *L'incremento della spesa nel 1992*; 3.3 *I problemi di valutazione del costo effettivo dei contratti collettivi per il pubblico impiego*; 3.4 *Le indennità accessorie*; 3.5 *Le verifiche del Dipartimento della funzione pubblica sulla corretta applicazione degli accordi collettivi.*

4. **Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico:** 4.1 *Il blocco delle assunzioni e le deroghe al blocco*; 4.2 *Deroghe al blocco delle assunzioni nel pubblico impiego e crisi occupazionali nel settore privato*; 4.3 *La mobilità*; 4.4 *Le assunzioni per il tramite degli uffici di collocamento.*

5. **Tavole statistiche.**

1. Introduzione

Sono tre, nel periodo cui si riferisce la presente Relazione, gli eventi di rilievo. Il primo è costituito dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, realizzata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, che ha attuato la delega conferita al Governo dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421. Il secondo è il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, con conseguente proroga di efficacia (fino a tutto il 1993) degli accordi collettivi stipulati per il triennio 1988-90. Il terzo evento è dato dalla sottoscrizione di un «protocollo d'intesa» fra Governo e organizzazioni sindacali per l'avvio di nuove relazioni sindacali sulla base della avvenuta «privatizzazione». Fra i principali motivi ispiratori della legge n. 421/92 e del decreto legislativo n. 29/93 vi sono la razionalizzazione della spesa per il personale pubblico ed il suo contenimento «entro i vincoli di finanza pubblica» (art. 1); obiettivi, entrambi, che la legge quadro sul pubblico impiego (n. 93/83) non era riuscita - com'è noto - a realizzare.

Il decreto legislativo n. 29/93 si dà carico, almeno in parte, delle numerose censure che erano state rivolte al sistema precedente e che avevano investito, soprattutto, le modalità di determinazione delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva, il sistematico superamento dei «tetti di spesa» stabiliti dalla legge finanziaria e, più in generale, la scarsa visibilità (ma, spesso, l'assoluta mancanza di ponderate valutazioni in ordine agli effetti) delle decisioni di spesa per il personale, assunte in sede contrattuale come in sede parlamentare. A questi fini, il decreto legislativo n. 29 ha previsto, per un verso, una fitta rete di rilevazione dei «costi del personale» (in gran parte affidata alla Ragioneria generale dello Stato) e, per altro verso, una serie di controlli (interni ed esterni) sulla corretta individuazione degli oneri della contrattazione effettivamente sostenibili dal bilancio statale, sulla evoluzione della spesa complessiva (anche non derivante da contrattazione collettiva) per il personale e sui costi «a consuntivo» del lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

Un giudizio sulla piena congruenza di questi strumenti rispetto all'obiettivo di razionalizzare la spesa per il personale può apparire prematuro; non si può far a meno di osservare, tuttavia, che il decreto legislativo n. 29 lascia irrisolti alcuni dei maggiori problemi che avevano dato luogo, nel precedente regime, a gravi inconvenienti sul piano della quantificazione e conseguente copertura finanziaria degli oneri da contrattazione collettiva. Ci si riferisce, in particolare, al procedimento mediante il quale si determina l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione ed alle modalità con cui le amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, enti non economici, unità sanitarie locali) dovranno provvedere a fronteggiare gli oneri dei contratti che riguardano il loro personale.

È importante rilevare, per altro verso, che il decreto legislativo n. 29/93 ha sensibilmente modificato il regime dei controlli esterni sugli atti relativi al pubblico impiego, ponendosi - pur con incongruenze e contraddizioni - sulla via segnata dalla migliore lettura dell'art. 100, comma 2, Cost.: controllo preventivo di legittimità sugli atti fondamentali del Governo e, per quanto qui interessa, sui maggiori atti di organizzazione e di «politica del personale pubblico»; controlli successivi sui risultati dell'azione amministrativa, con esito di informazione al Parlamento.

Quanto al blocco della contrattazione collettiva, l'effetto più immediatamente percepibile è consistito - com'è ovvio - nella modestissima lievitazione della spesa per il personale, anche in relazione al parallelo (e, rispetto al passato) più rigoroso blocco delle assunzioni, operato dai provvedimenti di contenimento della spesa relativi al 1992 e al 1993.

Infine, il «protocollo d'intesa» Governo-sindacati, stipulato il 15 aprile 1993, prevede l'avvio di un'intensa attività negoziale, sia per definire i nuovi comparti di contrattazione e mettere a punto i contratti di comparto 1994-96, sia per dare attuazione «concertata» a numerose norme del decreto legislativo n. 29 (in materia - fra l'altro - di assunzioni e mobilità, organizzazione del lavoro, incompatibilità, aspettative e permessi sindacali, formazione professionale, dirigenza). È da avvertire, peraltro, che la legge finanziaria 1993 non reca, nella sua proiezione triennale, alcuna indicazione in ordine alla spesa per il rinnovo degli accordi collettivi a decorrere dal 1994.

2. Le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 29/93

Le disposizioni del decreto legislativo n. 29 relative alla spesa per il personale pubblico ed ai controlli possono essere divise in cinque gruppi, che riguardano: la quantificazione delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva e la copertura dei relativi oneri; i controlli di legittimità e di «compatibilità economica» dei contratti stipulati; le rilevazioni *in itinere contractus* sulla evoluzione della spesa e gli effetti di eventuali «esorbitanze» dai limiti di spesa fissati alla contrattazione; i controlli sugli atti di gestione dei rapporti individuali di lavoro; i controlli successivi su «i risultati della gestione del personale», con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi e dagli atti di programmazione.

2.1 Quantificazione delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva e copertura dei relativi oneri

È questo, come più sopra s'è accennato, uno dei maggiori problemi che il decreto legislativo n. 29 ha ereditato dalla precedente esperienza di contrattazione collettiva.

Nel regime della legge quadro n. 93/83, la quantificazione delle risorse da destinare alla contrattazione era operata dalla legge finanziaria. Questa conteneva una specifica autorizzazione di spesa per ciascuno anno del triennio contrattuale, con l'effetto di vincolare il Governo a mantenere il costo degli accordi entro i limiti delle risorse così determinate.

È noto, però, che tale vincolo è rimasto allo stato della mera declamazione, essendo stato in ogni modo aggirato o superato: con la sottostima dei costi contrattuali (1), con la sovrastima di presunti «risparmi» su altri fronti della spesa di personale (2), con interventi legislativi intesi ad elevare i «tetti»

1) V., da ultimo, la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1990, vol. I, cap. X, pag. 259.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stabiliti dalla legge finanziaria (3), con una minuta e ininterrotta legislazione di spesa che, nell'attribuire trattamenti di favore a singole categorie di personale, ha contribuito al superamento dei limiti esterni posti alla crescita delle retribuzioni pubbliche (4) ed anche al depotenziamento della funzione più tipica della contrattazione collettiva: la determinazione, appunto, dei livelli di retribuzione.

Nel decreto legislativo n. 29, le risorse a carico del bilancio dello Stato destinate alla contrattazione sono stabilite - come nel precedente regime - dalla legge finanziaria, sicché non si è posto rimedio ad una delle maggiori distorsioni verificatesi sotto il vigore della legge quadro n. 93/83: quella per cui i «tetti di spesa» stabiliti dalle leggi finanziarie divenivano, in realtà, il «piede di partenza» delle trattative contrattuali. Il che avveniva sia per l'inesistenza di vincoli effettivi (anche di natura contrattuale) alla inviolabilità dei «tetti di spesa», sia per la mancata assunzione di tali tetti nel quadro della programmazione economico-finanziaria relativa a ciascun triennio, sia - e di conseguenza - per la svincolatezza della spesa di personale dalla evoluzione di ogni altra grandezza economica.

Ai problemi non risolti se n'è aggiunto un altro. Il decreto legislativo n. 29 ha stabilito, infatti, che, nel quantificare l'onere complessivo derivante dalla contrattazione collettiva, il Ministro del tesoro e, poi, la legge finanziaria indichino specificamente l'onere da porre a carico del bilancio dello Stato e quello al quale dovranno provvedere, «nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci», le singole amministrazioni (art. 52, comma 1). La norma consente, dunque, che i costi di ciascun contratto vengano distribuiti fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti; il che implica ed esige - fra l'altro - un rigoroso riscontro di copertura finanziaria nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, sì da evitare la perpetuazione del sistema, già sperimentato sotto il vigore della legge quadro n. 93/83 (e sempre censurato dalla Corte), per cui una serie di oneri vengono fatti gravare - in sede di stipulazione dei contratti - sugli enti a finanza derivata, per essere, poi, fronteggiati dallo Stato con norme diverse da quelle che fornivano l'iniziale «provvista» ai contratti da stipulare.

L'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata è, del resto, condizione essenziale per ritenere osservato il precetto dell'art. 27 della legge n. 468 del 1978, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura, con riferimento ai bilanci annuali e pluriennali degli enti del settore pubblico allargato, di tutti gli oneri posti a carico degli enti stessi. Ed è appena il caso di rilevare che l'osservanza di tali norme riveste un'importanza addirittura decisiva nel momento attuale, in cui certezza e trasparenza degli oneri per retribuzioni si pongono come condizione essenziale per valutare appieno le implicazioni delle decisioni di spesa in materia di personale e per riportare sotto controllo - come intendono, del resto, la legge di delega n. 421/92 e il decreto legislativo n. 29/93 - la dinamica della relativa spesa.

Per parte sua, la legge finanziaria non potrà fare a meno di rispettare la regola fondamentale (art. 11, comma 3, lett. h, della legge n. 468 del 1978), per cui essa deve indicare l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (importo che può anch'essere ripartito, ai fini dell'imputazione degli oneri, fra bilanci diversi, ma che dev'essere esplicitato proprio in funzione delle successive verifiche sul rispetto del «tetto» stabilito).

Va, infine, richiamata l'attenzione sulla circostanza che, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente «caricati» sui bilanci degli enti a finanza derivata, si rischierebbe

2) Cfr. la Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1990, vol. I, cap. X, pag. 258.

3) È quanto accaduto, sistematicamente, per tutte le tornate contrattuali svoltesi sotto il vigore della legge quadro per il pubblico impiego n. 93 del 1983.

4) La gravità del fenomeno è stata ripetutamente segnalata dalla Corte, oltre che nelle annuali Relazioni sul rendiconto generale dello Stato, nelle relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa e nei referti al Parlamento sul bilancio a legislazione vigente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, nel senso che la crescita di questo - come già osservato dalla Corte in altre occasioni (5) - verrebbe spostata su regioni ed enti locali, ma i suoi effetti, in assenza di adeguate decisioni di politica fiscale ai livelli di governo diversi da quello statale, ricadrebbero integralmente sul bilancio statale e sulla finanza pubblica allargata.

In ogni caso, ove si proceda alla stipula di contratti collettivi sulla base di norme (di legge finanziaria o di altra legge sostanziale) che forniscano coperture finanziarie parziali o perplesse, il mancato rispetto dei principi contenuti nell'art. 11, comma 3, lett. h), e nell'art. 27 della legge n. 468 del 1988 - che la Corte considera alla stregua di fondamentali «norme interposte» rispetto all'art. 81 Cost. e che si pongono, altresì, come presidi delle autonomie regionali e locali - non potrà che riverberarsi sullo scrutinio di copertura finanziaria dei contratti medesimi.

2.2 Verifiche di legittimità e di «compatibilità economica» dei contratti stipulati

La legge di delega n. 421/92 e il decreto legislativo n. 29/93 stabiliscono che la Corte dei conti verifichi la legittimità e la «compatibilità economica» dell'autorizzazione governativa alla stipula dei contratti collettivi. Va da sé che il controllo della Corte si svolge, oltre che sull'autorizzazione, sul testo dell'intesa raggiunta fra le parti negoziali (analogamente a quanto avviene per il controllo della Corte su atti che approvano altri tipi di contratti: appalti, forniture di beni e servizi). Non v'è dubbio, infatti, che la decisione di sottoscrivere i contratti collettivi - benché questi non siano più trasposti in atti unilaterali del Governo - rientri fra gli «atti del Governo» cui si riferisce l'art. 100, comma 2, Cost.; mentre, d'altra parte, sarebbe priva di significato una verifica di «compatibilità economica» che si appunti non già sui contenuti del contratto ma sulla deliberazione del Consiglio dei ministri con cui se ne autorizza la sottoscrizione.

Il controllo della Corte dei conti sulla «compatibilità economica» dei contratti collettivi non era previsto, finora, da alcuna norma. Con esso, peraltro, si amplia notevolmente lo spettro del controllo, i cui parametri saranno costituiti non solo dalla legittimità dei contratti, ma anche dall'adeguatezza e dalla coerenza delle loro implicazioni finanziarie con le prospettive di evoluzione dell'economia nazionale. Il che conferma, per altro verso, la natura dei contratti collettivi come «atti del Governo» in senso sostanziale, ai fini e per gli effetti di cui all'art. 100, comma 2, Cost., dal momento che, nel decidere la politica contrattuale per il pubblico impiego e la misura dell'impegno finanziario sostenibile per l'economia nazionale, il Governo spende poteri e responsabilità che si collocano nel contesto delle maggiori decisioni di politica economica (la spesa per il pubblico impiego rappresenta, com'è noto, circa un terzo dell'intera spesa pubblica).

Tale impostazione è confermata dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 1993 n. 143 («Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa»), che inserisce i contratti collettivi per il pubblico impiego fra gli atti del Governo soggetti a controllo preventivo di legittimità. Le modalità, il procedimento e i tempi del controllo resterebbero quelli specificamente definiti dall'art. 51, comma 2, del decreto legislativo n. 29/93 e dall'art. 18 della legge n. 146/90 (v. anche par. 2.5).

2.3 Le rilevazioni in itinere contractus sulla evoluzione della spesa e gli effetti di eventuali «esorbitanze» dai limiti di spesa fissati alla contrattazione

Di particolare interesse, nel decreto legislativo n. 29/93, le norme del titolo V, che attribuiscono al Ministero del tesoro (in pratica, alla Ragioneria generale dello Stato) il compito di rilevare ed elaborare dati e informazioni sulla spesa di personale sostenuta da tutte le pubbliche amministrazioni e, soprattutto, di «monitorare» l'evoluzione della spesa durante il periodo di applicazione di ciascun contratto, al fine di proporre al Governo gli interventi necessari ad impedire l'«esorbitanza dai limiti di spesa» previsti per la contrattazione collettiva (art. 53, comma 3), nonché a rispettare «i limiti della spesa globale» (art. 66, comma 2) e i più generali «equilibri del bilancio» (art. 66, comma 1).

5) Relazione per il Parlamento n. 3/RQ 1992 sulle leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre 1992, par. 2.3.

Al riguardo, la Corte deve richiamare l'attenzione sugli strumenti che, ai menzionati fini, sono stati predisposti, vale a dire - da una parte - la proroga di efficacia o la sospensione dell'esecuzione dei contratti collettivi (art. 52, comma 3) e - d'altra parte - decisioni del Parlamento intese a ripristinare, appunto, «i limiti della spesa globale» e/o «l'equilibrio del bilancio». Orbene, tali strumenti costituiscono, anzitutto, altrettanti deterrenti al superamento dei tetti di spesa che sono fissati, dai documenti di bilancio, alla contrattazione collettiva; in secondo luogo, essi dovrebbero valere, dal momento in cui venga accertata la «esorbitanza dai limiti di spesa», a innescare meccanismi di blocco all'ulteriore crescita della spesa (mediante l'esercizio del potere governativo, che dovrà essere oggetto di una precisa clausola contrattuale, di prorogare l'efficacia o di sospendere l'esecuzione dei contratti collettivi), ovvero ad avviare il procedimento legislativo per «riassorbire» la spesa eccedente nei complessivi equilibri finanziari e di bilancio.

2.4 *I controlli successivi sulla applicazione dei contratti collettivi e sugli andamenti della spesa per il personale*

Il decreto legislativo n. 29/93 ha introdotto una lunga serie di controlli (interni) sull'applicazione dei contratti collettivi e sugli andamenti della spesa per il personale.

In particolare, le disposizioni degli articoli 51 e 52, compresi nel titolo (il III) dedicato alle procedure negoziali, sono intese a determinare in maniera trasparente e puntuale - da una parte - le risorse disponibili per la contrattazione e - d'altra parte - l'esatto costo dei contratti stipulati. A questi fini, è previsto, in primo luogo, che i contratti collettivi siano corredati da una dettagliata illustrazione degli oneri e della copertura finanziaria; che la loro efficacia possa essere prorogata o sospesa in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa; che i contratti collettivi «decentrati» non possano recare impegni di spesa eccedenti le disponibilità finanziarie messe a loro disposizione dai contratti nazionali. In secondo luogo, è previsto che le amministrazioni (centrali e locali, statali e non) sono tenute a presentare, alla Corte dei Conti, il «conto annuale delle spese sostenute per il personale», unitamente ad una relazione che espone «i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione»; per parte sua, la Corte dei Conti eserciterà il controllo e riferirà al Parlamento «sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico», con specifico riguardo alla congruenza di tale gestione con il perseguimento degli obiettivi che le norme assegnano alle singole amministrazioni. Il tutto, nell'intento di fornire agli organi di decisione e di indirizzo politico-amministrativo, da parte di un organo indipendente e neutrale, le conoscenze e le valutazioni necessarie ad operare gli interventi necessari o utili ad accrescere l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa, a modificare assetti organizzativi, a riallocare competenze e responsabilità, ad accelerare procedimenti, ad elevare - in ultima analisi - la qualità del «prodotto amministrativo».

Di rilievo, in questo contesto, la misura connessa alla mancata presentazione del conto e della relazione. L'amministrazione inadempiente, infatti, non dovrebbe più ricevere trasferimenti dal bilancio dello Stato nell'anno successivo a quello cui il conto si riferisce. La relativa norma, tuttavia, andrebbe pur essa riformulata, onde ovviare all'incongruenza per cui, da una parte, il blocco dei finanziamenti vale, in pratica, per i soli finanziamenti da erogare nei sette mesi successivi (da giugno a dicembre) a quello entro il quale i due documenti avrebbero dovuto essere presentati (maggio), mentre le erogazioni dovrebbero riprendere nell'anno seguente, pur in costanza di mancata presentazione del conto e della relazione; d'altra parte, al momento in cui la misura può essere adottata (dal giugno in poi di ciascun anno), una parte più o meno ampia dei finanziamenti è stata già erogata agli enti locali.

2.5 *Le incongruenze di altre disposizioni e le «norme correttive» da adottare entro il 1993*

Il procedimento del controllo preventivo sui contratti collettivi non sembra aver subito sostanziali modificazioni rispetto alla situazione normativa precedente. Di conseguenza, dovrebbero applicarsi, nell'esercizio del controllo, le modalità procedurali stabilite dall'art. 18 della legge n. 146/90, in ordine al quale la Corte ebbe già modo di segnalare - nelle relazioni degli scorsi anni - le possibili direzioni di modifica per rendere più spedito il procedimento di controllo e, al tempo stesso, per accentuare la responsabilità del Governo davanti al Parlamento in caso di rilevate illegittimità.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Più in generale, deve rilevarsi che il decreto legislativo n. 29 affronta i problemi del personale in maniera svincolata da quelli dell'organizzazione amministrativa, ponendo sullo stesso piano amministrazioni che hanno attribuzioni, funzioni e strutture profondamente diverse e fra loro incomparabili.

Così, ad esempio, l'affermazione del principio di separatezza fra organi di direzione politica (cui spetta di definire obiettivi e programmi e di controllare i risultati) e organi di gestione amministrativa (cui spetta di obbligare l'amministrazione, impegnare la spesa, organizzare sotto la propria responsabilità le risorse umane e strumentali) non ha un reale significato nell'ambito di amministrazioni che assolvono a compiti di natura tecnico-scientifica (ad esempio, le Università e gli enti pubblici di ricerca) o delle amministrazioni serventi di funzioni giurisdizionali o di controllo (il Ministero di grazia e giustizia, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti). In tali amministrazioni, infatti, non esistono organi di direzione politica, ma solo organi di direzione tecnica o di indirizzo amministrativo, con compiti essenzialmente organizzativi dei fattori e delle risorse disponibili.

Non è chiaro, poi, se la semplice affermazione del principio di separatezza, contenuta nel decreto legislativo n. 29, sia sufficiente a far venire meno la competenza dei Ministri o del Consiglio dei ministri in relazione ad atti amministrativi che norme specifiche attribuiscono alla competenza di tali organi. Una risposta in senso negativo parrebbe suggerita dalla circostanza che gli art. 13 e 16 del decreto legislativo enumerano in maniera completa le categorie di atti che rientrano nella competenza dei dirigenti generali e dei dirigenti, sicché non ne risultano abrogate le norme di altre leggi (come, ad esempio, quelle della legge n. 13/91 sulla c.d. «depresidenzializzazione») che intestano ad organi politici la competenza all'emanazione di determinati provvedimenti. È a dire, peraltro, che la prassi instaurata dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo è largamente *contra legem*, poiché - come testimonia quotidianamente la *Gazzetta ufficiale della Repubblica* - vengono emanati a firma di ministri o di sottosegretari da essi delegati non solo atti amministrativi che specifiche leggi attribuiscono alla loro competenza, ma anche atti che - secondo il decreto legislativo n. 29 - rientrerebbero nella competenza esclusiva dei dirigenti amministrativi.

V'è, poi, da segnalare che l'emanazione del decreto delegato è stata seguita da una serie di «circolari» della Presidenza del consiglio (Dipartimento della funzione pubblica), che hanno riguardato - fra l'altro - la dirigenza, gli accessi all'impiego, l'orario di lavoro e quello di servizio, le aspettative e i permessi sindacali (6).

6) Ci si riferisce alle seguenti circolari:

- 18 febbraio 1993 n. 4/93, «Iniziative volte ad agevolare il rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini» (G.U. n. 43 del 22 febbraio 1993);
- 4 marzo 1993 n. 6/1993, «Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29: «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421». Compiti e responsabilità della dirigenza. Indirizzi per la fase di prima applicazione» (G.U. n. 56 del 9 marzo 1993);
- 5 marzo 1993 n. 7/93, «Indirizzi applicativi riguardanti le disposizioni in materia di assunzioni nelle amministrazioni pubbliche nel corso del 1993. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29» (G.U. n. 57 del 10 marzo 1993);
- 9 marzo 1993 n. 8/93, «Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio ed orario di lavoro» (G.U. n. 60 del 13 marzo 1993);
- 9 marzo 1993 n. 9/93, «Art. 54 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Aspettative e permessi sindacali. Aspettativa per funzione pubblica elettiva. Direttiva-circolare» (G.U. n. 60 del 13 marzo 1993);
- 11 marzo 1993 n. 10/93, «Chiarimenti sul decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29» (G.U. n. 61 del 15 marzo 1993);
- 24 marzo 1993 n. 11/93 (prot. n. 11817/93 - 18.1.1), «Anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche. Art. 24 della legge 30 dicembre 1991 n. 412. Art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29» (G.U. n. 72 del 27 marzo 1993);
- 24 marzo 1993 n. 12, «Gestione delle risorse umane e pari-opportunità. Indirizzi applicativi direttive CEE. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29» (G.U. n. 78 del 3 aprile 1993);
- 30 marzo 1993 n. 14 (prot. 12097/93-7.491), «Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29: «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421». Indirizzi sui compiti delle figure di vertice dirigenziale» (G.U. n. 76 dell'1 aprile 1993);
- 16 aprile 1993 n. 15 (prot. n. 13397/93/7.491), «Art. 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Aggiornamento dei dati di cui alla direttiva-circolare n. 72549/8.93.5 dell'11 marzo 1991 riguardante «Requisito della maggiore rappresentatività su base nazionale delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali» operanti nel settore pubblico» (G.U. n. 92 del 21 aprile 1993);
- 27 aprile 1993 n. 17/93, «Art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Istituzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e disciplina dell'attività di comunicazione di pubblica utilità».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tali circolari pongono non lievi problemi sotto vari profili. Anzitutto, alcune di esse hanno carattere esecutivo- regolamentare rispetto al decreto legislativo, ma non rispettano le regole per l'emanazione degli atti a contenuto regolamentare poste dalla legge sull'ordinamento dell'attività di Governo (n. 400 del 1988). In secondo luogo, esse intervengono in materie che sarebbero oggetto di contrattazione collettiva o sulle quali occorre assumere, secondo il decreto legislativo, il consenso o l'avviso delle organizzazioni sindacali. In terzo luogo, le circolari sono dirette «a tutte le amministrazioni», comprese quelle ad autonomia costituzionalmente garantita: donde non lievi problemi di conformità a Costituzione delle relative disposizioni. Infine, tutte le circolari rischiano di sortire l'effetto di «riamministrativizzare» la materia, dopo che questa è stata in qualche modo sottoposta alla disciplina del codice civile.

Degli aspetti problematici che pertengono alla materia dell'organizzazione s'è detto nel precedente capitolo IX («Organizzazione della pubblica amministrazione»). Qui, mette conto unicamente richiamare l'attenzione sulla notevole quantità di organismi che verranno ad occuparsi di pubblico impiego dopo il decreto n. 29: oltre al Governo nella sua espressione collegiale, l'Agenzia per le relazioni sindacali, la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento della funzione pubblica (che continuerà ad avere un ruolo distinto da quello della Ragioneria, malgrado la prevista, ma - in realtà - non attuata, «integrazione funzionale» fra i due apparati), l'Osservatorio del pubblico impiego (che, in base all'art. 70 del decreto legislativo n. 29, conserva competenze proprie e distinte da quelle del Dipartimento), il Nucleo di valutazione del C.n.e.l. sui contratti collettivi per il pubblico impiego, i «comitati provinciali» e i «comitati metropolitani» di cui all'art. 33 del decreto legislativo n. 29, gli uffici di amministrazione del personale nelle singole amministrazioni ed enti pubblici.

Da segnalare, altresì, che nessun argine è stato posto alla «rilegificazione» di materie che il decreto legislativo demanda alla disciplina civilistica, di talché non si è posto alcun rimedio ad uno dei maggiori inconvenienti manifestatisi nel decennio di attuazione della legge quadro n. 93/83.

È a dire, infine, che i controlli della Corte in materia di pubblico impiego dovranno essere anch'essi ricalibrati sulla base del nuovo ordinamento delineato dal decreto-legge n. 143/93, cit.

3. L'evoluzione della spesa per il personale statale

3.1 Le autorizzazioni di spesa della legge finanziaria 1992 per i rinnovi contrattuali 1991-93 e il successivo «blocco» della contrattazione

La legge finanziaria per il 1992 aveva fissato in 14.600 miliardi l'ammontare degli stanziamenti destinati al rinnovo degli accordi collettivi per il pubblico impiego (o meglio *per l'impiego statale*) relativi al triennio 1991-93.

Tali stanziamenti erano così ripartiti per anno:

1992	2.000	miliardi
1993	5.300	»
1994	7.300	»

Totale 14.600 miliardi.

L'aggravarsi della crisi economica nel corso del 1992 ha indotto, tuttavia, alla decisione governativa di non procedere al rinnovo degli accordi né per il 1992, né per il 1993, contestualmente prorogando al 31 dicembre di tale ultimo anno l'efficacia degli accordi 1988-90 (7). Si è determinato, in sostanza, il totale

7) Decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992 n. 359; decreto legge 19 settembre 1992 n. 384, convertito dalla legge 14 novembre 1992 n. 438.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blocco della contrattazione collettiva per il triennio 1991-93, impedendo, nel contempo, la concessione di ogni sorta di incrementi retributivi per il 1993, con due uniche eccezioni: l'attribuzione, a tutti i dipendenti soggetti a contrattazione collettiva, di una somma forfettaria di 20.000 lire e il riconoscimento dei trattamenti economici corrispondenti all'esercizio di funzioni superiori effettivamente esercitate. Ancora, sono stati «congelati» al livello del 1991 gli emolumenti dovuti per l'incentivazione della produttività, comunque denominati, e, al livello del 1992, le indennità suscettibili di rivalutazione in relazione alla variazione del costo della vita (8).

La legge finanziaria 1993 ha poi quantificato in 700 miliardi l'ammontare della spesa per l'erogazione delle 20.000 *pro capite* al personale statale, rinviando, peraltro, ai bilanci delle altre amministrazioni ed enti per la copertura dell'onere relativo alla corresponsione della medesima somma in favore del rispettivo personale (è appena il caso di osservare come anche tale ultima previsione integri violazione dei più volte menzionati art. 11-ter e 27 della legge n. 468/78).

Su queste basi, le previsioni definitive della gestione 1992 consentono di affermare che:

a) rispetto alla spesa di 14.600 miliardi per i rinnovi contrattuali 1991-93, prevista dalla legge finanziaria 1992 per il triennio 1992-94, vi sarebbe, per il personale statale, una minore spesa, nel triennio, di $(2.000 + 5.300 + 7.300 - 700 =)$ 13.900 miliardi e, per il 1993, di 4.600 miliardi $(5.300 - 700)$;

b) nel 1992, la spesa pubblica per il personale si è accresciuta in una misura che è pari alla metà del tasso d'inflazione effettivo;

c) nel 1993, l'aumento della spesa per il personale si attesterà su di un livello sostanzialmente equivalente al tasso programmato d'inflazione.

3.2 L'incremento della spesa nel 1992

Le tab. A, A/1 e A/2 mostrano l'evoluzione della spesa per il personale statale (dipendenti dei ministeri e delle aziende autonome) nel periodo 1987-93.

Se ne ricava, in particolare, che, pur non essendo stati rinnovati gli accordi collettivi relativi al triennio 1991-93, la spesa per il personale in servizio è aumentata, in termini di pagamenti, del 7,3% fra il 1990 ed il 1991 (+ 2,8% rispetto al tasso d'inflazione programmato; + 0,9% rispetto al tasso effettivo) e del 3,5% fra il 1991 ed il 1992 (pari al tasso programmato d'inflazione; - 1,9% rispetto al tasso effettivo).

A livello di settore statale, poi, l'aumento della spesa, sempre in termini di pagamenti, è stato del 7,5% fra il 1990 e il 1991 (+ 3% rispetto al tasso programmato d'inflazione; + 1,1% rispetto al tasso effettivo) e del 4,3% fra il 1991 e il 1992 (+ 0,8% rispetto al tasso programmato d'inflazione; - 1,1% rispetto al tasso effettivo) (tab. B).

L'incremento della spesa è dovuto, essenzialmente, al c.d. «effetto di trascinamento» degli aumenti retributivi concessi dagli accordi collettivi per il triennio 1988-90, stipulati, quasi tutti, alla fine del triennio e con effetti economici in buona parte ricadenti nel triennio successivo. Peraltro, il fatto che l'incremento percentuale di spesa registrato nel 1992 sostanzialmente coincida con il tasso programmato d'inflazione consente di ritenere che l'«effetto di trascinamento» dei contratti 1988-90, già in fase decrescente nel corso del 1992, sia stato comunque sterilizzato dai provvedimenti di blocco della spesa per il personale, assunti

8) Il blocco della contrattazione collettiva per il 1992 non ha impedito, tuttavia, che fossero emanati i regolamenti per il recepimento di due accordi stipulati nel 1991, prima - cioè - dell'entrata in vigore del blocco, e ormai obbligatori in virtù della speciale disciplina relativa agli accordi collettivi per il personale di taluni enti pubblici, contenuta nella legge n. 266/88. Si tratta dei seguenti atti: d.p.r. 31 luglio 1992 n. 357, «Regolamento per il recepimento dell'accordo intervenuto il 6 novembre 1991 ed il 24 giugno 1992 tra l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, relativo al personale non dirigente della medesima Azienda, per il triennio 1991-1993» (in Suppl. ord. alla G.U. n. 186 dell'8 agosto 1992) e d.p.r. 3 febbraio 1993 n. 53, «Regolamento per il recepimento della disciplina contenuta nell'ipotesi di accordo intervenuto in data 16 ottobre 1991, 16 luglio 1992 e 29 ottobre 1992 tra l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale e ASDA-QUADRI-CIDA per il rinnovo del contratto nazionale del personale aziendale dirigente per il triennio 1991-1993» (G.U. n. 55 dell'8 marzo 1993).

nella seconda metà dell'esercizio e dei quali più sopra s'è detto. Ne discende che l'aumento di spesa verificatosi nel 1992 è ascrivibile, per un verso, all'attribuzione dei residui benefici contrattuali decorrenti dal 1992 e, per altro verso, alle nuove assunzioni di personale consentite nell'anno (v. *infra*, par. 4.1).

3.3 I problemi di valutazione del costo effettivo dei contratti collettivi per il pubblico impiego

Le Relazioni della Corte al Parlamento evidenziano, da molti anni a questa parte, le difficoltà e le complicazioni che impediscono di valutare - sia «ex ante», sia «ex post» - il costo effettivo degli accordi collettivi per il pubblico impiego. A questo scopo, la Corte ha più volte rimarcato la necessità di adottare una serie di iniziative e di accorgimenti metodologici, quali, ad esempio:

la separata evidenziazione, nei bilanci preventivi e nei rendiconti, della spesa per l'attuazione dei contratti collettivi;

la netta distinzione, nei capitoli di bilancio, fra componenti fondamentali della retribuzione, componenti accessorie e componenti non retributive (come i rimborsi per spese di viaggio), sì da poter valutare l'incidenza di ciascuna componente sul volume complessivo della spesa e sulla sua evoluzione;

la disponibilità di dati «allineati» (rilevati, cioè, con metodologie uniformi e con le medesime scadenze temporali) per i diversi comparti di contrattazione, sia per ciò che attiene alla spesa, sia per quanto riguarda gli occupati e la loro distribuzione in qualifiche e livelli retributivi. Il che consentirebbe, fra l'altro, di individuare, in una situazione di spesa crescente, la quota d'incremento dovuta alla dinamica retributiva e la diversa quota dovuta alla dinamica dell'occupazione;

l'«allineamento», almeno per quanto riguarda il personale dello Stato, fra dati di preventivo e dati di consuntivo, superando la diversità di struttura dei due documenti (cui occorrerà in qualche modo porre rimedio, nel contesto della costruzione del «bilancio sperimentale» previsto dall'art. 64, commi 2-4, del decreto legislativo n. 29/93) e, comunque, consentendo la confrontabilità - oggi impossibile o estremamente problematica - dei risultati di gestione (generalmente forniti in maniera aggregata) con le previsioni di spesa (elaborate, invece, in maniera più articolata e dettagliata);

una diversa articolazione, sempre per il personale dello Stato, dei dati di consuntivo. Questi, infatti, non sono mai stati congruenti con l'articolazione dei comparti di contrattazione, talché, da una parte, i diversi aggregati di spesa non distinguono il personale soggetto a contrattazione dal personale non soggetto a contrattazione (dirigenti, professori universitari, magistrati, ecc.) e, d'altra parte, la spesa per il personale del comparto «ministeri» comprende anche gli oneri relativi a categorie di personale di altri comparti («scuola», «università», «enti di ricerca», «aziende»), oltre a personale non contrattualizzato (9). La conseguenza di questa situazione è - come di recente rilevato anche dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica 10 - paradossale: la massa di informazioni prodotta dalle pubbliche amministrazioni sui vari aspetti della spesa per il personale ha raggiunto dimensioni notevolissime, ma è «sostanzialmente inutilizzabile ai fini sia della valutazione ex ante, sia della verifica ex post» della spesa, laddove «la politica dell'occupazione e delle retribuzioni pubbliche, quali che siano i suoi contenuti specifici e le sue forme istituzionali, richiede come elemento necessario che il quadro delle informazioni sia coerente, tempestivo e affidabile».

Nel richiamare ancora una volta l'attenzione del Parlamento e del Governo su tali aspetti, la Corte auspica che essi divengano oggetto di specifica considerazione nella elaborazione degli strumenti e delle tecniche di controllo interno della spesa, quali previste dal decreto legislativo n. 29/93. Sulla funzionalità e sulla concreta operatività di tali controlli la Corte si riserva di esprimere, in un prossimo futuro, le proprie valutazioni per il Parlamento.

9) Per l'evoluzione della spesa nell'ambito dei diversi aggregati della Categoria II e nelle aziende autonome v. la Tab. C.

10) Osservazioni e raccomandazioni su: Il controllo della spesa per il personale statale, dicembre 1992.

3.4 *Le indennità accessorie*

Una particolare attenzione fu dedicata, nelle Relazioni degli scorsi anni, alla concessione, per legge, di più favorevoli trattamenti economici ai dipendenti di determinate amministrazioni, mediante l'attribuzione di indennità accessorie generalmente motivate con l'esigenza di incentivare la produttività del lavoro.

Nelle stesse Relazioni, la Corte ha segnalato che le modalità di erogazione di tali emolumenti non garantiscono in alcun modo la corrispondenza tra la finalità della spesa, da una parte, e, dall'altra, la effettiva e oggettivamente verificata maggiore produttività dei servizi. Donde l'esigenza - richiamata, ormai, anche da sedi di studio interne all'amministrazione (11), che gli incentivi vengano restituiti alla loro funzione originaria, evitando, altresì, che essi divengano fonte e strumento di disuguaglianze e di sperequazioni fra dipendenti che svolgono, nelle diverse amministrazioni, mansioni analoghe o addirittura equivalenti.

Al fine di rimediare alle menzionate distorsioni, un'apposita previsione normativa fu inserita nella legge di accompagnamento alla legge finanziaria 1992 (art. 8, comma 1, legge n. 412 del 1991), che impartiva una precisa direttiva alla futura contrattazione: quella per cui, «in osservanza dei principi di omogeneizzazione sanciti dall'art. 4 della legge 29 marzo 1983 n. 93», gli accordi sindacali dei pubblici dipendenti per il triennio 1991-93 avrebbero dovuto ispirarsi a «criteri di perequazione dei trattamenti economici complessivi in godimento finalizzati a ridurre gradualmente le differenze derivanti da particolari benefici economici riconosciuti con carattere di settorialità». Avrebbe dovuto essere, quindi, la contrattazione collettiva a riportare ordine nella materia degli incentivi.

Successivamente, la legge n. 421/92, recante la delega legislativa per la riforma del pubblico impiego, ancor più radicalmente ha stabilito che, con le norme della legge delegata, si dovesse «procedere alla abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva» (art. 2, lettera o).

Tale principio, tuttavia, è stato smentito dalla stessa legge di delega e, poi, dal decreto legislativo n. 29/93, con la previsione che sono fatti salvi, in ogni caso, «i trattamenti economici accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente». Ne discende che sono ormai intangibili, da parte della contrattazione collettiva, tutti gli emolumenti accessori che sono corrisposti con carattere di continuità e sistematicità, a prescindere dall'essere collegati con la effettiva (ed effettivamente accertata) maggiore produttività del lavoro; il che equivale a dire che sono state conservate tutte le indennità e i più favorevoli trattamenti accessori previsti da leggi singolari, precedenti l'entrata in vigore della legge n. 421/92, relative a singole amministrazioni o a particolari categorie di pubblici dipendenti.

Non si può sostenere, pertanto, che, con la riforma del pubblico impiego, sia venuta meno la «giungla» delle retribuzioni accessorie, che era largamente proliferata - com'è noto - sotto il vigore della legge-quadro n. 93/83.

11) Cfr.: Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego 1988-90, Roma, 1991, dove si legge che «la tornata contrattuale del triennio 1988-90 si caratterizza, da una parte, per una minore chiarezza nella definizione degli assetti retributivi e, dall'altra, per la creazione, nella quasi generalità degli accordi, di un fondo di incentivazione inteso, sì, come massa economica di manovra per la realizzazione di obiettivi di produttività o per la gestione di trattamenti accessori secondo le reali necessità operative, ma senza concreti indirizzi volti ad assicurare una destinazione di tali fondi verso forme reali di produttività, evitando mere distribuzioni «a pioggia» di benefici economici». Per quanto riguarda, in particolare, gli incentivi per i dipendenti del comparto sanitario v.: Ministero del tesoro-Commissione tecnica per la spesa pubblica, Meccanismi di incentivazione per il personale del Servizio sanitario nazionale, Roma, luglio 1990, nonché le severe «raccomandazioni» formulate dalla Commissione nel settembre 1991.

3.5 *Le verifiche del Dipartimento della funzione pubblica in ordine alla corretta applicazione degli accordi collettivi*

È noto che la legge quadro n.93/83 aveva attribuito al Dipartimento della funzione pubblica il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi in tutti i comparti di contrattazione. Per lo svolgimento di tale attività, la legge prevedeva la costituzione, presso il Dipartimento, di un «nucleo ispettivo» composto da cinque ispettori di finanza della Ragioneria generale dello Stato e cinque funzionari del Ministero dell'interno.

È noto, altresì, che tale attività non ha mai ricevuto l'impulso necessario a tempestivamente rilevare (e denunciare, di conseguenza, alla procura generale della Corte dei Conti, come prescrive l'art. 27 della legge n. 93) le illegittimità incorse dalle amministrazioni nell'applicazione degli accordi. Per questo, ed anche per la esigua dotazione di ispettori, i controlli del nucleo sono stati quantitativamente modesti, non programmati né pianificati in funzione di specifiche analisi e valutazioni, scarsamente incisivi e del tutto privi di efficacia deterrente.

Il decreto legislativo n. 29/93 ha inteso di rimediare a siffatta situazione, attribuendo all'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato il compito di eseguire «la valutazione e la verifica delle spese» per l'attuazione dei contratti collettivi (nazionali e decentrati) e restringendo i compiti del preesistente Nucleo ispettivo alla «verifica della razionale utilizzazione delle risorse umane» (art. 65, comma 5). In tal modo, l'attività ispettiva sulla corretta applicazione, soprattutto sotto il profilo della spesa, degli accordi collettivi è stata interamente trasferita alle collaudate strutture dell'Ispettorato generale di finanza, mentre il Nucleo del Dipartimento limiterà le sue valutazioni ai profili di carattere organizzativo.

Nell'attesa di conoscere i risultati che saranno conseguiti dal rinnovato assetto della funzione ispettiva sull'attuazione degli accordi, si deve riferire che, nel 1992, il Nucleo ispettivo del Dipartimento della funzione pubblica ha svolto soltanto 13 verifiche, che hanno riguardato: 8 comuni, 2 amministrazioni provinciali, 1 unità sanitaria locale, 1 comunità montana, 1 Istituto autonomo per le case popolari (12).

4. **Ulteriori misure di contenimento della spesa per il personale e misure per accrescere la flessibilità del lavoro pubblico**

4.1 *Il blocco delle assunzioni e le deroghe al blocco*

Fra gli strumenti adottati negli ultimi dieci anni per arginare la crescita della spesa pubblica per il personale, uno dei più praticati è stato senz'altro il blocco del *turn-over* e, perciò, delle nuove assunzioni.

È noto, peraltro, come il blocco non abbia dato risultati soddisfacenti, per ragioni che si riportano alla scarsa efficacia del congegno mediante il quale esso è stato attuato. Da una parte, infatti, il blocco è stato superato da una lunga serie di norme legislative che hanno autorizzato nuove assunzioni in numerose amministrazioni; d'altra parte, è stato accompagnato - nelle leggi finanziarie degli scorsi anni - dalla previsione, a favore delle amministrazioni, di deroghe da concedersi (e, in fatto) largamente concesse per via amministrativa, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella relazione dello scorso anno, la Corte ebbe modo di presentare una propria ricognizione in ordine agli effetti reali che, in termini di personale in servizio nelle amministrazioni dello Stato, sono stati prodotti dal blocco delle assunzioni dal 1984 al 1991 (13). I risultati della rilevazione dimostrarono che

12) I dati sono riferiti dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica in una comunicazione inviata alla Corte (Servizio I, lettera del 12 marzo 1993, prot. n. 11232/93).

13) Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. X, pag. 266.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'introduzione del blocco, or sono dieci anni, non ha comportato sostanziali e significative riduzioni nella crescita del personale, che è aumentato, dal 1982 al 1991, di circa 280.000 unità, con un tasso d'incremento medio annuo dell'1,55% ma con punte che, in alcuni anni e in certi comparti, hanno spesso superato il 5% (14).

In particolare, nel 1991, le deroghe al blocco concesse per via amministrativa avevano portato ad autorizzare 13.100 nuove assunzioni di personale civile (3.600 nei ministeri, 4.800 nelle aziende autonome, 2.100 negli enti pubblici, 2.600 negli enti locali), oltre a circa 116.000 assunzioni (compresi i nuovi reclutamenti, le ferme e le rafferme, i richiami e i trattenimenti in servizio, ecc.) di personale militare, dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco.

Nell'intento di rendere effettivo il blocco delle assunzioni e di collegare le nuove assunzioni ad esigenze obiettivamente riscontrate nelle singole amministrazioni, numerose norme sono intervenute ad irrigidire il meccanismo di blocco, soprattutto riducendo la possibilità, per le amministrazioni, di ottenere deroghe al blocco mediante atti amministrativi (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) di autorizzazione a nuove assunzioni.

In tal senso ha disposto, in primo luogo, la legge 30 dicembre 1991 n. 412 («disposizioni in materia di finanza pubblica»), di cui si disse nella relazione dello scorso anno. Ad essa hanno fatto seguito, nel corso del 1992, il decreto legge 11 luglio 1992 n. 333 (convertito dalla legge 8 agosto 1992 n. 359) e il decreto legge 19 settembre 1992 n. 384 (convertito dalla legge 14 novembre 1992 n. 438) 15. Un meccanismo «a regime» - imperniato sulla puntuale rilevazione dei carichi di lavoro e sulla mobilità del personale - è stato introdotto, poi, dal decreto legislativo n. 29/93 (artt. 30 ss.), mentre specifiche norme sono state dettate per il personale della scuola dallo stesso decreto e dal successivo decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 35, recante il riordino della normativa in materia di utilizzazione del personale della scuola.

Gli effetti di tali ultime disposizioni saranno valutabili, naturalmente, a partire dal 1993. Già nel 1992, invece, è stato avvertito l'esito delle restrizioni introdotte dalle altre menzionate disposizioni. Così, le nuove assunzioni di personale civile si sono ridotte, nell'anno, a poco più di 3.000 unità (397 nelle amministrazioni dello Stato, 461 negli enti pubblici, 2.303 negli enti locali). Sul versante dell'impiego nelle Forze armate, nei Corpi di polizia e nei Vigili del fuoco sono state concesse, invece, autorizzazioni per 56.714 unità, fra nuovi reclutamenti, ferme e rafferme, richiami e trattenimenti in servizio, ecc. (16).

4.2 Deroche al blocco delle assunzioni nel pubblico impiego e crisi occupazionali nel settore privato

È doveroso osservare, ad ogni modo, come la linea di rigore di cui testimoniano le disposizioni più sopra menzionate non sia affatto univocamente perseguita, dal momento che non mancano provvedimenti legislativi nei quali si riflette l'esigenza di sovvenire a squilibri del mercato del lavoro e a crisi occupazionali del settore privato, piuttosto che la necessità di restituire efficienza e produttività alle pubbliche amministrazioni e di riqualificare la spesa pubblica per il personale.

14) Cfr. la Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, vol. I, cap. X, *ibidem* e tabelle H ed L.

15) Le leggi sul blocco delle assunzioni hanno prodotto, nel tempo, un complesso normativo di non facile lettura. Donde la periodica emanazione, ad opera del Ministro per la funzione pubblica, di «istruzioni» (a loro volta non sempre perspicue) per la corretta e uniforme applicazione della disciplina. Nel 1992 sono state emanate: la circolare 31 gennaio 1992 n. 84981/7.83, «Indirizzi applicativi riguardanti le disposizioni che regolano, per l'anno 1992, le assunzioni e i trasferimenti di personale nelle pubbliche amministrazioni. Legge 30 dicembre 1991 n. 412 (Supp. ord. alla G.U. n. 49 del 28 febbraio 1992); e la circolare 10 settembre 1992 n. 3206/92/7.83, «Indirizzi applicativi riguardanti la disciplina delle assunzioni e dei trasferimenti di personale a seguito dell'art. 2 del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992 n. 359» (G.U. n. 225 del 24 settembre 1992).

16) Al netto di 20.150 Vigili del fuoco, assunti con rapporto di lavoro non superiore a 20 giorni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ci si riferisce, in particolare, alle norme sulle assunzioni di lavoratori in c.i.g.s. (cassa integrazione guadagni straordinaria), contenute nell'art. 1, comma 7, della legge 29 dicembre 1990 n. 407 (17), nonché alle norme per l'assunzione nelle amministrazioni dello Stato dei lavoratori in esubero nel settore dell'informatica, inserite nel decreto-legge 29 settembre 1992 n. 393 (convertito dalla legge 26 novembre 1992 n. 460) (18), alle norme per l'assunzione nell'Amministrazione finanziaria di 2.000 lavoratori dipendenti dagli spedizionieri doganali (decreto-legge 1 febbraio 1993 n. 24, poi decaduto) e, da ultimo, alle assunzioni in ruolo di precari ed alla proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato con le pubbliche amministrazioni (decreto-legge 20 maggio 1993 n. 148).

4.3 La mobilità

Resta da riferire dei risultati che, dal 1988 ad oggi, sono stati conseguiti attraverso i sei bandi di mobilità emanati fra il 1988 ed il 1991, in base alla legge n. 554/88; risultati che ampiamente risentono dei complessi passaggi procedurali, necessari a perfezionare - secondo le norme - la compensazione fra carenze ed esuberanti di personale.

Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica (tab. C), a fronte di 196.912 posti disponibili, sono state presentate, complessivamente, 177.316 domande da circa 45.000 dipendenti (in prevalenza, ferrovieri).

Al 31 dicembre 1992, tuttavia, i trasferimenti effettuati sono stati soltanto 7.000, così ripartiti per comparto:

COMPARTO di destinazione	v.a.	%
Ministeri	3.100	44,3
Aziende autonome	700	10,0
Enti pubblici	900	12,9
Enti locali	2.300	32,9
Totale	7.000	100,0

Si tratta di un risultato del tutto deludente, sulle cui cause ci si è ripetutamente soffermati nelle Relazioni degli scorsi anni. Ma ciò che, in questa Relazione, mette conto rilevare è che il decreto legislativo n. 29/93 prospetta, a sua volta, un meccanismo di mobilità che non si discosta, sostanzialmente, da quello che ha originato i risultati della precedente disciplina.

4.4 Le assunzioni per il tramite degli uffici di collocamento

La tab. D fornisce i dati relativi alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni effettuate nel triennio 1990-1992 per il tramite degli Uffici di collocamento, in base all'art. 16 della legge n. 56/87.

17) Le modalità di assunzione di tali lavoratori sono state definite dal d.p.c.m. 25 febbraio 1991, in G.U. n. 82 dell'8 aprile 1991.

18) Le norme di cui si parla erano già contenute in tre precedenti decreti-legge non convertiti: 20 marzo 1992 n. 237, 20 maggio 1992 n. 293, 21 luglio 1992 n. 345.

I dati si prestano a due considerazioni di fondo. Anzitutto, sono sensibilmente diminuite, nel 1992, le assunzioni a tempo indeterminato (- 21,3% rispetto al 1991; - 29,5% rispetto al 1992) e, in minor misura, anche le assunzioni a tempo determinato (- 5,3% rispetto al 1991; - 3,4% rispetto al 1992). In secondo luogo, i comparti nei quali più consistente è l'afflusso di nuovo personale sono quelli della sanità e degli enti locali; quest'ultimo, poi, continua ad essere il più interessato dalle assunzioni a tempo determinato (oltre 50.000 nel 1992), consentite da una copiosa legislazione derogatoria al generale blocco delle assunzioni, il quale ne risulta, perciò, almeno in parte aggirato ed eluso.

5. Tavole statistiche

Le successive tab. da E ad L riportano i dati sui dipendenti delle amministrazioni dello Stato (ministeri e aziende autonome), aggiornati dalla Ragioneria generale dello Stato all'1 gennaio 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SPESA PER IL PERSONALE STATALE
 Dati di consuntivo 1989-1992
 (in milioni)

Sottoaggregato residuale 00

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	5.433.324	4.067.049	—
1990.	5.946.440	4.947.962	21,66
1991.	83	11	- 100,00

Ministri e sottosegretari di Stato

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	8.814	6.946	—
1990.	12.900	9.027	29,96
1991.	17.423	11.677	29,36
1992.	19.991	12.339	5,67

Personale amministrativo (impiegati, tecnici e operai)

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	19.976.325	18.365.594	—
1990.	21.468.290	19.635.893	6,92
1991.	23.995.462	21.679.026	10,41
1992.	25.161.535	21.816.115	0,63

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue TABELLA A

Magistrati

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	1.067.222	891.316	—
1990.	1.238.795	1.009.296	13,24
1991.	1.353.390	1.322.904	31,07
1992.	1.362.866	1.273.678	- 3,72

Insegnanti scuole materne ed elementari

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	11.448.309	11.383.596	—
1990.	11.962.428	11.879.673	4,36
1991.	13.360.266	13.150.582	10,70
1992.	13.907.047	13.561.014	3,12

Insegnanti scuole secondarie

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	17.603.056	16.853.030	—
1990.	19.281.421	18.706.060	11,00
1991.	25.968.563	23.875.909	27,64
1992.	27.410.908	25.960.088	8,73

Insegnanti delle università e Istituti superiori

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	2.186.043	2.126.149	—
1990.	2.650.824	2.671.091	25,63
1991.	2.772.388	2.700.608	1,11
1992.	2.912.342	2.891.309	7,06

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue TABELLA A

Aziende

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	867.583	783.085	—
1990.	990.875	815.604	4,15
1991.	1.109.013	968.922	18,80
1992.	1.144.478	986.776	1,84

Forze Armate

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	6.112.245	6.086.477	—
1990.	7.575.567	7.117.916	16,95
1991.	7.796.887	7.775.949	9,24
1992.	7.571.547	7.431.060	- 4,44

Corpi di Polizia ed altri corpi armati

ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale (C + R)	Variaz. % Anno prec.
1989.	6.481.442	6.322.936	—
1990.	11.460.749	11.098.488	75,53
1991.	12.445.398	12.125.620	9,25
1992.	13.219.629	12.665.984	4,46

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Tabella A/1

Riepilogo
1989-1993
(in miliardi)

ANNO	Prev. def. cassa	Pagamenti	Variazione % dei pagamenti	Inflazione
1989	71.184	66.886	—	—
1990	82.588	77.891	16,45	6,1%
1991	88.819	83.611	7,34	6,4%
1992	92.710	86.598	3,57	5,4%
1993 [stima: rel. cassa marzo 1993] .	—	89.000	2,77	3,5% progr.

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Tabella A/2

(escluso l'aggregato «Ministri e sottosegretari di Stato»)
1989-1993
(in miliardi)

ANNO	Prev. def. cassa	Pagamenti	Variazione % dei pagamenti	Inflazione
1989	71.175	66.879	—	—
1990	82.575	77.881	16,45	6,1%
1991	88.801	83.599	7,34	6,4%
1992	92.690	86.586	3,57	5,4%
1993 [stima: rel. cassa marzo 1993] .	—	89.000	2,78	3,5% progr.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella B

SETTORE STATALE - CONTO CONSOLIDATO DI CASSA
 PAGAMENTI PER IL PERSONALE IN SERVIZIO 1987-1993
 (in miliardi)

Anno	Bilancio statale	Az. autonome e Ente F.S.	Agenzie Mezzogiorno	Cassa D.P.	Altre op. di tesor.	In complesso	Variazione	Inflazione
1987	53.601	15.010	160	28	- 721	68.078	—	—
1988	61.166	14.793	313	29	600	76.901	12,96	5%
1989	66.103	15.977	177	31	—	82.288	7	6,6%
1990	77.075	17.204	244	35	—	94.558	14,91	6,1%
1991	82.532	18.756	371	36	—	101.695	7,55	6,4%
1992	85.503	19.852	304	46	500	106.205	4,32	5,4%
1993 (stime)	89.000	19.350	220	60	—	108.680	2,34	3,5% progr.

Fonte: Relazione di cassa (26 marzo 1993).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella C

MOBILITÀ DEL PERSONALE

QUADRO RIEPILOGATIVO AL 31 DICEMBRE 1991

COMPARTO	I bando		II bando		II bando		IV bando		V bando		VI bando		Totale	
	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.	N. posti	N. dom.
Ministeri	1.813	4.739	4.179	3.265	11.954	12.814	76	2.370	2.370	9.549	46.926	70.062		
Aziende autonome	40.294	13.883	—	—	—	—	529	1.063	2.008	2.562	43.176	18.828		
Università	—	—	176	93	—	—	—	—	—	—	176	93		
Enti p. non ec.	974	2.107	423	797	473	2.659	902	5.818	174	351	3.211	13.284		
Enti locali (1)	35.513	18.255	35.816	7.725	7.450	14.384	3.701	11.986	3.897	5.383	103.423	75.049		
Totale . . .	78.594	38.984	40.594	11.880	19.877	29.857	5.208	21.237	8.449	17.845	196.912	177.316		
Valori % . . .	39,9	22,0	20,6	6,7	10,1	16,8	2,6	12,0	4,3	10,1	100,0	100,0		

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella D

ASSUNZIONI NELLE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
per il tramite delle sezioni circoscrizionali per l'impiego
1990-1992

RAPPORTI A TEMPO INDETERMINATO

COMPARTO	1990	1991	1992
MINISTERI	—	301	532
ENTI LOCALI	—	3.573	2.477
PARASTATO	—	322	239
SANITÀ	—	3.149	2.048
SCUOLA	—	44	23
UNIVERSITÀ E RICERCA	—	382	156
TOTALE . . .	6.962	7.771	5.475

RAPPORTI A TEMPO DETERMINATO

COMPARTO	1990	1991	1992
MINISTERI	—	2.429	4.365
ENTI LOCALI	—	61.919	59.260
PARASTATO	—	3.687	2.974
SANITÀ	—	5.818	6.627
SCUOLA	—	1.785	1.033
UNIVERSITÀ E RICERCA	—	2.676	1.417
TOTALE . . .	79.931	78.314	75.676

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA E

DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI

APPARTENENZA E NATURA GIURIDICA DEL RAPPORTO	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		VARIAZIONI AL 1° GENNAIO 1992 RISPETTO AL				
	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori %
MINISTERI											
Personale vincolato da rapporto di impiego o di lavoro	1.838.091	81,1	1.881.417	81,4	1.907.571	82,1	69.480	3,8	26.154	1,4	
Personale non vincolato da vero e proprio rapporto di impiego o di lavoro	144.062	6,4	143.337	6,2	145.008	6,2	946	0,7	1.671	1,2	
TOTALE	1.982.153	87,5	2.024.754	87,6	2.052.579	88,3	70.426	3,6	27.825	1,4	
AZIENDE AUTONOME											
Personale vincolato da rapporto di impiego o di lavoro	277.396	12,3	280.323	12,1	267.900	11,5	- 9.496	- 3,4	- 12.423	- 4,4	
Personale non vincolato da vero e proprio rapporto di impiego o di lavoro	3.691	0,2	7.624	0,3	4.825	0,2	1.134	30,7	- 2.799	- 36,7	
TOTALE	281.087	12,5	287.947	12,4	272.725	11,7	- 8.362	- 3,0	- 15.222	- 5,3	
RIASSUNTO											
Personale vincolato da rapporto di impiego o di lavoro	2.115.487	93,4	2.161.740	93,5	2.175.471	93,6	59.984	2,8	13.731	0,6	
Personale non vincolato da vero e proprio rapporto di impiego o di lavoro	147.753	6,6	150.961	6,5	149.833	6,4	2.080	1,4	- 1.128	- 0,7	
TOTALE GENERALE	2.263.240	100,0	2.312.701	100,0	2.325.304	100,0	62.064	2,7	12.603	0,5	

Fonte: Ministero del Tesoro-RGS-IGSSM, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA F

DIPENDENTI DEI MINISTERI PER AMMINISTRAZIONE

AMMINISTRAZIONE	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		VARIAZIONI AL 1° GENNAIO 1992 RISPETTO AL			
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991	
							Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %
Presidenza del Consiglio dei ministri	5.486	0,3	6.230	0,3	6.548	0,3	1.082	19,4	318	5,1
Affari esteri	6.828	0,3	7.311	0,4	6.811	0,3	-17	-0,2	-500	-6,8
Agricoltura e foreste	9.303	0,5	10.172	0,5	9.926	0,5	623	6,7	-246	-2,4
Ambiente	114	0,0	279	0,0	164	0,0	50	43,9	-115	-41,2
Beni culturali e ambientali	26.148	1,3	24.749	1,2	26.370	1,3	222	0,8	1.621	6,5
Bilancio e programmazione economia	309	0,0	433	0,0	408	0,0	99	32,0	-25	-5,8
Commercio con l'estero	544	0,0	536	0,0	532	0,0	-12	-2,2	-4	-0,7
Difesa	297.821	15,0	307.839	15,2	304.978	14,9	7.157	2,4	-2.861	-0,9
Finanze	122.304	6,2	127.432	6,3	128.116	6,2	5.812	4,8	684	0,5
Grazia e giustizia	68.478	3,5	77.283	3,8	80.932	3,9	12.454	18,2	3.649	4,7
Industria, commercio e artigianato	1.464	0,1	1.434	0,1	1.431	0,1	-33	-2,3	-3	-0,2
Interno	128.569	6,5	146.671	7,2	152.875	7,4	23.306	18,0	6.204	4,2
Lavori pubblici	4.422	0,2	4.622	0,2	4.421	0,2	-1	0,0	-201	-4,3
Lavoro e previdenza sociale	15.530	0,8	15.924	0,8	17.323	0,8	1.793	11,5	1.399	8,8
Marina mercantile	1.911	0,1	2.062	0,1	3.955	0,2	2.044	107,0	1.893	91,8
Partecipazioni statali	133	0,0	129	0,0	125	0,0	-8	-6,0	-4	-3,1
Poste e telecomunicazioni	5	0,0	5	0,0	5	0,0	-	-	-	-
Pubblica istruzione	1.170.670	59,1	1.154.621	57,1	1.171.336	57,3	666	0,1	16.715	1,4
Sanità	5.230	0,3	5.086	0,3	5.010	0,2	-220	-4,2	-86	-1,7
Tesoro	15.763	0,8	17.550	0,9	17.926	0,9	2.163	13,7	376	2,1
Trasporti	5.656	0,3	6.610	0,3	6.549	0,3	894	15,8	-61	-0,9
Turismo e spettacolo	381	0,0	440	0,0	427	0,0	46	12,1	-13	-3,0
Università e ricerca scientifica e tecnologica	94.085	4,7	107.326	5,3	106.411	5,2	12.326	13,1	-915	-0,9
TOTALE	1.982.153	100,0	2.024.754	100,0	2.052.579	100,0	70.426	3,6	27.825	1,4

Fonte: Ministero del Tesoro-RGS-IGSSM, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA G
DIPENDENTI DEI MINISTERI PER CATEGORIA

NATURA GIURIDICA DEL RAPPORTO E CATEGORIA	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		VARIAZIONI AL 1° GENNAIO 1992 RISPETTO AL													
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991											
							Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %										
PERSONALE VINCOLATO DA RAPPORTO DI IMPIEGO O DI LAVORO																				
Magistrati	8.585	0,4	8.621	0,4	9.247	0,5	662	7,7	626	7,3										
Impiegati civili ed operai	467.814	23,6	493.456	24,4	494.256	24,1	26.442	5,7	800	0,2										
Docenti	950.028	47,9	940.934	46,6	956.469	46,5	6.441	0,7	15.535	1,7										
Militari di carriera	285.311	13,4	278.021	13,7	281.569	13,7	16.258	6,1	3.548	1,3										
Con ordinamento particolare	146.353	7,4	160.385	7,9	166.030	8,1	19.677	13,4	5.645	3,5										
TOTALE	1.838.091	92,7	1.881.417	93,0	1.907.571	92,9	69.480	3,8	26.154	1,4										
PERSONALE NON VINCOLATO DA VERO E PROPRIO RAPPORTO DI IMPIEGO O DI LAVORO																				
Con mansioni impiegate e salariali	34.740	1,8	36.605	1,8	32.634	1,6	-2.106	-6,1	-3.971	-10,8										
Docenti	75.534	3,8	73.756	3,6	81.337	4,0	5.803	7,7	7.581	10,3										
Militari	33.788	1,7	32.976	1,6	31.037	1,5	-2.751	-8,1	-1.939	-5,9										
TOTALE	144.082	7,3	143.337	7,0	145.008	7,1	946	0,7	1.671	1,2										
RIASSUNTO																				
Magistrati	8.585	0,4	8.621	0,4	9.247	0,5	662	7,7	626	7,3										
Impiegati civili ed operai	502.554	25,4	530.061	26,2	526.890	25,7	24.336	4,8	-3.171	-0,6										
Docenti	1.025.562	51,7	1.014.690	50,2	1.037.806	50,5	12.244	1,2	23.116	2,3										
Militari	299.099	15,1	310.997	15,3	312.606	15,2	13.507	4,5	1.609	0,5										
Con ordinamento particolare	146.353	7,4	160.385	7,9	166.030	8,1	19.677	13,4	5.645	3,5										
TOTALE GENERALE	1.982.153	100,0	2.024.754	100,0	2.052.579	100,0	70.426	3,6	27.825	1,4										

Fonte: Ministero del Tesoro-RGS-IGSSM. Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H

DIPENDENTI DELLE AZIENDE PER AMMINISTRAZIONE

AMMINISTRAZIONE	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		VARIAZIONI AL 1° GENNAIO 1992 RISPETTO AL			
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991	
							Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %
Amministrazione dei monopoli di Stato	14.867	5,3	13.851	4,8	13.208	4,8	— 1.659	— 11,2	— 643	— 4,6
Azienda nazionale autonoma delle strade	12.555	4,5	11.770	4,1	11.304	4,1	— 1.251	— 10,0	— 466	— 4,0
Ex azienda di Stato per le foreste demaniali	1.373	0,5	1.494	0,5	1.439	0,5	66	4,8	— 55	— 3,7
Azienda per gli interventi nel mercato agricolo	158	0,1	452	0,2	440	0,2	282	178,5	— 12	— 2,7
Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni	238.756	84,8	247.228	85,8	233.753	85,8	— 5.003	— 2,1	— 13.475	— 5,5
Azienda di Stato per i servizi telefonici	12.873	4,6	12.595	4,4	12.033	4,4	— 840	— 6,5	— 562	— 4,5
Cassa depositi e prestiti	505	0,2	557	0,2	548	0,2	43	8,5	— 9	— 1,6
TOTALE	281.087	100,0	287.947	100,0	272.725	100,0	— 8.362	— 3,0	— 15.222	— 5,3

Fonte: Ministero del Tesoro-RGS-IGSSM, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

DIPENDENTI DELLE AZIENDE PER CATEGORIA

NATURA GIURIDICA DEL RAPPORTO E CATEGORIA	1° GENNAIO 1986		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		VARIAZIONI AL 1° GENNAIO 1992 RISPETTO AL							
	1° GENNAIO 1986		1° GENNAIO 1991		1° GENNAIO 1992		1° GENNAIO 1988		1° GENNAIO 1991					
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %				
PERSONALE VINCOLATO DA RAPPORTO DI IMPIEGO O DI LAVORO														
Impiegati civili ed operai	277.388	98,7	280.322	97,4	267.900	98,2	— 9.488	— 3,4	— 12.422	— 4,4				
Docenti	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
Con ordinamento particolare	8	0,0	1	0,0	—	—	— 8	— 100,0	— 1	— 100,0				
TOTALE	277.396	98,7	280.323	97,4	267.900	98,2	— 9.496	— 3,4	— 2.423	— 4,4				
PERSONALE NON VINCOLATO DA VERO E PROPRIO RAPPORTO DI IMPIEGO O DI LAVORO														
Con mansioni impiegatizie e salariali	3.684	1,3	7.624	2,6	4.825	1,8	1.141	31,0	— 2.799	— 36,7				
Docenti	7	0,0	—	—	—	—	— 7	— 100,0	—	—				
TOTALE	3.691	1,3	7.624	2,6	4.825	1,8	1.134	30,7	— 2.799	— 36,7				
RIASSUNTO														
Impiegati civili ed operai	281.072	100,0	287.946	100,0	272.725	100,0	— 8.347	— 3,0	— 15.221	— 5,3				
Docenti	7	0,0	—	—	—	—	— 7	— 100,0	—	—				
Con ordinamento particolare	8	0,0	1	0,0	—	—	— 8	— 100,0	— 1	— 100,0				
TOTALE GENERALE	281.087	100,0	287.947	100,0	272.725	100,0	— 8.362	— 3,0	— 15.222	5,3				

Fonte: Ministero del Tesoro-RGS-IGSSM, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA L

DIRIGENTI PER AMMINISTRAZIONE E QUALIFICA

AMMINISTRAZIONE	POSTI		QUALIFICA				
	In ruolo	Occupati	Ambasciatore	Prefetto di 1° classe ed equiparato	Dirigente generale	Dirigente superiore	Primo dirigente
MINISTERI							
Presidenza del Consiglio dei ministri	503	129	—	—	22	28	81
Affari esteri	667	654	32	61	162	237	182
Agricoltura e foreste	199	126	—	—	12	27	87
Ambiente	37	19	—	—	13	5	1
Beni Culturali e ambientali	202	245	—	—	10	85	150
Bilancio e programmazione economica	43	61	—	—	71	15	25
Commercio con l'estero	44	38	—	—	8	13	17
Difesa	243	199	—	—	14	71	114
Finanze	1.208	645	—	—	21	210	414
Grazia e giustizia	625	364	—	—	1	88	315
Industria, commercio e artigianato	238	198	—	—	9	109	80
Interno	1.981	1.985	—	57	171	604	1.153
Lavori pubblici	231	185	—	1	47	33	104
Lavoro e previdenza sociale	330	233	—	—	25	28	180
Marina mercantile	46	43	—	—	13	9	21
Partecipazioni statali	32	30	—	—	6	7	17
Poste e telecomunicazioni	—	—	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione	(a) 1.131	836	—	—	11	708	217
Sanità	355	511	—	—	15	292	204
Tesoro	1.049	915	—	1	61	297	556
Trasporti	196	150	—	—	25	28	97
Turismo e spettacolo	33	33	—	—	4	5	24
Università e ricerca scientifica e tecnologica	159	106	—	—	—	35	71
Totale	9.652	7.875	32	120	671	2.812	4.090
AZIENDE AUTONOME							
Amministrazione dei monopoli di Stato	100	65	—	1	7	11	46
Azienda nazionale autonoma delle strade	104	54	—	1	5	17	31
Azienda per gli interventi nel mercato agricolo	30	24	—	—	1	4	19
Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni	512	430	—	1	41	70	318
Azienda di Stato per i servizi telefonici	101	70	—	—	6	18	46
Cassa depositi e prestiti	28	23	—	—	2	7	14
Totale	875	686	—	3	62	127	474
TOTALE GENERALE	10.527	8.401	32	123	733	3.039	4.584

(a) compresi 696 posti di ispettori tecnici - (b) Compresi 533 ispettori tecnici.
Fonte: Ministero del Tesoro - RGS - IGSSM, Dipendenti delle amministrazioni statali al 1° gennaio 1992, Roma, IPZS, 1992.

Vertical text on the right edge of the page, possibly a page number or margin note.

Capitolo XI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: — 1. **Premessa**

2. **Aspetti peculiari della gestione 1992:** 2.1. *I dati di consuntivo*; 2.2. *Gli investimenti diretti dello Stato*.

3. **Il completamento della normativa CEE:** 3.1. *La direttiva 92/50 in materia di appalto di servizi*; 3.2. *La direttiva 89/440: problemi applicativi*; 3.3. *Diritto comunitario e leggi speciali*.

4. **Il nuovo disegno di legge-quadro sui lavori pubblici:** 4.1. *Profili rilevanti della riforma*; 4.2. *Due punti nodali: trattative private e collaudi*; 4.3. *L'Albo nazionale costruttori*.

5. **Il problema delle strutture:** 5.1. *Nuove attribuzioni del CIPE*; 5.2. *L'Autorita' per l'informatica*.

6. **Le pronunce della Corte in sede di controllo.**

1. Premessa

Nell'attività contrattuale delle Amministrazioni dello Stato permangono gli scompensi, le disparità, le inefficienze sia strutturali che operative, più volte segnalati dalla Corte nella propria attività di referto.

Per un verso, la mancanza di un progetto di ammodernamento e di rilancio delle strutture, soprattutto tecniche, dell'apparato statale rende sempre più «debole» la posizione contrattuale dell'Amministrazione, influenzandone le scelte verso il ricorso indiscriminato e crescente all'intervento di terzi, che in alcuni settori appare ormai consolidato e dominante.

Estremamente significative in tal senso sono state le risultanze di un'indagine condotta dalla Corte su tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali tra Amministrazioni dello Stato e società a partecipazione statale, che ha formato oggetto di un referto specifico rimesso al Parlamento in data 28 maggio 1993: è emersa una presenza costantemente espansiva delle imprese in mano pubblica, che da un iniziale ruolo di «supplenza» dell'amministrazione in settori strategici e ad alta tecnologia sono progressivamente passate al consolidamento di rapporti pluriennali in quasi tutti i comparti dell'apparato statale, fino a raggiungere talvolta posizioni di sostanziale monopolio.

Per altro verso hanno continuato ad avvertirsi, soprattutto nel settore delle opere pubbliche, gli effetti negativi di una produzione normativa sovrabbondante e frammentaria, sovente influenzata da visioni settoriali o da situazioni contingenti, che ha quasi sempre privilegiato gli interventi straordinari a scapito di strutture e procedure ordinarie, comprimendo oltre misura le regole della trasparenza e della imparzialità dell'azione amministrativa.

Le prospettive di cambiamento e di «normalizzazione» del sistema — come si dirà più avanti — sono fortemente legate alla piena attuazione della disciplina comunitaria degli appalti, che ha ricevuto un notevole impulso nell'ultimo triennio, fino all'emanazione della direttiva-servizi (50/92/CEE) nel luglio 1992: anche qui la situazione non è univoca, perchè al recepimento delle nuove direttive in materia di lavori pubblici (89/440) e di forniture (88/295) non ha fatto seguito la trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva «settori esclusi» (90/531/CEE per gli appalti relativi ad acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), il cui termine è scaduto il 1° luglio 1992; molto simile è la situazione della citata direttiva per l'aggiudicazione degli appalti di servizi, il cui termine di recepimento scade il 1° luglio 1993.

Con riferimento al diritto interno va, infine, registrato il lungo e difficile iter parlamentare del disegno di legge-quadro sui lavori pubblici, che solo recentemente è stato approvato dalla Camera ed è ora all'esame del Senato (A.S. 1294).

2. Aspetti peculiari della gestione 1992

Una serie di fattori e di circostanze concomitanti hanno condizionato in modo rilevante la gestione 1992 delle Amministrazioni dello Stato, restringendone i margini di manovra sia sul piano decisionale-operativo sia in termini finanziari.

Sotto il primo profilo va sottolineato che il travaglio della situazione politica generale, acuito da una consultazione elettorale particolarmente delicata, e le oggettive difficoltà dell'Esecutivo — più volte modificato nella sua composizione, anche per effetto di iniziative istruttorie della magistratura penale — non hanno sicuramente fornito alle Amministrazioni un quadro di riferimento stabile ed univoco.

Queste ultime, a loro volta, sono state parzialmente incise nelle proprie strutture centrali e periferiche, da iniziative giudiziarie che hanno messo a nudo fenomeni degenerativi dell'attività amministrativa, diffusi in vaste aree del Paese.

Ciò ha creato disorientamento e incertezza nel settore dei pubblici appalti, provocando in taluni comparti il blocco delle contrattazioni, il rinvio degli affidamenti, la sospensione, in via cautelare, di un gran numero di lavori in corso e di commesse.

Sul piano finanziario la gestione ordinaria, ed in particolare l'attività contrattuale, ha risentito notevolmente della manovra di contenimento della spesa pubblica, avviata con due direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri (rispettivamente, del gennaio e del maggio 1992) e proseguita nella seconda metà dell'anno con il decreto-legge n. 333 del 1992 convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

Le misure adottate hanno inizialmente riguardato la limitazione delle spese discrezionali, per acquisto di beni e servizi nel primo semestre dell'anno, al 25% degli stanziamenti complessivi di ciascuna Amministrazione; per le spese in conto capitale previste da leggi pluriennali è stato richiamato l'obbligo di rispettare i limiti di impegnabilità a carico di esercizi futuri, stabiliti dall'art. 2, comma 8, della legge finanziaria n. 405/91; in materia di trasferimenti è stata prevista la possibilità di disporre, nel periodo gennaio-giugno 1992, le sole assegnazioni espressamente autorizzate da leggi specifiche; infine, l'impegno degli stanziamenti di competenza è stato subordinato alla completa utilizzazione dei residui di stanziamenti esistenti al 31 dicembre 1991.

In un secondo tempo (29 maggio 1992), le restrizioni di cui sopra sono state prorogate al 30 settembre 1992 e fino a tale data è stata «sospesa la facoltà di impegnare le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio per tutte le amministrazioni dello Stato e le aziende autonome», salve le spese fisse e obbligatorie o ad esse assimilabili. Deroghe sono state ammesse in casi particolari, «per effettive, motivate e documentate esigenze» previa autorizzazione del Presidente del Consiglio o, per sua delega, del Ministro del tesoro.

Infine, tali disposizioni sono state formalizzate e postergate al 31 dicembre 1992 dall'art. 4 del D.L. n. 333 del 1992, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359. Contestualmente è stato stabilito che la quota dei fondi speciali, di cui alle tabelle A e B della legge finanziaria 1992, non utilizzate alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge costituivano economie di bilancio, ad eccezione di quelle connesse ad accordi internazionali o interessanti l'immigrazione, ovvero riguardanti l'accantonamento «Interventi vari in favore della giustizia».

Nell'occasione sono stati ridotti gli importi iscritti in 10 capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa, riguardanti acquisto di beni e servizi (per un ammontare di 1.500 miliardi), ed è stata anche disposta — art. 3, comma 1 — con carattere di generalità la soppressione della revisione dei prezzi contrattuali, di cui all'art. 33 della legge n. 41 del 1986.

L'abolizione di qualsiasi forma pubblicistica di riequilibrio delle prestazioni contrattuali è stata successivamente sancita dall'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1992 n. 498 — recante interventi

urgenti in materia di finanza pubblica — che, mediante l'abrogazione del quarto comma del citato art. 33 della legge n. 41/86, ha abolito l'istituto del «prezzo chiuso», consistente nel prezzo dell'opera al netto del ribasso d'asta, aumentato del 5% per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori.

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

2.1 *I dati di consuntivo*

Dai dati di consuntivo per il 1992 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dello Stato per l'acquisto di beni servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 28.397 miliardi, di cui solo 4.825 miliardi — pari a circa il 17% — hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dell'esercizio precedente (28.510 miliardi, di cui 4.680 — pari al 16,4% — per spese di investimento) si rileva una contenuta diminuzione della spesa globale (-113 miliardi), alla quale fa riscontro un lieve aumento (+145 miliardi) della quota relativa alla parte in conto capitale.

Più marcati, rispetto al 1991, appaiono gli scostamenti sul versante dei pagamenti: in particolare, le somme erogate per investimenti diretti (cat. X e XI) — che nell'esercizio precedente ammontavano a 5.610 miliardi — sono notevolmente diminuite (-20,7%), scendendo a 4.448 miliardi (tab. C e D).

Il rapporto percentuale con la massa spendibile è pari al 24,9% (era il 28,6% nel 1991): questa è scesa, a sua volta, da 19.608 miliardi a 17.871 miliardi (-8,9%).

Per le due citate categorie al 31 dicembre 1992 risultano residui passivi per 12.153 miliardi con una diminuzione di 1.063,5 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (13.216,5 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 4.003 miliardi, pari a circa il 33% del totale e fanno registrare — per contro — un sensibile incremento sia in valore assoluto (+1.704,6 miliardi), sia in termini percentuali (+15,6%) rispetto ai corrispondenti importi dell'esercizio precedente.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) i pagamenti, dell'importo di 22.336 miliardi — pari al 50,7% della massa spendibile (44.070 miliardi) —, evidenziano un incremento di 1.175 miliardi (+5,6%) nei confronti del corrispondente dato del 1991 (21.161 miliardi).

Al termine dell'esercizio i residui hanno raggiunto la consistenza di 19.314 miliardi, risultando sostanzialmente stazionari rispetto ai resti esistenti al 1° gennaio 1992 (19.102 miliardi).

In forte crescita risultano, infine, le economie di bilancio: nella cat. IV — acquisto di beni e servizi esse sono più che raddoppiate, passando da 1.060 miliardi nel 1991 a 2.420 miliardi nel 1992; per la cat. X l'importo è pari a 1.195 miliardi, con un aumento del 63,7% rispetto all'esercizio precedente (730 miliardi) nel 1992; infine, il dato della cat. XI (74 miliardi) corrisponde a oltre due volte e mezza l'importo del 1991 (29 miliardi).

2.2 *Gli investimenti diretti dello Stato*

Le somme complessivamente impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1992 per investimenti diretti (titolo II — cat. X e XI) si sono attestate a 4.825,6 miliardi, facendo registrare un aumento del 3,1% rispetto all'esercizio precedente (4.680,4 miliardi); al riguardo va, peraltro, precisato che solo 1.681,5 miliardi sono impegni propri, mentre 3.144,1 miliardi (pari al 65,2% del totale) sono residui di stanziamento.

Una sensibile diminuzione si riscontra, invece, nei pagamenti che scendono a 4.448,2 miliardi (-1.161,1 miliardi), risultando inferiori del 20,7% rispetto all'omologo dato del 1991. Tale risultato è dovuto in prevalenza al forte decremento delle somme pagate dal Ministero dei lavori pubblici (2.048,8 miliardi, in percentuale -27,1% rispetto al 1991), che nell'esercizio precedente aveva erogato in unica soluzione i fondi della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, relativi al triennio 1989-1991.

Disaggregando i dati per singola amministrazione si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del predetto dicastero rappresentano da soli il 53,4% del totale (3.835,4 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei trasporti (538,7

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi, pari al 14,1%), il Ministero dei beni culturali (398,1 miliardi, pari al 10,4%), il Ministero dell'agricoltura e foreste (303,3 miliardi, pari al 7,9%), il Ministero delle finanze (198 miliardi, corrispondenti al 5,2% 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 che, con 395,5 miliardi pari al 64,5% del totale (612,8 miliardi), fa segnare un aumento di 10 punti percentuali rispetto al 1991; seguono il Ministero di grazia e giustizia (92,6 miliardi, pari al 15,1%), il Ministero della marina mercantile (57,1 miliardi, pari al 9,3%) e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (24,1 miliardi, corrispondenti al 4% del totale).

Per quanto concerne le Aziende autonome, rimane sostenuto l'andamento degli investimenti dell'A.N.A.S., che raggiungono nel 1992 i 6.108,5 miliardi con un aumento (+ 571,1 miliardi) pari al 10,3% rispetto all'esercizio precedente.

Il dato è ancora più significativo se posto a confronto con il risultato complessivo delle Amministrazioni statali, che evidenzia una flessione di quasi il 23% rispetto al 1991 nei pagamenti della cat. X (3.835,4 miliardi rispetto a 5.609,3 miliardi).

In diminuzione (-7,7%) appaiono gli investimenti dell'Azienda dei Monopoli di Stato, (peraltro interessata dal processo di privatizzazione), analogamente a quelli dell'Amministrazione delle poste (-5%); in aumento (+ 14,9%) risultano invece le spese di investimento dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (A.S.S.T.) che, com'è noto, è stata soppressa dal 1° gennaio 1993.

3. Il completamento della normativa CEE

Un forte impulso ha ricevuto nel 1992 il processo di integrazione tra l'ordinamento interno e la normativa comunitaria in materia di aggiudicazione di lavori pubblici, forniture e servizi, in relazione all'entrata in vigore del Mercato Unico prevista per il 1° gennaio 1993.

Con distinti decreti legislativi (n. 406/91 e n. 48/92), emanati in conformità dei criteri stabiliti dagli artt. 12 e 13 della legge di delega n. 428 del 1990 (legge comunitaria 1990) sono state recepite le direttive 89/440/CEE in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici e la direttiva 88/295/CEE concernente gli appalti di pubbliche forniture.

La legge comunitaria 1991 (legge 19 febbraio 1992, n. 142) ha poi disciplinato all'art. 12 la procedura per la riparazione delle violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti e forniture, con riferimento alla direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per la tutela giurisdizionale dei partecipanti alle gare. Sono previsti l'esercizio di poteri sospensivi dei procedimenti di aggiudicazione e il risarcimento del danno nei confronti delle persone lese.

L'art. 14 della citata legge n. 142/92 ha previsto la delega legislativa per la trasposizione della direttiva 90/531, concernente le procedure di appalto nei cosiddetti «settori esclusi» (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), il cui termine di recepimento scadeva il 1° luglio 1992.

L'anno è trascorso senza che, peraltro, le norme delegate siano state emanate, nonostante la stessa legge di delega avesse stabilito nel 1° gennaio 1993 la data di decorrenza della loro applicabilità e avesse indicato in modo molto dettagliato i principi e criteri direttivi per la loro formulazione. Il 1° gennaio 1993 è scaduto, altresì, il termine per il recepimento della successiva direttiva 92/13/CEE, che estende ai predetti settori le disposizioni recate dalla già citata direttiva 89/665 in materia di procedure di ricorso da parte dei soggetti che concorrono per l'aggiudicazione degli appalti di lavori e forniture.

A quest'ultimo riguardo va sottolineato che la legge 19 dicembre 1992 n. 489 - recante disposizioni in materia di attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno - all'art. 11 ha stabilito che le disposizioni della citata direttiva 92/13 si applicano dal 1993 anche alle procedure di appalto degli enti costituiti in forma di società per azioni, di cui alla direttiva 90/531, con esclusione dell'opzione ex art. 2, comma 1 - lett. c) che prevede, in alternativa all'adozione di provvedimenti di sospensione o di annullamento, «la facoltà di imporre il pagamento di una somma determinata nel caso in cui l'infrazione non venga riparata o evitata».

In attuazione delle disposizioni previste dal «Capitolo 2» della stessa direttiva 92/13 in tema di attestazione di conformità delle procedure di appalto al diritto comunitario e alle norme nazionali di recepimento, il ricordato art. 11 stabilisce, inoltre, che tali attestazioni sono rilasciate da una Commissione di tre membri (uno legale, che la presiede, uno tecnico e uno amministrativo) nominati annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra «persone che fanno o hanno fatto parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici».

3.1 La direttiva 92/50 in materia di appalto di servizi

Il quadro di riferimento del diritto comunitario in materia di pubblici appalti può dirsi ormai completato dopo l'emanazione della direttiva del Consiglio 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

La direttiva fa un ampio richiamo alle disposizioni già in vigore per gli appalti di lavori e di forniture, riferendosi a queste ultime per la fissazione della «soglia» di applicazione (200.000 ECU). Prevede, tuttavia, una serie di adeguamenti correlati ad aspetti specifici dell'appalto di servizi soprattutto in materia di procedura negoziata e di concorsi di progettazione.

Per quanto concerne il ricorso alla procedura negoziata, questo è ammesso — previa pubblicazione di un avviso di gara — nella ipotesi in cui il servizio da prestare non possa essere specificato con sufficiente precisione, particolarmente nel settore delle prestazioni di natura intellettuale.

In aggiunta alle procedure aperte, ristrette e negoziate, è previsto il ricorso a «concorsi di progettazione» allorché l'amministrazione aggiudicatrice intenda acquisire un piano o un progetto, selezionati da una commissione giudicatrice in base ad una gara: tale metodo è specificamente riferito ai settori della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, della architettura e dell'ingegneria civile, nonché in quello della elaborazione dei dati.

Molto nutrito è l'elenco delle esclusioni, tra le quali figurano i contratti aventi per oggetto: l'acquisto o la locazione di edifici e terreni; l'acquisto lo sviluppo e la produzione di programmi televisivi da parte delle emittenti; i servizi di telefonia, telex, radiotelefonia e telecomunicazioni via satellite; i servizi di arbitrato e conciliazione; i servizi finanziari relativi all'emissione, acquisto e vendita di titoli, nonché i servizi forniti da banche centrali.

Restano altresì impregiudicate le norme sui contratti di appalto di servizi contenute nella direttiva 90/531, relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua ed energia o che operano nei settori del trasporto e delle telecomunicazioni.

A norma dell'art. 4, la nuova disciplina si applica agli appalti di servizi aggiudicati dalle amministrazioni nel settore della difesa, eccetto le prestazioni dichiarate segrete o accompagnate da speciali misure di sicurezza.

È prevista, in via generale, l'applicazione di due serie di disposizioni, a seconda che si tratti di servizi compresi nell'Allegato 1A — i quali vengono appaltati con l'osservanza di tutte le norme sulle procedure di aggiudicazione, sui requisiti tecnici, sulla pubblicità e sulla presentazione delle offerte —, ovvero di servizi compresi nell'Allegato 1B, ai quali si applicano solo le norme sulle specifiche tecniche (art. 14) e quelle sull'invio dei bandi o avvisi concernenti i risultati della procedura di aggiudicazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE.

Peraltro è stabilito (art. 43) che in sede di riesame — da svolgersi entro tre anni dalla data fissata per il recepimento (1° luglio 1993) — la Commissione, sentiti il Comitato consultivo per gli appalti pubblici e lo speciale Comitato per gli appalti nel settore delle telecomunicazioni, valuterà le prospettive per la piena applicazione della direttiva 92/50 ai servizi elencati nell'Allegato 1B.

L'art. 41, mediante espressa modifica dell'art. 1 della direttiva 89/665/CEE, estende anche agli appalti di servizi l'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e forniture, nell'ipotesi che le amministrazioni procedenti violino il diritto comunitario o le norme nazionali che lo recepiscono.

Infine, va sottolineato che la direttiva medesima (art. 42) ha espressamente modificato i riferimenti temporali per l'aggiornamento del controvalore in moneta nazionale delle «soglie» di applicazione della

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

disciplina comunitaria in materia di appalti per lavori e per forniture: la scadenza del biennio di riferimento per il calcolo della revisione è stata, infatti, anticipata dal mese di ottobre al mese di agosto; per i soli lavori pubblici il termine iniziale (fissato dalla direttiva 89/440 al 1° gennaio 1993) è stato anticipato al 1° gennaio 1992 e contestualmente è stata prevista la possibilità che il metodo di calcolo del controvalore sia riesaminato, su proposta della Commissione, due anni dopo la sua prima utilizzazione.

3.2 La direttiva 89/440: problemi applicativi

L'11 gennaio 1992, data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406 – con il quale è stata recepita la direttiva 89/440 in materia di lavori pubblici –, ha cessato di avere applicazione la legge 8 agosto 1977 n. 584.

A differenza del legislatore comunitario – che si è limitato a integrare e modificare la precedente direttiva 71/305 – il legislatore italiano ha, infatti, preferito (art. 36, comma 1) abrogare la citata legge n. 584/77 che tale direttiva aveva recepito, al fine di definire una regolamentazione più organica ed omogenea della materia.

Tale scelta è riconducibile – tra l'altro – alle vicissitudini applicative di quest'ultima legge, che in un arco temporale di oltre quattordici anni è stata oggetto di ricorrenti modifiche, deroghe, sospensioni – puntualmente censurate dalla Corte di giustizia della CEE –, frutto di una conflittualità strisciante e di una sostanziale insofferenza del nostro sistema rispetto alla diversa impostazione della disciplina comunitaria degli appalti di opere pubbliche.

Nelle nuove norme di recepimento si può cogliere un rinnovato impegno a dare piena applicazione ai principi del Trattato di Roma e dell'Atto Unico, anche se qualche strascico della stagione appena conclusa è stato protratto fino all'ultimo giorno utile, il 31 dicembre 1992: si fa riferimento alla possibilità di derogare all'ordinaria procedura di valutazione delle offerte anomale (utilizzando un meccanismo automatico di esclusione) e alla facoltà di applicare particolari disposizioni per ridurre le disparità nelle regioni meno favorite o colpite da declino industriale, che la stessa legge di delega n. 428/90 ha specificamente previsto all'art. 12, lett. b).

Le principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 406/91 sono già state illustrate nella relazione dello scorso anno, alla quale si fa rinvio (1).

In questa sede sembra utile riprendere il discorso concernente le «gare ristrette» con l'applicazione della cosiddetta «forcella», vale a dire l'indicazione nel bando di gara di un numero minimo e di un numero massimo entro il quale saranno comprese le imprese da invitare.

Nel caso – assai frequente nel nostro sistema, caratterizzato dal ricorrente sovraffollamento delle gare – in cui i candidati siano più di 21 (limite massimo, stabilito dall'art. 27 del d. leg. vo n. 406/91) è prevista la ripartizione dei candidati in gruppi, nell'ambito dei quali l'Amministrazione sceglie proporzionalmente le imprese da invitare applicando indici selettivi, «volti a favorire un'adeguata rotazione degli inviti... ed a fornire maggiori garanzie di tempestiva esecuzione dei lavori». Deve aggiungersi in proposito che nel maggio del 1992 il Ministro dei lavori pubblici ha inviato al Consiglio di Stato uno schema di regolamento, con il quale venivano definiti gli «indici selettivi» di cui sopra.

L'Organo consultivo (Sez. II – parere n. 834/92 del 10 giugno 1992) ha rilevato la particolare complessità del meccanismo proposto – essenzialmente basato sul valore complessivo degli inviti ricevuti da ciascuna impresa in un periodo determinato –, censurando l'eccessivo peso dato agli inviti, a scapito di altri indici più significativi quali gli indicatori tecnico-economici (fatturato dei lavori nell'ultimo triennio,

1) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991 - Vol. I, cap. XI, par. 4.

portafoglio ordini, lavori analoghi effettuati in un determinato periodo di tempo, rapporto tra fatturato e valore delle attrezzature, ecc.).

Il 1992 si è concluso senza che il testo in questione sia stato rielaborato, con la conseguenza che il metodo di selezione di cui all'art. 27 sopra citato è rimasto del tutto inoperante nel primo anno di applicazione della nuova normativa.

Va infine ricordato che dal 1° gennaio 1993 si applica la nuova disciplina del subappalto prevista dall'art. 34 del d. leg.vo n. 406 più volte citato, che abolisce i limiti posti dall'art. 18 della legge n. 55/90 (40% per i lavori subappaltabili e 15% per i lavori della categoria prevalente), mantenendo solo il divieto di subappaltare interamente l'opera o la totalità dei lavori della categoria prevalente.

3.3 *Diritto comunitario e leggi speciali*

L'avvenuto completamento della normativa comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione dei pubblici appalti — che ora si presenta come un complesso di disposizioni organicamente collegate, assistito da forme di tutela giurisdizionale — dovrebbe costituire un quadro di riferimento univoco e sufficientemente chiaro per le amministrazioni pubbliche direttamente interessate a questo delicato settore.

La stessa legislazione nazionale — alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha definitivamente sancito la prevalenza dell'ordinamento comunitario su quello interno nelle materie disciplinate dal Trattato CEE — dovrebbe evitare quegli atteggiamenti di «resistenza» e quelle formulazioni elusive che hanno contrassegnato il lungo periodo di vigenza della legge n. 584 del 1977.

Il condizionale è d'obbligo, poichè troppo radicata nella nostra tradizione normativa è la tendenza ad espandere oltre i limiti fisiologici la produzione di leggi speciali, che non si limitano ad autorizzare interventi straordinari apprestando le eventuali ulteriori risorse finanziarie, ma intervengono frequentemente sull'assetto delle competenze, sulle procedure di affidamento e sul regime dei controlli.

In quest'ambito — come la Corte ha evidenziato nello specifico referto concernente concessioni e contratti con le società a partecipazione statale, di cui si è fatto cenno nella premessa del presente capitolo — numerose sono le leggi speciali e le leggi-provvedimento che hanno consolidato nel tempo un rapporto preferenziale con società in mano pubblica, riducendo talora in modo rilevante gli spazi di operatività del principio della concorrenza.

Orbene, tenuto conto delle innovazioni introdotte dal d. leg.vo n. 406/91 — che equipara ai lavori « eseguiti » da soggetti pubblici quelli « sovvenzionati » dagli stessi in misura superiore al 50% e pone sullo stesso piano l'appalto di opere pubbliche e la concessione, ivi comprese quella di costruzione ed esercizio e quella di committenza — appare logico concludere che non esistono più margini per giustificare un rapporto preferenziale tra pubblica amministrazione e società a partecipazione statale in materia di appalti di lavori pubblici, forniture e (dal prossimo 1° luglio) servizi.

Su questo versante — mentre si registra per la prima volta la pubblicazione da parte dell'A.N.A.S. di un bando di gara in sede CEE, per l'aggiudicazione della concessione di costruzione ed esercizio di due tronchi autostradali — si deve, per contro, prendere atto di una norma che appare in contrasto con le regole comunitarie e con gli strumenti normativi interni che le recepiscono.

Il riferimento è all'art. 14 del D.L. n. 333 del 1992 convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, il quale stabilisce — in connessione con la privatizzazione di alcuni tra i principali enti pubblici economici (IRI, ENI, INA, ENEL) — che tutte le attività « attribuite o riservate per legge o con atti amministrativi... ad enti pubblici, ovvero a società a partecipazione statale, restano attribuiti a titolo di concessione ai medesimi soggetti che ne sono attualmente titolari ».

La durata delle concessioni è fissata in 20 anni ed è previsto che le concessioni già in vigore siano prorogate per la stessa durata.

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, soprattutto per quanto concerne il rapporto di prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, deve tuttavia ritenersi che tale norma di deroga e di proroga sia inoperante in materia di lavori pubblici, di forniture e (dal 1° luglio 1993) di servizi e pertanto debba essere direttamente disapplicata dalle Amministrazioni interessate.

4. Il nuovo disegno di legge-quadro sui lavori pubblici

Nel fondamentale comparto delle opere pubbliche la rapida evoluzione della normativa comunitaria ha aggiunto ulteriori motivi di stimolo per la definizione di quel processo di sfoltimento e di razionalizzazione della legislazione nazionale, da tutti invocato, per porre fine alla continua rincorsa di norme settoriali, derogatorie, eccezionali che soprattutto negli anni '80 hanno creato i presupposti di una vera e propria «cultura dell'emergenza». Nel corso del 1992 — anche sotto la spinta di ricorrenti e sempre più diffusi episodi di malaffare e di corruzione nel settore dei pubblici appalti — è stato ripreso il progetto di una legge-quadro sui lavori pubblici, che nella precedente legislatura era stato approvato dal Senato, senza tuttavia completare il proprio iter parlamentare (A.C. 5998).

Nel periodo maggio-dicembre 1992 sono state presentate ben 18 proposte di legge da parte di tutti i raggruppamenti politici e a titolo personale da numerosi parlamentari.

Contemporaneamente le due Commissioni permanenti di Camera e Senato hanno deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche, «finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale corpus normativo». La nomina di un Comitato paritetico ha consentito che l'indagine fosse svolta congiuntamente, sia mediante l'acquisizione di risposte ad un apposito questionario inviato alle Amministrazioni appaltanti, sia mediante audizioni dei principali soggetti istituzionali, ivi compresa la Corte dei conti.

«Medio tempore» il Ministro dei lavori pubblici ha ritenuto di anticipare sul piano amministrativo le linee fondamentali dell'evoluzione normativa in atto, pur nei limiti della legislazione vigente. In data 12 agosto 1992 è stata così emanata — con circolare n. 4006, indirizzata agli uffici centrali e periferici del Ministero ed alla Direzione generale dell'A.N.A.S. — una «direttiva» sulle modalità di gestione delle opere pubbliche.

Infine, dopo un lungo lavoro istruttorio, l'8ª Commissione della Camera ha predisposto un testo unificato, sulla base delle citate proposte d'iniziativa parlamentare e del disegno di legge presentato dal Governo (A.C. 2145), che è stato approvato dall'Assemblea il 10 giugno 1993.

Tra le novità di maggior rilievo possono citarsi l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (coadiuvata da una Segreteria tecnica, dal Servizio ispettivo e dall'Osservatorio dei lavori pubblici), il potenziamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici, la riduzione delle stazioni appaltanti (mediante concentrazione a livello provinciale delle procedure di appalto per i Comuni fino a 15 mila abitanti), la programmazione triennale vincolante, la progettazione articolata su tre livelli (preliminare, definitiva, esecutiva) e separata dall'esecuzione dell'opera, garanzie e coperture assicurative per il progettista e l'esecutore dell'opera.

4.1 Profili rilevanti della riforma

L'iter legislativo tuttora in corso (il disegno di legge è all'esame del Senato — A.S. 1294) e la vivacità del dibattito politico-culturale sulla materia degli appalti di opere pubbliche fanno ritenere poco opportuna una analisi dettagliata del testo licenziato dalla Camera dei deputati.

Tuttavia sembra utile richiamare sinteticamente alcune osservazioni più volte formulate dalla Corte nella sua attività di referto e ribadite, da ultimo, nella ricordata audizione Parlamentare, che — tra l'altro — appaiono diffusamente recepite nello schema normativo in via di definizione.

Preliminarmente, va ribadita l'utilità di una disciplina ordinaria dei lavori pubblici, con carattere di generalità, che restituisca certezza ed omogeneità operativa a tutte le pubbliche amministrazioni, ponendo fine ai particolarismi, al disordine e alle diseconomie del passato.

Ad essa deve, peraltro, accompagnarsi una drastica riduzione della legislazione speciale e il rigoroso impegno del legislatore a considerare eccezionali solo eventi effettivamente caratterizzati da imprevedibilità e sopravvenienza, da fronteggiare con l'apprestamento di risorse finanziarie straordinarie senza sconvolgere competenze e procedure. Un concreto ausilio su questo versante si rinviene ora nella legge 24 febbraio 1992 n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, che all'art. 2 individua espressamente tre diversi livelli di emergenza, precisando tipologia degli interventi ed ambiti di competenza.

In secondo luogo, il sensibile innalzamento della «soglia» comunitaria a 5 milioni di ECU (2), stabilito dalla nuova direttiva CEE 89/440 dovrebbe indurre il legislatore a colmare rapidamente il vuoto creatosi per gli appalti compresi tra 1 e 5 milioni di ECU in seguito all'abrogazione della legge n. 584/77, disposta dall'art. 36 del citato decreto legislativo n. 406 del 1991.

Infatti la «fascia» in questione, da 1,5 a 7,6 miliardi di lire, assorbe nel nostro Paese un numero estremamente elevato di appalti, per i quali la pura e semplice «reviviscenza» della legislazione nazionale in gran parte antecedente alla ricordata legge n. 584 del 1977, non appare priva di incognite.

In termini generali va poi confermata la necessità di una profonda trasformazione dell'attività di programmazione, che deve essere più mirata e coerente, articolata in base a effettive priorità e supportata da studi di fattibilità tecnico-economica: è indispensabile, inoltre, che i programmi di ciascuna Amministrazione abbiano cadenze temporali ravvicinate, siano vincolanti e assistiti dalla relativa copertura finanziaria.

La progettazione delle opere va eseguita con maggiore tempestività e accuratezza, acquisendo tutti gli studi e le verifiche necessarie per fornire una rappresentazione dell'opera da realizzare il più possibile completa e attendibile: ciò, al fine di garantire la linearità e rapidità dell'esecuzione, evitando il ricorso a correzioni ed aggiustamenti che non siano dovuti a circostanze effettivamente imprevedibili e sopravvenute.

4.2 Due punti nodali: trattative private e collaudi

Per quanto concerne la scelta del contraente è fortemente avvertita l'esigenza di un recupero di imparzialità e di trasparenza: le esperienze degli ultimi anni rendono indilazionabile il ripristino generalizzato delle regole della concorrenza, mediante la puntuale utilizzazione di procedure concorsuali, la «neutralità» dei bandi di gara, il ricorso sistematico a idonee forme di pubblicità.

Indicazioni significative vengono in proposito dal disegno di legge-quadro all'esame del Senato, che prevede la pubblica gara anche per gli affidamenti in concessione e limita gli affidamenti a trattativa privata (al di sotto della soglia comunitaria) ai soli lavori di ripristino delle opere già esistenti danneggiate da «eventi imprevedibili di natura calamitosa», qualora motivi di «imperiosa urgenza» rendano incompatibili i termini imposti da altre procedure.

Al di fuori di questa ipotesi la trattativa privata è ammessa fino al limite di 300 milioni, mentre per i lavori in economia il «tetto» è fissato a 50 milioni; è espressamente esclusa, inoltre, la possibilità di affidare a trattativa privata un lotto successivo di un'opera, quando il precedente non sia stato aggiudicato mediante pubblica gara.

Allo scopo di limitare gli ulteriori affidamenti a trattativa privata in corso d'opera, derivanti da perizie di variante e suppletive, il nuovo schema normativo dispone la risoluzione del contratto e l'indizione di una nuova gara quando il costo delle varianti sia superiore al 30% dall'importo originario del contratto e la variante sia dovuta a sopravvenute disposizioni legislative o regolamentari; tale percentuale scende al 20% in presenza di cause di forza maggiore e al 10% in caso di errori od omissioni progettuali.

Più rigorose e largamente innovative sono infine, le disposizioni in materia di collaudi: i collaudatori (da uno a tre) sono nominati, di regola, dalle amministrazioni appaltanti nell'ambito del proprio personale tecnico, non devono aver avuto alcun rapporto di lavoro o di consulenza con l'impresa appaltatrice e non devono appartenere ad organismi di vigilanza, di controllo o giurisdizionali.

Il collaudo deve avvenire entro il termine massimo di 3 mesi dall'ultimazione dei lavori ed il relativo certificato ha carattere provvisorio: il titolare dei lavori, infatti, ha due anni di tempo per denunciare le difformità e i vizi dell'opera anche se riconoscibili.

2) Con comunicazione del Ministero del tesoro, pubblicata nella G.U. n. 57 del 9 marzo 1992, il controvalore in lire italiane dell'Unità di conto europea per il periodo 1° gennaio 1992 - 31 dicembre 1993 è stato fissato in L. 1.522,21.

Quando la direzione dei lavori sia affidata al progettista ovvero ad altri soggetti estranei all'amministrazione, è obbligatorio il collaudo in corso d'opera: tale obbligo sussiste anche in caso di affidamento dei lavori in concessione e in presenza di opere di particolare complessità.

Successive norme regolamentari stabiliranno le condizioni di incompatibilità dei collaudatori, i criteri di rotazione degli incarichi e i relativi compensi, nonché i requisiti professionali in relazione alle caratteristiche dei lavori.

4.3 L'Albo nazionale costruttori

Un profilo di particolare interesse è quello della qualificazione delle imprese, operanti nel settore dei lavori pubblici, che il disegno di legge-quadro intende impostare sulla base di certificazioni obbligatorie di qualità conformi alle norme europee, volte ad accertare anche i requisiti tecnico-organizzativi economico-finanziari e morali, in relazione a parametri da definire con apposite disposizioni regolamentari.

Fino al 31 dicembre 1997 l'esistenza di questi ultimi requisiti è accertata in base al certificato di iscrizione all'Albo nazionale costruttori, che viene soppresso a decorrere dal 1° gennaio 1998.

Per le iscrizioni relative a tale periodo transitorio lo schema normativo (art. 10) prevede una serie di modifiche alla legge n. 57 del 1962 e alla legge n. 768 del 1986, stabilendo che il Ministro dei lavori pubblici ridetermina con proprio decreto i requisiti di iscrizione all'Albo.

A tal fine vengono precisati i relativi criteri, che comprendono la modifica del sistema delle categorie (mediante suddivisione in opere generali e opere specializzate) e la definizione di un più stretto rapporto tra iscrizione e capacità tecnico-operativa; quest'ultima va individuata sulla base di parametri qualitativi, come l'idoneità tecnica, le attrezzature, la manodopera impiegata e la capacità finanziaria e imprenditoriale.

Entro sei mesi dall'emanazione del predetto decreto ministeriale è prevista la revisione delle iscrizioni in base ai nuovi criteri.

Tralasciando ogni valutazione sulla scelta di fondo (peraltro non definitiva) adottata dal legislatore, sembra utile ricordare che già nel 1989 il Ministro dei lavori pubblici, in attuazione dell'art. 6 della legge n. 768 del 1986, aveva emanato un regolamento finalizzato alla riforma dell'Albo nazionale costruttori, attraverso l'accertamento della reale consistenza tecnico-economica delle imprese: tale verifica andava compiuta in rapporto all'idoneità tecnica, al tipo di lavori eseguiti, al fatturato globale e all'organico medio annuo del personale; quest'ultimo doveva essere pari ad almeno il 10% del fatturato, che a sua volta non poteva essere inferiore al 40% delle iscrizioni possedute dalla singola impresa.

Sulla base di tali disposizioni era prevista, sia in sede regionale che centrale, una completa revisione delle iscrizioni da ripetere ogni cinque anni, al fine di rettificarle in base all'effettivo giro di affari documentato dalle imprese, procedendo — ove necessario — alle previste cancellazioni.

Secondo le notizie fornite dall'Amministrazione, l'attuazione di tale normativa è risultata particolarmente onerosa, sia per la esiguità del personale addetto (in sede centrale, come in periferia), sia per la scarsa collaborazione delle imprese che — pur avendo a disposizione un periodo di 18 mesi per produrre le istanze di revisione — le hanno presentate, nella quasi totalità, a ridosso della scadenza prevista, ovvero non le hanno presentate affatto.

Quest'ultima ipotesi ha interessato ben 3.000 imprese, per le quali è stata operata d'ufficio la riduzione delle iscrizioni all'importo minimo di 75 milioni di lire.

5. Il problema delle strutture

La vicenda dell'Albo costruttori ripropone in termini eloquenti il delicato problema della copertura amministrativa delle leggi e, più in generale, della riqualificazione delle strutture tecniche dell'Amministrazione.

L'esperienza dell'ultimo decennio ha dimostrato la fragilità di iniziative di riforma che hanno prevalentemente puntato sulla creazione di nuovi soggetti, senza porsi il problema di un ulteriore inserimento nelle strutture esistenti, opportunamente riviste e ammodernate in un quadro di effettiva razionalizzazione dell'apparato.

Questa connotazione esclusivamente «incrementale» appare oggi superata per effetto delle spinte referendarie che — tra l'altro — hanno portato alla soppressione di importanti strutture pubbliche, quali il Dipartimento e l'Agenzia per il Mezzogiorno e i Ministeri delle partecipazioni statali, dell'agricoltura e del turismo; sotto altro profilo, l'abolizione della competenza delle Unità sanitarie locali per l'effettuazione dei controlli in materia ambientale ripropone con forza la creazione di strutture decentrate del Ministero dell'ambiente.

I tempi sembrano quindi maturi per porre mano alla riorganizzazione delle amministrazioni tecniche dello Stato, sia centrali che periferiche.

Il disegno di legge-quadro sui lavori pubblici — che pure affida in via primaria alle strutture tecniche interne delle amministrazioni aggiudicatrici sia la redazione dei progetti, sia la direzione dei lavori, sia le attività di vigilanza e collaudo delle opere — non affronta il problema della consistenza qualitativa e quantitativa di tali strutture.

Parimenti, fa obbligo alle amministrazioni statali e agli enti pubblici territoriali di avvalersi, per l'espletamento delle procedure di gara e per assistenza tecnico-amministrativa, dei Provveditorati regionali alle OO.PP., senza considerare i cospicui vuoti di organico e la insufficiente dotazione di mezzi che notoriamente interessano tali organismi. I quali, per di più, — dopo la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno — sono gli unici enti chiamati a fornire assistenza tecnica alle «unità specializzate» previste dall'art. 14 del D.L. n. 152/91 convertito dalla legge 12 luglio 1991 n. 203; secondo lo schema di legge-quadro più volte citato, di tali strutture può avvalersi anche l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Com'è evidente, le probabilità di successo del riassetto normativo «in itinere» sono strettamente collegate al contestuale rilancio delle strutture tecniche e amministrative chiamate a gestirlo.

Un contributo rilevante su tale versante dovrebbe venire dall'attuazione della riforma della dirigenza statale, disposta dal Capo II del Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 in attuazione della delega di cui alla legge n. 421 del 1992.

La separazione tra atti di indirizzo politico e atti di gestione amministrativa — recentemente ribadita dalla Presidenza del Consiglio con circolare n. 6/93 del 4 marzo 1993 — e l'attribuzione di questi ultimi in via esclusiva ai dirigenti, che sono responsabili dei risultati dell'attività svolta e della gestione delle risorse umane e finanziarie ad essi assegnate, non può che produrre effetti positivi nell'ambito dell'attività contrattuale e dei pubblici appalti in particolare, i quali troppo spesso sono apparsi inquinati da indebiti intrecci tra politica e affari.

5.1 Nuove attribuzioni del CIPE

Un ulteriore profilo di carattere generale va segnalato ed è quello dei nuovi compiti recentemente affidati al CIPE ai fini della rimodulazione degli investimenti nel settore pubblico.

L'innovazione, che riguarda il triennio 1993-1995, è contenuta nel decreto-legge 8 aprile 1993 n. 101, non convertito nei termini e quindi reiterato con il decreto-legge 7 giugno 1993 n. 180, concernente misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione.

Il provvedimento stabilisce che — ai fini del sostegno dell'occupazione e con prioritario riferimento alle aree di crisi di cui al D.L. 20 maggio 1993 n. 48 — il CIPE nel termine di 30 giorni riesamina, sulla base di relazioni dei Ministeri competenti e delle Regioni, i programmi d'intervento previsti dalla normativa vigente, allo scopo di «verificare l'esecutività dei singoli progetti, di confermarne la priorità e di accelerarne l'attuazione, anche mediante modifica delle procedure applicabili». Entro i successivi venti giorni il predetto Comitato interministeriale può deliberare la revoca dei finanziamenti per l'esecuzione di opere non iniziate o la cui interruzione non determini costi rilevanti, destinando le relative risorse ad opere immediatamente cantierabili. È altresì prevista, nell'ambito del triennio, la riallocazione delle risorse in base a criteri compensativi sotto il profilo settoriale e territoriale.

Le deliberazioni adottate devono essere allegate al Documento di programmazione economico-finanziaria, da presentare al Parlamento per il triennio 1994-1996. Nel disegno di legge di assestamento per il 1993 e nel disegno di legge di bilancio per l'esercizio 1994 saranno riportate, per i singoli capitoli, specifiche annotazioni delle variazioni eventualmente disposte; la relazione al disegno di legge finanziaria 1994 darà dimostrazione dello stato di avanzamento dei progetti di intervento modificati dal CIPE.

Ad un primo esame tale meccanismo — che si pone al di fuori delle ordinarie procedure di correzione del bilancio — suscita perplessità soprattutto sotto il profilo dell'individuazione delle «opere immediatamente cantierabili», anche in seguito al sostanziale fallimento dell'esperienza dei «progetti immediatamente eseguibili», finanziati con i fondi F.I.O..

Infine l'art. 4 del citato decreto-legge, anticipando una disposizione contenuta nel disegno di legge-quadro sui lavori pubblici (art. 15, comma 7), dispone che le Amministrazioni statali possano destinare una quota non superiore all'1,5% degli stanziamenti iscritti nelle categorie X e XI dei rispettivi bilanci alla redazione di programmi di investimento e dei relativi progetti, ivi compresi sondaggi geognostici e valutazioni di impatto ambientale; analoga facoltà è riconosciuta agli Enti locali e alle Regioni.

5.2 L'Autorità per l'informatica

Com'è noto, la legge-delega 23 ottobre 1992 n. 421 ha riconosciuto un ruolo di grande rilievo alle procedure informatiche ai fini della riorganizzazione e dell'ammodernamento della pubblica amministrazione.

Il Governo è stato espressamente autorizzato a riformare la normativa vigente per l'acquisizione dei mezzi e l'assetto delle competenze, attribuendo ad un apposito organismo «funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione».

In attuazione di tale delega è stato emanato il decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, incentrato sull'istituzione dall'«Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione», con compiti di coordinamento, programmazione e realizzazione degli interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici.

Con specifico riferimento alla materia contrattuale l'Autorità, oltre ad esprimere pareri obbligatori in ordine alla congruità tecnico-economica dei contratti di acquisto di beni e servizi, predispone i capitolati d'appalto per i contratti di progettazione e gestione dei sistemi informativi, prevedendo la predisposizione di «studi di fattibilità» e l'applicazione di modalità di aggiudicazione conformi alla normativa comunitaria.

A tale ultimo riguardo, deve ricordarsi, che la legge comunitaria 1991 (legge 19 febbraio 1992, n. 142 — art. 15) — in seguito alla sentenza di condanna emessa dalla Corte di giustizia della CEE in data 5 dicembre 1989 (causa n. 3/88) — ha disposto l'abrogazione di una serie di norme, emanate nel periodo 1976-1985, che prevedevano l'affidamento obbligatorio delle forniture di materiali e prodotti informatici a società a prevalente partecipazione statale.

Tra le disposizioni di maggiore rilevanza del decreto legislativo n. 39/93 in materia contrattuale vanno evidenziate quella che prevede il periodico monitoraggio dell'esecuzione dei contratti da parte dell'Amministrazione interessata (nei cui confronti l'Autorità ha poteri sostitutivi) e la norma che esclude il rinnovo di convenzioni e contratti se non sia stata prima effettuata la verifica dei risultati conseguiti in precedenza.

È infine stabilito che l'impresa che esegue lo studio di fattibilità di sistemi informativi — che è obbligatorio per i contratti «di grande rilievo» — non può concorrere all'aggiudicazione dei relativi contratti di progettazione, realizzazione e conduzione operativa.

6. Le pronunce della Corte in sede di controllo

Numerose e rilevanti pronunce sono state emesse dalla Corte in materia contrattuale, nell'esercizio del controllo preventivo e successivo sugli atti delle Amministrazioni statali.

Alle 45 deliberazioni degli anni 1991 e 1992 si sono aggiunte ben 30 pronunce depositate nei primi cinque mesi del 1993, pari ad oltre un terzo del totale (85).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le questioni affrontate hanno riguardato contratti di fornitura, convenzioni per attività di studio e ricerca e per la prestazione di servizi, concessioni e appalti per l'esecuzione di lavori pubblici.

A) Nell'ambito del primo comparto va menzionata la deliberazione n. 65/93, concernente il decreto del Ministro della marina mercantile in data 12 giugno 1992 con il quale si approvava, nell'importo di 150 miliardi, un contratto per la fornitura in noleggio di unità navali di altura e costiere da parte della Soc. CASTALIA ECOLMAR.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità del citato provvedimento per violazione della «ratio» della legge n. 979/82 sulla difesa del mare, la quale (art. 4, comma 39) prevedeva la «temporaneità» del ricorso a convenzioni per l'espletamento delle attività di prelievo in mare e di neutralizzazione delle sostanze inquinanti.

Tale prescrizione appare manifestamente disattesa dall'affidamento a terzi di tale attività a dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della legge; un lasso di tempo più che sufficiente all'Amministrazione per dotarsi di mezzi propri destinati, per di più, all'espletamento di compiti tipici dall'Amministrazione stessa (azione coordinata di sorveglianza, monitoraggio e campionamento delle acque lungo le coste), che sono estranei al contratto di noleggio di navi, come disciplinato dal Codice della navigazione.

Altra rilevante questione è stata affrontata dalla Sezione del controllo con la deliberazione n. 16/93, riguardante l'acquisto da parte del Ministero delle finanze, per l'importo finale di 11,4 miliardi, di un complesso immobiliare in Lanciano (CH), da destinare a sede degli Uffici finanziari e del locale Comando della Guardia di finanza.

Il relativo decreto ministeriale di approvazione (D.M. 30 dicembre 1951, n. 23673) è stato dichiarato non conforme a legge, nel riflesso che l'acquisto di cosa futura — in quanto istituto che opera in deroga alla normativa generale sui pubblici appalti — deve essere rigorosamente supportato dalla sussistenza di oggettive e documentate condizioni: nella fattispecie considerata, per contro, sono stati rilevati l'ingiustificato ritardo nel perfezionamento della procedura di acquisto (iniziata nel 1985 e conclusa nel 1991), in contrasto con l'asserita urgenza, nonché la mancata corrispondenza tra la proposta dell'Amministrazione acquirente, il progetto definito e il prezzo offerto dalla Soc. Edilizia Luciani, che ha in concreto impedito una comparazione con progetti simili di altre ditte.

Con riferimento a quest'ultima circostanza è stato rilevato che, nell'esperimento di gara informale finalizzato all'acquisto in parola, la valutazione di convenienza dell'offerta presentata dalla Soc. Luciani era stata compiuta sulla base di un prezzo di 5,6 miliardi che, per effetto di radicali modifiche intervenute successivamente, si è praticamente raddoppiato.

Il rapporto intercorrente tra diritto comunitario e diritto interno in materia di appalto di forniture è stato esaminato dalla Corte con riferimento all'autorizzazione all'esecuzione in economia di una fornitura di segnaletica stradale, per l'importo di 990 milioni, disposta dal Compartimento regionale dell'ANAS per il Veneto.

La Sezione del controllo (deliberazione n. 93/93) ha dichiarato non conforme a legge il provvedimento di approvazione della relativa perizia di spesa, riaffermando la prevalenza della normativa CEE sulle disposizioni difformi dell'ordinamento nazionale: nella fattispecie, la direttiva 88/295 - recepita dal d.leg.vo n. 48 del 1992, poi sostituito dal d.leg.vo 24 luglio 1992, n. 358 -, in quanto portatrice di regole incondizionate e precise, rende inapplicabili agli approvvigionamenti di importo superiore alla «soglia» comunitaria le disposizioni del regolamento per i servizi in economia dell'Azienda, approvato con D.P.R. 14 marzo 1980 n. 423.

B) Per quanto attiene al settore delle indagini e ricerche va ricordata la pronuncia (Sez. Controllo - delib. 21/92) con la quale la Corte ha dichiarato non conforme a legge un decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, approvativo di una convenzione per lo svolgimento di una ricerca sugli andamenti ciclici del bilancio dello Stato dal 1948 al 1990.

Oltre al mancato ricorso ad istituti o enti specializzati - espressamente previsto dall'art. 15 della legge n. 48/67 - la Corte ha eccepito che la scelta della Società contraente non era conforme al principio del «buon andamento» (sancito dall'art. 97 della Costituzione e ribadito dalla legge n. 241/90), atteso che il principale oggetto sociale risultava completamente estraneo alle competenze richieste per effettuare un'indagine di carattere giuridico-economico.

Considerazioni analoghe sono state poste a fondamento della ricusazione del visto (Sez. Controllo - delib. 51/92) ad un provvedimento del Ministero della sanità, con il quale si affidava a terzi una ricerca sullo stato di attuazione delle direttive comunitarie in materia sanitaria. Partendo dal presupposto che le pubbliche amministrazioni devono provvedere direttamente all'espletamento dei compiti loro demandati dalla legge per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, la Corte ha ravvisato nella fattispecie l'insussistenza di validi motivi e di circostanze oggettive che legittimassero il ricorso ad operatori privati.

Per quanto concerne il settore dell'informatica, nel quale molto diffuse sono le convenzioni per assistenza tecnica e per la realizzazione di strutture di supporto da parte di società in prevalenza appartenenti alle partecipazioni statali, la Corte ha dichiarato non conforme a legge un decreto del Ministro del tesoro in data 20 giugno 1992, con il quale veniva approvata una concessione novennale in favore della «ITALSIEL S.p.A.» del Gruppo IRI per la conduzione e lo sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

La Sezione del controllo (deliberazione n. 79/92) ha escluso che nella fattispecie considerata potesse trovare applicazione la legge n. 1137 del 1929, poiché quest'ultima disciplina espressamente le concessioni di sola costruzione di opere pubbliche.

Nel contempo ha precisato che le caratteristiche di specialità della legge n. 890 del 1986 - nel cui alveo andava ricondotta la convenzione in parola - e la facoltà di deroga alle norme della contabilità di Stato ivi prevista non potevano comunque consentire «tout court» la sostituzione del mezzo contrattuale con lo strumento concessorio.

C) Un considerevole numero di pronunce ha interessato - nel settore dei lavori pubblici - contratti d'appalto per l'esecuzione di opere idrauliche stipulati dal Magistrato per il Po.

Di particolare interesse appaiono le questioni affrontate dalla deliberazione n. 33/93, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'affidamento a trattativa privata dei lavori di costruzione di una condotta di svuotamento nel fiume Olona dei bacini di laminazione dei torrenti Rile e Tenore, in provincia di Varese.

La Sezione del controllo ha escluso che il Magistrato per il Po - dopo aver indetto un appalto-concorso per ovviare alle difficoltà realizzative del segmento dell'opera in questione, interessante l'abitato del Comune di Olgiate Olona - potesse affidare a trattativa privata l'esecuzione di tali lavori per motivi di urgenza derivanti da sfavorevoli eventi metereologici.

In particolare è stata eccepita l'inidoneità del progetto di massima (predisposto per l'appalto-concorso) a costituire valido ed esauriente riferimento tecnico-economico per l'affidamento a trattativa privata: l'assenza delle puntuali prospettazioni del progetto esecutivo e il carattere di accentuata discrezionalità della scelta, inoltre, creavano un inaccettabile squilibrio delle posizioni contrattuali a beneficio del privato contraente.

Altrettanto complessa è la fattispecie affrontata dalla deliberazione n. 80/93, che ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento di approvazione di un contratto per l'esecuzione di lavori di rialzo e ringrosso dell'arginatura terminale destra del Po di Goro.

Premesso che all'impresa vincitrice dell'appalto-concorso per l'esecuzione del primo stralcio dei lavori (per l'importo di 1,2 miliardi) era stata invece affidata, con un nuovo contratto, l'esecuzione dell'intera opera (ammontante a 2,9 miliardi), la Sezione ha ritenuto non conforme a legge tale procedura perché: a) il progetto di massima posto a base dell'appalto-concorso non indicava il costo complessivo presunto dell'opera; b) basandosi erroneamente sul solo importo del 1° stralcio, l'Amministrazione non aveva bandito la relativa gara in ambito CEE, ai sensi della legge n. 584/77; c) l'urgenza addotta per giustificare

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il ricorso alla trattativa privata (e la consegna anticipata dei lavori) non era adeguatamente motivata, in quanto riferita ad un fenomeno (subsidenza del delta padano) preesistente e ampiamente noto.

Infine con la deliberazione n. 84/53, la Corte ha dichiarato non conforme a legge il decreto in data 8 novembre 1990 con il quale il Magistrato per il Po — in seguito all'entrata in vigore della legge n. 183/89 sulla difesa del suolo — si è attribuito la funzione di «Alta sorveglianza» sugli studi per la redazione del piano di bacino del Delta del Po (affidati in concessione ad un'associazione temporanea di imprese) prima spettante alla Segreteria del preesistente Comitato di bacino.

La Sezione, attraverso una puntuale ricognizione delle norme recate dalla citata legge n. 183/89 e successive modificazioni in materia di studi finalizzati alla redazione dei piani di bacino, è pervenuta alla conclusione che nella «subjecta materia» si è verificato un trasferimento integrale di funzioni a beneficio dell'Autorità di bacino per il Po anche dei rapporti e delle iniziative in corso.

Conseguentemente è stata considerata illegittima la modifica della predetta convenzione (art. 9), poichè sostituiva ad un organo non più esistente un organo non più competente.

Per violazione della normativa comunitaria (recepita dalla legge n. 584/77) e delle disposizioni in materia di iscrizione all'Albo nazionale costruttori (legge 15 novembre 1986, n. 768) la Corte ha inoltre ricusato il visto e la conseguente registrazione ad un decreto del Ministro del tesoro in data 19 luglio 1991, con il quale si approvava l'affidamento a trattativa privata dei lavori di ristrutturazione di un complesso edilizio in Messina per l'importo di 13 miliardi.

Per tali lavori — consistenti nell'isolamento termico e acustico e nell'impermeabilizzazione di un edificio di proprietà della C.I.P.D.E.L., amministrata dalla Direzione generale degli istituti di previdenza — era stato indetto un appalto-concorso in ambito CEE, rimasto peraltro senza esito poichè era stata presentata una sola offerta. L'Amministrazione, norma dell'art. 5, comma 1 - lett. a) dalla legge n. 584/77, aveva affidato l'appalto a trattativa privata ad una impresa carente di iscrizione all'Albo nazionale costruttori per le categorie (5 H e 5 G) richieste nel bando di gara precedentemente pubblicato, ma dotata di iscrizione sufficiente nella categoria 2 (edifici civili) successivamente adottata dall'Amministrazione medesima.

La Sezione del controllo (deliberazione n. 20/93) ha ritenuto che nel caso di specie non fosse stata rispettata la prescrizione — posta dal citato art. 5 — della immutabilità delle condizioni dell'appalto, e pertanto l'Amministrazione avrebbe dovuto indire una nuova gara comunitaria per l'aggiudicazione dei lavori.

Una importante questione in materia di revisione dei prezzi contrattuali si è posta con riferimento al contratto stipulato nel 1984 dal Ministero della difesa con la «SELENIA S.p.A.» per la realizzazione del sistema missilistico «SKYGUARD ASPIDE» nell'importo di 108,3 miliardi.

In sede di approvazione del compenso revisionale (determinato in 4,9 miliardi con verbale del 5.4.1991), l'Amministrazione — pur avendo concesso, prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, un'anticipazione pari al 40% del corrispettivo pattuito — aveva calcolato la revisione prezzi sull'intero importo, in contrasto con il disposto dell'art. 14, comma 1, della legge n. 1/78 in materia di lavori pubblici, esteso agli appalti di forniture e servizi, dapprima con circolare n. 70 del 1979 emanata dal Ministero del tesoro e successivamente dall'art. 33, comma 3, della legge n. 41 del 1986.

La Corte (Sez. controllo — delibera n. 51/93) — dopo aver precisato che l'oggetto del contratto integra la figura della costruzione di un bene mobile, piuttosto che di una fornitura — ha ritenuto che la simultanea applicazione dell'anticipazione e del compenso revisionale determina un ingiustificato arricchimento dell'impresa appaltatrice.

Ha pertanto dichiarato non conforme a legge il provvedimento di cui sopra, anche in relazione alla clausola contrattuale (art. 14.1) che, ai fini revisionali, fa esplicito riferimento alle variazioni dei costi che si siano verificate «nel corso dell'esecuzione della fornitura».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SPESE CONTRATTUALI 1992

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II) A	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII, e XII) B	Cat. IV C	Cat. X D	Cat. XI E	Totale parziale C + D + E F	% F su B
1983	260.149	35.112	11.873	2.947	154	14.974	42,6
1984	296.933	36.612	13.806	3.106	176	16.881	46,7
1985	353.365	41.728	15.840	4.505	280	20.625	49,4
1986	406.224	35.973	17.553	3.815	346	21.714	60,7
1987	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	61,4
1988	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	59,7
1989	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,9
1990	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	64,9
1991	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992	626.929	40.990	23.572	4.089	736	28.397	69,2

TABELLA B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1983	19.144	10.547	8.018	579
1984	22.022	12.820	8.789	408
1985	24.915	12.269	12.093	553
1986	30.043	16.783	12.540	720
1987	32.276	17.975	13.405	896
1988	35.027	20.020	14.010	998
1989	36.092	19.267	15.864	961
1990	38.974	21.021	17.061	892
1991	41.402	21.236	19.106	1.060
1992	44.070	22.336	19.314	2.420

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1983	7.004	2.082	4.882	40
1984	7.785	2.041	5.975	-27
1985	10.541	2.136	8.663	-258
1986	12.479	2.632	9.869	-22
1987	15.331	2.984	12.014	333
1988	17.352	3.163	13.628	560
1989	17.628	3.408	13.666	554
1990	18.284	3.758	13.609	917
1991	17.881	4.976	12.175	730
1992	16.071	3.835	11.040	1.195

TABELLA D

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1983	536	161	371	4
1984	547	185	350	12
1985	630	153	534	-57
1986	881	261	681	-61
1987	1.070	248	803	19
1988	1.324	325	977	22
1989	1.495	521	963	11
1990	1.753	502	1.184	68
1991	1.727	634	1.064	29
1992	1.800	613	1.113	74

PARTE TERZA

**FINANZA PUBBLICA
NON STATALE**

Capitolo XII

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Sommario: Premessa

1. **Considerazioni generali.**
2. **Tendenze strutturali del settore pubblico.**
3. **Gli atti statali d'indirizzo e coordinamento in materia di finanza pubblica.**
4. **I trasferimenti statali al settore pubblico.**
5. **I problemi di coordinamento:** 5.1 *L'impostazione dei conti pubblici e il Trattato sull'Unione europea*; 5.2 *Armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici*; 5.3 *Bilancio dello Stato e Tesoreria*; 5.4 *Bilancio dello Stato e gestioni fuori bilancio*; 5.5 *Copertura degli oneri trasferiti al settore pubblico*; 5.6 *Le spese indotte dalle pronunce giurisdizionali*; 5.7 *Il controllo della spesa degli enti pubblici economici trasformati in società per azioni*; 5.8 *Coordinamento tra finanza statale e finanza comunitaria: rinvio.*
6. **Coordinamento della finanza pubblica e orientamenti della giurisprudenza costituzionale.**

Premessa

Il coordinamento della finanza pubblica – in quanto disciplina e governo degli snodi finanziari creati dalla varietà dei «settori» (bilancio statale, settore statale, settore pubblico, etc.), dalla molteplicità dei centri operativi (Stato, regioni, enti locali, etc.), dalle caratteristiche degli schemi organizzativi (bilancio, tesoreria, gestioni fuori bilancio, etc.) – viene tendenzialmente percepito nel nostro Paese come funzione «formale» e quindi, sotterraneamente, marginale: posizione, del resto, in cui si esprime il generale destino di perifericità riservato alle esigenze di coordinamento che toccano la pubblica amministrazione. Il rapido e a volte congestionato succedersi delle leggi, la loro frammentarietà e lacunosità, il loro non infrequente carattere provvisorio o «di rattoppo», la serie e il diverso livello delle fonti normative coinvolte, sono, inoltre, fattori che condizionano una proficua attività di coordinamento: sicchè, paradossalmente, quanto maggiore è il bisogno di un'azione in questo senso, tanto più ne riesce raffreddato l'esercizio.

E tuttavia, specie se si guarda alle attuali condizioni della finanza pubblica, non si può sottovalutare la ricaduta finanziaria delle determinazioni di coordinamento e l'importanza di ogni sforzo volto a lucrarla: basti pensare – per fare esempi concreti, sui quali la Corte si è già soffermata o si sofferma nella presente relazione – al difettoso funzionamento dei meccanismi di raccordo fra i centri interessati all'utilizzazione di risorse comunitarie e alle perdite finanziarie che esso può causare; ad una inadeguata quantificazione e copertura, nelle leggi che comportano oneri (anche sotto forma di minori entrate) a carico degli enti del settore pubblico allargato, degli oneri medesimi (v. art. 27 della l. n. 468/1978); ad una non documentata o non controllata valutazione dell'impatto finanziario degli emendamenti parlamentari rispetto alle impostazioni di base contenute nei disegni di legge; alla necessità di più solide basi normative per gli indirizzi governativi in materia di dosaggio dei flussi annuali di spesa del bilancio statale e del settore pubblico allargato.

Si tratta, naturalmente, più in generale, di promuovere e consolidare una diffusa «cultura» del coordinamento ad ogni livello di normazione e di amministrazione, e di curare, fra l'altro, in via propedeutica, un'adeguata attività di autoconoscenza da parte della P.A. e uno sviluppo della sua capacità di autocorrezione, finora mostratisi di modesto spessore.

In questa prospettiva, la Corte – nel rispetto delle specifiche competenze attribuite dal legislatore ad alcune sue sezioni, che riferiscono al Parlamento con appositi referti, e nell'intento di offrire un quadro

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tempestivo e il più possibile completo degli andamenti di finanza pubblica – dedica la presente parte terza della relazione ai fondamentali centri finanziari diversi dallo Stato: le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici non territoriali, con particolare riguardo ai settori della previdenza e della sanità.

Un'apposita trattazione è anche dedicata alla gestione delle risorse di provenienza comunitaria, mentre nel presente capitolo introduttivo sono esaminati i temi del coordinamento della finanza pubblica, divenuti ancor più numerosi e rilevanti proprio a partire dal 1992 e la cui sottolineatura appare pertanto ancor più necessaria.

1. Considerazioni generali

Un accenno preliminare, da un lato, all'andamento dei conti pubblici e, dall'altro, a qualche significativo aspetto della finanza pubblica e alle modifiche da introdurre nella sua contabilizzazione – come effetto di provvedimenti di politica finanziaria e istituzionale di recente adozione – appare imprescindibile rispetto ai problemi di coordinamento. Non c'è, naturalmente, sempre e comunque, una correlazione immediata e coestensiva tra le grandezze del deficit pubblico e le disfunzioni riscontrabili nei punti di raccordo della finanza pubblica ma – a parte quanto già detto in premessa – un sintetico richiamo di tali grandezze offre le esatte dimensioni della base materiale cui sono da riferire uno sforzo di miglioramento dei meccanismi di coordinamento e il suo possibile «valore aggiunto».

1.1 I dati fondamentali dell'attuale andamento dei conti pubblici – ampiamente illustrati, anche sotto l'aspetto metodologico, nel cap. III – sono:

- il fabbisogno complessivo del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie, è ammontato, al 31 dicembre 1992, a 163.160 mld., dei quali 157.326 mld a titolo di interessi (1). Per la prima volta dopo un trentennio, è emerso un avanzo primario di 8.300 miliardi. In termini percentuali sul PIL, l'incidenza del fabbisogno si è mantenuta sostanzialmente inalterata rispetto ai due anni precedenti (10,8%), ma tanto il fabbisogno quanto l'avanzo si sono scostati dalle previsioni, in misura anche notevole, a seconda della distanza di queste ultime (2).

- il fabbisogno complessivo del settore pubblico, al netto delle regolazioni debitorie, è stato di 167.147.

- il debito del settore pubblico ha raggiunto l'ammontare di 1.673.574 miliardi, pari al 111% del PIL.

1.2 La manovra di finanza pubblica che ha abbondantemente occupato la seconda metà del 1992 – e sulla quale la Corte si è già soffermata in sede di referto sul bilancio a legislazione vigente per il 1993 e di referto quadrimestrale per il periodo settembre-dicembre 1992 (3) e si sofferma in altre parti della presente relazione (4) – si muove in varie prospettive: la riduzione del disavanzo verso l'obiettivo della convergenza dei bilanci pubblici in ambito comunitario, la sostituzione di una infruttuosa politica dei tributi – tampone con una politica di tipo strutturale, una prima risposta alla «questione fiscale» attraverso una nuova distribuzione del carico tributario sulla collettività. Naturalmente, un pieno giudizio sugli strumenti adottati e sul loro rendimento non è ancora possibile, tenuto anche conto degli aggiustamenti che alcuni di essi vanno subendo.

Per quanto riguarda la finanza locale – settore centrale nell'economia della manovra –, decaduto, con la fine della X legislatura, dopo lunga stagnazione, il disegno di legge AS1895 (poi congiunto con gli AA. SS. 88 e 1903), il problema dell'autonomia impositiva degli enti locali ha trovato soluzione nell'ambito

1) Se l'aggregato «settore statale» viene depurato da Ferrovie, Azienda telefoni e Monopoli di Stato, trasformati in società per azioni, il fabbisogno ammonta a 158.808 miliardi.

2) V., nella parte I, il capitolo III, dedicato alle considerazioni generali sulla gestione.

3) Si vedano, rispettivamente, le deliberazioni delle Sezioni Riunite adottate il 9 ottobre 1992 n. 3/REF/92. e il 24 febbraio 1993 n. 3/RQ/1992.

4) Si vedano, in proposito, i capitoli della parte I.

della legge di delega per la razionalizzazione della disciplina dei settori «a rischio» del 23 ottobre 1992 n. 421, attuata, per la parte relativa alla finanza territoriale, con il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504.

L'istituzione - accanto a minori imposte (o addizionali) a beneficio di regioni, province e comuni - di una imposta comunale sugli immobili (ICI), da applicarsi in via permanente ai possessori di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, nella misura deliberata da ciascun comune entro l'ambito di una «forcella» predeterminata, e gestita direttamente dagli enti, costituisce un nuovo polo di finanza pubblica di notevole portata e significato.

La nuova imposta - la cui istituzione è, fra l'altro, accompagnata dalla soppressione dell'INVIM e del cui gettito si tiene conto ai fini dei trasferimenti statali agli enti locali -, mentre si inserisce nel quadro della manovra con i caratteri di contenimento, strutturalità e redistribuzione già accennati, reca in sé due specifici aspetti istituzionali, sui quali la Corte si è ripetutamente soffermata «de iure condendo»: l'uno, di necessario complemento dell'autonomia riconosciuta agli enti locali dall'art. 28 della Costituzione, recentemente ridefinita con la legge n. 142/1990; l'altra, di maggiore responsabilizzazione della spesa degli enti attraverso un sistema di entrate in buona parte autogestite e quindi politicamente «guadagnante sul campo» che - con i necessari trasferimenti integrativi statali ormai disciplinati «a regime» dal citato decreto legislativo n. 504/1992 - dovrebbero soddisfare i bisogni correnti degli enti. La razionalizzazione, a partire dal 1994, degli altri vigenti tributi locali, oggetto di apposita delega contenuta nella legge n. 421/1992 dovrebbe, infine, una volta effettuata, contribuire a delineare più nitidamente la consistenza e rilevanza del polo locale di finanza pubblica, mentre, nonostante le recenti innovazioni, resta ancora modesta l'area dell'autonomia finanziaria e impositiva delle regioni (5).

1.3 Mutamenti significativi sono da rilevare anche per ciò che riguarda il quadro di contabilizzazione dei flussi di finanza pubblica, come effetto della normativa di «privatizzazione» o di altri provvedimenti di razionalizzazione organizzativa o gestionale.

L'attuazione del decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386, convertito, senza modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1992 n. 35 e del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992 n. 359 - che prevedono, fra l'altro, la trasformazione in società per azioni degli enti di gestione delle partecipazioni statali e degli altri enti pubblici economici nonché delle aziende autonome - comporta lo scorporo dall'aggregato «settore statale» di enti o aziende finora inclusi in tale settore: e quindi, a tutt'oggi, dell'Ente Ferrovie dello Stato che, mantenuto nel predetto settore anche dopo la sua entificazione, è stato trasformato in società per azioni con effetto dal 12 agosto 1992 (6), e dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, per la quale la trasformazione è stata attuata con deliberazione del CIPE del 18 febbraio 1993 che ha anche dettato i relativi indirizzi (7).

Analogo è il caso dell'Azienda di Stato per i Servizi telefonici, soppressa con l'art. 1 comma 3° della legge 29 giugno 1992 n. 58 a partire dalla data di entrata in vigore di una convenzione con la quale i servizi già gestiti dalla predetta Azienda (e in parte dall'Amministrazione P.T.) vengono affidati in concessione esclusiva ad un'apposita società costituita per dieci anni dall'IRI; come pure quello dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, anch'essa già ricompresa nel «settore statale» e soppressa a decorrere dal 1° maggio 1993, insieme con il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (d.l. 22 ottobre 1992 n. 415 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488).

5) Si veda, in proposito, il successivo cap. XIV, dedicato alla «Gestione finanziaria delle regioni» nonché, per aspetti «de iure condendo», infra, il paragrafo 2.4 del presente capitolo.

6) V. delibera del CIPE del 12 agosto 1992, in G.U. n. 202 del 28 agosto 1992 e la precedente delibera del 12 giugno 1992 in G.U. n. 2146 del 23 giugno 1992 con la quale è stata avviata la procedura di trasformazione.

7) In G.U. n. 67 del 22 marzo 1993.

Lo scorporo di enti o aziende già inseriti nel settore statale ha non soltanto prodotto una modifica dei saldi del settore ma ha altresì un effetto di allineamento all'aggregato «Pubblica Amministrazione», con ripercussioni sull'angolo di lettura comunitario dei conti pubblici, nel senso, come si fa osservare nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del marzo 1993, che la costruzione del nuovo settore statale, depurata da enti e aziende produttrici di servizi per il mercato, riduce la divaricazione tra conto del settore statale e conto della Pubblica Amministrazione, che considera solo le aziende autonome produttrici di servizi non destinati alla vendita (ANAS e Foreste demaniali) e che è assunto a riferimento dal Trattato di Maastricht ai fini della verifica dell'osservanza delle regole di convergenza.

2. Tendenze strutturali del settore pubblico

La manovra di rientro della finanza pubblica avviata nel luglio del 1992 presenta, come suo culmine, una serie di decreti legislativi che, adottati in base alla legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421, interessano settori da tempo considerati «a rischio», come la sanità, la previdenza, il pubblico impiego e la finanza degli enti territoriali.

Si tratta di provvedimenti ad impostazione sistematica e di carattere strutturale, mirati a radicali effetti di riforma e di razionalizzazione nei settori disciplinati. Considerazioni in proposito, nei limiti consentiti da una normativa spesso assai complessa, e talvolta non priva di contraddizioni, la cui attuazione è appena avviata, vengono svolti nei capitoli dedicati alle entrate, all'organizzazione della pubblica amministrazione, al personale, alla sanità, alle regioni, alla finanza locale e in altri specifici capitoli.

2.1 Un accenno in questa sede, con qualche notazione di larga massima, alle riforme introdotte (della finanza locale si è già detto) risponde peraltro ad una esigenza connettiva e sinottica, nella visuale propria di questo capitolo.

Il riordino della disciplina in materia sanitaria (d.legisl. 30 dicembre 1992 n. 502) — in un quadro in cui non appare tuttavia agevole conciliare «le funzioni d'indirizzo e di coordinamento» riservate al Ministero con la titolarità di «tutte le funzioni attribuite dalle leggi dello Stato per la sanità pubblica» (art. 1 lett. h) legge n. 421/1992) — riafferma la necessità di un piano sanitario nazionale (finora mai adottato) elaborato dal Governo d'intesa col Parlamento e con la Conferenza Stato-regioni, come documento che individua gli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione, stabilendo le linee generali d'indirizzo del Servizio sanitario nazionale e i livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale; al piano sanitario nazionale si adeguano i piani sanitari regionali.

Caposaldo dell'organizzazione sanitaria è confermata l'unità sanitaria locale, che ora viene però configurata come azienda ed ente strumentale della regione, dotato di personalità giuridica pubblica e di completa autonomia, cui è preposto un direttore generale (coadiuvato da un direttore sanitario e da un direttore amministrativo), titolare di tutti i poteri di gestione. In azienda sono costituiti altresì gli ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, individuati con delibera del Consiglio dei Ministri su proposta delle regioni, i policlinici universitari e altri presidi ospedalieri. Le linee della disciplina organizzativa e gestionale rientrano nella competenza delle regioni, tenute al rispetto di principi come la riduzione del numero delle USL (di norma, una per provincia), la loro articolazione in distretti, il divieto di qualsiasi forma di indebitamento di parte delle unità e del pareggio del bilancio delle aziende ospedaliere.

La disciplina del rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è affidata a convenzioni triennali che dovranno, fra l'altro, «prevedere le modalità per concordare livelli di spesa programmati e disciplinarne gli effetti al fine di responsabilizzare il medico al rispetto dei livelli di spesa indotta per assistito».

In tema di finanziamento, infine, sono previsti la ricordata attribuzione alle regioni dei contributi per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale (da computare nella determinazione del Fondo nazionale di

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte corrente), la confluenza delle quote di questo Fondo assegnate alle regioni a statuto ordinario nel Fondo comune di cui all'art. 8 della L.n. 281/1970 come parte indistinta e l'autofinanziamento regionale dei livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi.

Rispetto alle principali disposizioni del decreto (artt. 1, 3, 4, 6, 7, 10, 12, 13, 14) è stata sollevata questione d'incostituzionalità da parte di varie regioni, principalmente sotto l'aspetto della limitatezza delle funzioni e dei poteri ad essa riconosciuti, a fronte della più gravosa responsabilità finanziaria per i disavanzi e l'autofinanziamento (G.U., serie speciale n. 9 del 24 febbraio 1993).

2.2 Gli interventi di riforma degli assetti del settore previdenziale sono stati assai lenti.

Quanto ai profili organizzativi, solo nel 1989 (con la legge n. 88 del 9 marzo) si è operato sulle strutture dell'INPS e dell'INAIL.

Quanto invece al sistema pensionistico – incalzato dai disavanzi dell'INPS, dalle mutate condizioni dell'economia, da fattori demografici – il suo riordino è stato ancor più a lungo oggetto di confronto tra pubblici poteri e parti sociali e di dibattito in sede governativa senza che alcuna concreta iniziativa venisse adottata e sebbene non mancasse un'ampia convergenza Parlamento-Governo sulle linee portanti.

Sicché il tema – ripetutamente proposto come obiettivo nei documenti di programmazione economica di questi ultimi anni e ripetutamente rinviato – è finito nella «stretta» che ha portato alla legge di delega n. 421/1992 ed è stato disciplinato con il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 503, relativo, appunto, al riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici.

Cardini del nuovo sistema – che tocca sia l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti sia le forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'a.g.o. – sono: a) l'elevazione progressiva dei limiti di età per il conseguimento della pensione di vecchiaia; b) una retribuzione pensionabile riferita alle ultime 520 settimane lavorate; c) nuovi requisiti assicurativi e contributivi per la pensione di vecchiaia; d) una nuova disciplina del cumulo tra pensione e redditi di lavoro dipendente e autonomo (8).

Com'è stato già rilevato nella relazione della Corte sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, il provvedimento lascia sostanzialmente irrisolto il problema dello squilibrio strutturale del nostro sistema pensionistico.

L'art. 17 comma 2 dispone, è ben vero, che «al fine di assicurare l'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali le misure delle rispettive aliquote contributive sono variate, in relazione alle risultanze e al fabbisogno delle gestioni sulla base di bilanci elaborati per periodi non inferiori a 3 anni» con decreto del Ministro del lavoro di concerto con quello del Tesoro, su proposta degli organi di amministrazione delle gestioni interessate.

Ma le valutazioni correnti, sia di breve che di medio-lungo periodo, indicano un ulteriore aggravamento degli squilibri finanziari in atto, pur dopo l'introduzione delle modifiche apportate dal decreto delegato e dal decreto-legge 19 settembre 1992 n. 384 convertito con modificazioni nella L. 14 novembre 1992 n. 438.

Tra il 1993 e il 2000 si prevede un aumento della spesa per pensioni (comprese quelle c.d. assistenziali) in assoluto ed in rapporto con il prodotto interno lordo da 242.320 miliardi di lire correnti (13,38% del PIL) a 385.502 miliardi (14,85% del PIL). E le proiezioni al 2025 mostrano, dal canto loro, un ulteriore progressivo peggioramento del rapporto della spesa pensionistica sia nei rapporti col PIL che della massa salariale (9).

Considerato che la suddetta spesa risulta mediamente coperta dai contributi solo in ragione del 50-55% circa e che la spesa assistenziale posta a carico dello Stato dalla legge di riforma dell'INPS

8) Una disciplina delle forme pensionistiche complementari – a norma dell'art. 3 comma primo lett. v) della legge n. 421/1992 – è stata dettata con il decreto legislativo 21 aprile 1993 n. 124.

9) Valutazioni della Ragioneria generale dello Stato.

si aggira intorno al 10%, ne segue che l'aumento medio delle aliquote contributive – per poter garantire l'equilibrio gestionale – dovrebbe nell'immediato raggiungere livelli globali così elevati da risultare difficilmente sopportabili dal sistema economico, specie in una fase di recessione.

Sempre in tema di riforme nel settore previdenziale e assistenziale – ma qui sul piano della razionalizzazione organizzativa, senza che nulla sia innovato in materia di contribuzioni, prestazioni previdenziali, assistenziali, creditizie e recupero di crediti e nelle relative procedure – va anche ricordata la creazione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), cui vengono affidati i compiti già attribuiti all'ENPAS, all'INADEL, all'ENPDEP e alle Casse pensioni amministrata dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, che vengono soppressi (decreti-legge 16 febbraio 1993 n. 34 e 19 aprile 1993 n. 110, decaduti e reiterati con decreto-legge 18 giugno 1993 n. 196).

Per quanto riguarda gli organi del nuovo ente, in linea col principio introdotto con l'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, è prevista «una netta distinzione tra organi con compiti d'indirizzo generale, di definizione degli obiettivi di controllo sui risultati e di analisi ed approvazione dei bilanci ed organi con compiti di gestione».

2.3 Il provvedimento sulla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa e sulla revisione della disciplina del pubblico impiego – decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, completato dai D.L. 12 febbraio 1993 n. 39 e 13 febbraio 1993 n. 40, relativi alla progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e, rispettivamente, alla revisione dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni – introduce gli elementi di riforma senza dubbio più radicali ma anche più traumatici.

Si tratta di un sistema tendenzialmente coerente e sostitutivo di conduzione della cosa pubblica, le cui potenzialità richiedono tuttavia riscontro, strumentazione e una precisa collocazione in una nuova struttura dei bilanci pubblici.

Nell'orizzonte degli obiettivi di accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea, di razionalizzazione del costo del lavoro pubblico al fine del suo contenimento entro i vincoli di finanza pubblica e di integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, si agisce sia sulla natura del rapporto di lavoro sia sullo schema della sua organizzazione, dei suoi costi e della sua resa, sia infine sui meccanismi della sua contrattazione.

Attenzione specifica è dedicata al controllo dei costi, in particolare del costo del lavoro.

A questo proposito, un rilievo centrale – da sottolineare in questa sede anche nell'ottica delle compatibilità con gli strumenti generali di programmazione finanziaria – assume l'introduzione di strumenti di rilevazione e coordinamento dei flussi finanziari e di controllo dei costi, relativi a tutte le amministrazioni pubbliche.

È prevista, in particolare, la presentazione annuale alla Corte dei Conti del conto delle spese sostenute per il personale dalle pubbliche amministrazioni, accompagnato da una relazione in cui sono esposti i risultati della gestione del personale con riferimento agli obiettivi stabiliti da leggi, regolamenti e atti di programmazione (10). La Corte riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico.

È peraltro chiaro, come sopra accennato che, a parte i limiti della costruzione dell'azione amministrativa per progetti, programmi e precisi obiettivi, quali si possono cogliere nella legislazione sostanziale, il pieno successo della nuova e apprezzabile cultura dei costi, dei risultati e delle responsabilità non può che essere mediato da una analoga definizione della struttura dei bilanci pubblici.

Sicché grande importanza riveste, a tale riguardo, una rapida sperimentazione delle modifiche da apportare alla struttura dei bilanci, prevista dall'art. 64 del citato dec. leg. n. 29.

10) Istruzioni sono state emanate in proposito con circolare del Ministero del tesoro del 24 aprile 1993 n. 33.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.4 La delega recata dalla legge n. 421/1992 in tema di revisione dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni era nel senso di concentrarli sugli atti fondamentali della gestione «assicurando l'audizione dei rappresentanti dell'ente controllato, adeguando altresì la composizione degli organi di controllo anche al fine di garantire l'uniformità dei criteri di esercizio del controllo stesso» (art. 2 comma 1 lett. *h*).

Il provvedimento delegato, però (d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40), mentre limita il controllo di legittimità a una serie di atti prevalentemente a carattere generale (regolamenti, atti d'indirizzo, contratti collettivi decentrati, piante organiche, etc.), nulla dispone circa l'audizione dei rappresentanti delle regioni; inoltre, senza incidere sull'attuale composizione degli organi di controllo, mira ad assicurare il coordinamento o a favorire comuni indirizzi attraverso direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri alle apposite commissioni statali, da emanarsi su proposta di un comitato che provvede alla massimazione delle decisioni degli organi di controllo e alla ricognizione degli orientamenti giurisprudenziali.

La diversa soluzione che, proprio al fine di garantire uniformità e indipendenza all'attività di controllo, viene proposta dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (11) dà modo di richiamare due più ampie questioni dibattute (nell'ambito del Comitato «forma di Stato» della predetta Commissione) in tema di assetti istituzionali delle regioni: le competenze legislative e l'autonomia finanziaria.

Quanto alle prime, in un'ottica che capovolge l'attuale criterio di ripartizione, le proposte sono nel senso di riservare allo Stato talune materie e affidare alle regioni tutte le altre, alcune in modo esclusivo (agricoltura, commercio, industria, artigianato, assetto urbanistico del territorio, turismo): nelle materie in cui le regioni non hanno competenza legislativa esclusiva lo Stato può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario.

Quanto all'altro punto, l'autonomia finanziaria e l'autonomia dell'imposizione tributaria vengono definite parte costitutiva dell'autonomia di regioni, province e comuni, il cui coordinamento con la finanza statale è affidato ad un'apposita «legge organica». Per le regioni sono previsti, secondo i principi da stabilirsi con tale legge, tributi propri istituiti e regolati con leggi regionali, sovraimposte e addizionali su tributi erariali, proventi patrimoniali, quote di partecipazioni a tributi erariali, oltre a fondi con funzioni perequative (senza vincoli di destinazione), finanziamenti statali aggiuntivi per scopi determinati.

3. Gli atti statali d'indirizzo e coordinamento in materia di finanza pubblica

A parte il quadro generale costituito dal Documento di programmazione economica e finanziaria sul quale la Corte si sofferma nel precedente cap. III, l'esecuzione del bilancio statale e, più largamente, la finanza del settore pubblico sono state interessate nel corso dell'anno (anche se non sempre proficuamente influenzate) da una serie di atti centrali d'indirizzo e coordinamento di vario livello e portata, fra i quali si possono enucleare, schematicamente, il filone delle direttive governative (e degli atti che si presentano come tali), gli indirizzi del CIPE, gli indirizzi applicativi centrali.

3.1 Direttive del Presidente del Consiglio — che, al pari di analoghe precedenti, invocano a proprio fondamento l'art. 5 della L. n. 400/1988 e si definiscono come «indirizzo volto al conseguimento di obiettivi d'interesse nazionale», facendo carico alle amministrazioni interessate, comprese quelle regionali, di adottare «atti coerenti» con gli indirizzi dettati — sono state adottate anche per il 1992 e pubblicate, rispettivamente, sulla Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 1992 e n. 125 del 29 maggio 1992.

Entrambe, peraltro, in seguito a conflitto di attribuzione d'iniziativa regionale, sono state parzialmente annullate dalla Corte Costituzionale (sent. n. 384 del 21-29 luglio 1992 e n. 45 del 28 gennaio-10 febbraio 1993), che ha dichiarato che non spetta allo Stato porre vincoli all'attività amministrativa regionale di

11) Si vedano gli atti della Commissione relativi alle sedute del 5 novembre 1992 e del 16 marzo 1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gestione del bilancio mediante direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate ai sensi della L. 400/1988 ma al di fuori di una idonea base legislativa sostanziale e senza una apposita delibera del Consiglio dei Ministri.

Resta così aperto il problema di un idoneo strumento legislativo che, con riferimento all'art. 119 comma primo della Costituzione e nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, assicuri comportamenti coerenti dell'intero settore pubblico rispetto al dosaggio dei flussi di spesa reso necessario dalle condizioni della finanza pubblica e dell'economia.

Sempre sul piano delle direttive governative, con il D.P.R. del 27 marzo 1992 è stato definito il livello di assistenza sanitaria di emergenza da assicurare con carattere di uniformità su tutto il territorio nazionale (attraverso un sistema di allarme sanitario e un sistema di accettazione e di emergenza sanitaria, illustrati in un documento approvato da un apposito gruppo di lavoro Stato-regioni, pubblicato sulla G.U. n. 126 del 30 maggio 1992).

3.2 Quanto agli indirizzi del CIPE, vanno qui anzitutto ricordati quelli adottati in materia di trasformazione di enti pubblici economici e aziende autonome in società per azioni, di dismissione delle partecipazioni statali e di alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica (decreto legge 5 dicembre 1991 n. 386 convertito, senza modificazioni, dalla L. 29 gennaio 1992 n. 35 e D.L. 11 luglio 1992 n. 333 convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992 n. 359); e quindi gli indirizzi generali in materia di trasformazione (del. 5 marzo 1992), la determinazione delle modalità e finalità di società a capitale misto per l'alienazione e la gestione dei beni patrimoniali dello Stato (del. 31 marzo 1992), le direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome (del. 30 dicembre 1992); e, ancora, le delibere relative alla trasformazione di singoli enti o aziende, quali l'Ente Ferrovie dello Stato (del. 12 giugno 1992 e 12 agosto 1992), l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (del. 18 febbraio 1993), l'Ente Nazionale Idrocarburi (del. 12 giugno 1992).

Per gli indirizzi in materia di gestione delle risorse comunitarie si accenna qui alla direttiva generale per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari comunitari e nazionali (del. 30 dicembre 1992), rinviando al successivo capitolo sulle Comunità europee per un più ampio panorama.

Varie sono infine le delibere di rilievo in materie diverse (12).

3.3 Indirizzi applicativi e chiarimenti sono stati, infine, formulati con numerose circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, specialmente in relazione all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29.

Di quest'ultimo sono stati illustrati sia aspetti generali, come il rapporto fra Pubblica Amministrazione e cittadini, sia aspetti specifici come i compiti e le responsabilità della dirigenza, la materia delle assunzioni, l'orario di servizio e l'orario di lavoro, le aspettative e i permessi sindacali, l'anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche, la gestione delle risorse umane e le pari opportunità, i compiti delle figure di vertice dirigenziale, etc. (13).

Con circolare del Ministero del tesoro del 24 aprile 1993 n. 33 sono state impartite istruzioni in ordine alla presentazione alla Corte dei Conti del conto annuale delle spese per il personale.

12) Si vedano: i primi indirizzi per il coordinamento degli strumenti pubblici in materia di risparmio energetico (del. 26 novembre 1991), la determinazione dei settori prioritari d'intervento delle province, dei comuni e delle comunità montane (del. 20 dicembre 1991), la determinazione degli indirizzi per il riassetto ambientale e produttivo delle aree siderurgiche di Genova, Piombino e Napoli (del. 31 gennaio 1992), il programma triennale d'indirizzo ai fini degli interventi organici di tutela e valorizzazione dei beni culturali di cui alla L.n. 145/1992 (del. 6 marzo 1992), i criteri generali di riassetto del settore delle telecomunicazioni (del. 2 aprile 1993).

13) Si vedano le circ. n. 4 del 18 febbraio 1993, n. 6 del 4 marzo 1993, n. 7 del 5 marzo 1993, n. 8 del 9 marzo 1993, n. 9 del 9 marzo 1993, n. 10 dell'11 marzo 1993, n. 11 del 24 marzo 1993, n. 12 del 24 marzo 1993, n. 13 del 26 marzo 1993, n. 14 del 30 marzo 1993.

4. I trasferimenti statali al settore pubblico

Le unite tabelle da A a G1 presentano in dettaglio l'andamento dei trasferimenti dal bilancio statale al settore pubblico nel quadriennio 1989-1992.

L'ammontare di tali trasferimenti nel 1992 – pari, in termini d'impegni, a 239.948 miliardi (231.218 miliardi nel 1991) – è andato agli enti pubblici dell'amministrazione centrale per 30.486,1 mld. (+9,7% rispetto al 1991); agli enti previdenziali per 47.192,5 mld. (+20,4%), di cui 45.431,5 all'INPS (+19,6%); alle regioni per 119.663,8 mld. (+2%), di cui 86.371 mld. a titolo di Fondo sanitario nazionale (+2,8%); agli enti locali per 42.373,3 mld. (-1,4%); agli enti pubblici dell'amministrazione locale per 232,3 mld. (+6,2%).

5. I problemi di coordinamento

La situazione del coordinamento della finanza pubblica, come si è accennato nel paragrafo 1, appare oggi complessivamente aggravata – proprio in concomitanza con l'ulteriore deteriorarsi delle grandezze negative di tale settore – sia per la perdurante stagnazione dei problemi sul tappeto sia per l'insorgere di nuovi problemi di origine, per così dire, esterna e di rilievo primario: si è già richiamata, a questo proposito, la necessità, conseguente alle pronunce della Corte Costituzionale, della predisposizione di una idonea base legislativa al coordinamento dei flussi di spesa del settore pubblico, cui va aggiunta la necessità di una rappresentazione dei conti pubblici nella chiave ora richiesta dagli impegni comunitari.

Si registra, tuttavia, la predisposizione di meccanismi d'intervento per il governo delle «sopravvenienze passive» nei livelli programmati di spesa, costituite dalle pronunce giurisdizionali in materia di trattamento economico del personale.

5.1 *L'impostazione dei conti pubblici e il Trattato sull'Unione europea*

Una soluzione adeguata del problema della normalizzazione (armonizzazione contabile) e del consolidamento dei conti pubblici, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 468/1978, e della loro possibile lettura secondo le «categorie» del sistema di contabilità nazionale viene da tempo sollecitata dalla Corte, la quale, in occasione dell'entrata in vigore di tale legge, ha anche fornito una «tavola di confronto tra le valutazioni di cassa sul fabbisogno del settore pubblico allargato per il 1978 e quelle di contabilità nazionale a parità di contenuto dell'amministrazione pubblica*(consolidata)» (14).

Ora, il Trattato sull'Unione europea, ratificato con legge 3 novembre 1992, n. 454, pur avendo come suoi destinatari gli Stati in quanto tali nella loro unità, pone una cura scrupolosa nel contemplare specificamente, nell'ambito di tale unità, accanto alle amministrazioni statali, gli «enti regionali, locali o altri enti pubblici, altri organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche degli Stati membri» (v., per esempio, gli artt. 104, 104a, 104b), prendendo poi in considerazione – in materie cruciali come il disavanzo, gli investimenti, il debito pubblico – non già la situazione «statale» ma quella «pubblica» come sopra definita, e richiamando a tal fine il sistema europeo dei conti economici integrati (SEC) (art. 104c del trattato, art. 2 del «Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi»).

La prospettiva comunitaria dei conti economici, pertanto, appare ormai come la chiave fondamentale di esposizione dei conti del settore pubblico.

Angolazioni economiche, del resto, non mancano nella stessa legge 468/1978, per la quale al rendiconto generale dello Stato «è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dai quali risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate, di cui vengono poste in evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo» (art. 22 comma terzo).

14) Relazione della Corte dei conti per l'esercizio 1978, vol. I, pp. 47 e ss.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Più di recente, nell'ordinamento degli enti locali, — dopo l'obbligo di rilevare i risultati della gestione mediante contabilità economica, introdotto con l'art. 55 comma sesto della legge 8 giugno 1990 n. 142 — la legge di delega n. 421/1992 ha previsto, fra i principi di revisione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, «l'introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica a decorrere dal 1995 fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata» (art. 4 comma secondo lett. b). Ed è chiaro che tutta l'impostazione in termini di costi e risultati propri del d. legisl. n. 29/1993, specie in materia di utilizzazione del personale, non può che avere a supporto un generale sistema di conti economici.

5.2 *Armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici*

Per quanto riguarda i problemi della normalizzazione e del consolidamento dei conti, per così dire, «a legislazione vigente», nella precedente relazione sono state richiamate le difficoltà presenti in tali settori (15).

La Ragioneria generale dello Stato ha avviato, a questo riguardo, una operazione «ab imis» per l'elaborazione o la verifica, settore per settore, di modelli di rilevazione dei dati contabili, come attività preliminare alla normalizzazione e al consolidamento dei conti. Un'apposita commissione, istituita con d.m. 12 giugno 1990, è stata, più precisamente, incaricata: a) della ricognizione dei comparti e degli enti da sottoporre alla disciplina dell'art. 25 della legge n. 468 del 1978 al fine di emanare il prescritto D.P.C.M. per le eventuali integrazioni ed esclusioni; b) della revisione dei modelli di rilevazione dei dati previsionali e dei risultati per i diversi comparti (ivi compresi quelli sui residui), della definizione dei quadri di raccordo con le codificazioni dei bilanci e della individuazione delle opportune modifiche da proporre a tali codificazioni; c) della revisione dei criteri di riporto all'universo dei dati parziali di comparto. Nel corso delle numerose riunioni finora tenute, la Commissione, dopo aver proceduto alla ricognizione delle problematiche principali, la cui soluzione consentirà al Sistema informativo della Ragioneria Generale di elaborare il conto consolidato del settore pubblico allargato ed aver proceduto all'esame di alcuni problemi connessi, ha proposto prospetti di rilevazioni, schemi di direttive, criteri di redazione dei conti consuntivi poi recepiti in appositi decreti o in circolari ministeriali e interessanti le comunità montane, le camere di commercio, le università, gli enti previdenziali, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, gli istituti autonomi per le case popolari, etc., ed ha in particolare affrontato i problemi posti dalla difficoltà di acquisire dati di natura finanziaria per gli enti (aziende) con ordinamento contabile strutturato secondo i principi di contabilità economica.

5.3 *Bilancio dello Stato e Tesoreria*

L'elevata incidenza del fabbisogno di Tesoreria (45.065 miliardi nel 1992, rispetto a 8746 miliardi nel 1990 e a 14.219 nel 1991) sul fabbisogno complessivo del settore statale (158.808 miliardi o 163.160 miliardi, a seconda che si consideri l'aggregato «depurato» o quello tradizionale) ripropone in termini ancor più stringenti il problema dei rapporti tra bilancio e Tesoreria.

Si deve, a questo proposito, nuovamente sottolineare che se, da un lato, sono emersi segnali per il recupero di significatività del bilancio di competenza dello Stato (modifiche al regime dei residui di stanziamento, riconduzione in bilancio di fondi giacenti in alcune contabilità, iniziative per la soppressione delle gestioni fuori bilancio, peraltro ancora non portate a termine), permangono, dall'altro, notevoli zone di incompletezza e di opacità del bilancio, non sempre imputabili alle sole scelte normative. Il ruolo e il significato del bilancio sono infatti gravemente e in modo ricorrente mortificati dalle c.d. regolazioni contabili, in cui confluiscono situazioni di varia contiguità (finanza dell'INPS, delle unità sanitarie locali, delle aziende municipalizzate di trasporto, etc.); regolazioni che non tolgono peraltro le preoccupazioni per la parte di «oneri latenti» che continua a restare sommersa, e che malamente conosciuta nel suo ammontare, tende a trascinarsi e a crescere. Rilievo notevole ha inoltre assunto, ormai da tempo, l'onere per i rimborsi d'imposta, che, secondo dati non risultanti da documenti ufficiali, ammonterebbe a 67.500 miliardi.

15) Parte terza, cap. XII, par. 1.2.

5.4 *Bilancio dello Stato e gestioni fuori bilancio*

Il completamento della nuova disciplina legislativa delle gestioni fuori bilancio, iniziata con la legge n. 155 del 1989, che ha disposto la soppressione di tutte le gestioni, ad eccezione dei fondi di rotazione, si trascina tra decadenza della legislatura e proroghe di termini, secondo uno schema già ripetutamente realizzatosi in passato.

Si tratta di un problema la cui soluzione non solo dovrebbe ridare maggiore significato al bilancio e al rendiconto, ma rendere più controllabile l'andamento di talune grandi gestioni e assicurare quella complessiva visibilità gestionale sancita anche dal trattato di Maastricht.

La Corte dedica al tema, come di consueto, un apposito capitolo, nel quale vengono esaminati i vari aspetti della vicenda e al quale pertanto si fa rinvio (16).

Nell'ottica propria del presente capitolo, tuttavia, preme sottolineare l'andamento incoerente della vicenda sul piano normativo.

Mentre infatti, da un lato, dovrebbe costituire indirizzo acquisito quello espresso dalla legge n. 155/1989, alla cui attuazione dovrebbe ora condurre il disegno di legge AC 2190 presentato il 2 febbraio 1993 (che riproduce in larga parte il disegno AC 6266 della precedente legislatura), dall'altro non solo si registrano nel frattempo numerosi assetti derogatori (nella forma di proroghe previste dopo che è stato disposto il rientro in bilancio) ma è percepibile una inversione di tendenza realizzata attraverso l'istituzione di nuove singole gestioni.

5.5 *La copertura degli oneri trasferiti al settore pubblico*

Il tema della quantificazione e della copertura delle leggi di spesa è periodicamente affrontato dalla Corte nelle relazioni quadrimestrali rese al Parlamento ai sensi dell'art. 11 - ter. comma sesto della L. n. 468/1978 nel testo novellato con la L. n. 362/1988 e viene ripreso nel cap. II della parte I della presente relazione, dedicato a «legislazione di spesa e mezzi di copertura». Mentre si rinvia alle predette sedi per i temi sia generali che particolari di tale settore, sembra opportuno soffermarsi qui su due aspetti più propriamente legati al coordinamento della finanza pubblica, e cioè sul rispetto dell'art. 27 della L. n. 468/1978 relativo all'obbligo di copertura degli oneri posti a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato, e sulla opportunità della estensione dell'obbligo delle relazioni tecniche.

Quanto al primo punto, la Corte costituzionale, com'è noto, ha sempre ritenuto il principio dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 comma quarto della Costituzione come principio che si estende oltre il bilancio dello Stato - persona e che il collegamento finanziario tra lo Stato e gli enti del settore pubblico allargato dà luogo ad un unico complesso (comunicante, si direbbe, al suo interno, attraverso il meccanismo di cui al citato art. 27).

Sicché la violazione dell'art. 27 costituisce di per sé elusione del principio costituzionale di copertura (17).

Non infrequenti sono stati i casi di elusione segnalati finora dalla Corte dei Conti e non mancano neppure nel 1992: la L. 31 gennaio 1992 n. 138 contenente «disposizioni per assicurare la funzionalità del CONI» prevede una serie di oneri non quantificati (inquadramenti del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assunzioni mediante concorsi riservati del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, conferimento di incarichi di consulenza professionale o collaborazione autonoma, etc.), la cui copertura è posta senz'altre indicazioni, e pertanto in contrasto con l'art. 27, a carico del bilancio dell'ente.

16) V. retro, cap. VIII.

17) Si veda, per tutte, Corte Costituzionale 9 aprile-8 giugno 1981 n. 92.

5.6 *Le spese indotte dalle pronunce giurisdizionali*

La necessità di una disciplina degli effetti finanziari delle pronunce giurisdizionali in tema di trattamento economico dei pubblici dipendenti e di estensione di tali effetti a tutta l'area delle situazioni analoghe a quelle decise è stata ripetutamente segnalata dalla Corte, trattandosi di fattore di sconvolgimento dei programmi di spesa e di appesantimento delle condizioni della loro governabilità.

Appare quindi di fondamentale importanza, per il controllo della spesa, la norma ora introdotta con l'art. 66 del D. Legisl. n. 29/1993 che — per i casi di scostamenti in atto o prevedibili, per qualunque causa, rispetto agli stanziamenti di spesa destinati al personale o di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio o, ancora, di richieste generalizzate di estensione degli effetti delle decisioni giurisdizionali — predispone un apposito meccanismo per l'adozione tempestiva di misure correttive idonee a ripristinare i limiti della spesa globale. Tale meccanismo potrebbe avere anche il pregio, non trascurabile, di accelerare il soddisfacimento di interessi giuridici giudizialmente riconosciuti.

5.7 *Il controllo della spesa degli enti pubblici economici trasformati in società per azioni*

La trasformazione in società per azioni di alcuni enti pubblici economici già soggetti al controllo della Corte dei Conti e la possibilità di trasformarne altri, ai sensi delle norme di «privatizzazione» indicate nel precedente par.5.2, hanno indotto la Corte a sollevare, in termini di violazione delle sue attribuzioni costituzionalmente sancite, un problema che appare grave (non soltanto sul piano giuridico-finanziario) e che viene creato dalla sottrazione dei nuovi enti al suddetto controllo.

In proposito, la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con una prima determinazione (n. 29/92 del 22 settembre 1992) (18), alla cui motivazione si fa rinvio, ha rilevato che «la riscontrata interruzione del rapporto di controllo della Corte dei Conti sulle società per azioni succedute agli enti pubblici economici dà luogo... ad uno stato di fatto contrastante con la legislazione vigente, a sua volta attuativo dell'art. 100 della Costituzione», dichiarando conseguentemente l'obbligo del Governo di adottare i provvedimenti di assoggettamento al controllo della Corte delle predette società per azioni, nei confronti delle quali lo Stato continua ad esercitare influenza dominante.

Con la successiva determinazione n. 45/92 del 15 dicembre 1992, la Sezione ha accertato che l'interruzione del controllo della Corte sulle società è stata intenzionalmente disposta dal Governo in assenza di prescrizioni o vincoli di legge, con un comportamento che impedisce l'esercizio di un potere attribuito alla Corte dalla Costituzione con la previsione del controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, anche se conformati secondo il modello societario. Conseguentemente, con la medesima determinazione, è stato proposto davanti alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Governo.

5.8 *Coordinamento tra finanza statale e finanza comunitaria: rinvio*

Problemi di coordinamento, anch'essi ripetutamente segnalati dalla Corte, permangono in ordine alla proficua utilizzazione delle risorse di provenienza comunitaria e, a monte, in ordine all'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario. Per tali problemi si fa rinvio al successivo capitolo, dedicato alle Comunità Europee.

6. **Coordinamento della finanza pubblica e orientamento della giurisprudenza costituzionale**

Nel contesto degli aspetti e problemi del coordinamento della finanza pubblica, appare utile richiamare alcuni significativi punti di orientamento della giurisprudenza costituzionale, quali emergono da pronunce relative a recenti provvedimenti statali in materia di finanza pubblica allargata e di contenimento della spesa pubblica, oggetto di conflitti di attribuzione o di impugnativa d'incostituzionalità.

18) Si veda anche la determinazione della medesima Sezione n. 23/92 del 18 giugno 1992.

6.1 Come è stato già accennato, una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri — che invoca a suo fondamento l'art. 5 della L. n. 400/1988 e si definisce come «indirizzo volto al conseguimento di obiettivi d'interesse nazionale» facendo carico alle amministrazioni interessate di adottare «atti coerenti» entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della direttiva stessa — è stata pubblicata sulla G.U. n. 15 del 20 gennaio 1992.

Al pari di altre analoghe direttive emanate in anni precedenti, essa reca, in particolare, indirizzi limitativi riferibili anche agli enti del settore pubblico allargato «dotati di particolare autonomia» circa l'assunzione degli impegni per spese discrezionali per acquisto di beni e servizi nel primo semestre dell'anno, l'assunzione d'impegni su esercizi futuri per spese di conto capitale previste da leggi pluriennali, le spese di trasferimento, le condizioni di assumibilità degli impegni di competenza; i prelievi dai conti di Tesoreria.

Nel dichiarare che non spetta allo Stato porre vincoli all'attività amministrativa regionale del bilancio mediante direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5 della L. 23 agosto 1988 n. 400, annullando conseguentemente la predetta direttiva nella parte in cui pone in tale materia un indirizzo alle regioni per il conseguimento di obiettivi d'interesse nazionale, la Corte Costituzionale (sent. 21-29 luglio 1992 n. 384) ha chiarito e ribadito: a) che l'atto d'indirizzo e coordinamento, sul piano formale, deve essere approvato con delibera dal Consiglio dei Ministri (quindi non è un atto proprio del Presidente del Consiglio) e, sul piano sostanziale, necessita di una «idonea base legislativa» (che nella specie non c'è e non può essere costituita dall'art. 5 della L. 400/1988 che si limita a regolare i rapporti tra il Presidente e i Ministri e non tocca i rapporti tra Stato apparato ed enti autonomia costituzionalmente garantito); b) che — escluso che la direttiva impugnata abbia carattere meramente tecnico tanto da sfuggire alle condizioni poste all'esercizio del potere governativo d'indirizzo e coordinamento — le prescrizioni con essa introdotte, ove riferite alle regioni, si configurano come strumento di controllo della gestione finanziaria regionale: «esse finiscono per precludere o ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle regioni per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, compromettendo in tal modo l'autonomia finanziaria garantita alle regioni stesse dall'art. 119 della Costituzione». I medesimi principi sono stati ribaditi nella sent. n. 45 del 28 gennaio — 10 febbraio 1993, che ha deciso a favore delle regioni il conflitto di attribuzione sollevato in ordine all'analogia direttiva del Presidente del Consiglio pubblicato sulla G.U. n. 125 del 29 maggio 1992.

6.2 Le modalità di regolazione, in concreto, dei flussi finanziari Stato-regioni nell'area d'incidenza delle norme sulla Tesoreria unica hanno dato origine ad un conflitto di attribuzione (l'ultimo di un'analogia serie) deciso con la recente sentenza della Corte Costituzionale 25 marzo — 1 aprile 1993 n. 132.

In relazione al ricorso di un gruppo di regioni avverso accreditamenti dalla Tesoreria centrale a quelle regionali di somme, giacenti sui conti correnti intestati alle stesse regioni, inferiori a quelle espressamente richieste, la Corte ha ribadito che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero del tesoro, accreditare alle regioni importi inferiori a quelli legittimamente richiesti (ai sensi dell'art. 40 della L. 30 marzo 1981 n. 119 — legge finanziaria per il 1981 — e dell'art. 2 della L. 29 ottobre 1984 n. 720, che istituisce il sistema di Tesoreria unica per gli enti e gli organismi pubblici). È stato, anche qui, precisato che l'esercizio del potere di coordinamento di cui all'art. 119 Cost., se consente allo Stato di regolare l'accREDITAMENTO dei fondi di pertinenza delle regioni in modo da permettere la giacenza presso i rispettivi tesorieri soltanto entro un certo limite (fissato dal legislatore statale, secondo una valutazione discrezionale, giudicata non irragionevole, al 3% delle entrate complessive previste nel bilancio di competenza) e soltanto quando le regioni decidono di doversene servire per l'espletamento delle proprie funzioni, nello stesso tempo preclude allo Stato medesimo di trasformare l'amministrazione dei conti correnti intestati alle regioni presso la Tesoreria centrale in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale.

Il Ministro del tesoro non ha, in sostanza, alcun potere di sindacare la fondatezza e la congruità delle richieste regionali avanzate in conformità delle norme sulla Tesoreria unica.

6.3 Sempre in tema di condizioni di ammissibilità di strumenti centrali di coordinamento nel settore in esame, è stato invece ritenuto di spettanza statale provvedere, mediante decreti ministeriali, alla raccolta

dei dati concernenti i bilanci preventivi e consuntivi dei comuni e delle comunità montane ed alla determinazione delle relative modalità, anche quando la disciplina della finanza locale rientri nella competenza di una Provincia autonoma.

In relazione alla lesione delle proprie competenze nella predetta materia, allegata dalla Provincia di Bolzano con riferimento ai decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, rispettivamente, del 10 settembre 1991 (recante «modalità relative alle certificazioni concernenti il conto consuntivo 1990 delle amministrazioni provinciali, comunali e delle comunità montane») e del 19 ottobre 1991 (recante «modalità relative alle certificazioni concernenti il bilancio preventivo 1992 delle amministrazioni provinciali, comunali e delle comunità montane»), la Corte ha concluso (sent. n. 279 del 4-17 giugno 1992) che le predette certificazioni – delle quali sono fra l'altro destinatarie anche la Sezione enti locali della Corte dei Conti e l'Istituto Nazionale di Statistica – hanno funzione essenzialmente conoscitiva, sicchè i due decreti non possono essere considerati lesivi delle competenze costituzionalmente attribuite alla Provincia. Si tratta, ha osservato la Corte, di provvedimenti che si collocano nel contesto di un indirizzo legislativo complessivamente volto ad attuare principi di normalizzazione, di coordinamento e di consolidamento dei conti della finanza pubblica, che fa capo alla L. 5 agosto 1978 n. 468 (titolo IV) e trova articolazione in norme successive. I due decreti pertanto si profilano come strumenti per l'attuazione del dovere costituzionale di leale cooperazione tra Stato e regioni (e province autonome) nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

6.4 L'art. 4 undicesimo comma della L. 30 dicembre 1991 n. 412 – che riduce ulteriormente nei confronti delle regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome le quote di parte corrente del fondo sanitario nazionale, già ridotte per effetto dell'art. 19 del D.L. 28 dicembre 1989 n. 415 convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 1990 n. 38 ed autorizza tali enti a contrarre mutui per il finanziamento degli oneri a carico dei propri bilanci conseguenti alle riduzioni disposte dal predetto art. 19 – è stato impugnato dagli enti interessati, che hanno allegato la violazione sia dei parametri statutori che attribuiscono alle regioni e alle province autonome competenze nella materia sia dei principi vigenti in tema di autonomia finanziaria regionale e provinciale sia ancora di varie norme della Costituzione.

Nel dichiarare non fondate, sotto tutti gli aspetti prospettati, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, la Corte costituzionale ha, fra l'altro, osservato (sent. n. 356 dell'8 – 23 luglio 1992): a) che, nel permanere di uno sfavorevole contesto economico e di finanza pubblica, di cui la norma è espressione, il suo carattere di urgenza e provvisorietà – in attesa della definitiva legge di riordino della materia – appare compatibile con l'autonomia regionale, ancorchè la norma rechi una ulteriore compressione di quest'ultima, compressione che peraltro tocca tutti i settori della finanza pubblica; b) che neppure per le regioni ad autonomia differenziata – che godono di un sistema di finanziamento in concreto più favorevole rispetto a quelle vigenti per le regioni a statuto ordinario – dall'autonomia finanziaria regionale derivano vincoli specifici che impongano al legislatore statale di assegnare alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali: il trasferimento alle regioni e alle province autonome dei mezzi finanziari per il perseguimento delle loro finalità non è infatti definito da norme di livello costituzionale in termini quantitativi per il fondo sanitario, sicché deve costantemente adeguarsi nel tempo alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, entro i limiti di compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle altre complessive esigenze di finanza pubblica; c) che l'autonomia finanziaria e amministrativa regionale non può ritenersi violata da una norma che si limita ad autorizzare regioni e province autonome a contrarre mutui, qualora intendano discostarsi dai livelli di assistenza assicurati con criteri uniformi dallo Stato.

6.5 Una questione di legittimità costituzionale in ordine al quantum dei contributi statali alla finanza regionale è stata sollevata anche con riferimento alla determinazione per il triennio 1992-1994 – operata con l'art. 2 comma 2 della legge finanziaria n. 415/1991 (legge finanziaria per il 1992) – degli accantonamenti per il «contributo di solidarietà nazionale» previsto dall'art. 38 dello Statuto regionale siciliano, in termini riduttivi rispetto a quanto stabilito per gli anni 1992-1993, dalla precedente legge finanziaria.

Anche in questa occasione — richiamato il carattere aggiuntivo che il contributo di solidarietà riveste rispetto alle entrate assicurate in via ordinaria alla predetta Regione — è stato ribadito che la Costituzione e gli statuti regionali non definiscono l'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi e che, in particolare, l'erogazione del contributo di solidarietà, pur essendo adempimento di un obbligo costituzionale, non è vincolata, quanto al suo ammontare e alle sue modalità, ad alcuna garanzia costituzionale. Ciò non toglie che l'indicazione per il triennio di tale voce nel fondo speciale della legge finanziaria non può sostituire la disciplina introdotta dall'art. 38 dello statuto regionale, che pone un preciso riferimento temporale — il quinquennio — per la determinazione del contributo stesso, com'è correttamente avvenuto fino al periodo 1982-1986 (sent. n. 369 del 9-27 luglio 1992).

Capitolo XIII

LE COMUNITÀ EUROPEE

- Sommario: — 1. **Considerazioni generali: la Comunità economica europea tra istanza di crescita e congelamento delle prospettive.**
2. **Il bilancio comunitario per il 1992 e il suo contesto macroeconomico:** 2.1 *Il contesto macroeconomico*; 2.2 *Il bilancio comunitario per il 1992 e la sua esecuzione*; 2.3 *Il bilancio comunitario per il 1993.*
3. **I trasferimenti dall'Italia al bilancio comunitario e l'assegnazione di risorse comunitarie all'Italia. Gli indirizzi del CIPE:** 3.1 *I trasferimenti dall'Italia e dalla Comunità in generale*; 3.2 *Gli indirizzi del CIPE*; 3.3 *L'utilizzazione delle disponibilità del FEOGA-Garanzia. La gestione dell'AIMA e degli altri centri d'intervento*; 3.4 *Le altre assegnazioni di risorse a favore dell'Italia: i finanziamenti sui fondi strutturali*; 3.5 *L'utilizzazione nazionale delle risorse comunitarie: caratteri e limiti.*
4. **Le frodi al bilancio comunitario. I controlli.**
5. **L'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario. Le «leggi comunitarie» nel 1992.**
6. **Conclusioni.**

1. **Considerazioni generali: la Comunità economica europea tra istanza di crescita e congelamento delle prospettive**

1.1 I meccanismi avviati agli inizi del 1992 per la graduale trasformazione della Comunità economica europea in una «comunità totale» hanno subito, dopo il primo referendum danese, un immediato e brusco congelamento, che ha comportato uno sconvolgimento del calendario prefigurato.

E non soltanto l'arresto ha interessato la nuova trama disegnata dal Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992, ma significativi ritardi hanno ostacolato anche il raggiungimento di traguardi che si potevano considerare ormai acquisiti e che costituiscono la premessa delle nuove prospettive.

Da un lato, infatti, con il Trattato è stato predisposto lo strumento giuridico per realizzare l'ambizioso progetto di una unione economica, monetaria e politica che, al di là dello spazio senza frontiere interne, abbracci non solo la politica estera e la sicurezza e difesa comune ma anche la giustizia e gli affari interni e, soprattutto, una cittadinanza europea e una moneta comune; con l'accordo stipulato il 2 maggio 1992 a Oporto con i 7 Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA: Austria, Finlandia, Islanda, Lichtenstein, Norvegia, Svezia e Svizzera) si è inteso gettare le basi per un sostanziale raddoppio dell'area del già grande mercato unico e per la creazione di uno «spazio economico europeo»; e altre ampie manovre di contorno sono costituite dall'approvazione della IV Convenzione di Lomè con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) firmata il 15 dicembre 1989 ed entrata in vigore il 1° settembre 1991 (4,4 miliardi di ecu programmabili sotto forma di sovvenzioni vere e proprie o di capitali di rischio), dal nuovo regime di associazione dei Paesi e territori d'Oltremare (PTOM) entrato in vigore il 20 settembre 1991, dall'assistenza per la ristrutturazione dell'economia dell'ex Unione Sovietica e dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (nell'ambito del «Gruppo dei 24»), da coevi interventi umanitari etc.

Dall'altro lato, il Trattato di Maastricht – nel cui ambito una specifica facoltà di «opting out» viene subito data al Regno Unito con riferimento al passaggio alla terza fase dell'Unione – sarebbe dovuto entrare in vigore, si sperava, il 1° gennaio 1993, in sincronia con la realizzazione dell'Europa senza frontiere, con l'apertura dello spazio economico europeo e con l'attuazione degli accordi di associazione. Senonché, pur se il Consiglio ha adottato circa il 95% delle 282 misure previste nel «libro bianco»

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della Commissione nel 1985 e il 77% delle misure adottate è già entrato in vigore (1) l'abbattimento delle frontiere interne alla data prevista è risultato tuttavia incompleto: sono stati eliminati gli ostacoli tecnici e finanziari, ma resistenze degli Stati membri si sono manifestate in materia societaria ed energetica e nel campo dell'armonizzazione fiscale, mentre il controllo sulle persone nelle stazioni ferroviarie, nei porti e negli aeroporti è stato mantenuto «in via di prassi»; inoltre, lo «spazio economico europeo», condizionato dal «no» svizzero del 6 dicembre 1992, ha avuto la ratifica solo di una parte dei Paesi della Comunità e sono stati avviati negoziati per l'adesione «tout court» di alcuni Paesi dell'EFTA (Austria, Finlandia e Svezia) alla Comunità stessa; infine, gli accordi di associazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale sono stati ratificati da pochi Stati membri.

Quel che più ha preoccupato è stata la tenuta dell'intera costruzione del Trattato, finora ratificato da dieci Stati membri, fra i quali l'Italia (legge 3 novembre 1992 n. 454).

Anche dopo l'accoglimento, da parte del Consiglio europeo di Edimburgo (11-12 dicembre 1992), delle richieste avanzate dal Governo danese, che implicavano il ridimensionamento dei più significativi profili di sovranazionalità introdotti col Trattato (cittadinanza, moneta unica, difesa comune, attività giudiziaria) (2) erano rimaste forti le incognite, fuggate solo di recente dall'esito del secondo referendum in Danimarca, che sembra aver consentito la ripresa del percorso verso l'entrata in vigore del Trattato medesimo.

1.2 La prospettiva di una unione economica e monetaria – considerata impegno «irreversibile» (3) e presidiata dalle norme sui deficit pubblici eccessivi e sull'inflazione – è stata comunque tempestivamente assunta a nuovo parametro dell'azione della Commissione che, nella comunicazione «Dall'Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni» (4), dopo aver formulato un bilancio complessivamente positivo dell'attuazione dell'Atto unico, ha delineato le proposte operative con riguardo a tutti i nuovi aspetti della politica comune, e in particolare ai mezzi finanziari (c.d. «pacchetto Delors II»); e ciò nel duplice intento di creare le condizioni di convergenza economica che consentano di accedere dal 1° gennaio 1997 alla fase conclusiva dell'Unione economica e monetaria, e di rafforzare la competitività dell'economia e delle imprese degli Stati membri.

Il continuo deteriorarsi degli andamenti economici e l'aggravarsi dei problemi occupazionali a partire dalla seconda metà del '92, insieme con la turbolenza che ha spinto alcune monete fuori dall'accordo di cambio del sistema monetario europeo, hanno mortificato i presupposti economici di partenza, e la Comunità si trova a fronteggiare la nuova situazione.

Possono, comunque, considerarsi ormai soluzioni acquisite le nuove «prospettive finanziarie» 1993-1999, un nuovo sistema di «risorse proprie» che tiene maggiormente conto della capacità contributiva degli Stati membri, la riforma della politica agraria comune nel senso di un sostegno ancorato non più esclusivamente ai prezzi garantiti ma riferito anche alla superficie delle aziende e al numero dei capi allevati, una revisione dei fondi strutturali volta a rendere questi ultimi più rispondenti alle nuove priorità economico-sociali, l'attivazione di un fondo di coesione previsto dal Trattato e destinato agli Stati che hanno il tenore di vita più basso.

1) Si veda: Commissione delle CE, Relazione generale per il 1992, p. 35.

2) Si veda il documento «La Danimarca e il trattato sull'Unione europea», in GUCE n. C348 del 31 dicembre 1992 ed ivi il testo della decisione del Consiglio europeo di Edimburgo.

3) Commissione delle CE, Relazione generale per il 1991, p. 1.

4) Boll. CE – Supplemento 1/92 – Si vedano anche i documenti della Commissione: «Le finanze pubbliche comunitarie da oggi al 1987» COM (92) 2001 def., «Il sistema delle risorse proprie» (COM (92) 81 def.), «Le politiche strutturali comunitarie: bilancio e prospettive» (COM (92) 84 def.), «Attuazione dell'accordo istituzionale del 38 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento delle procedure di bilancio» (COM (92) 82 def.).

1.3 Per quanto riguarda l'Italia, essa è, com'è noto, uno dei Paesi i cui andamenti di finanza pubblica più si discostano dalle condizioni di convergenza del Trattato, che prevede il limite del 3% nel rapporto tra disavanzo pubblico e PIL ai prezzi di mercato, il limite del 60% nel rapporto tra debito pubblico e PIL ai prezzi di mercato, e un tasso medio d'inflazione che non superi di oltre 1,5 punti percentuali quello di tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi (artt. 104C, 109 del Trattato CEE come modificato dal Trattato sull'Unione e protocollo relativo).

Condizioni ugualmente impegnative, specialmente in termini di riduzione del fabbisogno del settore statale, di aumento dell'avanzo primario e di tempi per conseguirli, sono quelle risultanti dalla decisione del Consiglio del 18 gennaio 1993, con la quale è stato concesso all'Italia un prestito comunitario di 8.000 milioni di ECU «a sostegno della bilancia di pagamenti, erogato in più quote, il quale sia concomitante a provvedimenti di consolidamento e riassetto» (5).

L'ampia manovra di finanza pubblica condotta da Governo e Parlamento nella seconda metà del 1992 e, in particolare, nella sessione del bilancio per il 1993, e le integrazioni in seguito apportate, pur correggendo le tendenze del passato, non sono ancora vicine ai parametri comunitari di convergenza.

Altri aspetti della posizione italiana permangono peraltro, come si vedrà, insoddisfacenti e vanno dagli inadeguati meccanismi di coordinamento interno delle politiche comunitarie, al deludente grado di utilizzazione delle risorse comunitarie, all'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, alla ancora scarsa coscienza del diritto comunitario come diritto vigente nell'ordinamento interno.

1.4 Il presente capitolo è dedicato alla partecipazione dell'Italia alla Comunità economica europea ed alla gestione delle risorse comunitarie in Italia nei loro aspetti generali.

Per analisi circa aspetti particolari, in relazione alle competenze di questa o quell'Amministrazione o nella luce di prospettive «orizzontali», si fa rinvio ai singoli capitoli della parte II e, in particolare, a quelli dedicati ai ministeri dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria e del commercio, del lavoro e della previdenza sociale, alla spesa nel Mezzogiorno, etc.

2. Il bilancio comunitario per il 1992 e il suo contesto macroeconomico

2.1 Il contesto macroeconomico

Il bilancio comunitario per il 1992 è stato elaborato nel contesto di andamenti economici generali che, caratterizzati, all'indomani della crisi del Golfo Persico, da «nubi sulle prospettive a breve termine» (6) aventi in parte origine anteriore, hanno attraversato il 1991 segnati da uno scarso aumento della produzione (meno dell'1,5%, cioè un tasso dimezzato rispetto al 1990), da un aumento dell'occupazione inferiore allo 0,25% e da un tasso d'inflazione relativamente elevato (5%), che non sembravano tuttavia intaccare le basi della crescita comunitaria e consentivano di prevedere una crescita più vigorosa per il 1992 (7).

Nel corso del 1992, le prospettive si sono tuttavia deteriorate rapidamente, in particolare nel secondo semestre, quando alla persistente debolezza dell'attività economica si è aggiunta la turbolenza del mercato dei cambi.

Sicché, nella visione degli organi comunitari, «invece della ripresa sperata, il 1993 costituirà un terzo anno di crescita lenta, dal momento che un ritorno a tassi di crescita accettabili non può attendersi prima del 1994. Questo debole andamento della crescita si accompagna a un aumento della disoccupazione, che si stabilizzerà senza dubbio solo nel corso del 1994, e ad un aumento dei deficit di bilancio che oggi superano i livelli dei primi anni '80» (8).

Le politiche di recupero proposte dalla Commissione contemplano, a breve termine, provvedimenti volti a sostenere, quanto più è possibile, la crescita senza peraltro mettere in pericolo le prospettive di

5) In GUCE n. L. 22/121 del 30 gennaio 1993.

6) Commissione CE, Proposta di relazione annuale 1990/91 sulla situazione economica della Comunità, in GUCE 28 febbraio 1991, n. C53, pag. 4.

7) Si veda la decisione del Consiglio del 29 luglio 1991, che adotta la relazione annuale 1990-1991 sulla situazione economica delle Comunità e fissa gli orientamenti di politica economica da seguire nel 1991 (GUCE 7 settembre 1991 n. L. 252, pag. 17 ss.).

8) Commissione CE, Rapporto economico annuale per il 1993 (2 febbraio 1993), p. 1-4.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consolidamento dei bilanci nè la riduzione delle pressioni inflazionistiche; e, a medio termine, iniziative capaci di aumentare il dinamismo e la competitività delle economie e di creare un clima propizio a nuovi investimenti.

2.2 Il bilancio comunitario per il 1992 e la sua attuazione

Il bilancio per il 1992 è stato definitivamente deliberato dal Parlamento europeo il 12 dicembre 1991, dopo il superamento di contrasti che la procedura dell'apposito accordo interistituzionale intervenuto nel 1988 tra Parlamento Consiglio e Commissione non è riuscita a impedire e con riferimento a «prospettive finanziarie» che, per effetto di varie revisioni apportate nel corso dell'esercizio, hanno poi assunto il tenore di cui all'unità tab. 1 (9).

Nel testo risultante dopo l'adozione di tre bilanci rettificativi e suppletivi (rispettivamente, il 1° aprile, il 13 maggio e il 16 settembre 1992), il bilancio presenta stanziamenti d'impegno per 64.019 milioni di ecu e stanziamenti di pagamento per 61.192 milioni di ecu; con un aumento, rispetto al precedente esercizio, di 5.576,8 Mecu per gli impegni e di 4.731,7 Mecu per i pagamenti.

Sul piano della esecuzione, il tasso di utilizzazione degli stanziamenti disponibili, come mostrano le allegate tabelle n. 2 e 3, ha raggiunto il 94,7% degli impegni e il 93,4% dei pagamenti (10). Per le spese connesse alla garanzia agricola (rubrica 1) l'utilizzazione è legata all'evoluzione dei mercati agricoli, che ha comportato un minor bisogno di stanziamenti (11).

Un progresso sensibile è stato realizzato nelle rubriche 2 (azioni strutturali), 3 (politiche a dotazione pluriennale) e 4 (altre politiche), dove l'esecuzione del bilancio ha raggiunto il 98% per gli impegni e il 94,5% per i pagamenti (97% e, rispettivamente, 92% nel precedente esercizio).

Per quanto riguarda, in particolare, il finanziamento del bilancio per il 1992, l'ammontare delle entrate comunitarie, definitivamente previsto in 61.096,7 Mecu (v. tab. 4), si è di fatto realizzato in 59.545 Mecu, pari all'1,08% del PNL della Comunità (v. tab. 5). Nell'ambito delle «risorse proprie», le voci più importanti sono, come di consueto, quelle inerenti all'IVA e quelle legate agli andamenti del PNL in ciascun Paese, seguite dal gettito dei dazi doganali. L'Italia ha partecipato alla costituzione di tali risorse con un apporto di 8.573 Mecu (= 14.575 mld.) vale a dire nella misura del 14,80% delle risorse medesime.

2.3 Il bilancio comunitario per il 1993

Prima di passare all'esame della gestione delle risorse comunitarie in Italia nel corso del 1992, un cenno va fatto al bilancio comunitario per il 1993, sebbene si tratti di uno strumento ancora suscettibile di interventi rettificativi e suppletivi: esso è infatti il primo bilancio successivo al Trattato sull'Unione europea (ancora peraltro non in vigore) e i suoi stanziamenti sono legati alle impostazioni finanziarie pluriennali che la Commissione ha proposto e il Consiglio di Edimburgo ha deliberato (modificandole) a supporto delle politiche decise a Maastricht.

Muovendo alla ricerca di fonti di entrata capaci di assicurare il pieno raggiungimento degli scopi del Trattato e di modalità di impiego di tali risorse idonee a garantire la completa attuazione delle singole politiche, la Commissione ha proposto, nei richiamati documenti del febbraio-maggio 1992 (v. par. 1), un programma di sviluppo delle potenzialità finanziarie della Comunità, da essa stessa considerato ambizioso (c.d. «Pacchetto Delors II»). Per quanto riguarda il sistema delle «risorse proprie», la proposta, assumendo un tasso di aumento medio annuo del PNL comunitario del 2,5% nel periodo 1992-1997, postulava l'aumento del tetto massimo di tali risorse dall'1,20% del PNL complessivo dei Paesi membri nel 1992 all'1,37% nel 1997.

9) La tabella delle prospettive finanziarie per il 1992 è stata oggetto di quattro revisioni nel corso del 1992, volte a inserire nel bilancio nuove azioni o proseguire azioni da poco avviate.

Tali revisioni hanno riguardato la continuazione dell'assistenza tecnica alla Comunità degli Stati indipendenti e il potenziamento dell'azione nel settore delle foreste tropicali (12 febbraio 1992), l'attuazione di un programma a favore dei Paesi del Corno d'Africa e di alcuni Paesi dell'Africa australe (13 maggio 1992), l'aumento degli stanziamenti di pagamento per l'esecuzione di azioni strutturali a favore dei nuovi Lander della Germania e di alcuni programmi di ricerca (23 luglio 1992), la continuità del programma di assistenza monetaria a rifugiati della ex Jugoslavia (22 settembre 1992).

10) La relazione della Corte dei Conti delle CE sull'esecuzione del bilancio comunitario, per i motivi indicati nelle precedenti relazioni, è di norma adottata intorno alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento. Per il 1991, essa è stata deliberata il 5 novembre 1992 e pubblicata in GUCE n. C330 del 15 dicembre 1992.

11) Commissione CE, Relazione generale per il 1992, p. 411.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Considerando inoltre «regressiva», nell'ambito di tali risorse proprie, la componente IVA, la Commissione proponeva anche l'attribuzione di un maggior peso alla componente basata sul prodotto nazionale lordo, in modo che la «resa» finanziaria di quest'ultima fosse più rispondente alla capacità contributiva dei singoli Stati membri. Per quanto riguarda le modalità di impiego delle risorse finanziarie nell'arco del quinquennio e cioè le c.d. «prospettive finanziarie», le proposte della Commissione erano nel senso di portare il tetto degli stanziamenti dai 66,5 miliardi di ecu del 1992 a 87,5 miliardi di ecu nel 1997 (v. tab. 6).

Il compromesso raggiunto a Edimburgo, in coerenza con una situazione economica degli stati membri che rende più difficile la convergenza, ha stemperato le impostazioni della Commissione: l'aumento del tetto massimo delle risorse proprie è stato limitato a 1,27% del PNL e spostato al 1999, avendo il Consiglio assunto come parametro temporale un settennio e non più un quinquennio; è stata diluita nel tempo, con alcuni accorgimenti, la modifica della chiave di ripartizione tra le risorse IVA e la risorsa fondata sul PNL; è stato limitato a 84 miliardi di ecu l'aumento delle risorse disponibili nel 1999 (rispetto ai 66 miliardi del 1992).

Il bilancio per il 1993 è stato così approvato dal Parlamento europeo il 17 dicembre 1992, con riferimento alle «prospettive finanziarie» di cui all'unità tab. 7.

Esso reca stanziamenti di impegni per 69.058 mecu (+8,06% rispetto al 1992) e stanziamenti di pagamenti per 65.523 mecu (+7,24% rispetto al 1992) e presenta, fra l'altro, uno stanziamento per il «fondo di coesione» previsto dal nuovo trattato (art. 130D) a favore dei paesi meno sviluppati (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) per l'ammontare di 1.565 mecu in termini d'impegni e di 1.000 mecu in termini di pagamenti (v. tab. 8).

Per il finanziamento delle spese nell'indicato ammontare di 65.523 mecu sono previste «risorse proprie» per 65.065 mecu, alle quali vanno aggiunte entrate diverse per 458 mecu. La quota di partecipazione italiana a tale finanziamento, che per il 1992 è stata di 8.573 mecu (14.575 miliardi), sempre in termini di previsioni, passa nel 1993 a 10.293 mecu (17.498 miliardi) e quindi dal 14,80% al 15,82% delle complessive risorse proprie comunitarie per tale anno (tabb. 9 e 10).

3. I trasferimenti dall'Italia al bilancio comunitario e l'assegnazione di risorse comunitarie all'Italia. Gli indirizzi del CIPE

3.1 I trasferimenti dall'Italia e dalla Comunità in generale

I trasferimenti in concreto effettuati dall'Italia al bilancio comunitario nel corso del 1992 raggiungono i 13.102,6 miliardi di lire (rispetto ai 14.575 miliardi previsti); viceversa, la somma delle assegnazioni effettuate dalla Comunità in favore del nostro Paese nello stesso anno è di 11.320,28 miliardi, suddivisi secondo le voci di cui all'unità tabella 11.

Il saldo di queste partite, di per sé considerato, non autorizza ovviamente alcuna conclusione circa una posizione «creditrice» dell'Italia, dovendo ogni conclusione a questo riguardo trarsi, semmai, con riferimento ad un complesso di parametri il cui esame non appartiene all'ambito di questo referto.

Non può tuttavia trascurarsi che l'apporto italiano alla costituzione delle «risorse proprie» della Comunità deriva, in larga misura, da sacrifici richiesti al contribuente nazionale; orbene, visto in questa luce, ancor più deludente appare il grado di utilizzazione nazionale delle risorse comunitarie, al quale sono dedicati i paragrafi che seguono.

3.2 Gli indirizzi del CIPE.

L'utilizzazione delle risorse comunitarie e delle quote di cofinanziamento nazionale è stata definita, anche per il 1992, da apposite deliberazioni del CIPE, al quale gli artt. 2 e 3 della legge 16 aprile 1987 n. 183 attribuiscono compiti di programmazione, coordinamento e definizione degli interventi.

Direttive generali «per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari comunitari e nazionali» sono state impartite con la deliberazione 2 agosto 1991 che, sulla base di un accordo-tipo di programma convenuto nella Conferenza Stato-Regioni, ha autorizzato il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il ministro preposto all'amministrazione di volta in volta competente, a sottoscrivere con

i presidenti delle regioni interessate accordi di programma volti ad accelerare l'attuazione delle iniziative, incaricandolo di promuovere, in casi di specie, conferenze di servizi; e con la del. del 30 dicembre 1992, con la quale — in linea con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 settembre 1992 per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica — è stato: a) ribadito il principio che le amministrazioni e gli enti pubblici sono tenuti a finanziare le azioni relative ai programmi statali e regionali cofinanziati dalla Comunità economica europea con priorità su ogni altro intervento ordinario nei medesimi settori; b) prevista la verifica entro il 30 aprile 1993 della concreta eseguibilità degli interventi programmati nei tempi stabiliti e l'individuazione di programmi sostitutivi; c) disposto l'impegno delle risorse finanziarie entro tre mesi dalla conclusione del procedimento di riprogrammazione. È stato poi, più di recente, stabilito che le risorse finanziarie nazionali destinate a qualsiasi forma d'intervento relativo all'esecuzione di programmi statali e regionali cofinanziati dalla CEE devono essere impegnate da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione entro tre mesi, decorrenti dalla messa a disposizione delle stesse presso l'organismo erogatore, qualora il CIPE non disponga una diversa scadenza (del 26 marzo 1993); e, come concreta iniziativa di riprogrammazione, risorse comunitarie pari a complessivi 226 mecu (circa 421 miliardi di lire), non utilizzabili nei tempi previsti dalle decisioni comunitarie ricadenti nell'obiettivo 1 (interventi a favore delle regioni in ritardo di sviluppo), sono state destinate all'incremento delle disponibilità previste dal programma operativo multiregionale «Industria e servizi», in favore delle medesime regioni inizialmente interessate (Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna) (del 2 aprile 1993).

Con questa serie di direttive si tende ad assicurare, d'intesa con i competenti organi comunitari, che le risorse assegnate all'Italia siano comunque utilizzate, anche in forma sostitutiva, entro i termini massimi stabiliti dalla Comunità, e non siano dirottate a vantaggio di altri Paesi dove l'utilizzazione suole essere più piena e tempestiva. È chiaro naturalmente che il successo di questo impulso finale dipenderà dalla eliminazione che in concreto si riuscirà ad ottenere delle difficoltà e dei comportamenti che finora hanno caratterizzato la vicenda.

Sul piano degli indirizzi settoriali impartiti dal CIPE, vanno ricordate, per il loro rilievo, le direttive per il finanziamento della quota nazionale pubblica relativa all'attuazione della seconda fase di Programmi integrati mediterranei (PIM), settore anch'esso in grave ritardo per il quale viene stabilito che «il CIPE, entro il 31 ottobre di ogni anno, può ridurre i contributi accordati con le precedenti deliberazioni per quelle regioni che alla data del 30 settembre presentino, in termini di pagamento, una percentuale di tiraggio inferiore al 50 per cento delle risorse assegnate e che, in base alla progressione dell'attuazione delle azioni, non diano sufficienti garanzie di un loro tempestivo utilizzo» (del. 31 marzo 1992); gli indirizzi per il settore del turismo (del. 26 novembre 1991); la definizione e il coordinamento dei programmi d'intervento nei settori dell'agricoltura, della pesca marittima, delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1), dello sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b), e dei programmi interessanti il Fondo sociale europeo nonché specifiche iniziative comunitarie (PRISMA, RENAVAL, LEADER, INTERREG, biblioteche) (12).

3.3 *L'utilizzazione delle disponibilità del FEOGA-Garanzia. La gestione dell'AIMA e degli altri enti d'intervento*

Degli 11.320 miliardi di lire assegnati dalla Comunità all'Italia nel 1992 (+ 1,60% rispetto al 1991), la parte di gran lunga maggiore è costituita, come di consueto, dai finanziamenti (anticipi) a sostegno dei mercati agricoli, facenti carico al FEOGA-Sezione garanzia, ammontanti a 8.145,12 miliardi di lire e pari al 71,95% delle indicate assegnazioni.

12) Rispettivamente del. 12 agosto e 30 dicembre 1992, 25 marzo 1992, 12 giugno e 12 agosto 1992, 20 novembre 1992, 12 giugno 1992, 12 agosto 1992.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tali anticipi che – unitamente agli importi compensativi monetari, ai prelievi sui cereali e sul latte e agli importi compensativi di adesione (gravanti sugli operatori italiani), affluiscono su uno specifico conto di tesoreria ai fini della successiva attribuzione agli «organismi operativi» nazionali incaricati delle operazioni del mercato (AIMA, Ente risi etc...) – sono stati ripartiti fra tali organismi, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, nel modo indicato dalla tab. 12 (la ripartizione tiene conto della giacenza esistente all'inizio dell'anno sull'indicato conto di tesoreria).

Nella tabella non compare la soppressa Cassa conguaglio zucchero, le cui attribuzioni sono state trasferite all'AIMA. Inoltre, a seguito della riforma del Ministero delle finanze, nel corso del 1992 le funzioni di organismo d'intervento già svolte dall'Intendenza di finanza di Roma sono state assegnate alla Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate operante nell'ambito della Direzione generale delle dogane e imposte dirette del predetto Ministero.

Le successive tabb. 13, 14 e 15 danno conto del modo in cui gli organismi d'intervento hanno provveduto, a loro volta, ad erogare i fondi ricevuti.

Anche nel 1992, il Fondo di rotazione ex legge n. 183/1987 ha operato, nell'ambito del FEROGA-Garanzia, come organismo pagatore per l'attuazione del regolamento CEE n. 1442/88 concernente i premi di abbandono dei vigneti. Le assegnazioni disposte dalla Comunità – pari a 204,88 miliardi di lire – sono principalmente finalizzate al pagamento dei premi per la campagna 1990/1991 (novembre e dicembre 1991). I pagamenti effettuati nel 1992 dal predetto Fondo per il titolo indicato ammontano a 73,35 miliardi di lire, al netto dei recuperi.

A complemento della situazione finanziaria sopra riferita per quanto riguarda la garanzia dei mercati agricoli con riferimento all'Italia, un cenno va fatto alla nuova politica agricola comune (PAC), i cui strumenti giuridici sono stati messi a punto proprio nel corso del 1992. La riforma della politica agricola comune – nel pensiero della Commissione, che ha avanzato un complesso di proposte nell'ottobre 1991 – mira «a modificare l'attuale impostazione, in base alla quale l'aiuto fornito è in funzione delle quantità prodotte, donde un incitamento permanente all'aumento e all'intensificazione della produzione, senza alcun nesso con la capacità di assorbimento dei mercati. Invece di basarsi quasi esclusivamente su prezzi garantiti, il sostegno dev'essere incentrato su misure di aiuto dirette, stabilite in funzione della superficie delle aziende e del numero degli animali contenuti» (13).

Il Consiglio dei Ministri dell'agricoltura, il 25 maggio 1992, ha adottato un accordo politico nel quale ha fatto propri i principali orientamenti della Commissione (14) e il 30 giugno 1992 ha adottato i regolamenti che recepiscono l'accordo raggiunto (misure di base e misure di accompagnamento) (15), con effetto della campagna di commercializzazione 1993/1994.

3.4 *Le altre assegnazioni di risorse a favore dell'Italia: i finanziamenti sui fondi strutturali*

Le somme accreditate all'Italia a titolo di contributo sui vari fondi strutturali nel corso del 1992 si possono così indicare, in termini di aggregati globali, rinviando per maggiori dettagli alle unite tabb. 16, 17 e 18:

– 1.989,51 miliardi di lire sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). La percentuale maggiore di tali risorse (1.040 miliardi, pari al 52,3%) è stata destinata ai programmi operativi per le aree interessate dall'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo: 949,3 miliardi) (16), dall'obiettivo 2 (zone industriali in declino: 73,8 miliardi) (17) e dall'obiettivo 5b (sviluppo delle zone rurali: 17,1 miliardi) (18).

13) Commissione CE, Le finanze pubbliche comunitarie da oggi al 1977, doc. COM (92) 2001 def. del 12 marzo 1992 pp.7 e segg.

14) V. Boll. CE 5-1992, p. 52.

15) V. Boll. CE 6-1992, pp.73 ss.

16) Le regioni italiane interessate dall'obiettivo 1 sono: Abruzzi, Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

17) Distribuite nelle regioni Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Veneto.

18) Distribuite nelle regioni Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino A.A., Umbria, Veneto.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

– 480,06 miliardi sul Fondo sociale europeo, destinati, in massima parte (375,27 miliardi, pari al 78,17%) agli obiettivi 3 (disoccupazione di lunga durata) e 4 (inserimento professionale dei giovani) (19).

– 454,06 miliardi a titolo di contributo del FEOGA-Orientamento, dei quali 278,13 miliardi (61,25%) per rimborsi ed anticipi. Questi ultimi si riferiscono alle c.d. «azioni indirette», che trovano attuazione sull'intero territorio nazionale e sono attualmente finalizzate anche al conseguimento dell'obiettivo 5a (adattamento delle strutture agricole) – 245,56 miliardi per anticipi e rimborsi vari, dei quali 141,84 miliardi (57,76%) per i programmi integrati mediterranei (PIM).

3.5. *L'utilizzazione nazionale delle risorse comunitarie: caratteri e limiti*

Ai finanziamenti assegnati dalla CEE per la realizzazione degli interventi socio-strutturali ha fatto fino ad oggi riscontro un grado di utilizzazione dei medesimi che, specie se confrontato con quello di altri Stati membri, dà all'esterno un'impressione di insensibilità e di inerzia del nostro Paese. Sulla base di dati provenienti dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per l'amministrazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie – IGFOR e dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, è possibile fornire un quadro concreto della situazione determinatasi, che il CIPE sta ora cercando di «salvare» con la serie delle deliberazioni indicate nel precedente paragrafo 3.2.:

a) Per ciò che riguarda l'attuazione delle politiche socio-strutturali previste dal reg. CEE 2052/88 – che mira al raggiungimento di una maggiore coesione economica e sociale fra gli stati membri attraverso l'individuazione dei cinque «obiettivi» dei quali si è fatto cenno – nel periodo 1989-1993 sono state assegnate all'Italia, a carico dei tre fondi strutturali (fondo europeo di sviluppo regionale, fondo sociale europeo, FEOGA – Sez. Orientamento), risorse per un ammontare di circa 11.000 miliardi di lire (ai quali va aggiunto un cofinanziamento nazionale all'incirca di eguale ammontare e una partecipazione privata per circa 4150-4200 miliardi). E altre risorse comunitarie sono state assegnate, nel periodo 1988-1993, per l'attuazione delle iniziative comunitarie specifiche di cui all'art. 11 del reg CEE 4253/88 (il programma «Envireg», volto a migliorare la situazione dell'ambiente e a promuovere lo sviluppo delle aree interessate agli obiettivi 1,2 e 5b e quindi del Mezzogiorno e del Centro Nord; il programma «Leader» per lo sviluppo delle zone rurali; il programma «Prisma» per il miglioramento di infrastrutture e servizi; il programma «Interreg» per la salvaguardia delle zone frontaliere; il programma «Stride, per rafforzare il potenziale d'innovazione e lo sviluppo tecnologico nelle regioni interessate agli obiettivi 1 e 2; i programmi «Télématique», «Now», «Euroform», «Horizon» e altri ancora, per i quali sono state messe a disposizione dell'Italia altre risorse complessive per circa 1450 miliardi di lire). La tab. 19 offre in proposito un quadro comprensivo anche dei cofinanziamenti nazionali.

Circa lo stato di attuazione di tutti questi interventi cofinanziati non si hanno, allo stato, elementi di valutazione per così dire «certificati», non essendo ancora utilizzabili i dati dell'apposito monitoraggio promosso dalla Ragioneria generale – IGFOR presso tutti i centri operativi. Elementi indicativi e significativi possono tuttavia trarsi da un'indagine condotta presso le regioni dal Dipartimento per le politiche comunitarie in merito all'avanzamento della spesa per il FESR (il principale dei tre fondi strutturali) pressappoco nello stesso periodo, i cui risultati, riassunti nell'unita tab. 20, mostrano – a fronte di un valore complessivo di programma di 5.852 miliardi di lire e di un contributo FESR di 2.573 miliardi di lire – impegni pari solo al 51,7% delle disponibilità e spese liquidate pari al 21,7% delle medesime disponibilità.

b) Per quanto attiene, in particolare, all'attuazione dei programmi integrati mediterranei (PIM), istituiti a sostegno di alcune economie dell'area mediterranea dopo l'ingresso nella CEE della Spagna e del Portogallo, nel periodo 1988-1992 (coincidente con la durata di realizzazione di tali programmi), sono stati posti a disposizione dell'Italia (a seguito degli accordi di programma fra la CEE, lo Stato e le regioni),

19) Gli obiettivi 3 e 4 dei fondi strutturali della CEE hanno valenza territoriale orizzontale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

circa 2.000 miliardi di lire, a valere sui tre fondi strutturali e sulla linea speciale n. 551 del bilancio comunitario; e sono stati attivati contributi nazionali per circa 2.050 miliardi e l'impegno di circa 1.050 miliardi da parte dei privati.

Anche il grado di attuazione dei PIM, come è stato già posto in rilievo nelle precedenti relazioni, è assai insoddisfacente: secondo dati della Ragioneria generale - IGFOR, al 31 dicembre 1992, da parte delle quindici regioni interessate all'attuazione di tali programmi erano stati assunti impegni pari al 71% delle disponibilità e pagamenti pari al 52,8% degli impegni. Di analogo tenore sono le elaborazioni fatte, con riferimento alla stessa data, dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie ed esposte nella unita tab. 21.

E ciò sebbene sia stato già da tempo definito (nel 1990), in sede di conferenza Stato-regioni, il contrasto insorto in ordine alla copertura finanziaria della quota nazionale pubblica (20).

La Comunità, che in passato ha proceduto ad alcuni tagli delle risorse destinate all'Italia, ha ora concesso una proroga per l'utilizzo dei fondi in termini d'impegni fino al 31 dicembre 1993 e in termini di pagamenti fino al 31 dicembre 1994.

Alle regioni interessate è stato assegnato un termine di sei mesi per la presentazione dei rendiconti e la richiesta del saldo. Scaduto inutilmente questo termine, la CEE toglierà i fondi all'Italia per destinarli altrove.

Per quanto riguarda le cause che hanno condotto a questi deludenti risultati, accanto ad alcune caratteristiche dell'azione di amministrazioni vecchie e meno vecchie - quali un elevato grado di rigidità, spesso dovuto ad una eccessiva normativizzazione, ad una troppo minuta ripartizione di competenze, ad una pressoché inesistente « cultura » del coordinamento tanto all'interno delle singole amministrazioni quanto nei loro rapporti (21) - altri più specifici fattori hanno verosimilmente giocato, quali una certa resistenza all'innovazione e a procedure inusuali, istruttorie, termini e controlli rigorosi da parte comunitaria, l'incertezza sulla disponibilità dei fondi nazionali.

A quest'ultimo proposito, va ricordata come significativa la vicenda delle risorse di cui all'art. 13 della legge 64/1986 - quantificate dal CIPE in 1200 miliardi di lire e destinate al cofinanziamento dei PIM e dei programmi operativi plurifondo -, che l'Agenzia per il Mezzogiorno non è però riuscita, nell'arco dell'ultimo quinquennio, a mettere a disposizione delle regioni, nel senso che le specifiche somministrazioni mensili della Tesoreria statale all'Agenzia sono state invece utilizzate per le ordinarie esigenze di quest'ultima (22).

La vicenda sembra cominciare a sbloccarsi ora che, con l'art. 1 comma 5 del decreto-legge 22 ottobre 1992 convertito con modificazioni con legge 19 dicembre 1992 n. 488, è stata disposta l'attribuzione di nuove risorse per 1200 miliardi direttamente al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, in ragione di 300 miliardi di lire per l'esercizio 1992 e di 450 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1993 e 1994. Con deliberazione del 13 ottobre 1992, il CIPE ha adottato le procedure per l'attuazione degli interventi a valere sulle disponibilità predette, che sono state ripartite fra le regioni interessate nel modo indicato dall'unita tabella 22.

La confluenza delle risorse finanziarie in un unico organismo erogatore (il Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie), l'accelerazione e la riprogrammazione decisa dal CIPE con le deliberazioni in precedenza richiamate e semplificazioni procedurali di recente introdotte (quali l'istituzione presso la Tesoreria centrale dello Stato, di due separati conti correnti intestati al Fondo di rotazione, uno per i finanziamenti nazionali e uno per i finanziamenti provenienti dalla CE, in luogo dell'unico conto precedente, e l'attribuzione, in aggiunta ai vecchi conti correnti delle regioni e provincie autonome presso la Tesoreria centrale, di nuovi conti intestati ai medesimi enti, sui quali far affluire esclusivamente le risorse comunitarie

20) Il d. P.C.M. 18 maggio 1990, per le regioni del Centro Nord, ha posto la quota nazionale per il 45% a carico del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie e per il resto a carico dei bilanci regionali; per le regioni del Mezzogiorno, a carico delle risorse di cui all'art. 13 della legge n. 64/1986.

21) Si veda in proposito il precedente capitolo.

22) Si v. Camera dei deputati, Commissione speciale per le politiche comunitarie. Indagine conoscitiva sull'utilizzo da parte dell'Italia delle risorse finanziarie comunitarie, seduta del 23 febbraio 1993, p. 7. (audizione del Capo dell'IGFOR della Ragioneria generale dello Stato).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e quelle nazionali con esse collegate, con vincolo di destinazione agli interventi cofinanziati dalla CE) sono certamente fattori idonei a migliorare il grado di attuazione delle politiche comunitarie nel nostro Paese. Il raggiungimento di risultati accettabili in questo campo può essere peraltro accelerato da una riflessione — quasi un «punto sulla situazione» — che l'avvio del mercato unico e le nuove prospettive dell'unificazione europea rendono indubbiamente necessaria intorno alle concezioni di fondo e alle impostazioni organizzative e operative della partecipazione italiana alla CE.

Su questo generale aspetto la Corte si sofferma più avanti, nel par. 6.

4. Le frodi al bilancio comunitario: I controlli

4.1 Le frodi comunitarie continuano a costituire un condizionamento notevole tanto per la piena realizzazione delle entrate quanto per l'ottimale finalizzazione delle risorse della Comunità. La loro incidenza complessiva sul bilancio della CE, secondo dati non ufficiali presentati in un recentissimo convegno (23), è dell'1% ma si ritiene che sia in realtà molto più alta. L'unità tab. 24, elaborata dalla Commissione delle CE, offre un quadro dell'andamento del fenomeno quale emerge dalle comunicazioni fatte dagli Stati membri per il 1991-1992, sia in termini di numero dei casi accertati sia in termini di importo finanziario delle frodi: su entrambi i versanti, assai notevole appare il peso dell'Italia in materia di frodi ai danni del FEOGA — Garanzia (24).

Per quanto riguarda la tipologia delle frodi, essa è in genere costituita, nel settore delle entrate, da false attestazioni sulla provenienza, destinazione, quantità o classificazione delle merci soggette a dazi doganali e, nel settore dei contributi (in grande prevalenza, l'area del FEOGA-Garanzia), da false dichiarazioni circa i dati quantitativi ai quali è proporzionato il beneficio. Non di rado le frodi sono compiute da vere e proprie organizzazioni criminali a carico delle quali sono talora celebrati processi con centinaia d'imputati.

4.2 Col trattato sull'Unione europea, in considerazione della rilevanza del fenomeno, è stata introdotta una specifica norma (art. 209A), per la quale gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari. È previsto che l'azione a tal fine rivolta si svolga in forma coordinata: gli Stati «organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle relative amministrazioni». L'avvio del mercato unico, con la prevista soppressione dei controlli interni, non fa che rafforzare, naturalmente, la necessità di una lotta congiunta.

La Commissione, mentre ha registrato il conseguimento di progressi nella lotta alle frodi impostata con il precedente programma di lavoro, specie per ciò che riguarda i risultati degli accertamenti diretti e le frodi transnazionali all'import-export, ha definito un nuovo piano d'azione per il 1993 che, nella prospettiva del Trattato, pone in prima linea la semplificazione della disciplina dell'intervento finanziario della CEE nei vari settori, lo sviluppo di seminari e di scambi di agenti nazionali, lo sviluppo della cooperazione amministrativa con gli Stati membri specie attraverso le reti informatiche, la lotta contro le frodi in materia di IVA e di accise, l'attuazione di un sistema integrato di gestione e controllo in relazione alla riforma della PAC e altre analoghe iniziative (25).

23) Il Convegno, organizzato dalla Commissione della CEE svoltosi a Roma nei giorni 22 e 23 aprile 1993, aveva per oggetto «La tutela giuridica degli interessi finanziari della Comunità europea».

24) Indicazioni dettagliate circa le frodi accertate nel 1992 nei settori merceologici del comparto agroalimentare sono fornite dall'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero dell'agricoltura nella sua «Relazione sull'attività svolta nel 1992». Sugli aiuti indebitamente percepiti nello specifico settore oleicolo, si veda il «Rapporto Agecontrol Campagna 1991-1992».

25) Si veda Commission des Communautés Européennes, Rapport annuel de la Commission sur la lutte contre la fraude (Bilan 1992 et programme d'action 1993), doc. COM (93) final, 20 april 1993.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.3 Per quanto riguarda la lotta alle frodi comunitarie nel nostro Paese, con l'art. 73 della legge comunitaria n. 142/1992 è stato sostituito il primo comma dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1986 n. 898 e operato un collegamento tra il reato di «truffa aggravata per il conseguimento di erogazione pubbliche» previsto dall'art. 640-bis del codice penale e la minore fattispecie dell'«acquisizione indebita di erogazioni del FEOGA» previsto dalla citata legge n. 898/1986.

Inoltre, l'art. 316-bis del codice penale, (malversazione a danno dello Stato) è stato esteso, con l'art. 1 della legge 7 febbraio 1992 n. 181, al comportamento di chi sottrae contributi, sovvenzioni o finanziamenti delle Comunità europee alle finalità per le quali sono stati concessi.

Infine, con l'art. 76 della legge n. 142/1992 cit., presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie è stato istituito un «Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie» formato da funzionari designati dalle amministrazioni interessate alla lotta contro le frodi comunitarie con particolare riferimento alle frodi fiscali, agricole ed alla corretta utilizzazione dei fondi comunitari, ma del quale non vengono indicati i poteri istruttori e i compiti specifici.

4.4 A parte l'attività svolta, sul piano generale o in specifici settori, nella lotta alle frodi comunitarie da organi come l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, l'Ispettorato repressioni frodi del soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste, l'Agecontrol, etc. (26), controlli amministrativi in materia di utilizzo dei fondi comunitari e di quelli nazionali corrispondenti sono stati svolti nel corso del 1992 dalla Ragioneria generale dello Stato. Sul piano dei controlli esterni, la Corte dei conti italiana ha partecipato all'attività svolta nel nostro Paese dalla Corte dei conti della CE.

a) La Ragioneria generale ha (talvolta insieme con altre amministrazioni, centrali e periferiche) preso parte a 8 verifiche effettuate presso varie regioni nonché presso la Federconsorzi e l'Agrisud s.r.l. di Roma su iniziativa della Commissione CEE. Essa ha altresì eseguito, su delega della Commissione della CE, verifiche volte ad accertare la corretta applicazione dei regolamenti comunitari n. 1442/1988 (estirpazione dei vigneti) e n. 355/77 (miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli). Quanto all'esito delle verifiche, è emerso il sostanziale rispetto delle norme comunitarie, salvo alcuni recuperi di somme erroneamente corrisposte (relativamente modeste) e una segnalazione alla Guardia di Finanza per problemi insorti circa il classamento dei terreni interessati dall'estirpazione dei vigneti.

b) Sulla base del protocollo d'intesa sui metodi di collaborazione tra la Corte dei Conti comunitaria e la Corte dei Conti italiana – adottato il 23 ottobre 1990 ai sensi dell'art. 206 bis, paragrafo 3, del Trattato CEE e delle analoghe disposizioni dei trattati CECA e CEEA – sono stati effettuati in Italia, negli anni 1991 e 1992, due controlli congiunti, entrambi nel settore degli aiuti alla pesca: uno, in materia di aiuti alla costruzione e ammodernamento delle navi da pesca, mediante visite in loco a cantieri di Trapani e Mazara del Vallo; l'altro, in materia di acquacultura, mediante visite in loco ad aziende delle valli del Delta del Po e della Laguna Veneta.

Dal controllo sulle aziende di acquacultura sono emersi fatti – peraltro già rilevati dalla Guardia di Finanza nei giorni immediatamente precedenti la visita – di probabile rilievo penale, dei quali sono state informate sia la competente Procura della Repubblica sia, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative, la Procura generale presso la Corte dei Conti.

I risultati dei controlli sono stati portati a conoscenza del Ministero della marina mercantile.

5. L'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario. le «leggi comunitarie» nel 1992

5.1 La Corte si è già soffermata, nella precedente relazione sui problemi dell'adattamento del diritto italiano al diritto comunitario e – richiamando la giurisprudenza tanto della Corte di giustizia europea

26) Si vedano, in proposito, i dati presentati nella citata relazione dell'Ispettorato repressione frodi (retro nota 24).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quanto della nostra Corte costituzionale — ha posto in evidenza la tipologia delle norme comunitarie direttamente e immediatamente applicabili, il loro «primato» sulle norme interne delle quali determinino la «non applicazione», l'obbligo della loro applicazione che grava non solo sui giudici ma su tutte le pubbliche amministrazioni etc.

Si tratta di orientamenti ormai consolidati. Sembra tuttavia opportuno porre in rilievo la necessità di una loro diffusa conoscenza insieme con gli altri aspetti del diritto comunitario: problema ancora di recente affacciato anche dagli organi di stampa, con riferimento a tutti i Paesi della Comunità (27).

Il problema è quello di sviluppare una coscienza nella quale il diritto comunitario venga considerato come parte del diritto interno al pari delle norme nazionali, e non una sorta di diritto straniero, problema alla cui soluzione certamente gioverebbe rendere obbligatoria la conoscenza del diritto comunitario generale tanto nei corsi universitari (di giurisprudenza, scienze economiche, scienze politiche etc.) quanto nei concorsi di accesso ai profili professionali delle pubbliche amministrazioni: un esplicito e motivato «voto» a quest'ultimo fine è stato adottato dal Consiglio Superiore della pubblica amministrazione (II Sezione) nell'adunanza del 25 novembre 1992.

Iniziative generali di carattere informativo — per le aree statale, regionale, degli enti locali, degli enti istituzionali — potrebbero altresì affiancare le specifiche, ma pur sempre isolate, iniziative assunte dalla Scuola Superiore della P.A. e da altri centri simili.

5.2 Nel corso del 1992 sono intervenuti due provvedimenti generali di adattamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario, come effetto, al tempo stesso, di ritardi e di sforzi di recupero in relazione alla data del 1° gennaio 1993, fissata per l'apertura del mercato unico.

a) La legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria 1991) pone i criteri e principi generali e specifici per il recepimento di 105 direttive CEE adottate in massima parte nel periodo 1989-1990, o le attua in via diretta (28).

Fra le disposizioni sostanziali, organizzative e procedurali della legge — nella quale si ribadisce che «le amministrazioni dovranno provvedere all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative» (art. 2 comma 1 lett. a) — sono notevoli quella riguardante il riconoscimento del danno in favore dei soggetti che hanno subito, da parte di un'autorità aggiudicatrice, una lesione a causa di atti compiuti in violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici di lavori o forniture o delle relative norme interne di recepimento (art. 13, che attua la direttiva del Consiglio CEE n. 89/665 del 21 dicembre 1989); la suddivisione, alla quale si è già accennato, del conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato e intestato al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, in due conti separati, uno per i finanziamenti nazionali e uno per i finanziamenti CEE (art. 74), (29) la possibilità di assumere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie impegni a carico di esercizi futuri in misura non superiore, per ciascun esercizio, allo stanziamento autorizzato, quale dotazione del Fondo, dalla legge di bilancio nell'esercizio di assunzione degli impegni stessi (art. 75); l'istituzione, presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (art. 76).

27) Si veda, da ultimo, l'articolo «Giudici: «zero» in eurodiritto», ne «Il Sole — 24 Ore» del 22 maggio 1993.

28) L'attuazione diretta è operata per 7 direttive (v. artt. 12-13, 18-24, 27, 28-32, 66, 67); la delega legislativa, (da esercitarsi entro un anno) è adottata per 52 direttive (per 22 delle quali è anche richiesto il parere delle apposite commissioni parlamentari permanenti: all. A e B); l'attuazione in via regolamentare è prevista per 12 direttive (all. C); allo strumento amministrativo si fa rinvio per 27 direttive (all. D) alle quali vanno aggiunte le 7 direttive di cui agli artt. 10, 11, 37, 63, 64, 68, 71.

29) Con decreto del Ministro del Tesoro 15 ottobre 1992, emanato in applicazione dell'art. 74 comma 2 lettera a), della legge n. 142/1992, sono state determinate le modalità per far affluire sul conto corrente infruttifero di Tesoreria denominato «Ministero del Tesoro — Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti CEE» (conto n. 975/23211) il controvalore in lire delle somme versate in ECU dalle istituzioni della CE a favore dell'Italia, a termini del regolamento della Commissione CEE n. 1866/90 del 2 luglio 1990.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tutt'oggi e quindi a distanza di ben oltre un anno dalla sua entrata in vigore — questa legge comunitaria aveva ricevuto un'ancora parziale attuazione: poco più della metà delle 105 direttive da essa contemplate sono state infatti attuate.

b) Decaduto con la fine della X legislatura il disegno di legge comunitaria per il 1992 presentato il 3 marzo 1992 (e riguardante l'attuazione di 65 direttive emanate tra il 1990 e il 1991: A.S. 3241), il 5 ottobre 1992 è stato presentato il disegno di legge A.S. 669, divenuto la legge 19 dicembre 1992 n. 489. Questa si limita a contemplare direttive afferenti al mercato interno e prevede procedure attuative accelerate e termini abbreviati: le direttive interessate sono 33, adottate tra il 1990 e il 1992 e in parte coincidenti con quelle considerate dal citato disegno di legge decaduto.

L'art. 26 della legge, in particolare, abroga, a partire dal 1° gennaio 1993, ogni disposizione normativa che preveda controlli sulle merci a causa del loro attraversamento della frontiera intercomunitaria, fatte salve le disposizioni emanate in attuazione di norme comunitarie: «l'articolo intende fornire attraverso una normazione diretta l'unico mezzo legislativo capace di garantire l'apertura delle frontiere intercomunitarie come richiesto dall'art. 8 A del trattato istitutivo della CEE, e come sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità sull'illegittimità di vari controlli su merci che dovrebbero circolare secondo norme già armonizzate» (A.S. 669).

Non tutti i provvedimenti di attuazione previsti da questa legge sono stati finora emanati.

Nel corso del 1992, norme dirette di adeguamento sono state dettate anche con la legge 26 novembre 1992 n. 479 (adeguamento alle direttive 83/181/CEE e 83/183/CEE del 28 marzo 1983, come modificate, rispettivamente, dalle direttive 88/331/CEE del 13 giugno 1988, e 89/604/CEE del 23 novembre 1989 concernenti franchigie fiscali applicabili a talune importazioni definitive di beni); nel 1993, è stato emanato il decreto legge n. 47 del 2 marzo, reiterato col decreto-legge n. 131 del 28 aprile in materia di armonizzazione delle disposizioni relative alle imposte sugli oli minerali, sull'alcole etc..

La situazione del contenzioso con la Comunità, pur migliorata per l'Italia dopo l'emanazione delle leggi di adeguamento sopra indicate, registra, allo stato, 10 «pareri motivati» e 35 procedure di messa in mora attivate dalla Commissione. Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, le direttive ricadenti in tale contenzioso sono peraltro quasi tutte ricomprese nello schema di disegno di legge comunitaria per il 1993, che dovrebbe essere esaminato a breve scadenza dal Consiglio dei ministri.

6. Considerazioni conclusive

I risultati che il nostro Paese ha saputo finora trarre dalla gestione delle risorse comunitarie sono assai modesti, sia in termini assoluti che in termini comparativi. Essi appaiono, fondamentalmente, il prodotto di un'organizzazione amministrativa che, nello specifico settore, rivive, aggravate, le cause generali d'inefficienza diffusamente conosciute a livello generale. L'aggravamento è dovuto al fatto che l'utilizzazione delle risorse e, più in generale, la partecipazione italiana alla Comunità europea postula, fra l'altro, l'attivazione di capacità di raccordo e tempestività d'interventi che non appartengono alla cultura delle nostre amministrazioni pubbliche (i pur semplici strumenti di collaborazione e semplificazione previsti dal capo IV della legge n. 241/1990, da ultimo, stentano ad affermarsi nella pratica, come del resto tutto il contenuto della legge); che la gestione dei problemi comunitari è venuta a interessare un'amministrazione già di per sé affaticata per i problemi interni (il «supplemento» organizzativo in funzione comunitaria è stato, in verità, lento, modesto e di incerta fisionomia); che, infine, la «diversità» dei procedimenti comunitari ha contribuito anch'essa a collocare in posizione marginale le «questioni CEE».

I motivi per i quali, ad ogni modo, tale costoso torpore amministrativo — all'origine di una situazione che l'autorità responsabile non ha recentemente esitato a definire «folle» (30) non è più tollerabile dopo

30) Si veda l'audizione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, presso l'apposita Commissione della Camera dei deputati, seduta del 26 maggio 1993, p. 74.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'avvio del mercato unico e nella prospettiva dell'Unione Europea, non hanno bisogno di essere sottolineati; e non è pensabile che le accelerazioni programmatiche di questi ultimi mesi, a fronte delle minacciate sanzioni comunitarie, inducano a una sorta di «ravvedimento operoso» se non vengono modificati in maniera adeguata anche i profili organizzativi e funzionali degli apparati preposti alla gestione degli affari comunitari.

In un momento in cui tali affari vanno finalmente considerati per quelli che in realtà sono, cioè affari nazionali, ciò di cui si avverte più il bisogno è l'azione di un organo centrale di coordinamento dai caratteri definiti e incisivi (31), con spiccate funzioni di stimolo e di sostegno all'interno ed il professionale compito di assicurare, nelle sedi comunitarie, in collaborazione con specifici uffici delle amministrazioni interessate, la tutela degli interessi nazionali ad ogni livello; in particolare nella fase formativa delle norme comunitarie, alle cui impostazioni, in definitiva, è legata, insieme con una avvertita tutela degli interessi nazionali, anche la possibilità di un agevole e rapido recepimento del diritto comunitario.

Imprescindibile appare inoltre, sotto vari aspetti e principalmente come presupposto di qualsiasi intervento correttivo, la realizzazione di un completo e tempestivo monitoraggio centralizzato dei flussi di spesa comunitaria e in funzione comunitaria, dei soggetti ai quali fanno capo, degli interventi ai quali si riferiscono, degli stati di avanzamento nella realizzazione dei programmi, etc.

Anche nel settore dei controlli amministrativi e della lotta alle frodi comunitarie, dove opera un molteplicità di organi ma mancano tuttavia «specifiche strutture dedicate in via esclusiva e continuativa all'espletamento di tutti i controlli per reprimere le frodi a danno della CEE e della finanza nazionale» (32), l'indicazione di un organo centrale di programmazione, coordinamento e monitoraggio dei controlli risponderebbe, fra l'altro, alla specifica disposizione del trattato per la quale «gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi» (art. 209 A).

Si deve ricordare che un preciso obbligo di migliorare le strutture e il funzionamento degli apparati amministrativi nazionali operanti nel settore comunitario — particolarmente esposti alla «concorrenza» e ai continui giudizi comparativi di efficienza, finora non certo lusinghieri — deriva dall'art. 1 comma primo lettera a) del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, in materia di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e di revisione della disciplina del pubblico impiego, che impone specificamente l'obiettivo di «accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea».

31) Per un'analisi della situazione attuale, si veda l'ampia e documentata indagine conoscitiva condotta dalla Giunta per gli affari delle Comunità Europee del Senato della Repubblica, che ha per oggetto la «Partecipazione dell'Italia alla fase formativa e applicativa del diritto comunitario», Roma 1991.

32) Così la citata «Relazione sull'attività svolta nel 1992» dell'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, p. 10 (v. anche p. 9).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

Prospettive finanziarie 1988-1992
(Stanziamenti d'impegno: prezzi correnti)

(milioni di ECU)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Feaog-garanzia (1)	27.500	28.613	30.700	33.000	35.039
2. Azioni strutturali	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109
3. Politiche a dotazione pluriennale (2)	1.210	1.708	2.071	2.466	2.905
4. Altre politiche (1)	2.103	2.468	3.229	5.648	5.936
di cui: spese non obbligatorie	1.646	1.864	2.523	4.738	5.029
5. Rimborsi e amministrazione	5.700	5.153	4.930	4.559	3.893
di cui: riduzione delle scorte	1.240	1.449	1.523	1.375	810
6. Riserva monetaria (3)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Totale stanziamenti d'impegno	45.303	48.464	53.485	61.477	66.882
di cui: spese obbligatorie (4)	33.698	33.764	35.454	37.199	38.235
spese non obbligatorie	11.605	14.700	18.031	24.278	28.647
Totale stanziamenti di pagamento necessari	43.779	46.885	51.291	58.458	64.081
di cui: spese obbligatorie (4)	33.640	33.745	35.372	37.195	38.175
spese non obbligatorie	10.139	13.140	15.919	21.263	25.906
Stanziamenti di pagamento necessari in % del PNL (5)	1,12	1,07	1,09	1,13	1,16
Margine per imprevisti	0,03	0,10	0,09	0,06	0,04
Risorse proprie in % del PNL	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

(1) Conformemente alla dichiarazione congiunta delle tre istituzioni al momento dell'adozione della revisione del regolamento finanziario, e al fine di assicurare il corretto finanziamento dell'aiuto alimentare senza che sia necessario rivedere le prospettive finanziarie, il principio del rispetto del massimale della rubrica 1 e della rubrica 4 non costituirà ostacolo alle possibilità di storno tra le linee dell'articolo 292 (restituzioni per azioni comunitarie di doni alimentari) e del capitolo 92 (aiuto alimentare). Ciò significa che gli importi di questi storni non entrano nella somma degli stanziamenti da prendere in considerazione per il rispetto dei massimali delle prospettive finanziarie. I criteri per l'esame di questi storni sono quelli decisi dal Consiglio, Parlamento e Commissione nella loro dichiarazione del 12 febbraio 1990.

(2) Il capitolo F sulle previsioni di bilancio del Consiglio europeo da un importo di 2.400 milioni di ecu (prezzi 1988) per le politiche a dotazione pluriennale per l'orizzonte 1992. Le politiche in questione sono la ricerca e lo sviluppo e i programmi integrati mediterranei. Solo le spese per le quali esiste una base giuridica possono essere finanziate sotto questa linea di bilancio. L'attuale programma-quadro fornisce, per quanto riguarda le spese di ricerca, una base giuridica per un importo sfumato di 863 milioni di ecu (a prezzi correnti) nel 1992. Il regolamento relativo ai programmi integrati mediterranei fornisce una base giuridica per un importo sfumato a 300 milioni di ecu nel 1992 (prezzi correnti). I due rami dell'autorità di bilancio si impegnano a rispettare il principio secondo il quale ogni stanziamento supplementare nel quadro di questo massimale per il 1990, 1991 e 1992 renderà necessaria una revisione dell'attuale programma quadro o, prima della fine del 1991, ogni decisione su un nuovo programma quadro, sulla base di una proposta della Commissione conformemente a quanto disposto dall'articolo 130 Q dell'Atto unico europeo.

(3) Definita a prezzi correnti.

(4) Sulla base della classificazione del bilancio per il 1991. Le modifiche derivanti dalle decisioni dell'autorità di bilancio per un cambiamento di classificazione saranno prese in considerazione a titolo di adeguamento tecnico conformemente al paragrafo 9 dell'Accordo.

(5) Secondo dati e previsioni adottate in sede di adeguamento per il 1992. Per il 1988: dati del 1988.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

Utilizzo degli stanziamenti per impegni della Commissione al 31 dicembre 1992: cifre assolute, situazione provvisoria (secondo le rubriche delle prospettive finanziarie)

(milioni di ECU)

Rubriche	Stanziamenti iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS	Stanziamenti iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS e storni	Stanziamenti aggiuntivi del 1992 e stanziamenti riportati dal 1991	Totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	Impegni contabili assunti nel 1992								
					Sugli stanziamenti del 1992		Sugli stanziamenti aggiuntivi e riportati		Sul totale degli stanziamenti disponibili nel 1992				
					Importo	%	Importo	%	Importo	%			
1. FEAOG-garanzia													
● Garanzia (B1-1 a B1-3)	31.915.000	31.855.500	166.000	32.021.500	30.940.900	97,1	157.400	94,8	31.098.300	97,1			
● Ritiro delle terre (B1-4)	180.000	180.000	0,000	180.000	147.600	82,0	0,000	0,0	147.600	82,0			
Totale rubrica 1	32.095.000	32.035.500	166.000	32.201.500	31.088.500	97,0	157.400	94,8	31.245.900	97,0			
2. Azioni strutturali													
● FEAOG-orientamento (B2-10 + B2-11)	2.700.578	2.700.578	4.754	2.705.332	2.700.471	100,0	4.610	97,0	2.705.081	100,0			
● FESR (B2-12)	6.921.844	6.921.844	15.625	6.937.469	6.920.707	100,0	15.430	98,8	6.936.137	100,0			
● FSE (B2-13)	4.698.863	4.698.863	282.976	4.972.839	4.689.825	100,0	282.970	100,0	4.972.795	100,0			
● Iniziative comunitarie (B2-14 al B2-18)	2.327.000	2.327.000	112.033	2.439.033	2.198.739	94,5	110.778	98,9	2.309.517	94,7			
● Azioni strutturali: regolamento (CEE) n. 3575/90 (B2-15) (B2-19)	1.046.000	1.046.000	0,000	1.046.000	1.045.978	100,0	0,000	0,0	1.045.978	100,0			
● Pedip (B2-20)	127.700	127.700	0,000	127.700	127.700	100,0	0,000	0,0	127.700	100,0			
● Programma d'appoggio (B2-21)	16.015	16.015	0,000	16.015	15.740	98,3	0,000	0,0	15.740	98,3			
● Ritiro delle terre e aiuti al reddito (B2-22)	280.000	280.000	0,000	280.000	163.862	58,5	0,000	0,0	163.862	58,5			
Totale rubrica 2	18.109.000	18.109.000	415.388	18.524.388	17.863.042	96,6	413.788	99,6	18.276.830	98,7			
3. Politiche a dotazione pluriennale													
● PIM (B2-3)	466.931	466.931	29.744	496.675	278.975	59,7	29.740	100,0	308.715	62,2			
● Ricerca (B6)	2.438.000	2.438.000	415.120	2.853.120	2.332.153	95,7	395.393	95,2	2.727.546	95,6			
Totale rubrica 3	2.904.931	2.904.931	444.864	3.349.795	2.611.128	89,9	425.133	95,6	3.036.261	90,6			
4. Altre politiche													
● Settore agricolo (B2-51)	196.645	194.645	0,000	194.645	187.745	96,5	0,000	0,0	187.745	96,5			
● Altre azioni regionali (B2-6)	86.130	86.130	0,000	86.130	81.801	95,0	0,000	0,0	81.801	95,0			
● Trasporti (B2-70)	151.515	151.515	0,000	151.515	151.133	99,7	0,000	0,0	151.133	99,7			
● Turismo (B2-71)	5.642	5.642	0,000	5.642	5.607	99,4	0,000	0,0	5.607	99,4			
● Pesca (B2-9)	594.900	569.900	0,000	569.900	552.232	96,9	0,000	0,0	552.232	96,9			
● Formazione e gioventù (B3-1)	269.875	269.875	25.364	295.239	269.560	99,9	25.310	99,8	294.870	99,9			
● Cultura (B3-2)	12.896	12.896	0,000	12.896	12.893	100,0	0,000	0,0	12.893	100,0			
● Informazione (B3-3)	86.771	86.771	0,000	86.771	88.569	99,8	0,000	0,0	88.569	99,8			
● Altre azioni sociali (B3-4)	149.680	149.680	0,000	149.680	145.099	96,9	0,000	0,0	145.099	96,9			

Fonte: Commissione C.E.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue TABELLA 2
(milioni di ECU)

Rubriche	Stanziam. iscritte nel bilancio 1992 compreso BRS	Stanziam. iscritte nel bilancio 1992 compreso BRS e stormi	Stanziam. aggiuntivi del 1992 e stanziam. riportati dal 1991	Totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	Impegni contabili assunti nel 1992					
					Sugli stanziamenti del 1992		Sugli stanziamenti aggiuntivi e riportati		Sul totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	
					Importo	%	Importo	%	Importo	%
● Energia (B4-1)	186,350	186,350	0,000	186,350	185,055	99,3	0,000	0,0	185,055	99,3
● Controllo della sicurezza nucleare (B4-2)	9,594	9,594	0,000	9,594	9,860	99,7	0,000	0,0	9,860	99,7
● Ambiente (B4-3)	121,005	119,467	28,146	147,613	111,990	93,7	24,230	86,1	136,220	92,3
● Protezione dei consumatori (B5-1)	20,485	20,485	0,000	20,485	19,834	96,8	0,000	0,0	19,834	96,8
● Aiuti alla ricostruzione (B5-2)	18,650	17,988	0,000	17,988	17,388	96,7	0,000	0,0	17,388	96,7
● Mercato interno (B5-3)	165,013	159,713	0,000	159,713	155,019	97,1	0,000	0,0	155,019	97,1
● Industria (B5-4)	63,877	66,377	1,211	67,588	65,751	99,1	1,210	99,9	66,961	99,1
● Innovazione, mercato dell'informazione (B5-5)	39,441	39,441	0,000	39,441	38,730	98,2	0,000	0,0	38,730	98,2
● Informazioni statistiche (B5-6)	47,003	49,503	0,000	49,503	49,189	99,4	0,000	0,0	49,189	99,4
● Aiuto alimentare (B7-2)	742,043	801,543	0,000	801,543	801,228	100,0	0,000	0,0	801,228	100,0
● Cooperazione con il PVS dell'Asia e dell'America Latina (B7-3)	590,000	590,000	0,000	590,000	434,850	73,7	0,000	0,0	434,850	73,7
● Cooperazione con paesi del bacino mediterraneo (B7-4)	429,730	417,210	85,000	502,210	303,120	72,7	85,000	100,0	388,120	77,3
● Altre azioni di cooperazione (B7-5)	505,399	505,399	1,591	506,990	478,081	94,6	1,590	99,9	479,671	94,6
● Europa centrale e orientale (B7-6)	1,483,000	1,473,500	0,000	1,473,500	996,359	67,6	0,000	0,0	996,359	67,6
● Crisi del Golfo (B7-7)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Totale rubrica 4	5,975,644	5,985,924	141,312	6,127,236	5,161,093	86,2	137,340	97,2	5,298,433	86,5
5. Rimborsi e amministrazione										
● Rimborsi e riduzione delle scorte (da B0-1 a B0-3)	893,291	893,291	0,000	893,291	876,847	98,2	0,000	0,0	876,847	98,2
● Funzionamento (parte A)	1,911,885	1,921,927	0,823	1,922,750	1,870,195	97,3	0,000	0,0	1,870,195	97,3
Totale rubrica 5	2,805,176	2,815,218	0,823	2,816,041	2,747,042	97,6	0,000	0,0	2,747,042	97,5
6. Riserva monetaria (B1-5)	1,000,000	1,000,000	0,000	1,000,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
7. Riserva negativa	- 40,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Totale generale	62,849,751	62,850,573	1,168,387	64,018,960	59,470,805	94,6	1,133,661	97,0	60,604,466	94,7

N.B.: Gli stanziamenti addizionali del 1992 comprendono gli stanziamenti riconosciuti in seguito a disimpegni e gli stanziamenti relativi a partecipazioni finanziarie di terzi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

Utilizzo degli stanziamenti per pagamenti della Commissione al 31 dicembre 1992: cifre assolute, situazione provvisoria (secondo le rubriche delle prospettive finanziarie)

(milioni di ECU)

Rubriche	Stanziam. iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS		Stanziam. iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS e storni		Stanziam. aggiuntivi del 1992 e stanziamenti riportati dal 1991	Totale degli stanziamenti disponibili nel 1992		Impegni contabili assunti nel 1992		Sul totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	
	Imponibile	%	Imponibile	%		Imponibile	%	Imponibile	%	Imponibile	%
1. FEAOG-garanzia											
● Garanzia (da B1-1 a B1-3)	31.939,100		31.879,600		166,000		32.045,600		31.109,500	97,6	31.266,900
● Ritiro delle terre (B1-4)	180,000		180,000	0,000	0,000		180,000		147,600	82,0	147,600
Totale rubrica 1	32.119,100		32.059,600	166,000			32.225,600		31.257,100	97,5	31.414,500
2. Azioni strutturali											
● FEAOG-orientamento (B2-10 + B2-11)	2.457,668		2.592,668	0,000	0,000		2.592,668		2.578,851	99,5	2.578,851
● FESR (B2-12)	6.722,754		7.469,458	0,000	0,000		7.469,458		7.443,712	99,7	7.443,712
● FSE (B2-13)	4.505,178		4.905,178	0,000	0,000		4.905,178		4.004,576	100,0	4.004,576
● Iniziative comunitarie (B2-14 a B2-18)	1.689,000		1.669,433	188,560	0,000		1.858,013		135,794	72,0	1.721,912
● Azioni strutturali: regolamento (CEE) n. 3575/90 (B2-19)	1.285,000		1.285,000	0,000	0,000		1.285,000		0,000	0,0	1.237,053
● Pedip (B2-20)	121,600		121,600	0,000	0,000		121,600		121,600	100,0	121,600
● Programma d'appoggio (B2-21)	13,915		23,915	4,806	0,000		28,721		13,294	55,6	17,627
● Ritiro delle terre e aiuti al reddito (B2-22)	280,000		280,000	0,000	0,000		280,000		140,446	50,2	140,446
Totale rubrica 2	17.075,115		17.447,252	193,386			17.640,638		17.125,650	98,2	17.265,777
3. Politiche a dotazione pluriennale											
● PIM (B2-3)	302,431		393,456	0,098	0,098		393,554		392,248	99,7	392,309
● Ricerca (B6)	1.995,146		1.995,146	212,685	0,000		2.207,831		1.750,909	87,8	1.902,469
Totale rubrica 3	2.297,577		2.388,602	212,783			2.601,385		2.143,157	89,7	2.294,778
4. Altre politiche											
● Settore agricolo (B2-51)	205,952		193,952	63,823	0,000		257,775		45,535	23,5	92,925
● Altre azioni regionali (B2-6)	79,616		71,616	7,113	0,000		78,729		49,030	68,5	54,500
● Trasporti (B2-70)	120,833		120,833	4,739	0,000		125,572		112,536	93,1	117,095
● Turismo (B2-71)	5,642		5,642	2,521	0,000		8,163		2,371	42,0	4,551
● Pesca (B2-9)	468,200		419,200	15,994	0,000		435,194		396,986	94,7	411,788
● Formazione e gioventù (B3-1)	268,875		268,875	68,389	0,000		337,267		207,078	77,0	264,298
● Cultura (B3-2)	12,896		12,896	3,989	0,000		16,885		9,036	70,1	12,452
● Informazione (B3-3)	70,509		82,509	14,150	0,000		96,659		61,618	74,7	72,355
● Altre azioni sociali (B3-4)	170,915		170,915	35,676	0,000		206,591		91,767	53,7	122,595

Fonte: Commissione C.E.E.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue TABELLA 3
(milioni di ECU)

Rubriche	Stanziam. iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS	Stanziam. iscritti nel bilancio 1992 compreso BRS e storni	Stanziam. aggiuntivi del 1992 e stanziamenti riportati dal 1991	Totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	Impegni contabili assunti nel 1992					
					Sugli stanziamenti del 1992		Sugli stanziamenti aggiuntivi e riportati		Sul totale degli stanziamenti disponibili nel 1992	
					Importo	%	Importo	%	Importo	%
● Energia (B4-1)	146,005	141,005	5,381	146,386	134,443	95,3	4,462	82,9	138,905	94,9
● Controllo della sicurezza nucleare (B4-2)	6,444	6,744	5,761	12,505	3,773	55,9	4,507	78,2	8,280	66,2
● Ambiente (B4-3)	88,459	85,659	30,402	116,061	58,030	67,7	21,850	71,9	79,880	68,8
● Protezione dei consumatori (B5-1)	20,850	19,150	7,617	26,767	8,900	46,5	6,980	91,6	15,880	59,3
● Aiuti alla ricostruzione (B5-2)	18,650	17,988	1,084	19,072	17,048	94,8	0,000	0,0	17,048	89,4
● Mercato interno (B5-3)	141,424	149,024	37,849	186,873	105,994	71,1	33,282	87,9	139,276	74,5
● Industria (B5-4)	63,720	62,720	10,102	72,822	49,400	78,8	8,300	82,2	57,700	79,2
● Innovazione, mercato dell'informazione (B5-5)	36,979	37,979	4,836	42,815	35,865	94,4	4,575	94,6	40,440	94,5
● Informazioni statistiche (B5-6)	42,235	45,235	3,955	49,190	40,284	89,1	3,660	92,5	43,944	89,3
● Aiuto alimentare (B7-2)	776,693	753,393	1,516	754,909	601,173	79,8	1,311	86,5	602,484	79,8
● Cooperazione con il PVS dell'Asia e dell'America Latina (B7-3)	371,600	358,600	5,877	364,477	255,695	71,3	3,690	62,8	259,385	71,2
● Cooperazione con paesi del bacino mediterraneo (B7-4)	302,300	291,980	0,290	292,270	194,040	66,5	0,211	72,8	194,251	66,5
● Altre azioni di cooperazione (B7-5)	447,799	447,799	59,290	507,089	250,400	55,9	48,380	81,6	298,780	58,9
● Europa centrale e orientale (B7-6)	920,000	560,000	4,135	564,135	442,077	78,9	3,662	88,6	445,739	79,0
● Crisi del Golfo (B7-7)	30,000	30,000	0,000	30,000	11,186	37,3	0,000	0,0	11,186	37,3
Totale rubrica 4	4.816,596	4.353,714	394,482	4.748,196	3.184,265	73,1	321,472	81,5	3.505,787	73,8
5. Rimborsi e amministrazione										
● Rimborsi e riduzione delle scorte (da B0-1 a B0-3)	893,291	893,291	0,000	893,291	876,847	98,2	0,000	0,0	876,847	98,2
● Funzionamento (parte A)	1.911,885	1.927,927	161,020	2.088,947	1.640,273	85,3	141,635	88,0	1.781,908	85,5
Totale rubrica 5	2.805,176	2.815,218	161,020	2.976,238	2.517,120	89,4	141,635	88,0	2.668,755	89,3
6. Riserva monetaria (B1-5)	1.000,000	1.000,000	0,000	1.000,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
7. Riserva negativa	- 50,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Totale generale	60.063,564	60.064,386	1.127,671	61.192,057	56.227,292	93,6	912,255	80,9	57.139,547	93,4

M.B.: Gli stanziamenti addizionali del 1992 comprendono gli stanziamenti riconosciuti in seguito a disimpegni e gli stanziamenti relativi a partecipazioni finanziarie di terzi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

BILANCIO GENERALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA
PER L'ESERCIZIO 1992: ENTRATE

(in milioni di ECU)

	Previsioni iniziali	Bilanci rettificativi e suppletivi nn. 1-2-3	Previsioni definitive
RISORSE PROPRIE:			
— Contributi zucchero (*)	1.112,4	—	1.112,4
— Prelievi agricoli (*)	1.216,2	—	1.216,2
— Dazi doganali (*)	11.599,9	—	11.599,9
— I.V.A.	34.232,4	433,6	34.666,0
— P.N.L.	14.280,8	-4.957,8	9.323,1
	62.441,7	-4.524,1	57.917,6
Eccedenze disponibili degli esercizi precedenti	—	2.762,6	2.762,6
Entrate per ritenute sul personale e diverse	385,9	30,6	416,5
TOTALE GENERALE ENTRATE	62.827,6	-1.730,9	61.096,7

(*) I dati sono espressi al netto del 10% quale rimborso delle spese di riscossione.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

COMMISSIONE ECONOMICA EUROPEA - ESERCIZIO 1993

Entrate di bilancio

(in milioni di ECU)

	1992 (realizzazioni)	1993 (stime)
Prelievi agricoli	1.220,0	1.260,9
Contributi zucchero e isoglucosio	1.002,3	1.227,5
Dazi doganali	12.557,2	14.576,2
Spese di riscossione delle risorse proprie	- 1.478,0	- 1.706,7
Risorse proprie provenienti dall'IVA	34.594,6	35.677,1
Contributi finanziari	—	—
Risorse proprie fondate sul PNL	8.314,9	14.029,9
Saldo delle risorse proprie IVA e PNL degli esercizi precedenti	78,0	p.m.
Saldo di bilancio degli esercizi precedenti	2.762,6	p.m.
Altre entrate	493,0	457,7
Totale	59.544,6	65.522,6
	% del PNL	
Importo massimo delle risorse proprie attribuibili al bilancio	1,20	1,20
Importo effettivo delle risorse proprie attribuite al bilancio	1,08	1,11

Fonte: Commissione C.E.E.

TABELLA 6

Prospettive finanziarie
(Proposte dalla Commissione nel bilancio 1992)

(in miliardi di ECU 1992)

RUBRICHE	1987	1992	1997
<i>Stanziamenti d'impegno</i>			
I. Politica agricola comune	32,7	35,3	39,6
II. Azioni strutturali (tra cui il Fondo di coesione)	9,1	18,6	29,3
III. Politiche interne (diverse dalle azioni strutturali)	1,9	4	6,9
IV. Politiche esterne	1,4	3,6	6,3
V. Spese amministrative (e rimborsi)	5,9	4	4
VI. Riserve	0	1	1,4
Totale	51	66,5	87,5
<i>Stanziamenti di pagamento necessari</i>	49,4	63,2	83,2
<i>in % del PNL</i>	1,05	1,15	1,34
<i>Massimale delle risorse proprie in % del PNL</i>	(nessun massimale, tranne IVA = 1,40)	1,20	1,37
<p><i>N.B. Tasso di aumento medio annuo del PNL:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 1987-1992 (effettivo) = 3,1%. ● 1992-1997 (ipotetico) = 2,5%. 			

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 7

PROSPETTIVE FINANZIARIE - STANZIAMENTI D'IMPEGNO
(dopo il vertice di Edimburgo)

(in milioni di ECU)

RUBRICHE	Prospettive finanziarie 1993	Bilancio C.E.E. 1993 adottato dal P.E.	Margine disponibile (Differenza)
	(1)	(2)	(1-2)
1. Feoga garanzia	36.657	34.052	2.605
2. Azioni strutturali	22.192	22.177	15
- Fondo di Coesione	1.565	1.565	—
- Fondi strutt. ed altre azioni	20.627	20.612	15
3. Politiche interne.	4.109	4.109	—
4. Azioni esterne.	4.120	4.110	10
5. Spese amministrative.	3.421	3.401	20
6. Riserve	1.522	1.209	—
- Riserva monetaria	1.000	1.000	—
- Aiuti di emergenza	209	209	—
- Garanzia prestiti	313	—	313
Totale stanziamento d'impegno	72.021	69.058	2.963
Stanziamenti di pagamento richiesti	68.611	65.523	3.088

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 8

BILANCIO 1993
RIEPILOGO GENERALE DEGLI STANZIAMENTI - CONFRONTO CON IL 1992

(in milioni di ECU)

SETTORI	Bilancio 1992 + BRS nn. 1-2-3		Bilancio 1993 adottato dal Parlamento		Variazione bilancio 1993 su 1992 in percentuale		Quota sul totale bilancio 1993 in percentuale	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
PARTE A								
Amministrazione e funzionamento	2.149	2.149	2.284	2.284	6,28	6,28	3,31	3,49
PARTE B								
Sottosezione 1								
- Feoga garanzia	32.404	32.404	34.052	34.052	5,09	5,09	49,31	51,97
- Riserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000	—	—	1,45	1,53
Totale Parziale B1	33.404	33.404	35.052	35.052	4,93	4,93	50,76	53,50
Sottosezione 2								
AZIONI STRUTTURALI E PESCA								
- Fondi strutturali	17.685	16.660	20.193	18.924	14,18	13,59	29,24	28,88
- Fondi di coesione	—	—	1.565	1.000	—	—	2,27	1,53
- Trasporti	9	9	13	13	44,44	44,44	0,02	0,02
- Fondo orientamento per la pesca	270	150	341	272	26,30	81,33	0,49	0,42
- Altre azioni strutturali	901	724	340	501	- 62,26	- 30,80	0,49	0,76
Totale Parziale B2	18.865	17.543	22.452	20.710	19,01	18,05	32,51	31,61
Sottosezione 3								
FORMAZIONE, GIOVENTÙ, CULTURA								
- Educazione-Giovani-Informazione	274	273	304	276	10,95	1,10	0,44	0,42
- Cultura e Audiovisivi	64	45	64	64	—	42,22	0,09	0,10
- Altre azioni sociali	116	138	168	130	44,83	- 5,80	0,24	0,20
Totale Parziale B3	454	456	536	470	18,06	3,07	0,78	0,72
Sottosezione 4								
ENERGIA, NUCLEARE, AMBIENTE								
- Energia	180	140	202	140	12,22	—	0,29	0,21
- Sicurezza nucleare	9	6	11	7	22,22	16,67	0,02	0,01
- Ambiente	97	66	101	96	4,12	45,45	0,15	0,15
Totale Parziale B4	286	212	314	243	9,79	14,52	0,45	0,37

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TABELLA 8

BILANCIO 1993
RIEPILOGO GENERALE DEGLI STANZIAMENTI - CONFRONTO CON IL 1992

(in milioni di ECU)

SETTORI	Bilancio 1992 + BRS nn. 1-2-3		Bilancio 1993 adottato dal Parlamento		Variazione bilancio 1993 su 1992 in percentuale		Quota sul totale bilancio 1993 in percentuale	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Sottosezione 5								
CONSUMATORI, MERCATO INTERNO, INDUSTRIA								
- Protezione consumatori	16	16	16	10	—	- 37,50	0,02	0,02
- Mercato interno	125	102	119	94	- 4,80	- 7,84	0,17	0,14
- Industria	30	28	33	32	10,00	14,29	0,05	0,05
- Reti transeuropee	151	121	209	108	38,41	- 10,74	0,30	0,16
- Altre	59	54	51	54	- 13,56	—	0,07	0,08
Totale Parziale B5	381	321	428	298	12,34	- 7,17	0,62	0,45
Sottosezione 6								
RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO								
	2.469	2.026	2.556	2.351	3,52	16,04	3,70	3,58
Totale Parziale B6	2.469	2.026	2.556	2.351	3,52	16,04	3,70	3,58
Sottosezione 7								
COOPERAZIONE CON PVS ED ALTRI PAESI TERZI								
- Aiuto alimentare	486	521	574	571	18,11	9,60	0,83	0,87
- Coop. PVS Asia e America Lat.	553	345	634	354	14,65	2,61	0,92	0,54
- Cooperaz. Paesi Mediterraneo	419	296	409	352	- 2,39	18,92	0,59	0,54
- Coop. Europa Orientale e Russia	1.463	900	1.573	693	7,52	- 23,00	2,28	1,06
- Altre azioni esterne	1.069	1.025	920	819	- 13,94	- 20,10	1,33	1,25
- Riserva	—	—	209	209	—	—	0,30	0,32
Totale Parziale B7	3.990	3.087	4.319	2.998	8,25	- 2,88	6,25	4,58
Sottosezione 0								
RIMBORSI, GARANZIE, RISERVE								
	893	893	—	—	—	—	—	—
Riserva negativa	- 40	- 50	—	—	—	—	—	—
Totale Parziale B0	853	843	—	—	—	—	—	—
ALTRE ISTITUZIONI	1.056	1.056	1.117	1.117	5,78	5,78	1,62	1,70
TOTALE GENERALE	63.907	61.097	69.058	65.523	8,06	7,24	100,00	100,00

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 9

BILANCIO 1993
PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA IN RAPPORTO CON IL TOTALE CEE

(in milioni di ECU)

Tipo risorsa	Bilancio CEE 1993	Quota Italia		Percentuale di finanziamento
	(a)	(b)	%	(b/a)
Contributi zucchero	1.105	120	1,17	10,86
Prelievi agricoli	1.135	248	2,41	21,85
Dazi doganali	13.118	1.170	11,37	8,92
Risorsa IVA	35.677	6.188	60,12	17,34
Risorsa PNL	14.030	2.567	24,93	18,30
	65.065	10.293	100,00	15,82
Altre entrate	458	—	—	—
Eccedenza esercizi precedenti	—	—	—	—
Totale risorse	65.523	—	—	—

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

TABELLA 10

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO CEE 1993
Confronto con il bilancio CEE 1992 (previsioni)

Tipo risorsa	Bilancio 1993		Bilancio 1992		Differenze	
	in MECU	in MLD	in MECU	in MLD	in MECU	in MLD
Contributi zucchero	120	204	124	211	— 4	— 7
Prelievi agricoli	248	421	346	588	— 98	— 167
Dazi doganali	1.170	1.989	1.038	1764	132	225
Risorsa IVA	6.188	10.520	5.278	8.973	910	1.547
Risorsa PNL	2.567	4.364	1.787	3.039	780	1.325
Totale risorse	10.293	17.498	8.573	14.575	1.720	2.923

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 11

SOMME ACCRÈDITE DALLA CEE ALL'ITALIA
ANNO 1992

(in miliardi di lire)

VOCI	ACCRÈDITI		% 1992/1991
	Importi	%	
F.E.O.G.A. - Sez. garanzia:			
– anticipi	8.029,79	70,93	– 2,87
– importi compensativi monetari	0,02	—	– 66,67
– prelievi corresponsabilità latte e prelievo supplementare	50,26	0,44	– 10,28
– prelievi corresponsabilità cereali	65,03	0,58	– 34,51
– importi compensativi adesione e altri importi	0,02	—	– 60,00
Sub - Totale	8.145,12	71,95	– 3,30
F.E.S.R.	1.989,51	17,58	54,90
F.S.E.	480,06	4,24	– 43,98
F.E.O.G.A. - Sez. orientamento e pesca (*)	460,03	4,06	7,26
Altri proventi	245,56	2,17	65,44
Totale generale	11.320,28	100,00	1,60

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

(*) Lire 5,97 miliardi riguardano il Fondo orientamento pesca.

TABELLA 12

ASSEGNAZIONE AGLI ORGANISMI DI INTERVENTO
ANNO 1992

(in miliardi di lire)

ORGANISMI	Importi globali anno 1992	Variazioni % rispetto al 1991
A.I.M.A.	6.109,26	– 12,10
Ente Nazionale Risi.	9,00	– 79,30
Intendenza di Finanza e Direzione comp. contabilità centralizzata	1.858,00	29,40
Fondo rotazione legge n. 183/87	204,88	311,50
Totale	8.181,14	– 3,80

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 13

A.I.M.A.-F.E.O.G.A. GARANZIA

SPESE 1992

RIPARTIZIONE DELLE SPESE	
<i>- Spese I categoria</i>	
- Restituzioni per aiuti alimentari	8.691,8
- Cereali e riso	357.755,9
- Olio di oliva	1.321.661,4
- Semi oleosi	638.051,5
- Foraggi e tessili	101.792,3
- Ortofrutticoli	764.818,1
- Vitivinicolo	540.540,2
- Tabacco	772.155,9
- Lattiero-caseario	255.883,2
- Carne	427.623,9
- Restituzione alla produzione di fecola di patate e amido	46.707,1
- Ritiro dei seminativi	187.766,1
- Aiuti agli indigenti	2.520,3
- Pesca	1.541,5
- Zucchero	112.509,1
- Totale spese I categoria	5.540.018,3
<i>- Spese II categoria</i>	
- Cereali	373.186,1
- Olio di oliva	43.470,4
- Alcole	85.998,3
- Carne	321.010,5
- Burro	21.298,8
- Tabacco	- 8.263,5
- Totale spese II categoria	836.700,6
- Totale spese FEAOG - Sezione garanzia	6.376.718,9

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 14

INTENDENZA DI FINANZA DI ROMA
 Direzione compartimentale contabilità centralizzate
 FEOGA GARANZIA - SPESE 1992

Voce	Settore	Importo
A) Esportazione verso paesi terzi		
1000	1) Cereali	L. 721.027.948.570
104	2) Riso	» 150.888.890.870
240	3) Uova	» 254.888.930
241	4) Pollame	» 2.250.061.040
210	5) Carni bovine	» 258.632.799.770
230	6) Carni suine	» 9.982.250.470
2000	7) Lattiero caseari	» 84.868.295.560
120	8) Grassi	» 59.314.356.080
110	9) Zucchero	» 108.237.384.290
1000	10) Mangimi	—
1000	11) Trasformati (cereali-riso)	» 116.375.794.110
1500	12) Ortofrutticoli	» 52.123.154.030
1510	13) Trasformati ortofrutticoli	» 11.329.627.080
301	14) Sottoforma	» 198.764.546.235
160	15) Vino	» 14.424.759.250
170	17) Tabacco	» 47.169.156.430
	Totale A	L. 1.835.643.912.715
B) Esportazioni verso paesi aderenti		
	108) Grassi	L. 11.835.201.390
	114) Sottoforma	» 230.413.550
	614) Sottoforma	» 635.840.410
	Totale B	L. 12.701.455.350
C) Restituzione alla produzione - Settore 20		
	1) Grassi	L. 68.422.172.245
	Totale C	L. 68.422.172.245
	Totale esportazioni (A+B+C)	L. 1.916.767.540.310
D) Importazione paesi membri		
	201).	L. 779.475.940
	205).	» 212.842.640
	206).	» 10.092.900
	207).	» 81.593.870
	209).	» 1.256.460
	211).	» 7.678.170
	Totale D	L. 1.092.939.980
E) Importazione paesi terzi		
	Settore 309	L. 1.442.940
	Totale E	L. 1.442.940
F) Rimborsi intracomunitari		
		L. 7.038.400
Riepilogo generale		
	Totale esportazioni (A+B+C)	L. 1.916.767.540.310
	Totale importazioni (D+E+F)	L. 1.101.421.320
	Totale generale	L. 1.917.868.961.630

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ENTE RISI - FEOGA GARANZIA
Spese 1992

TABELLA 15

(in miliardi di lire)

Somme utilizzate dal 1° gennaio 1992 al 31 dicembre 1992:		
- per aiuto comunitario alla produzione di determinate varietà di riso di tipo Indica	L.	7.555.986.455
- per aiuto comunitario alla produzione di sementi certificate di riso	L.	8.610.051.468
- per intervento	L.	860.003.310
	L.	17.026.041.233

TABELLA 16

SOMME ACCREDITATE DALLA CEE ALL'ITALIA A TITOLO DI CONTRIBUTO DEL FESR

Anno 1992

(in miliardi di lire)

AZIONI	Importi	% sul totale
Progetti	414,86	20,85
Pim e Pnic	170,92	8,59
Programmi comunitari:		
- Star	185,78	9,34
- Valoren	30,17	1,52
- Residel	12,21	0,61
- Renaval	16,44	0,83
Altri programmi	118,93	5,98
Sub totale	949,31	47,72
Programmi operativi:		
- Obiettivo 1	949,29	47,71
- Obiettivo 2	73,81	3,71
- Obiettivo 5b	17,10	0,86
Sub totale	1.040,20	52,28
Totale generale	1.989,51	100,00

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

TABELLA 17

SOMME ACCREDITATE DALLA CEE ALL'ITALIA A TITOLO DI CONTRIBUTO DEL FSE

Anno 1992

(in miliardi di lire)

AZIONI	Importi	% sul totale
P.I.M.	5,14	1,07
Obiettivo 1	75,46	15,72
Obiettivo 2	15,69	3,27
Obiettivo 3 e 4	375,27	78,17
Obiettivo 5b	4,41	0,92
Progetti (*)	- 31,69	- 6,60
Altri	35,78	7,45
Totale	480,06	100,00

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

(*) Trattasi di recuperi effettuati dalla CEE sui progetti di cui alla normativa precedente la riforma dei fondi socio-strutturali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 18

**SOMME ACCREDITATE DALLA CEE ALL'ITALIA
A TITOLO DI CONTRIBUTO DEL FEOGA SEZ. ORIENTAMENTO
Anno 1992**

(in miliardi di lire)

AZIONI	Importi	% sul Totale
RIMBORSI - ANTICIPI	278,13	61,25
VARIE	33,55	7,39
SUB TOTALE . . .	311,68	68,64
OBIETTIVO 1:		
Programmi multiregionali	14,77	3,25
Programmi regionali		
— Basilicata	3,69	0,81
— Calabria	7,92	1,74
— Campania	6,98	1,54
— Molise	4,84	1,07
— Sicilia	4,75	1,05
SUB TOTALE . . .	42,95	9,46
OBIETTIVO 5b:		
— Piemonte	2,54	0,56
— P.A. Bolzano	8,48	1,87
— P.A. Trento	2,37	0,52
— Veneto	12,82	2,82
— Umbria	2,63	0,58
— Marche	8,41	1,85
— Lazio	3,83	0,85
SUB TOTALE . . .	41,08	9,05
OBIETTIVO 5a (Programmi)	58,35	12,85
TOTALE GENERALE . . .	454,06	100,00

Fonte: Ragioneria Generale Stato - IGFOR

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 19
**PIANO DI FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI STRUTTURALI COFINANZIATI DALLA CEE
 NEL PERIODO 1989 - 1993**

(in miliardi di lire)

PROGRAMMI	Investimento complessivo	Contributo comunitario				Totale	Contributo naz. pubbl.	
		FESR	FSE	FEADG	Altri		Stato/regione/altri	Privati
Obiettivo 1	15.617,9	5.583,9	810,0	494,0	—	6.887,9	7.494,8	1.235,2
Obiettivo 2	2.843,2	408,9	174,8	—	—	583,7	752,7	1.506,8
Obiettivi 3-4	4.131,4	—	2.215,3	—	—	2.215,3	1.916,1	—
Obiettivo 5b	2.371,7	204,2	65,5	222,7	—	492,4	696,7	1.182,6
Iniziative comunitarie	1.774,1	603,3	162,7	52,2	—	818,2	819,5	136,4
P.I.M.	4.932,9	551,1	205,7	421,5	706,3	1.884,6	2.042,0	1.006,2
Reg. ti 866-867/90*	450,2	—	—	142,0	—	142,0	112,5	195,6
Pesca ob. 5a*	80,0	—	—	31,3	—	31,3	20,0	28,7
Totale	32.201,4	7.351,4	3.634,0	1.363,7	706,3	13.055,4	13.854,3	5.291,5

* Dati desunti dai Quadri Comunitari di Sostegno approvati.

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - IGFOR.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 20

Riassunto avanzamento spesa Regioni - Fesr Dati in migliaia di Ecu Cambi Lira/Ecu per impegni e spesa: fino al 31-12-1990 = 1.521,2; 1991 = 1.531,9; 1992 = 1.573,6						
	Valori di programma		Attuazione		Rapporti %	
	Totale investimenti FESR	Contributo FESR	Impegni assunti	Spesa liquidata	Impegni su totale investimenti	Spesa su totale investimenti
Abruzzo	643.401	193.527	131.762	76.122	20,5	11,8
PIM	71.369	30.360	31.832	18.027	44,6	25,3
POP	546.383	150.328	74.638	38.902	13,7	7,1
Progetti 1989	25.649	12.839	25.292	19.193	—	—
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Molise	193.372	92.601	108.900	106.670	56,3	55,2
PIM	38.863	20.810	18.014	17.965	46,4	46,2
POP	154.509	71.791	90.886	88.704	58,8	57,4
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Campania	1.325.686	656.343	629.499	215.810	47,5	16,3
PIM	79.149	38.839	55.615	7.571	70,3	9,6
POP	1.246.537	617.504	573.884	208.239	46,0	16,7
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Puglia	752.804	376.535	239.274	139.651	31,8	18,6
PIM	113.781	48.668	82.027	50.072	72,1	44,0
POP	634.889	324.973	155.988	88.320	24,6	13,9
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Sovv. Globale	4.134	2.894	1.259	1.259	30,5	30,5
Basilicata	365.640	143.922	182.087	136.217	49,8	37,3
PIM	79.660	34.365	70.594	41.793	88,6	52,5
POP	258.514	100.824	94.926	94.424	35,4	35,2
Progetti 1989	17.466	8.733	16.565	0	—	—
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Calabria	776.703	331.263	540.194	203.120	69,5	26,2
PIM	146.602	50.930	70.965	35.389	48,4	24,1
POP	571.531	251.983	424.882	153.321	74,3	26,8
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Monofondo FEAOG	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Università	58.750	28.350	44.347	14.410	75,7	24,6
Sardegna	572.798	287.828	380.411	165.295	66,4	28,9
PIM	76.070	37.873	28.951	8.558	38,1	11,3
POP	135.653	69.419	70.210	782	51,8	0,6
PNIC	356.590	178.293	276.828	153.341	77,6	43,0
Progetti 1989	4.485	2.243	4.422	2.614	—	—
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
Sicilia	1.221.661	490.995	815.059	225.594	66,7	18,5
PIM	94.253	45.968	56.395	21.241	59,8	22,5
POP	1.019.144	396.574	693.564	177.073	68,1	17,4
Progetti 1989	66.084	33.043	65.100	27.280	—	—
Ob. 3 & 4	0	0	0	0	0,0	0,0
Ob. 5a	0	0	0	0	0,0	0,0
GP Porto Empedocle	42.180	15.410	0	0	0,0	0,0
Totale generale	5.852.065	2.573.014	3.027.186	1.268.479	51,7	21,7

Dati del Dipartimento per il coordinamento delle politiche Comunitarie.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 21

STATO DI AVANZAMENTO DEI P.I.M. IN ITALIA AL 31-12-1992

(milioni di lire)

Regioni	Costo totale	Spesa (**) pubblica	Impegni	Pagamenti	Percentuali	
					(3/2)	(4/2)
	(1)	(2)	(3)	(4)		
Acq. (*)	230.333	195.443	170.278	45.238	87,12	23,14
Liguria	215.553	164.859	89.638	68.576	54,37	41,60
Emilia Romagna	402.815	255.179	223.935	141.175	87,76	55,32
Toscana	699.464	388.342	250.788	185.802	64,58	47,84
Marche	344.353	263.258	236.615	139.344	89,88	52,93
Umbria	363.174	284.217	194.974	183.457	68,60	64,55
Lazio	238.614	199.191	162.129	41.792	81,39	20,98
Abruzzo	270.457	239.146	128.124	68.642	53,58	28,70
Molise	188.241	172.973	120.753	86.952	69,81	50,27
Campania	249.163	230.364	202.921	88.516	88,09	38,42
Puglia	339.608	303.276	258.672	119.839	85,29	39,51
Basilicata	336.245	284.053	280.748	142.194	98,84	50,06
Calabria	451.662	354.753	309.039	122.545	87,11	34,54
Sicilia	362.769	343.933	246.742	86.014	71,74	25,01
Sardegna	306.225	299.271	232.091	87.466	77,55	29,23
Totali . . .	4.998.676	3.978.258	3.107.447	1.067.552	78,11	40,41

(*) Acquacultura (Emilia Romagna e Veneto).

(**) La voce «spesa pubblica» comprende il finanziamento comunitario e quello nazionale pubblico (l'opposto privato si ottiene per differenza tra «costo totale» e «spesa pubblica»).

Elaborazione: Dip. Politiche Comunitarie.

TABELLA 22

RIPARTIZIONE TRA LE REGIONI INTERESSATE DELLA SOMMA
DI LIRE 1.200 MILIARDI EX ARTICOLO 13 DELLA LEGGE N. 64/86

(in miliardi di Lire)

REGIONI	Importi
Toscana	1,20
Marche	4,80
Lazio	34,80
Abruzzo	82,80
Molise	64,80
Campania	217,20
Puglia	180,00
Basilicata	108,00
Calabria	153,60
Sicilia	213,60
Sardegna	139,20
Totale	1.200,00

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 23

1.1. TABLEAU DES CAS DE FRAUDE ED D'IRREGULARITÉ COMMUNIQUEES SUR LA BASE DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES (1)

Etat Membre	A) Ressources propres article 643 R (CEE, Euratom) n. 1352/89 (cos + 10.000 écus)						B) FEOGA Garantie Articles 3 et 5 R (CEE) n. 595/91 (cos + 4.000 écus)			C) Fonds structurelles Article 2341 R (CEE) n. 4253/88 (cos + 4.000 écus)			Etat membre Commission		Assistance mutuelle articles 14/14 bis R (CEE) 1468/81		A.M. art. 4/R (CEE) 595/91
	2ème semestre 1991		1er semestre 1992		Total		1992		1992		1992		1992		1992		1992
	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre de cas	Mio d'écus	Nombre des cas	Nombre des cas	Nombre des cas
BE	23	1,01	45	2,45	68	3,46	48	2,51	0,35	—	—	—	—	11	11	2	2
DA	15	0,49	—	—	15	0,49	32	1,37	0	6	0,02	0	0	1	1	—	—
DE	53	67,30	221	16,71	274	84,01	100	7,95	1,27	1	0,18	0	0	8	8	—	—
EL	32	1,18	—	—	32	1,18	56	1,46	0,28	0	0	0	0	2	2	—	—
ES	21	1,28	32	0,61	53	1,89	66	4,44	0,37	—	—	—	—	2	2	—	—
FR	69	8,56	68	5,69	137	14,24	108	4,81	1,45	—	—	—	—	12	11	—	—
IR	2	0,25	2	0,73	4	0,98	24	0,81	0,01	—	—	—	—	5	4	—	—
IT	17	3,62	30	20,13	47	23,75	366	79,49	1,24	1	0	0	0	8	8	—	—
LU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—
NL	3	0,07	7	1,20	10	1,27	88	7,50	2,95	0	0	0	0	13	12	—	—
PO	10	0,69	2	0,03	12	0,72	10	0,85	0,09	—	—	—	—	2	2	—	—
LK	96	12,13	70	7,95	168	2,08	132	6,57	1,83	0	0	0	0	10	9	1	1
TOTAL	343	96,6	477	56,5	820	152,1	1030	117,81	9,9 (2)	8	0,20	0	0	52	35	3	6
														126 (3)	104		

(1) Dans le tableau:
a) le zéro indique une communication négative (pas de cas de fraude et irrégularité).
b) le tiret indique l'absence de communication.
(2) Somme récupérée sur les montants communiqués en 1992 (117,8 mio d'écus), le totale de la récupération en 1992 s'élève à 13,5 mio d'écus - cf. annexe 3.1 la ventilation par secteurs et périodes.
(3) Dont 87 nouveaux cas et 39 communications supplémentaires.
Fonte: Commissione CE.

CAPITOLO XIV

LA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

Sommario: — 1. **Premessa.**

2. **Obiettivi dell'analisi.**

3. **Le innovazioni nel sistema di finanziamento delle regioni:** 3.1 *Regioni a statuto ordinario: dalla legge 158 del 1990 all'attuazione della delega contenuta nella 421 del 1992;* 3.2 *Regioni ad autonomia speciale: la legge 28 febbraio 1990 n. 38.*

4. **La gestione delle risorse: entrate, spese, risultati:** 4.1 *Metodo di indagine e scelta delle fonti per l'acquisizione dei dati;* 4.2 *Analisi sulle entrate: A) i trasferimenti dal bilancio dello Stato; B) le erogazioni provenienti dal settore statale; C) le entrate proprie; D) le operazioni di tesoreria;* 4.3 *La spesa nel quadro dei risultati di cassa, di competenza e di amministrazione: A) i risultati delle gestioni sulla base dei dati di cassa; B) i risultati del comparto sulla base dei dati di competenza; C) i risultati di amministrazione: due casi a confronto; Ca) segue: il risultato di amministrazione della regione Puglia; Cb) segue: il risultato di amministrazione della regione Calabria;* 4.4 *Analisi economica della spesa regionale.*

1. Premessa

Nel presente capitolo sono forniti dati ed elementi utili a misurare il peso esercitato dalle gestioni regionali sui saldi del bilancio dello Stato, la loro influenza nella formazione del fabbisogno pubblico, la tenuta o meno degli obiettivi fissati per il comparto in sede di programmazione economico-finanziaria. Insieme, entro lo stesso quadro di verifica, l'osservazione sul margine di influenza avuto dalle recenti riforme legislative nel promuovere l'autonomia fiscale delle regioni, alleggerendo il peso dei trasferimenti al settore regionale con riguardo ai riflessi sull'equilibrio complessivo del sistema.

I risultati dell'analisi condotta ed esposta nei successivi paragrafi, si riassumono nelle seguenti conclusioni:

a) il comparto regioni continua ad esercitare un peso considerevole sul bilancio dello Stato: la flessione percentuale dei trasferimenti 1992 alle regioni, ha migliorato l'andamento rispetto al 1991, ma di poco se considerata in rapporto al tasso di composizione delle spese finali del bilancio Stato (-1,5% in termini di impegni; -0,6 % per la cassa);

b) sul più ampio versante dei trasferimenti dal settore statale, alla diminuzione dei pagamenti in conto capitale da parte dello Stato, dell'agenzia del mezzogiorno, della cassa dd.pp., per complessivi 4.652 miliardi, si è accompagnato un marcato prelievo sulle disponibilità di tesoreria con un recupero di risorse e una capacità di spesa addirittura superiore a quella del 1991;

c) ciò ha provocato un riflesso negativo sulla gestione di tesoreria per 6.230 mld. a fronte del saldo positivo dell'anno precedente. Una prima considerazione è per notare come la politica di contenimento attuata nell'anno 1992 non abbia prodotto, a breve, l'esito auspicato del miglioramento dei saldi e di flessione nel fabbisogno complessivo; laddove il miglioramento, del resto di limitata entità, in termini di composizione del saldo netto del bilancio Stato ha scontato un consistente peggioramento nei saldi della gestione di tesoreria.

A tale risultato non positivo, va aggiunto che il margine di autonomia riservato alle regioni mediante la leva dell'autonomia impositiva si è rivelato modesto; ed invero, se per un verso il complesso delle entrate proprie regionali (depurate degli importi riferentisi alla regione Sicilia) rappresentano, in termini di cassa,

a) relativamente alle entrate:

— la dinamica delle riscossioni rispetto agli accertamenti evolve diversamente per la competenza e per i residui: la percentuale di riscossione nei due esercizi è, rispettivamente, pari: all'84,4% e all'86,2% per la competenza; al 29,6% e al 26,9% per i residui;

— la modesta percentuale di riscossioni sui residui va posta in relazione con il rilevante peso che assumono nelle poste di bilancio le assegnazioni ex lege n. 64 del 1986 e quelle relative ai cosiddetti «piani operativi» del Quadro Comunitario di Sostegno, entrambe le quali sono caratterizzate da adempimenti procedurali e progettuali che esigono capacità di iniziativa ed efficienza operativa, tanto più necessarie in ragione del carattere vincolante delle relative attribuzioni (17);

b) relativamente alle spese:

— i pagamenti complessivi, nei due esercizi, corrispondono rispettivamente all' 89,9% e all'86,7% degli impegni di competenza;

— assai diverso l'andamento dei pagamenti sui residui, pari, nei due esercizi, al 29,6% e al 26,9%.

In conclusione, le risorse complessivamente non utilizzate nei due esercizi ammontano a 5.604 miliardi per il '91 e 5969 miliardi per il '92; nella composizione di tali importi, assumono determinante influenza e peso gli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti applicati al bilancio e pari rispettivamente a 3.252 e 3.805 miliardi. Essi, ai sensi dell'art. 16 della legge regionale di contabilità, sono stati iscritti in entrata nei bilanci annuali 1991 e 1992 e costituiscono in gran parte (oltre il 75% per il '91 e il 60% per il '92) la risultante contabile di spese non impegnate ma finanziate dal settore statale con assegnazioni a destinazione vincolata; ugualmente vincolata è poi la quota dell'avanzo corrispondente a residui passivi perenti reiscritti nei due bilanci fra le spese di competenza (rispettivamente: oltre il 20% e il 36%). In realtà, come si vede, la quota di avanzo liberamente disponibile da parte della regione è ben poca cosa, mentre segnale non positivo sta nell'elevato scarto percentuale del rapporto impegni/pagamenti e accertamenti/riscossioni del conto competenza rispetto al conto residui. Esso, del resto, è conseguenza del maggior peso che nell'ambito della gestione di competenza assumono le spese correnti, mentre quelle in conto capitale hanno prevalente incidenza nella gestione dei residui. Un segnale evidente della limitata capacità di acquisizione/utilizzazione di risorse provenienti da trasferimenti nazionali e comunitari e da connettere con l'insufficiente capacità di elaborazione programmatico-progettuale nella realizzazione degli interventi. La bassa percentuale di smaltimento di residui passivi viene pertanto a rappresentare un importante indicatore da utilizzare nella misurazione e valutazione della capacità di spesa e dell'efficienza operativa della regione rispetto alle finalità e agli obiettivi di sviluppo istituzionalmente assegnati. Valga, in termini di confronto, il diverso andamento percentuale riscontrabile in altre regioni: Liguria (1991) 49,1%, Marche (1991) 47,6%, Lazio (1991) 39,4%, Emilia R. (1991) 32,2%, Umbria (1990) 33,6%, Lombardia (1990) 47,1%, Toscana (1989) 35,6%, Veneto (1989) 47,4%.

4.4. Analisi economica della spesa regionale

Con riguardo al comparto regionale nel suo complesso, ulteriori valutazioni sugli andamenti gestionali possono trarsi mediante l'analisi economica delle spese; per avere, cioè, qualche notizia in più su uno dei termini che contribuiscono alla formazione del saldo finale.

A) Nell'ambito delle *spese correnti* può utilmente farsi ricorso ai dati di cassa, i soli riferibili all'esercizio 1992 e completi per l'universo delle regioni.

17) Va osservato a riguardo che per i progetti regionali di sviluppo, nell'ambito dei programmi triennali di intervento nel mezzogiorno, è stata assegnata alla regione Calabria, nel periodo 1988-1991, la somma complessiva di 1169 miliardi; nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno sono stati approvati dalla CEE programmi comunitari relativi al quadriennio 1990-1993 per l'importo di 1132 miliardi così suddivisi: 49 miliardi per il programma operativo monofondo «obiettivo 5a» (agricoltura, forestazione, spazio verde, valorizzazione produzione agricola), 221 miliardi per il programma operativo monofondo «obiettivo 3 e 4» (formazione professionale), 862 miliardi per il programma operativo plurifondo «obiettivo 1» (sviluppo e adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo).

Inoltre, sempre nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno, la CEE ha approvato il programma integrato mediterraneo (PIM) della Calabria che comporta, nel quadriennio 1989-1992, un investimento complessivo di 446 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

progressivamente attratti in una linea di tendenza intesa a coniugare l'attenuazione del loro «peso» sul bilancio dello Stato con una maggiore responsabilizzazione su andamenti e risultati delle gestioni «proprie»; per ciò, le singole annuali disposizioni assumono significato in quanto rappresentano altrettanti traguardi di un disegno il cui grado di raggiungimento va misurato in rapporto alle sue concrete realizzazioni. La seconda, è in certo senso legata alla prima, per quanto gli stessi andamenti della finanza regionale offrono spunto di riflessione nel giudicare se e quanto miglioramenti e/o aggiustamenti possano utilmente rafforzare la razionalità di un disegno legislativo che per più di un aspetto resta ancora da definire e completare.

Le pagine che seguono sono volte perciò a dar conto: *a)* di «quanto» e «come» le recenti riforme legislative abbiano influito a creare le premesse per una autonomia finanziaria adeguata in termini di effettiva responsabilizzazione delle regioni e soprattutto coerente nel raffronto fra regioni a statuto ordinario e speciale; *b)* degli esiti dei comportamenti posti in essere dal settore regionale nel corrispondere alle nuove discipline; *c)* della capacità di spesa di regioni a statuto ordinario ed ad autonomia speciale con riguardo al differente sistema di finanziamento; *d)* dei risultati delle gestioni regionali e dei possibili riflessi sull'equilibrio complessivo del sistema; *e)* infine, di alcune peculiarità relative alle gestioni finanziarie delle regioni Puglia e Calabria.

3. Innovazioni nel sistema di finanziamento delle regioni

3.1 Regioni a statuto ordinario: dalla legge 158 del 1990 all'attuazione della delega contenuta nella 421 del 1992

Nell'individuare le linee essenziali del processo di conformazione del nuovo disegno di finanza regionale, è importante tener presenti due coordinate; perchè entro queste si svolge e si articola il processo innovativo e in rapporto a queste si costruisce il senso delle singole disposizioni.

In primo luogo la razionalizzazione del carico fiscale, mediante un decongestionamento dei momenti deputati all'acquisizione dell'entrata; inoltre, un più ampio coinvolgimento di responsabilità dei livelli decentrati di spesa capace di tradursi in un complesso di saldi gestionali il cui esito risulti più legato a scelte e a politiche proprie, pur coordinate nell'ambito degli equilibri generali.

Attorno, insieme a questi due momenti centrali, un complesso di norme intese a rendere più coerente la ripartizione di risorse fra regioni ordinarie e ad autonomia speciale, una maggiore manovrabilità dell'entrata, anche tramite l'indebitamento, un alleggerimento dei vincoli di destinazione dei finanziamenti settoriali, da assegnare nel quadro di un nuovo metodo di ripartizione basato sull'individuazione di comparti funzionali.

È la legge delega n. 158 del 1990 che apre il nuovo corso, ponendo le basi di un riassetto ove gli indicati principi sono tuttavia improntati ad una prudenza applicativa che si è sin qui tradotta nel modesto spessore offerto alla pur perseguita responsabilità e autonomia.

Il tracciato è questo: 1) flusso di trasferimenti generici (per spese di funzionamento e investimenti), confluenti nel fondo di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970, per finanziare le «funzioni normali» ivi compresi i servizi di rilevanza nazionale; 2) istituzione obbligatoria di tributi regionali con possibilità di manovra sulle aliquote; 3) tributi facoltativi; 4) più ampio ricorso all'indebitamento; 5) infine, a partire dal 1991, la confluenza nel fondo di sviluppo - quota variabile - degli stanziamenti previsti dalle vigenti leggi di settore per il finanziamento di programmi regionali da predisporre sulla base di criteri e standards deliberati dal Cipe.

L'attuazione, seguita alla predetta legge di delega, si può riassumere nei seguenti termini:

a) modifica di tributi esistenti, mediante:

— approvazione della nuova tariffa della tassa sulle concessioni regionali (d.lgs. 22 giugno 1991 n. 230), a valere dal 1° gennaio 1992;

— aumento dell'aliquota della tassa automobilistica regionale (art. 4, d.l. 31 ottobre 1990 n. 310 e art. 2, d.l. 1 ottobre 1991), a valere dall'anno 1991, ma ormai assorbita dall'entrata in vigore della disciplina introdotta con l'art. 4, comma 1, lettera c) della legge n. 421 1992 (di cui si dirà in seguito);

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- b) istituzione di tributi nuovi (d.lgs. 21 dicembre 1990 n. 398) di natura obbligatoria, fra cui:
- addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione (di cui alla legge 29.12.1977 n. 952) dovuta su: trascrizioni, iscrizioni e annotazioni eseguite dai pubblici registri automobilistici nelle regioni a statuto ordinario; aliquota da fissare con leggi regionali nel limite minimo e massimo del 20-80% di quelle erariali, ma comunque con immediata applicazione sin dall'entrata in vigore del decreto (1° gennaio 1991) nell'aliquota minima del 20%;
 - addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e imposta sostitutiva per le utenze esenti (da 10 a 50 lire a mc) a valere, nell'importo minimo fissato, sin dal 1° gennaio 1991, salva maggiore aliquota da disporsi con legge regionale;
- c) istituzione di tributi nuovi facoltativi: cioè un'imposta regionale sulla benzina nel limite di 30 lire a litro.

È mancata, sin'ora, l'attuazione della prevista disciplina sui «trasferimenti per programmi», che pure avrebbe potuto arrecare uno stimolo non indifferente al rovesciamento delle logiche cui ispirare i rapporti fra Governo centrale e locale, affrancandoli da quel sistema di coordinamento sin qui esclusivamente affidato a meccanismi di «dosaggio finanziario».

Ulteriori innovazioni sono contenute, poi, nella legge 23 ottobre 1992 n. 421 recante delega al Governo per la «razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale». La sua attuazione si è tradotta in una incisiva riforma strutturale dei settori interessati.

Per stare a quanto più direttamente interessa l'ambito regionale, due aspetti vengono in considerazione.

Il primo riguarda la prosecuzione di quanto già intrapreso con la precedente delega nel rafforzamento dell'autonomia impositiva; ma, ora, in un quadro di misure più incisive per quanto più ampio risulta il margine riservato all'acquisizione di risorse attraverso manovre decentrate di prelievo fiscale. Ne è prova l'attribuzione alle regioni dell'intera tassa automobilistica (3.550 miliardi), con contestuale riduzione per pari importo dei trasferimenti a valere sulla quota del fondo comune.

In secondo luogo, va registrato il coinvolgimento delle regioni in una più vasta dimensione di autonomia politica gestionale; il che vale, sia per la riconduzione di importanti settori di intervento – come sanità e trasporti – nell'orbita regionale, come pure per una nuova e maggiore esposizione di questo livello di governo nel fronteggiare esiti di gestione connessi con una prestazione di servizi differenziata rispetto agli standards o con andamenti legati a fenomeni di inefficienza, dai quali dovrebbe ormai restare indenne il bilancio dello Stato.

Da segnalare, a riguardo, come la gestione del servizio sanitario nazionale e così pure il fondo nazionale trasporti (c.d. fondo per il ripiano dei disavanzi di esercizio di cui alla legge n. 151 del 1981, art. 9) confluiscono, a norma dell'art. 12, comma 5, del dpr 30 dicembre 1992 n. 502 e dell'art. 3, 1° comma, della legge 23 dicembre 1992 n. 500 (finanziaria '93), nel fondo comune regionale di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970, mentre le stesse entrate proprie delle regioni, con una possibile variazione in aumento entro il limite del 75%, divengono mezzo (ma solo per le regioni ordinarie) per far fronte alle esigenze di equilibrio e di ripiano, in sostituzione allo strumento alternativo dell'aumento (sino al massimo del 6%) dell'aliquota di contributo fiscalizzato (art. 13, dpr n. 502 del 1992). Questa nuova disciplina (con la sola eccezione sopra detta) si applica tanto alle regioni ordinarie che a quelle speciali e comporta una corrispondente riduzione del fondo sanitario nazionale di parte corrente. Quanto al fondo trasporti e ai nuovi criteri fissati dall'art. 3 della legge n. 500 del 1992, a fronte dell'eventuale decurtazione rispetto al 1991 che possano subire alcune regioni nelle relative assegnazioni, è disposta l'istituzione di un «fondo di riequilibrio» (245 miliardi per il 1993) destinato al progressivo rientro nella quota di riparto ordinario.

Infine, per completare il quadro delle innovazioni, va ricordato l'art. 4, comma 1, lettera d) della legge 421 che prevede l'istituzione a favore delle regioni ordinarie – ma a decorrere dal 1994 – della tassa sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica la cui aliquota dovrà essere determinata dalle regioni in misura non superiore al 6% del prezzo di vendita.

3.2 *Regioni ad autonomia speciale: la legge 28 febbraio 1990 n. 38*

Gli effetti legati al particolare meccanismo di determinazione dei trasferimenti alle regioni ad autonomia speciale sono all'origine di un complesso di modifiche che, a partire dalla legge n. 158, hanno avuto lo scopo di riequilibrare la tendenza ad una progressiva divaricazione dei due sistemi nell'assicurare trends finanziari coerenti con obiettive necessità di spesa.

D'altra parte, la devoluzione di quote del gettito dei principali tributi erariali riscossi nel territorio regionale, come pure l'acquisizione diretta di tali tributi da parte di Sicilia e Sardegna con successiva regolazione contabile, costituiscono un meccanismo di trasferimento che se da un lato resta sganciato dai provvedimenti di contenimento decisi in sede centrale, per altro verso trae diretto vantaggio dalle stesse politiche di rigore che fanno leva sulla fiscalità e sul recupero nella lotta all'evasione.

In questa ottica si spiegano le disposizioni contenute agli articoli 18, 19 e 20 della legge 28 febbraio 1990 n. 38, recante norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari fra lo Stato e le regioni, con le quali è stata disposta l'esclusione, a partire dal 1990, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome dalla partecipazione al riparto di una serie di trasferimenti vincolati oppure una riduzione della quota loro spettante.

Le principali esclusioni dal riparto riguardano (4):

- il fondo nazionale trasporti, quota corrente (art. 18, 1° comma) e quota investimenti (art. 20, lett. d);
- il fondo per i programmi regionali di sviluppo a destinazione indistinta (art. 20, lett. a);
- il fondo ex art. 3, 1° comma della legge n. 752 del 1976 per il finanziamento dei programmi di intervento in agricoltura (art. 20, lett. b);
- il fondo per gli interventi in materia forestale di cui all'art. 6 della legge 752 del 1976 (art. 20, lett. c);
- il fondo sanitario quota investimenti (art. 20, lett. e).

Le riduzioni riguardano il fondo sanitario di parte corrente (art. 19, 1° comma) nelle percentuali che – a seguito delle successive disposizioni contenute all'art. 4 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 e all'art. 8 della legge 23 dicembre 1992 n. 498 – risultano fissate nelle seguenti misure: 42% per la Valle d'Aosta e per le province autonome di Trento e Bolzano, 19% per il Friuli Venezia Giulia, 14,50% per la Sicilia, 10,50% per la Sardegna.

Malgrado i suddetti provvedimenti, il regime della «specialità» continua ad avere un peso determinante; esso, del resto, trova conferma recente nelle disposizioni contenute nella legge 30 novembre 1989 n. 386 in materia di «coordinamento della finanza della regione Trentino–Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria»; oltre alla devoluzione del gettito di tributi erariali che, per alcuni di essi, assorbe la quasi totalità del tributo (IVA su beni non importati riscossa nel territorio), va tenuta presente la disposizione contenuta all'art. 5, 3° comma, secondo la quale il trasferimento di fondi vincolati prescinde dalla presentazione di piani o programmi regionali, invece richiesti alle regioni ordinarie (5).

4) Ulteriori esclusioni sono quelle previste dal medesimo art. 18 e riguardano: i finanziamenti di cui all'art. 5 della legge 29 luglio 1975 n. 405, all'art. 10 della legge 23 dicembre 1975 n. 698, all'art. 3 della legge 22 maggio 1978 n. 194 e all'art. 1 della legge 29 novembre 1977 n. 891.

5) Una puntuale ricostruzione della disciplina la si trova in: relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991.

4. La gestione delle risorse: entrate, spese, risultati

4.1 Metodo di indagine e scelta delle fonti per l'acquisizione dei dati

Nelle pagine che seguono si forniscono notizie e dati sulla gestione delle risorse affluite ai bilanci regionali negli anni 1988-92, con specifico riguardo alle entrate proprie e a quelle trasferite; l'intento è quello di valutare gli effetti che le recenti riforme hanno prodotto: *a)* sulla composizione delle risorse regionali; *b)* sul tasso della loro evoluzione nell'ultimo quinquennio e/o triennio; *c)* sui comportamenti posti in essere dalle regioni a fronte dei provvedimenti restrittivi recentemente adottati nel quadro della politica di contenimento della spesa pubblica. Quest'ultimo aspetto si collega del resto all'esame dell'attività di spesa in rapporto alla disponibilità delle risorse e perciò all'esito delle gestioni, con riguardo alla formazione di deficit, all'andamento dei risultati di competenza e alla evoluzione di situazioni di indebitamento.

Alcuni chiarimenti sono però necessari sul metodo seguito nella scelta dei dati e delle fonti di riferimento.

In proposito occorre precisare come la prima esigenza che si è intesa soddisfare è stata la confrontabilità delle serie di riferimento. Ove possibile, si sono privilegiate fonti che consentissero il raffronto degli andamenti ed esiti gestionali del comparto regioni con i dati del settore statale e perciò con il bilancio dello Stato e con la gestione di tesoreria. In questa logica, si è data prevalenza al criterio dei flussi di cassa, ogni qualvolta si sia trattato di istituire raffronti e collegamenti fra comparti; tale metodo ha permesso fra l'altro di superare la difficoltà costituita dall'esistenza di diverse discipline di contabilità, rinvenienti da leggi regionali non identiche quanto a sistemi di classificazione. Quanto, poi, ai risultati di competenza e alla prevalenza loro assegnata nella costruzione dei saldi del bilancio statale, il confronto dei due andamenti (competenza e cassa), seppure in termini aggregati, è parso sufficiente a consentire un recupero della loro valenza; d'altra parte, nella scelta del criterio della cassa, ha influito la considerazione che gli esiti delle gestioni regionali assumono marcata rilevanza nella determinazione del fabbisogno complessivo, ove, nel ricomporre l'equilibrio, giocano tutt'ora un ruolo decisivo le operazioni di tesoreria.

4.2 Analisi sulle entrate

Qui di seguito si espongono i dati relativi alle entrate delle regioni nel quinquennio 1988-92. Oltre i dati complessivi riferibili a tutto il comparto, si è ritenuto — quando possibile — distinguere dalle ordinarie le regioni speciali; la diversa disciplina che presiede i rispettivi sistemi di finanziamento è spesso di ostacolo a discorsi omogenei nella valutazione dei trends. Altrettanto dicasi per il fondo sanitario nazionale e il fondo nazionale trasporti, del resto solo recentemente (a partire dal 1993) confluiti nel fondo comune regionale. L'esposizione viene fatta separatamente con riguardo ai trasferimenti affluiti alle regioni sia dal bilancio dello Stato, sia dagli altri enti del settore statale; poi, con riferimento alle entrate proprie e, infine, nel raffronto con gli andamenti delle operazioni di tesoreria.

A) I trasferimenti dal bilancio dello Stato

Lo si è detto in precedenza: nella scelta dei dati si è privilegiata l'esigenza di confrontabilità delle fonti. Va osservato a riguardo che, nella costruzione delle singole poste contabili, il grado di affinamento è correlato alla funzione rappresentativa assegnata ai relativi documenti. Come accennato nella parte generale della presente relazione, i capitoli del bilancio dello Stato soffrono tutt'ora di un non perfetto sistema di classificazione, originato dalla necessità di ricomprendervi alcune voci non pertinenti in termini economico-funzionali. Ciò vale, in particolare per i trasferimenti dello Stato alle regioni, il cui importo reale registra uno scarto, seppure di lieve entità, rispetto ai corrispondenti capitoli, nel cui importo totale sono incluse poste non coerenti con la specifica denominazione. Questa, la ragione per la quale nei raffronti che seguono si è preferito far ricorso ad altre fonti. Basterà notare, per mero raffronto, che il rendiconto generale dello Stato registra per trasferimenti alle regioni, nel quinquennio 1988-1992, gli importi di 85.278 mld, 95.967 mld, 94.747 mld, 116.460 mld, 118.772 mld.

Ciò premesso, le seguenti tabelle espongono gli andamenti relativi al quinquennio 1988-1992, sulla base delle fonti di volta in volte citate in calce ad ognuna di esse.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Trasferimenti alle regioni dal bilancio Stato
 – pagamenti su competenza e residui – (miliardi)

Regioni	1988 *	1989 *	1990	1991	1992
Totale trasferimenti	84.407	95.635	94.046	115.982	118.579
– Regioni S.O.	—	—	70.178	87.342	74.689
– Regioni S.S.	—	—	23.868	28.640	43.890
Fondo sanitario naz.**	55.525	61.199	65.008	82.197	83.416
Fondo naz. trasp. **.	5.343	4.816	4.536	4.411	4.764
Trasf. Regioni al netto FSN e FNT.	23.539	29.620	24.502	29.284	30.399

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato – IGESPA – Bollettino trasferimenti statali alle regioni (vari anni);

* Dati acquisiti dalla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, non essendo disponibili, perchè iniziate dal 1990, le rilevazioni della R.G.S. – IGESPA

** Quota corrente e in c/capitale.

I dati sopra riportati consentono prime valutazioni sull'evoluzione dei pagamenti per trasferimenti dal bilancio dello Stato alle regioni:

– in termini di prezzi correnti e con riferimento al quinquennio 88-92, l'incremento percentuale delle risorse trasferite alle regioni è pari al 40,4% (34.172 mld/84.407 mld);

– tuttavia, mentre i trasferimenti a favore del fondo sanitario sono cresciuti del 48,7%, quelli relativi alle altre funzioni aumentano del 23,1%;

– seppure con riferimento al solo ultimo triennio, il trend di crescita (al lordo di fsn e ft) depone a favore delle regioni a statuto speciale cui viene corrisposto nel 1992 un ammontare di trasferimenti superiore del 83,8% rispetto al 1990, mentre la crescita nel periodo per le regioni ordinarie è del 6,9%;

– con riferimento invece al 1991, anno a partire dal quale hanno trovato attuazione i primi provvedimenti volti a contenere i trasferimenti statali, si nota un'evidente inversione di tendenza: la percentuale di incremento del 1992 rispetto al 1991 (sempre al lordo di fsn e ft) si attesta sul 2,2%, con una dinamica tuttavia opposta per le regioni ordinarie (– 14,4%) e speciali (+ 53,2%); al netto del fsn e del ft, l'incremento annuo globale dei trasferimenti alle regioni si situa al 3,8%.

Ciò detto, in termini di andamenti percentuali, è interessante valutare il peso percentuale delle somme erogate alle regioni sul complesso dei pagamenti, correnti e di capitali, del bilancio dello Stato; la tabella che segue ne dà conto:

Bilancio dello Stato: pagamenti finali (cassa) * e trasferimenti a regioni ** (miliardi)

Bilancio Stato	1988	1989	1990	1991	1992
A – Pagamenti finali.	432.391	461.892	529.247	574.567	607.761
– variazioni %.	—	6,8	14,6	8,6	5,8
B – Trasferimenti alle regioni (corr.e c/cap)	84.407	95.635	94.046	115.982	118.579
B/A%	19,5	20,7	17,7	20,1	19,5

Fonti: * Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – vari anni;

** Bollettino RGS- IGESPA – Trasferimenti statali alle regioni (vari anni)

In termini di cassa, il comparto regioni continua tutt'ora ad esercitare un peso considerevole sul bilancio statale, nè ad alleviarlo ha sin qui contribuito in misura determinante la maggiore autonomia impositiva attuata a partire '90. Ne è prova il rapporto esistente fra erogazioni alle regioni e pagamenti

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

complessivi, che seppure diminuito dello 0,6%, resta tuttavia attestato allo stesso livello percentuale del 1988. Sono considerazioni destinate ad essere ulteriormente confermate dai dati che in seguito saranno esposti sugli andamenti delle operazioni di tesoreria.

Prima ancora, un ulteriore confronto è opportuno farlo fra gli andamenti di cassa e di competenza; può servire per trarne valutazioni in termini di formazione di saldi di bilancio e in specie di saldo netto.

Con riferimento al triennio 1990-1992 si espongono i seguenti dati:

Bilancio Stato – Trasferimenti a regioni/spese finali
(miliardi)

Bilancio Stato	1990	1991	var. %	1992	var. %
a) spese finali (imp.) *	541.576	579.966	7,0	627.579	8,2
b) trasf. a regioni (imp.) **	92.596	113.098	22,1	113.748	0,5
b) / a) %	17,0	19,5		18,0	
c) spese finali (cassa) *	529.247	574.567	8,5	608.720	5,8
d) trasf. regioni (cassa) **	94.046	115.982	23,1	118.579	2,3
d) / c) %	17,7	20,1		19,5	

Fonti: * per spese finali: Corte dei conti, Relazioni Rendiconto G. Stato (vari anni);

** per trasf. a regioni: Bollettino RGS – IGESPA (anni vari)

che mostrano la differente e più sostenuta dinamica delle erogazioni di cassa rispetto a quella degli impegni di competenza. Seppure con riguardo al 1991 l'evoluzione dei trasferimenti flette, sia per competenza che per cassa (ma più nel primo che nel secondo caso), resta tuttavia il peso percentuale nella composizione dell'aggregato (trasf. a regioni/spese finali) ove la flessione è modesta e comunque assai minore per la cassa (-0,6%) che per la competenza (-1,4%). In sostanza, le risorse effettive che lo Stato mette a disposizione del comparto regionale riflettono una situazione nella quale è l'evoluzione dei flussi in sede regionale che sembra trascinare le conseguenti allocazioni in termini di impegni di competenza del bilancio statale; questi sembrano, cioè, più seguire che non controllare e guidare i comportamenti di spesa del comparto.

B) Erogazioni alle regioni provenienti dal settore statale.

Il complesso delle risorse che affluiscono dal settore statale alle regioni, comprende oltre i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato anche le erogazioni dell'agenzia del mezzogiorno, della cassa depositi e prestiti, nonché i prelievi sulle disponibilità liquide giacenti sui conti intrattenuti con la tesoreria. Nel quinquennio 1988-1992, l'afflusso di tali risorse ai bilanci regionali ha avuto la seguente evoluzione:

Conto consolidato di cassa – Settore statale – esercizi vari
pagamenti alle regioni (miliardi)

pagamenti a regioni	1988	1989	1990	1991	1992
CORRENTI totale **	79.512	88.503	90.408	111.141	119.119
(di cui: spesa sanitaria)	(54.251)	(60.082)	(65.463)	(81.247)	(82.997)
– da bilancio Stato	(76.397)	83.820	86.450	108.447	114.032
(di cui spesa sanit.)	(52.934)	(58.511)	(64.302)	(79.815)	(82.997)
– operazioni tesoreria	3.115	4.683*	3.958	2.694*	5.087
(di cui spesa sanit.)	(1.317)	(1.571)	(1.161)	(1.432)	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

erogazioni hanno infatti mantenuto lo stesso livello dell'anno precedente attraverso il maggior prelievo dai conti di tesoreria, le cui disponibilità, sulla base dei dati riportati nella relazione generale sulla situazione economica del paese, espongono a fine anno una diminuzione di 4680 miliardi rispetto al 1° gennaio 1992.

C) *Le entrate proprie*

Del resto, neppure può dirsi del tutto appagante l'esito atteso dal più ampio potere fiscale attribuito alle regioni.

Nella logica della riforma, avviata con la legge n. 158 del 1990, la maggiore potestà impositiva avrebbe dovuto coniugarsi con un'assunzione di responsabilità da parte delle regioni più coerente con la tenuta degli equilibri; perciò, con uno sforzo fiscale che evitasse di pesare sui saldi di tesoreria sino a quando vi fossero margini praticabili per l'attivazione di maggiori aliquote o di tributi facoltativi.

Ora, quel che va notato è, in primo luogo, il comportamento non omogeneo dei vari enti; nel far questo, vi è tuttavia l'esigenza di dare coerente lettura ai dati aggregati i quali, se non adeguatamente depurati, perdono di significatività. Ed invero, una precisazione va fatta per chiarire che le entrate proprie tributarie delle regioni sono riferibili esclusivamente a tributi «indiretti», con l'unica eccezione della regione Sicilia il cui sistema di finanziamento prevede l'attribuzione dei tributi «diretti» riscossi nell'ambito del territorio regionale.

Ciò posto e per restare ai dati di cassa, va osservato come il conto consolidato delle regioni esponga nel confronto fra il 1991 e il 1992 un incremento per tributi indiretti del 14,9%; incremento, che la stessa relazione generale sulla situazione economica del paese attribuisce alla maggiore capacità impositiva offerta alle regioni. A questo riguardo va notato come i dati disaggregati, forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato-IGESPA e ricomposti per cassa con riferimento alle singole regioni, mostrano che dei 5.950 miliardi di tributi indiretti (7), 2.973 sono stati riscossi dalle regioni a statuto speciale e di questi 2.755 dalla sola regione Sicilia.

Va aggiunto, poi, che la Sicilia ha riscosso per entrate tributarie (tributi diretti e indiretti) 8.406 miliardi a fronte degli 11.725 miliardi affluiti a tutte le regioni, ordinarie e speciali. Ora, se è vero che il predetto introito rappresenta la parte più rilevante delle riscossioni della regione Sicilia (11.806 miliardi è il totale per entrate finali, correnti e in conto capitale, al netto dei trasferimenti per s.s.), va pur detto che alle rimanenti regioni, ordinarie e speciali, sono affluite, sempre al netto dei trasferimenti correnti per s.s., riscossioni correnti per 38.252 miliardi (35.057 mld + 3.195 mld) (8). La sola Sicilia, quindi, dispone, sul versante dell'entrata corrente, di una capacità di spesa che rispetto al totale delle altre regioni è pari al 21,9% (8.406/38.252 mld). Del resto, anche con riguardo alle entrate in conto capitale, le riscossioni — al netto delle operazioni di tesoreria — espongono un rapporto percentuale perfino superiore: 46,15% (3.406/7.380 mld) (9).

Ancora più evidente appare la differenza rispetto alle altre regioni qualora si assuma per il confronto un campione ristretto, tale cioè da consentire un riscontro più dettagliato. Nel prospetto che segue vengono riportate, disaggregate, le entrate riscosse nell'anno 1992 da altre quattro regioni, oltre la Sicilia: Lombardia, Emilia R., Campania, Puglia.

7) I tributi indiretti corrispondono — come precisato nel testo — alle entrate proprie tributarie del comparto regioni, con la sola eccezione della Sicilia cui affluiscono entrate anche per tributi diretti.

8) L'importo di 3.5057 su ricava come segue: 3.6122 miliardi è il totale delle riscossioni regionali (al netto s.s.) provenienti dal settore statale (v. tab. a pag. 15). Da tale importo vanno detratti 1.065 miliardi affluiti alla Sicilia per entrate correnti non tributarie (v. tab. pag. 18, tot. correnti — tot. tributarie). A tale somma, occorre aggiungere le riscossioni per entrate proprie tributarie, depurate da quelle riscosse dalla Sicilia (5.950 miliardi, pari al tot. regionale — 2.755, pari al tot. tributi indiretti Sicilia = 3.195 miliardi).

9) L'importo di 7.380 mld corrisponde ai trasferimenti alle regioni dal settore statale, al netto delle operazioni di tesoreria (v. tab. a pag. 15); l'importo di 3.406 mld rappresenta le riscossioni in conto capitale della Sicilia. Il rapporto in questo caso è riferito al totale regionale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Entrate riscosse nell'anno 1992 – Regioni – (miliardi)

Riscossioni	Sicilia	Lombardia	Emilia R.	Campania	Puglia
A) Correnti	9.473	2.700	1.181	2.040	1.241
Tributarie	8.408	669	323	187	164
– dirette	5.652	—	—	—	—
– indirette	2.755	669	323	187	164
Redditi e proventi patrimon.	165	18	4	96	9
Trasf. Stato (netto s.s. e funzioni delegate)	675	2.011	800	1.731	1.035
B) Conto capitale	3.406	907	441	1.193	241
Trasf. (netto funzioni delegate)	2.926	907	434	1.193	196
trasf. diretti CEE	318	—	—	—	—
trasf. da altri	162	—	7	—	45
C) Prelievi in tesoreria *	9.534	14.833	8.047	10.550	7.372
D) Rimborso crediti	70	8	—	—	1
TOTALE A + B	11.879	3.607	1.822	2.386	1.482
TOTALE GENERALE A + B + C + D	21.525	18.534	9.448	12.930	8.855

Fonti: Ragioneria Generale dello Stato – IGESPA

* Conto Riassuntivo del Tesoro al 31.12.1992

I suesposti dati, mentre confermano la situazione di privilegio della Sicilia rispetto alle altre regioni, mostrano altresì la diversa percentuale delle entrate tributarie nella composizione del complesso delle entrate correnti; laddove, a fronte dell'88,7% della Sicilia le altre regioni espongono rispettivamente: 27,3% (Emilia R.), 24,7% (Lombardia), 13,2% (Puglia), 9,1% (Campania). Ciò, schiude ad una duplice riflessione. L'Emilia R., avendo fatto ricorso alle opportunità offerte dalla maggiorazione delle aliquote e dalla più estesa potestà tributaria, ha sì incrementato le proprie entrate per tributi indiretti (Tit.I, cat. 1^a) del 14,9% (media regionale), ma tale incremento si è risolto (1992/1991: 323 mld/281 mld) in un maggiore introito rispetto all'anno precedente di 42 miliardi, pari al solo 2% delle entrate correnti 1992. Il che sta a significare la modesta potenzialità della disciplina di cui alla legge n. 158 del 1990 nell'assicurare sostanziale autonomia fiscale alle regioni.

Inoltre – ed è la seconda considerazione – il confronto regionale evidenzia il diverso peso rispettivamente riservato alle entrate proprie e a quelle trasferite dallo Stato nell'acquisizione delle risorse da destinare alle funzioni normali; l'Emilia R. pur disponendo di un complessivo importo di entrate correnti minore, rispetto a quello riscosso da Campania e Puglia, lo alimenta con una parte maggiore di entrate proprie tributarie.

Qualora poi nel campo di osservazione siano incluse altre regioni, le medesime considerazioni non solo sono confermate – in termini di diversità di situazioni regionali – ma offrono spunto ad una lettura per aree geografiche. Toscana, Basilicata e Calabria espongono per il 1992 i seguenti introiti per cassa:

Voci di entrata – anno 1992 – Regioni: Toscana, Basilicata, Calabria

(miliardi)	Toscana	Basilicata	Calabria
a) entrate tributarie	277	29	73
b) entrate correnti (nette ss. e funz. delegate)	800	249	717
% composizione a/b.	34,6	11,6	10,1

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato – IGESPA

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si vede, la Toscana mostra riscossioni per tributi propri pari al 34,6% del complesso degli introiti correnti, di molto superiore alla percentuale delle altre due regioni. Inoltre il conto consuntivo 1991 della medesima regione evidenzia riscossioni sul Tit. I, cat. 1^a per 222 miliardi: quindi 55 miliardi in più nel 1992, pari ad un incremento percentuale del 24,7% superiore a quello riscontrato per l'Emilia Romagna. A voler porre in una graduatoria lo sforzo e il contributo regionale all'acquisizione di entrate, nonché di vantaggio nell'ambito di applicazione dei principi redistributivi, non c'è che da ordinare i suindicati dati:

— Regioni: % entrate proprie per tributi indiretti in rapporto
entrate correnti (miliardi)

Regioni	Risultati di cassa -- 1992
	a) entrate correnti (nette *) : 800
Toscana	b) tributi indiretti : 277
	% a) / b) : 34,6%
Emilia R.	a) entrate correnti (nette *) : 1.181
	b) tributi indiretti : 323
	% a) / b) : 27,3%
Lombardia	a) entrate correnti (nette *) : 2.700
	b) tributi indiretti : 669
	% a) / b) : 24,7%
Puglia	a) entrate correnti (nette *) : 1.241
	b) tributi indiretti : 164
	% a) / b) : 13,2%
Basilicata	a) entrate correnti (nette *) : 249
	b) tributi indiretti : 29
	% a) / b) : 11,6%
Calabria	a) entrate correnti (nette *) : 717
	b) tributi indiretti : 73
	% a) / b) : 10,1%
Campania	a) entrate correnti (nette *) : 2.040
	b) tributi indiretti : 187
	% a) / b) : 9,1%

Fonti: per i risultati di cassa, RGS - IGESPA; per le variazioni, i dati 1991 sono attinti dai rendiconti delle regioni.

* Riscossioni al netto trasf.s.s. e funzioni delegate

Ora, i suesposti dati, oltre al diverso comportamento degli enti, consentono altresì di osservare come sia tutt'ora estraneo all'attuale sistema di finanziamento regionale un meccanismo legislativo capace di incentivare lo sforzo fiscale dei livelli decentrati nella prospettiva di un margine maggiore di capacità di spesa. Il che, a parte specifiche rigidità locali, va posto in relazione a un duplice ordine di fattori.

Il primo sta nel modesto peso sin'ora avuto dai tributi indiretti nella composizione delle entrate correnti; ne dà dimostrazione la seguente tabella ove i dati relativi alle entrate correnti delle regioni e agli incassi per tributi indiretti regionali sono stati depurati degli importi riferentisi alla regione Sicilia:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Entrate regionali: tributi indiretti/entrate correnti (miliardi) — 1992 *

a)	b)	c)	d)	d) / c)
Entrate correnti	Fondo S. N.	Correnti nette	Tributi indiretti	%
106.555	77.155	29.440	3.285	11,1%

Fonte: Ragioneria generale — IGESPA

* Dati depurati dei corrispondenti importi riferentisi alla regione Sicilia

D) *Le operazioni di tesoreria*

Altro aspetto da considerare è la possibilità per le regioni di attingere alle proprie liquidità mediante prelievi dai conti accessi presso la tesoreria. Del resto, i relativi fondi, una volta depositati, sono in gran parte gestibili dalle regioni indipendentemente dalla specifica finalità giustificativa della originaria attribuzione, consentendo margini di manovra nelle quali — in presenza di situazioni di stress fiscale — vi è il rischio di comportamenti il cui effetto sia quello di allentare se non di offuscare il legame di coerenza con il piano programmatico che di volta in volta ha dato sostegno e spessore alle decisioni annuali di finanza pubblica assunte nell'allocazione delle risorse e per il finanziamento di piani e programmi di spesa. Questo vale soprattutto per il finanziamento e la copertura di spese correnti e in conto capitale, le cui differenti discipline, rinvenienti dalla legge 468 del 1978 riformata dalla 362 del 1988 e ispirate alla logica dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica, soggiacciono alla logica dell'indistinto coacervo delle disponibilità per cassa proprie del conto corrente di tesoreria.

A fronte di un sistema sostanzialmente privo di una razionalità unitaria che sappia fungere da parametro di riscontro, condiviso dalle stesse regioni e rispetto al quale vi siano margini di verifica e di reciproco controllo, ovvia conseguenza è l'attivazione di sistemi difensivi mediante i quali ciascuna realtà locale finisce inevitabilmente per ritagliarsi uno spazio proprio. L'aspetto negativo è che in tal modo il coordinamento finanziario si stempera a fronte di politiche isolatamente perseguite, in assenza di quel raccordo che, pure, è strategicamente funzionale ad obiettivi di più ampio respiro nell'ottica di comportamenti interagenti e di massimazione di risultati alla volta di una crescita di prodotto, di reddito e di sviluppo complessivo.

Le osservazioni che precedono trovano conferma nell'andamento dell'attività di prelievo dai propri conti posta in essere dalle regioni nel corso del 1992. Lo si è detto in precedenza: le regioni nel corso del 1992 hanno maggiormente premuto sulla tesoreria, mediante prelievi dalle proprie contabilità. A fronte di una flessione nei trasferimenti, i flussi di spesa hanno mantenuto gli stessi livelli dell'anno precedente, colmando la differenza mediante riduzione delle disponibilità liquide.

Di seguito viene analizzato il diverso comportamento tenuto dalle regioni; resta il fatto che nell'ambito di tali operazioni non è stato possibile enucleare quelle attinenti alla spesa sanitaria, specie con riguardo al differenziale non coperto dal fondo sanitario di parte corrente.

I dati sono stati rilevati dal conto riassuntivo del Tesoro e riguardano le movimentazioni dei conti infruttiferi che le regioni intrattengono presso la tesoreria centrale dello Stato (10).

La tabella che segue espone i saldi fra versamenti e prelievi relativamente al 1992 (31.12.1991-31.12.1992), nonché al biennio 1991-1992:

10) Li si trovano pubblicati in GU 16 marzo 1993, suppl.straord. n. 62.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto corrente infruttifero: saldi fra versamenti e prelievi (miliardi)

Regioni	saldo biennio 91-92			saldo 31.12.91/92		
	diminuz.	aumenti	saldo	diminuz.	aumenti	saldo
Saldo generale *	-8.824	+ 4.827	-3.997	-7.370	+ 2.423	-4.947
Piemonte		+ 220			+ 411	
Valle d'Aosta		+ 213			+ 122	
Lombardia		+ 1.682			+ 1111	
Trentino A.A.		+ 459		-23		
P.A. di Bolzano	-300			-108		
P.A. di Trento		+ 568			+ 363	
Veneto	-131			-410		
F.V. Giulia	-630			-242		
Liguria		+ 34		-54		
Emilia R.		+ 298		-44		
Toscana		+ 196		-373		
Umbria	-184			-147		
Marche		+ 74			+ 25	
Lazio	-424				+ 61	
Abruzzo	-424			-341		
Molise	-249			-198		
Campania		+ 964			+ 329	
Puglia		+ 23		-395		
Basilicata		+ 96		-193		
Calabria	-198			-299		
Sicilia	-5.317			-2872		
Sardegna	-667			-1330		

Fonte: elaborazione su dati del conto riassuntivo del Tesoro al 31.12.1992

* I saldi riportati sono al netto delle disponibilità per leggi speciali e trasferimenti diretti CEE

Essi consentono le seguenti osservazioni:

– alla fine del 1992 le disponibilità liquide delle regioni flettono per 4.947 miliardi rispetto al 31.12.1991;

– con riferimento al 31.12.1990, i risultati del 1992 espongono invece una diminuzione di liquidità di 3.997 miliardi;

– il risultato negativo del biennio è perciò da attribuire al saldo dell'anno 1992 che ha eroso anche parte del saldo positivo dell'anno precedente;

– con riguardo al 1992, le regioni che maggiormente influiscono sul predetto saldo negativo sono la Sicilia (- 2.872 mld) e la Sardegna (- 1.330 mld); va osservato tuttavia che mentre la seconda, nell'arco del biennio, espone un saldo negativo di soli 667 miliardi, la Sicilia viceversa aggiunge allo squilibrio del 1992 l'ulteriore peggioramento del saldo 1991 con una diminuzione di liquidità di complessivi 5.317 miliardi nel biennio;

– quanto al contributo di maggior rilievo nella formazione delle poste negative e positive del saldo annuale o biennale, la situazione riscontrata è la seguente: la Sicilia nell'arco del biennio influisce sulle poste negative per una percentuale pari al 60,2% (5.317/8.824 mld), mentre con riguardo al solo 1992 tale percentuale è del 38,1% con un aumento rispetto all'anno precedente del 22,1%; risultati opposti sono quelli ascrivibili alla Lombardia che riduce la pressione globale sulla tesoreria con saldi positivi di 1.682 miliardi nel biennio e 1.111 miliardi nel solo 1992.

4.3 *Le spese nel quadro dei risultati di cassa, di competenza e di amministrazione*

Anche per l'analisi della spesa i dati cui si è fatto ricorso nella ricostruzione dei relativi andamenti sono, in prevalenza, quelli di cassa. Una scelta che — al pari di quanto detto per le entrate — va posta in relazione innanzitutto con la disponibilità di informazioni più aggiornate rispetto ai dati di competenza. Va considerato inoltre che gli andamenti e i risultati dei settori esterni a quello statale assumono rilevanza soprattutto per l'incidenza dei relativi saldi nella formazione del fabbisogno del settore pubblico e del livello di indebitamento, entrambi i quali chiamano in causa prima di tutto l'evoluzione dei flussi di cassa. Nondimeno, quando possibile, si è pure fatto ricorso ai dati di competenza, in termini di impegni e pagamenti, come pure di accertamenti e riscossioni; per offrire un quadro più aderente all'evoluzione dei fenomeni descritti.

Punto di partenza, per avviare un'analisi sulle spese, è costituito dai risultati della gestione di tesoreria sulla quale, come si è già detto, influiscono i saldi del comparto regioni; in altri termini, mentre le entrate regionali assumono rilievo per il peso sul settore statale nel suo complesso, ove costituiscono la posta passiva dei trasferimenti, le spese viceversa vengono in considerazione in quanto, coniugandosi con il complessivo andamento gestionale delle singole realtà locali, producono un saldo attivo o passivo che si riversa sui prelievi maggiori o minori dalla tesoreria influenzando sui relativi saldi e perciò sul fabbisogno del settore statale.

Proprio per ciò, all'analisi delle spese sembra opportuno far precedere un'indagine sui saldi delle gestioni, in relazione ai quali assumono poi specifica significatività gli andamenti dei pagamenti delle regioni.

Come già detto le operazioni di tesoreria delle regioni hanno determinato un riflesso negativo sulla tesoreria per 6.230 miliardi a fronte di un saldo positivo dell'anno precedente pari a 1.253 miliardi (11). L'intento è allora quello di ricostruire le cause della sua formazione, seppure con l'approssimazione consentita dal tipo di analisi.

A) *I risultati delle gestioni sulla base dei dati di cassa*

Si espongono di seguito i dati relativi alle entrate e spese finali di quelle regioni che hanno registrato nell'anno 1992 un saldo negativo. Va precisato a riguardo che i dati cui si fa riferimento sono stati forniti alla Ragioneria Generale dello Stato — IGESPA — da parte delle singole regioni, secondo le modalità e nei tempi fissati dall'art. 30 della legge 468; essi perciò risentono del carattere della provvisorietà che consegue alla loro predisposizione e trasmissione nel corso del mese di febbraio 1993. Inoltre, i dati relativi alle entrate finali possono risentire in certa misura dei criteri, non sempre omogenei, seguiti dalle regioni nel contabilizzare in entrata i trasferimenti loro assegnati. Ciò nonostante, il confronto che segue — pur includendo un margine di approssimazione — non è privo di interesse in quanto espressivo di una tendenza.

Quanto alla ricostruzione dei saldi, il criterio seguito nella presente indagine è stato di depurare entrate e spese dalle poste relative alla accensione e rimborso di prestiti e alle partite di giro, mentre la voce relativa ai prelievi e versamenti in tesoreria è stata sostituita con le risultanze dei conti correnti infruttiferi (conto riassuntivo del Tesoro al 31.12.1992); queste ultime risultanze sono sembrate preferibili per l'unicità del criterio seguito nella relativa contabilizzazione.

11) Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 1993, Ministero del tesoro 26 marzo 1993, pag 80.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Saldi di cassa al netto accensione prestiti e partite di giro - Regioni *

(miliardi)	entrate finali	spese finali	saldo	saldo tesor.
Sicilia	19.025	20.189	- 1.164	- 2.872
Abruzzi	2.157	2.900	- 743	- 341
Sardegna	7.853	7.361	+ 492	- 1330
Emilia R.	8.024	8.260	- 236	- 44
Veneto	8.599	8.959	- 360	- 410
Friuli V. G.	3.519	3.838	- 319	- 242
Calabria	4.478	4.675	- 197	- 299
P. A. Bolzano	2.702	3.066	- 364	- 108
Umbria	1.739	1.933	- 194	- 147
Puglia	7.178	7.056	+ 122	- 395
Lazio	10.600	10.920	- 320	+ 62
Basilicata	1.464	1.487	- 23	- 193
Toscana	6.864	6.683	+ 181	- 373
Molise	794	770	+ 24	- 128
Liguria	3.702	3.701	+ 1	- 54

* Non sono riportate le regioni con saldi negativi inferiori a 50 mld.

Fonte: per entrate e spese finali: RGS - IGESPA; per saldo tesoreria: conto riassuntivo del Tesoro al 31.12.1992.

I dati esposti mostrano come non vi sia costante correlazione fra l'evoluzione delle entrate e delle spese finali, da un lato, e il saldo dei conti di tesoreria, dall'altro; nondimeno, l'andamento fra i due saldi sopra riportati non manca di confermare come la prevalente motivazione sottesa al prelievo delle disponibilità sia rappresentata dall'esistenza di uno squilibrio di cassa cui si ripara mediante utilizzo delle liquidità gicenti presso la tesoreria.

A tale riguardo, va detto che i dati riferiti all'intero comparto regionale consentono di registrare la poca propensione delle regioni a ricorrere alla contrazione di prestiti per necessità di finanziamento, anche allorchè si tratti di dare copertura a disavanzi di fine esercizio. Ed invero, rispetto al limite massimo del 25% stabilito - a preventivo - per le annualità di ammortamento prestiti rispetto alle entrate tributarie iscritte al titolo I del bilancio, i dati di cassa espongono - a consuntivo - pagamenti per interessi complessivamente pari al 6,7% (interessi: 795 miliardi/entrate riscosse sul titolo I: 11.715 miliardi - Fonte RGS - IGESPA). Va anche osservato che l'importo complessivo di accensione prestiti ascende, alla fine del 1992, a 3.522 miliardi; importo, che, se rapportato al complesso delle disponibilità liquide loro intestate presso la tesoreria centrale (22.730 miliardi al 31 dicembre 1992) risulta pari solamente al 15,4%.

Il non coerente andamento dei due saldi, meriterebbe comunque un più mirato approfondimento; una volta censurato da parte della Corte costituzionale qualsiasi intervento da parte del Tesoro che abbia l'effetto di limitare la «piena e pronta disponibilità» delle risorse depositate dalle regioni nei conti correnti di tesoreria (12), il fabbisogno del settore pubblico resta esposto - oltrechè agli andamenti deteriori delle gestioni regionali - alle valutazioni proprie delle singole politiche, in ordine alle quali diviene tanto più necessario - nel comune interesse - instaurare momenti di confronto e di cooperativa convergenza. In altre parole, una volta definitivamente chiarita la sostanziale incontrollabilità dell'andamento dei saldi di tesoreria attraverso operazioni che sempre più appartengono alla sfera di determinazione autonoma delle

12) In questo senso, Corte costituzionale, sentenza 25 marzo- 1° aprile 1993 n. 132, in GU 7 aprile 1993, serie speciale n. 15. Afferma la Corte che è precluso allo Stato di trasformare l'amministrazione dei conti correnti intestati alle regioni presso la tesoreria centrale in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale; pertanto, alle regioni deve essere assicurata la «piena e pronta disponibilità» delle somme di loro pertinenza giacenti nella tesoreria centrale e, per parte sua, il Ministro del Tesoro, detentore dei relativi conti infruttiferi, non ha alcun potere di sindacare la fondatezza e la congruità delle richieste regionali formulate in conformità delle norme sulla tesoreria unica.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regioni, l'esigenza del coordinamento finanziario fra finanza statale e regionale torna ad iscriversi nella dialettica di un rapporto ove le reciproche attese, in coerenza con il messaggio costituzionale (art. 119 cost.), siano maggiormente giocate sul piano delle responsabilità istituzionali proprie di ciascun livello di governo; in questa logica, tanto più assume significato offrire adeguata trasparenza ad una finanza pubblica i cui esiti di fabbisogno si riconnettono non solo alle decisioni delle autorità del Governo centrale ma pure alle autonome responsabilità delle politiche regionali.

B) I risultati del comparto sulla base dei dati di competenza

Va premesso innanzitutto che i risultati finali considerati nella globalità del comparto non sono idonei ad assumere il valore di indicatore riassuntivo delle specifiche realtà gestionali; i singoli squilibri pesano infatti isolatamente sulla finanza pubblica senza ricevere sollievo dagli esiti positivi riscontrabili in altre gestioni. Ciò nonostante, uno sguardo d'insieme non è privo di interesse qualora, non al risultato di un singolo anno, ma ad un trend pluriennale si faccia riferimento. I dati consolidati del settore valgono allora a porre in luce alcune tendenze nei comportamenti, utilizzabili per rendere più coerenti le stime in sede previsionale, come pure ad evidenziare carenze a livello di disciplina legislativa. Del resto gli stessi dati di cassa, offerti nelle pagine precedenti, assumono maggiore significatività qualora siano posti a raffronto con i risultati di competenza e con gli andamenti nella gestione dei residui; e poichè non si dispone di un'informazione adeguata riferibile a tutte le regioni, è necessario far riferimento al dato consolidato riportato nella relazione sulla situazione economica del paese. È sembrato corretto, al fine considerato, ricomporre il dato relativo alle entrate/spese finali con quello relativo alla situazione dei residui attivi e passivi; in tal modo — pur con l'accennata approssimazione — è possibile seguire meglio il meccanismo frequentemente utilizzato per coniugare il pareggio dei bilanci con l'esistenza di una spesa in disavanzo.

La tabella che segue espone (13), separatamente per le regioni ordinarie e speciali, i dati del quadriennio 1988-1991 (non sono disponibili quelli del 1992):

Regioni ordinarie — Entrate/spese finali e situazione residui

(miliardi)	1988	1989	1990	1991
A) Accertamenti *	71.325	79.863	88.632	98.541
— correnti	58.259	66.046	72.090	85.734
— conto capitale	13.066	13.817	16.542	12.807
B) Impegni *	71.837	83.117	91.045	104.664
— correnti	59.989	67.009	74.669	87.676
— conto capitale	11.847	16.108	16.376	16.988
Saldo	-512	-3254	-2413	-6123
Residui attivi al 31.12	28.566	30.976	38.449	40.996
Residui passivi al 31.12	18.209	23.810	28.701	32.089
Saldo residui	10.357	7.166	9.748	8.907
Accensione prestiti	2.355	1.603	4.177	3.044
Rimborso prestiti	442	299	465	732

* Al netto accensione e rimborso prestiti.

Fonte: Rel. Gen. sulla Situazione economica del Paese (Anno 1992);

13) La presente tabella è un modo per ricostruire in termini aggregati di comparto un risultato sostanzialmente corrispondente al risultato di amministrazione. Come esposto nel testo, di risultato di amministrazione, in senso tecnico, è lecito parlare solo con riferimento a singole gestioni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I suesposti dati consentono le seguenti considerazioni:

– il saldo entrate/spese finali evolve in senso deterioro nel periodo considerato ed espone al termine del quadriennio un peggioramento di oltre 5.500 miliardi rispetto all'anno iniziale ('88);

– è nel saldo dei residui che trova riequilibrio contabile la divaricazione fra entrate e spese di competenza;

– quanto a questi, l'elevato importo che in ogni esercizio viene eliminato desta non poca preoccupazione; ed invero, se per quelli passivi (-3.467, -1.250, -3.773, -6.121) occorre tener conto dell'istituto della perenzione (la quale tuttavia non elimina la causa giuridica del credito), quelli attivi, viceversa, lasciano supporre una sovrastima intesa a bilanciare le poste passive di una spesa i cui meccanismi non sono compatibili con le risorse disponibili (-1.996, -11.64, -1.187, -5.732);

– il ricorso all'accensione prestiti è assai più consistente nel biennio '90-'91, rispetto a quello precedente: nel corso degli ultimi due esercizi, gli accertamenti a tale titolo sono pari complessivamente a oltre 7.000 miliardi (3.959 mld nei due anni precedenti), mentre i dati di cassa sopra riportati confermano per il 1992 riscossioni di oltre 3.500 miliardi; ciò sta a significare che le regioni tendono a rivolgersi al credito sotto la spinta di squilibri sin qui ricomposti nelle pieghe di una formale rappresentazione contabile.

Il confronto con le regioni ad autonomia speciale, certamente favorite sul piano dei trasferimenti di risorse, serve a confortare le suesposte osservazioni.

La tabella che segue ne è dimostrazione:

Regioni a statuto speciale – Entrate/spese finali – situazione residui

(miliardi)	1988	1989	1990	1991
A) Accertamenti *				
– correnti	28.394	33.495	33.716	37.387
– c. capitale	22.773	27.756	29.228	32.331
B) Impegni *	5.621	5.738	4.488	5.055
– correnti	31.635	34.895	38.726	43.478
– c. capitale	17.296	19.595	23.314	25.910
Saldo	14.339	15.299	15.412	17.568
Saldo	-3.241	-1.400	-5.010	-6.092
Residui attivi al 31.12	24.182	31.399	33.058	30.226
Residui passivi al 31.12	22.126	24.704	27.173	28.310
Saldo	2.056	6.695	5.885	1.916
Accensione prestiti	767	1.327	860	3.713
Rimborso prestiti	575	403	988	145

* Al netto accensione e rimborso prestiti.

– Fonte dati: Rel. Gen. Situazione economica del Paese (Anno 1992);

Anche per le regioni a statuto speciale il disavanzo fra entrate e spese finali supera nel 1991 i 6.000 miliardi; a compensarlo contabilmente, in ciascuno degli esercizi considerati, ha contribuito il saldo attivo dei residui. Va notato a riguardo come, a differenza di quelle ordinarie, le regioni ad autonomia speciale espongono tuttavia una eliminazione di residui attivi di gran lunga inferiore nei primi tre anni considerati e, nel 1991, un riaccertamento attivo. Il che attribuisce al saldo maggiore attendibilità. Resta il fatto di un ricorso all'indebitamento che ascende nel 1991 a oltre 3.000 miliardi, ma va anche osservato come i dati di cassa relativi al 1992 (i soli disponibili) evidenzino come il ricorso al credito sia da attribuire principalmente alla P.A. di Trento che nel '92 ha riscosso a tale titolo 1.972 miliardi, ma nello stesso esercizio ne ha rimborsati oltre 1.800. Insomma, per le regioni a statuto speciale esistono sufficienti indicazioni convergenti nel confermare una situazione finanziaria che depone nel senso di un più ampio margine di manovrabilità di bilancio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

C) Il risultato di amministrazione: due casi a confronto

Nel quadro dell'analisi sui risultati, particolare segnalazione meritano alcune situazioni specifiche; esse valgono a confermare o a rendere più evidenti le osservazioni generali sin qui esposte e d'altra parte servono a far luce su aspetti e difficoltà ricollegabili a singole realtà locali. Va pure notato come, una volta abbandonata la logica dell'esame di comparto, il risultato finale può essere contabilmente ricomposto nei termini più appropriati di risultato di amministrazione.

Ca) Segue: il risultato di amministrazione della regione Puglia

Sulla base dei rendiconti approvati con le leggi regionali 15 marzo 1990 n. 8, 3 luglio 1991 n. 7, 23 giugno 1992 n. 11 (14), la situazione di amministrazione della regione risulta la seguente:

Regione Puglia – Risultato d'amministrazione '88-'89-'90 (miliardi)

	Competenza	Residui	Totale	Saldi
Riscossioni	9.564	796	10.360	
Pagamenti	9.141	1.218	10.359	
		Saldo – Fondo cassa		+ 1
Residui attivi	1.167	1.416	2.583	
Residui passivi	1.876	707	2.583	
		Saldo		–
Risultato di amministrazione 1988				+ 1
Riscossioni	11.882	1.216	13.098	
Pagamenti	11.410	1.688	13.098	
		Saldo – Fondo cassa (+ 1)		+ 1
Residui attivi	2.487	1.049	3.536	
Residui passivi	2.603	732	3.335	
		Saldo		+ 201
Risultato di amministrazione 1989				+ 202
Economie fondi a destinazione vincolata reiscritte Bil. '90				–569
Risultato effettivo 1989				–367
Riscossioni	12.773	927	13.699	
Pagamenti	12.653	1.016	13.669	
		Saldo + Fondo cassa (+ 1)		+ 31
Residui attivi	2.675	2.549	5.225	
Residui passivi	3.816	2.115	5.931	
		Saldo		–706
Risultato di amministrazione 1990				–675

Fonte: rendiconti generali regione Puglia, esercizi finanziari 1988, 1989, 1990.

Le suesposte risultanze sono state puntualmente ricostruite dall'amministrazione regionale in occasione dell'approvazione dei rendiconti 1989 e 1990.

Va detto a riguardo come sin dal 1991 sia emersa presso gli uffici regionali la consapevolezza di una difficile situazione finanziaria originata in passato dall'erronea previsione di entrate rivelatesi insussistenti, ma sulla cui base nei decorsi esercizi era stato costruito l'equilibrio della gestione e impostati i relativi bilanci.

14) Tali leggi sono rispettivamente pubblicate in: BURP 9 aprile 1990, supplemento n. 68; 26 luglio 1991, supplemento n. 142; 29 giugno 1992, serie straordinaria n. 125.

Tale situazione, di cui si ha traccia nei documenti ufficiali della regione, trova del resto conferma nelle risultanze a suo tempo acquisite e utilizzate da questa Corte, in occasione dei referti resi e allegati alla parifica dei rendiconti generali dello Stato 1989 e 1990. I dati allora esposti (15) erano stati forniti (nel marzo 1990) ad avvenuta chiusura dell'esercizio '89 ed evidenziavano risultati non coerenti nell'andamento dei residui attivi il cui ammontare, seppure non ancora confortato dall'approvazione del rendiconto, era più che doppio rispetto all'anno precedente (6.914 mld, rispetto a 2.583 mld). La documentazione recentemente trasmessa dalla regione, a seguito di richiesta da parte di questa Corte, è valsa a far luce sul riscontrato non coerente andamento gestionale consentendone la seguente ricostruzione.

La regione Puglia versa in gravi difficoltà finanziarie. Esse sono riconducibili ad un duplice ordine di motivi: il primo riguarda erogazioni e spese autonome della regione sostenute con entrate a destinazione vincolata, con conseguente esposizione della regione per spese di corrispondente importo cui è comunque tenuta a far fronte; il secondo va individuato nelle obbligazioni assunte fuori da formali impegni, con la conseguente non copertura delle stesse ed esposizione debitoria. Va aggiunto altresì che al pari di altre regioni anche la Puglia, nella costruzione del bilancio, non ha tenuto adeguato conto dei limiti di copertura imposti e collegati alle necessità della perenzione, il cui computo tanto più diviene obbligatorio e da condursi secondo stime esaustive, per quanto gli andamenti della gestione depongano per un'insufficiente grado di tenuta degli obiettivi di equilibrio.

Tale complessiva situazione, per stare ai documenti trasmessi dalla regione, ha determinato una esposizione debitoria non coperta da mezzi di bilancio; di qui, l'avvio di un piano di risanamento che ha coinvolto per le necessarie intese le stesse autorità di Governo e in particolare il Ministero del tesoro.

Così, il 23 giugno 1992 con legge regionale n. 12 è stato approvato il piano di risanamento dello squilibrio accertato al 31 dicembre 1990. Esso, sia con riferimento ai disavanzi finanziari 1989 e 1990, sia con riguardo all'ammontare delle esposizioni debitorie è stato definito in 1.429 miliardi, per far fronte al quale è programmata la contrazione di mutui a lungo termine nel triennio 1992-1994, in relazione ai quali ci si è avvalsi della deroga prevista dall'art. 23 del dl 20 gennaio 1992 n. 11, che a seguito di successive reiterazioni è confluita nell'art. 20 del dl 18 gennaio 1993 n. 8, convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n. 68.

Di conseguenza nei rispettivi stati di previsione del bilancio 1992 sono state iscritte: a) la spesa di 350 mld per quota di disavanzo esercizi '89-'90 e di 150 mld per passività pregresse; b) l'entrata di 500 mld da reperirsi con mutuo quindicennale con onere a carico dei bilanci regionali '93 e successivi, la cui copertura è assicurata mediante vincolo sulle quote annuali regionali del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1970, specularmente corrispondente alle delegazioni di pagamento rilasciate al ministero del Tesoro. I mutui a ripiano non risultano tuttavia ancora assunti.

A fronte di tale programma di risanamento, resta l'incertezza di una situazione finanziaria non ancora pervenuta a totale emersione, per quanto non chiariti sono gli andamenti e i risultati di bilancio degli enti strumentali regionali, in particolare l'ente di sviluppo agricolo, cui fra l'altro va imputata l'inadempienza nella resa dei relativi rendiconti.

Una diagnosi, pur di prima approssimazione, non può sottrarsi dal notare come un indizio di allarme fosse già nell'avviso di questa Corte con riguardo all'andamento non coerente dei residui 1989. È vero essi sono stati rideterminati con l'approvazione del relativo rendiconto. Resta il fatto che nel marzo 1990 il dato residui attivi comunicato alla Corte era superiore di oltre 3000 miliardi rispetto a quello poi definitivamente accertato con la legge di approvazione del rendiconto. Va pure notato che sulla base di tale importo è avvenuta la costruzione del bilancio 1990, le cui risultanze effettive hanno registrato — ma solo successivamente — l'insussistenza di tale aspettativa di entrata.

15) Li si vedano nella relazione sul rendiconto generale Stato esercizio 1989, in allegato al capitolo XIII, pag. 332.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per altro verso, occorre considerare come i prossimi bilanci subiranno l'aggravio di oneri per gli interessi sui mutui a ripiano, mentre sul versante delle entrate la decurtazione del fondo di cui all'art. 8, legge 281 del 1970 ridurrà ulteriormente i margini di manovrabilità del bilancio. La regione ha già deliberato l'applicazione, nella misura massima consentita delle aliquote sull'imposta sul gas metano e dell'addizionale all'imposta di trascrizione (leggi regionali: 24 giugno 1992 n. 13 e n. 14).

I risultati attesi non potranno tuttavia prescindere da una severa politica di contenimento della spesa, sulla quale dovrà misurarsi l'impegno responsabile dell'amministrazione.

b) Segue: il risultato di amministrazione della regione Calabria

Diversa la situazione gestionale della regione Calabria. Va detto a riguardo che in tutti gli esercizi considerati la gestione chiude con un dichiarato (16) avanzo di amministrazione, che - tenuto conto dei residui perenti - assume il valore effettivo di 1.714 miliardi (per l'88), 2.020 miliardi (per l'89), 3.252 (per il '90), 3805 (per il '91), 4.208 miliardi (per il '92). Tuttavia, anche qui, è la gestione dei residui che desta non poche perplessità.

Il saldo residui è positivo per importi ragguardevoli: 4.090 miliardi a chiusura dell'esercizio 1992; oltre 2.000 miliardi in quelli precedenti. Le riscossioni sui residui, sommandosi a quelle per competenza, espongono continuità nelle riprese dei resti; ma allora - a fronte della progressiva divaricazione fra riscossioni e pagamenti della gestione di competenza e della gestione residui - quel che non risulta coerente è l'andamento di questi ultimi che evolvono ad un ritmo assai inferiore rispetto alla disponibilità di risorse. Ciò sta ad indicare una limitata capacità della regione nell'impiego dei fondi ad essa assegnati a fini di investimento e di sviluppo. I seguenti dati relativi agli esercizi 1991 e 1992 confermano tali considerazioni e consentono ulteriori valutazioni:

Regione Calabria: gestione di competenza (miliardi)

Entrate	1991	1992
a) accertamenti	10.016	9359
b) riscossioni	8.455	8.069
b) / a) %	84,4%	86,2%
Spese		
a) impegni	10.310	9.823
b) pagamenti	9.273	8.517
b) / a) %	89,9%	86,7%
Residui attivi		
a) previsioni iniz.	5.621	5.641
b) eliminazioni	-35	-25
c) riscossioni	1.543	936
c) / a) - b) %	27,6%	16,6%
Residui passivi		
a) stanziamento iniz.	2.413	1.894
b) eliminati per economie	-20	-11
c) pagamenti	710	508
c) / a) - b) %	29,6%	26,9%
d) perenti	826	802

Fonte: regione Calabria.

16) I dati sono provvisori, non essendo stati ancora approvati i relativi rendiconti.

a) relativamente alle entrate:

– la dinamica delle riscossioni rispetto agli accertamenti evolve diversamente per la competenza e per i residui: la percentuale di riscossione nei due esercizi è, rispettivamente, pari: all'84,4% e all'86,2% per la competenza; al 29,6% e al 26,9% per i residui;

– la modesta percentuale di riscossioni sui residui va posta in relazione con il rilevante peso che assumono nelle poste di bilancio le assegnazioni ex lege n. 64 del 1986 e quelle relative ai cosiddetti «piani operativi» del Quadro Comunitario di Sostegno, entrambe le quali sono caratterizzate da adempimenti procedurali e progettuali che esigono capacità di iniziativa ed efficienza operativa, tanto più necessarie in ragione del carattere vincolante delle relative attribuzioni (17);

b) relativamente alle spese:

– i pagamenti complessivi, nei due esercizi, corrispondono rispettivamente all' 89,9% e all'86,7% degli impegni di competenza;

– assai diverso l'andamento dei pagamenti sui residui, pari, nei due esercizi, al 29,6% e al 26,9%.

In conclusione, le risorse complessivamente non utilizzate nei due esercizi ammontano a 5.604 miliardi per il '91 e 5.969 miliardi per il '92; nella composizione di tali importi, assumono determinante influenza e peso gli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti applicati al bilancio e pari rispettivamente a 3.252 e 3.805 miliardi. Essi, ai sensi dell'art. 16 della legge regionale di contabilità, sono stati iscritti in entrata nei bilanci annuali 1991 e 1992 e costituiscono in gran parte (oltre il 75% per il '91 e il 60% per il '92) la risultante contabile di spese non impegnate ma finanziate dal settore statale con assegnazioni a destinazione vincolata; ugualmente vincolata è poi la quota dell'avanzo corrispondente a residui passivi perenti reiscritti nei due bilanci fra le spese di competenza (rispettivamente: oltre il 20% e il 36%). In realtà, come si vede, la quota di avanzo liberamente disponibile da parte della regione è ben poca cosa, mentre segnale non positivo sta nell'elevato scarto percentuale del rapporto impegni/pagamenti e accertamenti/riscossioni del conto competenza rispetto al conto residui. Esso, del resto, è conseguenza del maggior peso che nell'ambito della gestione di competenza assumono le spese correnti, mentre quelle in conto capitale hanno prevalente incidenza nella gestione dei residui. Un segnale evidente della limitata capacità di acquisizione/utilizzazione di risorse provenienti da trasferimenti nazionali e comunitari e da connettere con l'insufficiente capacità di elaborazione programmatico-progettuale nella realizzazione degli interventi. La bassa percentuale di smaltimento di residui passivi viene pertanto a rappresentare un importante indicatore da utilizzare nella misurazione e valutazione della capacità di spesa e dell'efficienza operativa della regione rispetto alle finalità e agli obiettivi di sviluppo istituzionalmente assegnati. Valga, in termini di confronto, il diverso andamento percentuale riscontrabile in altre regioni: Liguria (1991) 49,1%, Marche (1991) 47,6%, Lazio (1991) 39,4%, Emilia R. (1991) 32,2%, Umbria (1990) 33,6%, Lombardia (1990) 47,1%, Toscana (1989) 35,6%, Veneto (1989) 47,4%.

4.4 Analisi economica della spesa regionale

Con riguardo al comparto regionale nel suo complesso, ulteriori valutazioni sugli andamenti gestionali possono trarsi mediante l'analisi economica delle spese; per avere, cioè, qualche notizia in più su uno dei termini che contribuiscono alla formazione del saldo finale.

A) Nell'ambito delle *spese correnti* può utilmente farsi ricorso ai dati di cassa, i soli riferibili all'esercizio 1992 e completi per l'universo delle regioni.

17) Va osservato a riguardo che per i progetti regionali di sviluppo, nell'ambito dei programmi triennali di intervento nel mezzogiorno, è stata assegnata alla regione Calabria, nel periodo 1988-1991, la somma complessiva di 1.169 miliardi; nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno sono stati approvati dalla CEE programmi comunitari relativi al quadriennio 1990-1993 per l'importo di 1.132 miliardi così suddivisi: 49 miliardi per il programma operativo monofondo «obiettivo 5a» (agricoltura, forestazione, spazio verde, valorizzazione produzione agricola), 221 miliardi per il programma operativo monofondo «obiettivo 3 e 4» (formazione professionale), 862 miliardi per il programma operativo plurifondo «obiettivo 1» (sviluppo e adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo).

Inoltre, sempre nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno, la CEE ha approvato il programma integrato mediterraneo (PIM) della Calabria che comporta, nel quadriennio 1989-1992, un investimento complessivo di 446 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si espongono di seguito le principali voci di spesa corrente:

Regioni – Pagamenti correnti : principali voci (miliardi)

	1990	1991	Var. %	1992	Var. %
Pagamenti correnti	93.650	110.240	17,7	111.770	1,3
al netto trasf. u.s.l.	23.980	25.020	4,3	27.870	11,4
– personale	5.080	5.710	12,4	5.550	-2,8
– acquisto B & S	3.250	3.670	12,9	3.880	5,7
– trasferimenti	14.310	15.320	7,0	16.696	8,9
(netti a u.s.l.)	(69.670)	(84.220)	20,9	(83.900)	-0,3
comuni e province	4.210	4.270	1,4	4.510	5,6
imprese	1.470	2.000	36,1	2.000	0
famiglie, ist. sociali	2.474	2.649	7,1	3.411	29,1
– interessi	350	470	34,3	620	31,9
– altri pagamenti	990	850		980	

Fonte: Relazione di cassa al 31.12.1990/1991/1992.

I dati esposti, pur con i limiti di un consolidamento che non vale a compensare, con riferimento a ciascuna delle voci indicate, gli esiti positivi e negativi riferibili alle singole gestioni, non mancano tuttavia di offrire spunti di riflessione sufficientemente significativi.

Va notato infatti che:

– i trasferimenti delle regioni ad altri enti e soggetti pubblici e/o privati conservano, rispetto al totale della spesa corrente, un andamento crescente in termini percentuali a causa dell'influenza che su questa voce continuano ad esercitare i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali (+ 29,1% rispetto al 1991; + 37,8% nel biennio);

– assai più modesto l'incremento percentuale dei trasferimenti a favore di comuni e province (+ 5,6%);

– i trasferimenti alle imprese mantengono nel 1992 l'andamento dell'esercizio precedente, consolidando l'incremento in quell'anno conseguito;

– nei tre esercizi considerati, la spesa per il personale (in servizio e in quiescenza) pesa percentualmente sulla spesa corrente (al netto dei trasferimenti alle u.s.l.) per il 20,8%, 22,8%, 19,9%; va notato comunque che la sola Sicilia registra nel 1992 erogazioni al personale per 1448 miliardi, percentualmente pari al 26% del totale regionale (1418/5550 miliardi).

A fronte di questi risultati complessivi, si segnalano andamenti disomogenei nelle singole realtà regionali, evidenziati dall'elenco che segue ove, con riferimento all'anno 1992, sono riportate per ogni regione le percentuali di erogazioni al personale in rapporto alla spesa corrente (al netto dei trasferimenti alle u.s.l.), con ulteriore distizione fra aree geografiche e fra regioni ordinarie e speciali.

Erogazioni al personale/spesa corrente % – Regioni

NORD		CENTRO		SUD		REGIONI PROVINCE AUTON.	
Piemonte	10,9%	Toscana	22,1%	Abruzzo	23,1%	Friuli V. G.	25,4%
Lombardia	12,2%	Umbria	24,7%	Molise	29,2	V. d'Aosta	31,4%
Liguria	9,9%	Marche	27,2%	Campania	22,3%	Trentino A. A.	30,5%
Veneto	8,9%	Lazio	12,8%	Puglia	14,4%	P. A. Trento	25,6%
Emilia R.	19,8%			Basilicata	24,7%	P. A. Bolzano	33,9%
				Calabria	36,7%	Sardegna	16,4%
						Sicilia	22,4%
Nord %	12,3%	Centro %	21,7%	Sud %	23,4%	Speciali	26,5%

Fonte: elaborazione su dati forniti rag. gen. -IGESPA-

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati riassunti nella tabella che precede consentono le seguenti osservazioni:

– il costo del personale delle regioni e province ad autonomia speciale pesa sulla spesa corrente in percentuale più che doppia rispetto alle regioni ordinarie del Nord, ma comunque è percentualmente superiore anche nel raffronto con le regioni del Centro e del Sud;

– le regioni del Nord registrano una spesa di personale inferiore a quella delle altre aree geografiche e, rispetto al Sud, la relativa percentuale è quasi la metà;

– ai primi posti della graduatoria, inversa quanto a peso sulla spesa corrente, si collocano le regioni Veneto (8,9%), Liguria (9,9%), Piemonte (10,9%) e Lombardia (10,2%);

– fra le regioni ordinarie, gli ultimi posti della graduatoria sono occupati dalla Calabria (36,7%), Molise (29,2%), Marche (27,2%);

– fra le regioni e province ad autonomia speciale il maggior costo di personale è della P.A. di Bolzano (33,9%), seguita dalla Valle d'Aosta (31,4%) e dal Trentino A.A. (30,5%); il costo più basso è della Sardegna.

Per quanto riguarda poi i trasferimenti alle famiglie e alle imprese, i pagamenti regionali 1992, rispettivamente pari a 3.411 e 2.000 miliardi, hanno influito sulla composizione della spesa corrente (al netto dei trasferimenti alle u.s.l.) nella percentuale del 12,2% e del 7,1%.

Situazione del tutto particolare è quella della regione Sicilia che ha erogato nel 1992 a famiglie e ad istituzioni sociali 1.253 miliardi, somma questa che rappresenta percentualmente il 36,7% dell'intero importo erogato a tale titolo dalle regioni ordinarie e speciali (1.253/3.411 miliardi). Nella graduatoria – ma con elevato distacco – seguono le regioni: Puglia (395 mld.), Lombardia (292 mld.), P.A. Trento (255 mld.), P.A. Bolzano (218 mld.), Veneto (169 mld.), Piemonte (157 mld.), Sardegna (139 mld.); le altre regioni, espongono importi tutti inferiori ai 100 miliardi.

Nei trasferimenti alle imprese è sempre la Sicilia a collocarsi al primo posto con 835 miliardi, pari al 41% del totale regionale (831/2.000 mld.); seguono, anche qui a distanza, la Puglia con 298 miliardi (14,4%), il Veneto con 144 miliardi, la Lombardia con 102 miliardi; le altre regioni tutte con importi inferiori ai 100 miliardi.

B) La seguente tabella riassume in alcune voci principali le erogazioni in *conto capitale* del comparto regionale, relativamente al triennio 1990-1992:

Regioni – pagamenti di capitale – Principali voci (miliardi)					
	1990	1991	var. %	1992	var. %
a) Investimenti diretti.	4.630	5.040		4.900	
b) Trasferimenti.	15.840	15.910		16.200	
– a comuni e prov.	3.820	2.820		3.390	
– a u.s.l.	2.920	2.120		1.600	
– aziende pub. serv.	580	650		430	
– ad enti del s.p.a.	1.890	3.150		3.160	
– a imprese	4.990	5.620		5.790	
– famiglie, ist. soc.	1.640	1.550		1.830	
a) + b) Totale	20.470	20.950		21.100	

Fonte: Relazioni di cassa al 31.12.1990/ 1991/1992

con riferimento alle quali va notato che:

– sul totale dei pagamenti di capitali la voce di maggior peso è rappresentata in ciascuno dei tre anni dai trasferimenti alle imprese (24,3% – 26,8% – 27,4%), percentualmente superiori ai trasferimenti a favore dei comuni e delle province (18,6% – 13,4% – 16,0%);

– anche sulla spesa in conto capitale notevole incidenza hanno i pagamenti alle famiglie e agli enti del settore pubblico: 5020 e 8200 miliardi nel triennio ed un peso percentuale con riferimento ai tre esercizi considerati del 7,6% e del 13,1%;

– i pagamenti alle imprese, alle famiglie, agli enti regionali e del settore pubblico hanno rappresentato globalmente nel triennio il 62,4% dei trasferimenti di capitali, a fronte del 19% erogato a favore di comuni e province.

I suesposti dati – con salvezza delle disomogeneità regionali, comunque non eccessive – depongono nel senso di un modello di attività che tende a far leva più sugli enti regionali e le imprese che non a puntare con decisione su una funzione propositiva nei confronti delle amministrazioni locali.

È, questo, un aspetto da non sottovalutare.

Più volte e giustamente, le regioni hanno rivendicato garanzia e rispetto del ruolo loro assegnato in costituzione nei confronti degli enti territoriali minori, giustificato dalle esigenze di raccordo funzionale e di coordinamento programmatico che nel livello regionale deve trovare coerente cerniera. Del resto, lo stesso orientamento della Corte costituzionale, anche di recente, è stato esplicito nella riaffermazione di tale ruolo, neppure intaccato dai principi contenuti nella legge n. 142 del 1990, i quali – questo l'avviso del giudice delle leggi – sono viceversa da interpretare nel senso di una necessaria subordinazione delle competenze di programmazione e pianificazione riservate agli altri livelli di governo (18).

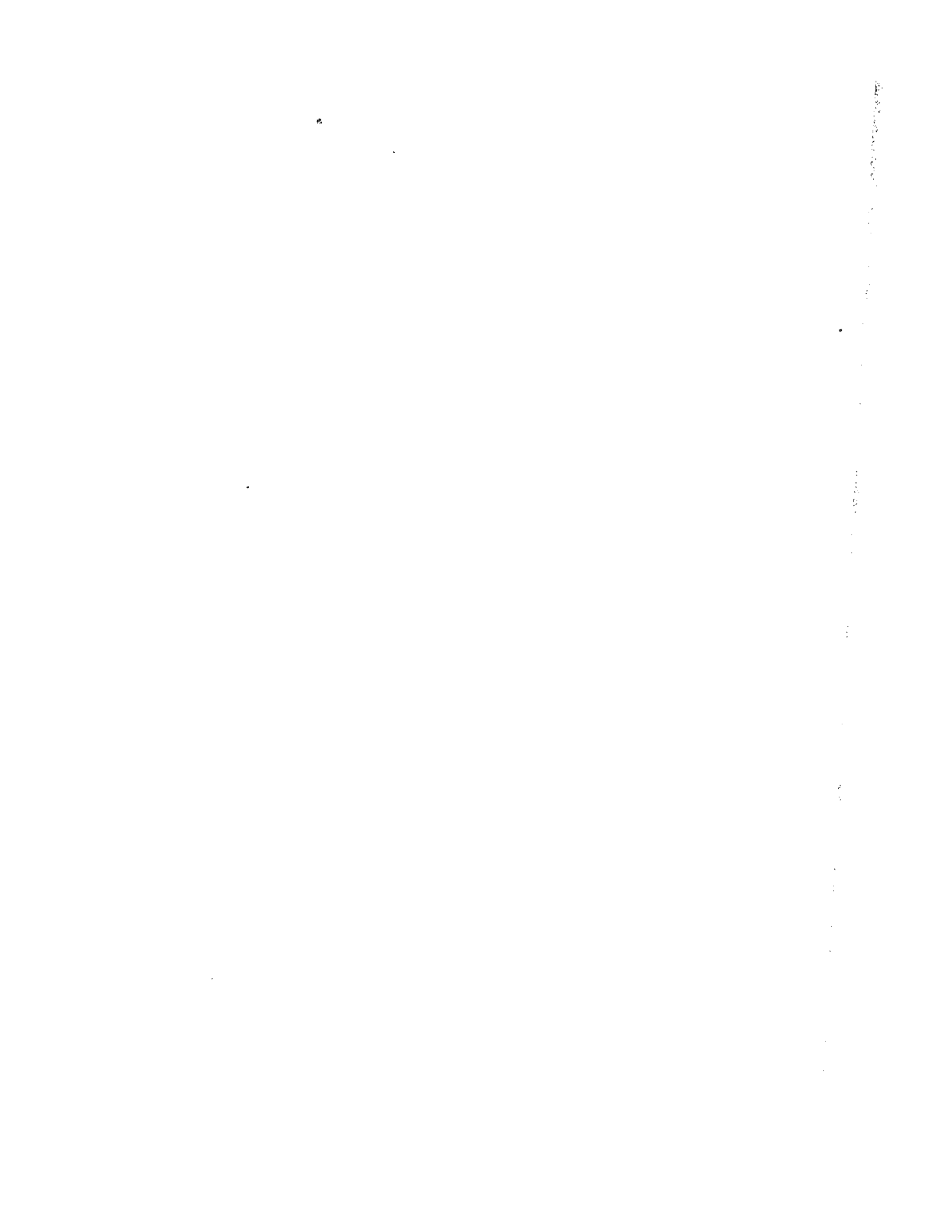
Un quadro, che tuttavia esige di coniugarsi con altrettanta responsabilità propulsiva e di incentivazione dell'intero sistema delle autonomie locali, nel cui maggiore avvalimento si iscrivono altrettanti momenti di controllo da parte delle regioni intesi a misurare efficiente operatività nel raggiungimento di risultati per l'ottimizzazione delle risorse. Il rischio, da evitare, è che la più spiccata centralità da riservare al livello regionale non sappia tradursi, allo stesso tempo, in altrettanta coesione di attività e responsabilità per attrarre in un medesimo circuito di realizzazioni e positivi esiti le stesse amministrazioni locali, altrimenti emarginate ed estraniare da quella circolarità istituzionale che esige una ricomposizione più cooperante ma, pure, più coesa per far centro sul livello regionale.

Naturalmente, le predette riflessioni scontano una fluidità di rapporti che presuppone la partecipazione delle regioni ai momenti e nelle sedi di definizione della programmazione economico-finanziaria nazionale.

La legge 14 giugno 1990 n. 158 ha, in realtà, individuato un momento di partecipazione delle regioni alla manovra annuale di finanza pubblica; il fatto è che la relativa consultazione della Conferenza è prevista solo sul d.d.l. finanziaria, cioè per la fase attuativa e non per quella precedente, di impostazione e definizione della manovra stessa. Sotto questo profilo, non può sorprendere il parere negativo espresso dalle regioni sulla finanziaria 1992; se questa non è che un momento attuativo di politiche di spesa già definite, se l'obiettivo già fissato è il contenimento dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale, il momento prescelto per la consultazione regionale (d.d.l. finanziaria) offre in realtà poco margine ad un responsabile coinvolgimento sulle principali scelte strategiche, con ciò alimentando il sistema deteriore delle pressioni rivendicative nell'ambito di una contrattazione priva di coinvolgimento autenticamente collaborativo.

Del resto neppure è giusto trascurare quanto poco appropriata alla costruzione di rapporti cooperanti sia la perdurante inosservanza nel dar seguito di attuazione all'art. 3 della legge n. 158 del 1990, in ordine alla «quota variabile» del fondo di sviluppo destinata a contenere tutti gli stanziamenti del bilancio dello Stato concernenti gli investimenti previsti da leggi di settore. L'intento legislativo era quello di affrancare le regioni dalla prassi giocata sulla riduttiva dialettica assessorati-ministeri di spesa; ma, allora è più che mai urgente mettere subito «a regime» questa nuova regola per rilanciare la politica degli investimenti regionali restituendola ad una logica e ad un metodo di autentica programmazione capace di suscitare una dialettica istituzionale di più ampio respiro.

18) Il riferimento è a Corte costituzionale: sentenza 11-15 luglio 1991 n. 343; la si legge in *Consiglio di Stato* 1991, n. 7-8, pag. 1264.



CAPITOLO XV

FINANZA LOCALE

Sommario: — Premessa

1. Considerazioni generali.

2. I trasferimenti statali agli enti locali: 2.1 *Le assegnazioni legislative*; 2.2 *I dati di consuntivo.*

3. La gestione di cassa: 3.1 *Analisi della entrate*; 3.2 *Analisi della spesa.*

4. Manovra finanziaria: 4.1 *Entrata*; 4.2 *Spesa*; 4.3 *La legge delega n. 421 del 1992*; 4.4 *Il decreto legislativo n. 504 del 1992*; 4.5 *Effetti finanziari della legge delega e del decreto delegato sul bilancio statale*; 4.5.1; 4.5.2.

5. Quadro normativo.

6. Le aziende municipalizzate. 6.1 *Il trasporto locale.*

7. Situazione deficitaria degli enti locali. 7.1 *Le dismissioni patrimoniali.*

Premessa

La presente esposizione prende in esame la situazione della finanza locale con particolare riferimento ai trasferimenti dal bilancio statale verso i bilanci degli enti locali. La valutazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa rientra, invece, nella specifica competenza della Sezione Enti Locali istituita con legge n. 51 del 1982.

I dati utilizzati nel capitolo provengono dai rendiconti generali dello Stato per quanto riguarda i trasferimenti statali, dalla Relazione sulla situazione economica del Paese per quanto attiene ai flussi di cassa degli enti locali e ai risultati economici delle aziende municipalizzate, dalla Ragioneria generale dello Stato in ordine all'indebitamento degli enti e dal Ministero dell'interno per tutto il resto.

1. Considerazioni generali

Quello della finanza locale è sempre stato uno dei settori più inadeguati del nostro sistema per il quale, infatti, è, da tempo, preannunciata e, sempre più urgentemente attesa, una legge organica di riforma, (1) che preveda, anche, il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

1) Con la riforma fiscale del 1972 furono soppressi i principali tributi locali e attribuita a Comuni e Province un'aliquota del gettito ILOR e ai soli Comuni l'intero gettito INVIM e istituito apposito fondo presso il Ministero delle finanze destinato al proporzionale risanamento dei bilanci comunali e provinciali.

Tali entrate sono, però, ben presto risultate inadeguate rispetto alle esigenze della finanza locale per cui si è determinata una incontrollata crescita dell'indebitamento cui ha fatto seguito il ricorso a mutui per la copertura dei disavanzi economici e delle perdite delle aziende locali erogatrici di pubblici servizi.

Per tamponare la situazione deficitaria degli enti locali sin dal 1977 si è iniziato a emanare provvedimenti urgenti di carattere straordinario e temporaneo che si sono, via via, trasformati in strumenti ordinari annuali di regolazione di tutti i flussi finanziari locali.

Con la legge n. 43 del 1978 e successive venne stabilito l'obbligo di chiusura in pareggio dei bilanci degli enti locali e l'assunzione da parte dello Stato del finanziamento dei mutui per ripianare i disavanzi.

I provvedimenti legislativi immediatamente successivi hanno, sostanzialmente, ricalcato la logica delle precedenti disposizioni di legge. Attraverso il DPR 19 giugno 1979, n. 421 si è provveduto a raccordare il sistema finanziario e contabile locale con quello dello Stato.

In seguito, pur riaffermando il carattere derivato della finanza locale, sono intervenuti vari provvedimenti legislativi volti ad attribuire, direttamente, agli enti locali uno spazio di autonomia impositiva (diritti per lo smaltimento delle acque reflue: art. 16 ss. legge n. 319 del 1976; contributi per il rilascio delle concessioni edilizie: art. 3 legge n. 10 del 1977; tassa sulle concessioni: art. 8 DL n. 702 del 1978; facoltà di istituire per il 1981 una addizionale su taluni tributi e tasse: legge n. 153 del 1981 di conversione del decreto-legge n. 38 del 1981; introduzione per il 1983 della sovrimposta comunale sul reddito da fabbricati (SOCOF): legge n. 131 del 1983, di conversione del decreto-legge n. 55 del 1983).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La difficile situazione in cui versa la finanza locale e la mancanza di un quadro legislativo di riferimento hanno concorso a rendere sempre più complessa la programmazione dell'attività degli enti locali e la relativa gestione così da non consentire una corretta programmazione e ripartizione delle risorse.

Non ha, certamente, contribuito a migliorare la delineata situazione il ricorso annuale alla decretazione di urgenza (2) attraverso la quale, negli ultimi anni, si è, continuativamente, provveduto ad assicurare agli enti locali la disponibilità delle risorse sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato.

La pedissequa reiterazione dei decreti legge recanti norme sulla finanza locale che si sono, periodicamente, succeduti alle relative scadenze, difatti, risulta provocata dalla perdurante carenza di una legislazione quadro.

In relazione al contenuto va, anche, aggiunto che il più delle volte tali decreti recano una pluralità di disposizioni spesso attinenti a questioni che non richiedono di essere affrontate attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza ma tramite gli ordinari provvedimenti legislativi.

Nè il fatto che la legge n. 142 del 1990 preveda che entro il 31 ottobre di ogni anno gli enti debbano deliberare il bilancio per l'esercizio successivo, corredato da una relazione previsionale e programmatica, (3) — e cioè, naturalmente, presuppone che si verta in un contesto di certezza delle risorse disponibili —, costituisce motivo sufficiente a giustificare il ricorso al decreto-legge soltanto perchè, alla fine di ogni anno, si riproduce la situazione della normativa in scadenza senza che, anteriormente ad essa, si sia provveduto con un provvedimento legislativo organico.

Per un effettivo riordino della finanza locale occorre superare i limiti delle manovre congiunturali e frammentarie poste in essere negli ultimi anni e occorrono, sia misure dirette ad incidere sulle spese e sulle entrate, sia riforme di meccanismi legislativi fondamentali.

Il disegno di legge di riforma della finanza locale è decaduto con la fine della precedente legislatura (4) e nell'attuale non è stato riproposto un disegno di legge di contenuto analogo a quello decaduto.

Nella più generale normativa recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, (5) all'art. 12, sono soltanto contenute specifiche norme sullo svolgimento dei servizi pubblici di interesse locale, per i quali è prevista la costituzione di Società per azioni.

L'art. 25 della legge 23 aprile 1981 n. 153 ha istituito presso il Ministero dell'interno un fondo perequativo per la finanza locale.

Con la legge n. 440 del 1987 di conversione del decreto-legge n. 359 del 1987 si è fissata una più rigorosa disciplina del ricorso a mutui con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti.

Nel 1989 il decreto-legge n. 66, convertito nella legge n. 144 del 1989, ha istituito un nuovo tributo la ICIAP (imposta comunale per l'esercizio nel territorio comunale di arti, professioni ed imprese).

Il decreto-legge n. 415 del 1990, convertito nella legge n. 38 del 1991, ha confermato la ICIAP, ma anche la sua futura sostituzione con altri tributi, e ha previsto, a partire dal 1991, la progressiva riduzione dei trasferimenti statali.

Anticipando la legge organica di riforma della finanza locale la legge n. 142 del 1990 riconosce (art. 2 e art. 54) esplicitamente l'autonomia finanziaria dei comuni e delle province.

A parte alcuni tributi marginali propri ai comuni e le province si reggono, essenzialmente, su una finanza di trasferimento che si configura come uno dei settori della finanza pubblica allargata di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Una concreta attuazione dell'autonomia impositiva e dell'autonomia finanziaria degli enti locali è perseguita dalla legge delega n. 421 del 1992. Al riguardo vedasi infra par. 4.3.

2) La vicenda dei provvedimenti di carattere eccezionale e temporaneo attraverso i quali si è provveduto a regolare tutti i flussi finanziari locali ha avuto inizio sin dal 1977 con i decreti-legge n. 2 del 1977, convertito nella legge n. 62 del 1977 e n. 946 del 1977, convertito nella legge n. 43 del 1978 e annualmente si è riprodotta sino al 1992. Soltanto in quest'ultimo anno il decreto legge recante disposizioni urgenti di finanza locale per il 1992 è già stato reiterato sette volte. I decreti legge emanati sono i seguenti: 20 gennaio 1992, n. 11, 17 marzo 1992, n. 233, del 20 maggio 1992, n. 289, 20 luglio 1992, n. 342, 18 settembre 1992, n. 382, 19 novembre 1992, n. 440, 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

3) L'art. 55 della legge n. 142 del 1990, al 2 comma, stabilisce che «i Comuni e le Province deliberano entro il 31 ottobre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi dell'universalità, dell'integrità e del pareggio economico e finanziario» e, al 3 comma, stabilisce che «il bilancio è corredato da una relazione previsionale e programmatica e da un bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza».

4) Trattasi dell'A.S. 1895 poi congiunto con gli AA.SS. 88 e 1903 della X legislatura. Al riguardo vedasi Relazione della Corte al Parlamento sull'esercizio finanziario 1991, vol. I, p. 406.

5) Trattasi della legge 23 dicembre 1992, n. 498 «Interventi urgenti in materia di finanza pubblica» (G.U. 29 dicembre 1992, n. 304).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un nuovo disegno di legge recante disposizioni in materia di finanza locale per il 1992 è stato presentato l'8 ottobre 1992; (6) tuttavia va subito detto che esso non contiene disposizioni destinate agli enti locali di carattere strettamente finanziario, ma disposizioni di diversa natura ritenute necessarie per consentire lo svolgimento delle attività di tutti gli enti locali.

Disposizioni di carattere finanziario, tese a dare attuazione ai principi di autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali, sono previste dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 relativo al riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (7).

La richiamata normativa definisce la disciplina, secondo i principi ispiratori dell'art. 54 della legge n. 142 del 1990, del finanziamento degli enti locali nel periodo transitorio (anno 1993) e a regime (dall'anno 1994), ma non affronta i problemi riguardanti il riordino dell'assetto finanziario e contabile degli enti locali con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati dalla cennata legge n. 142 del 1990 (8).

Con legge 25 marzo 1993, n. 81 (9) è stata, infine, approvata la normativa concernente la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale e con successivo DPR 28 aprile 1993, n. 132 è stato emanato il relativo regolamento di attuazione. Ulteriori disposizioni urgenti in materia di elezioni dei consigli comunali e provinciali sono state dettate con decreto-legge n. 42 del 1993, convertito nella legge n. 120 del 1993.

2. I trasferimenti statali agli enti locali

2.1 Le assegnazioni legislative

Come già anticipato la quantificazione delle assegnazioni delle risorse agli enti locali sotto forma di trasferimenti dal bilancio statale anche nel 1992 è stata attuata con decreti legge di efficacia limitata all'anno in corso. Tuttavia, a differenza degli anni precedenti, nell'anno 1992 si sono susseguiti sette decreti legge e, per di più, non esattamente reiterativi dei precedenti scaduti. Difatti a partire dal decreto-legge n. 342 del luglio 1992 le assegnazioni hanno subito una riduzione rispetto agli importi fissati all'inizio dell'anno e ciò al fine di corrispondere agli indirizzi di politica economico-finanziaria contenuti nei relativi documenti governativi e legislativi (10) per rendere possibile la realizzazione della manovra di finanza pubblica decisa dal Governo.

Altre modifiche hanno riguardato la determinazione dei criteri di assegnazione dei contributi ordinari e perequativi a province, comuni e comunità montane. Sulla determinazione dei contributi ha inciso la disposizione contenuta nell'art. I, comma 2, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359

6) Trattasi dell'A.S. n. 682, assegnato alla I Commissione Senato il 27 ottobre 1992.

7) Vedasi infra par. 4.3 e 4.4.

8) I criteri in questione possono così sintetizzarsi:

- l'armonizzazione con i principi della contabilità generale dello Stato, per la parte applicativa dei principi contenuti nella legge n. 142 del 1990, tenuto conto delle esigenze di consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione;
- l'applicazione dei principi contenuti nella legge n. 142 del 1990 con l'introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica a decorrere dal 1995 fino ad interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata;
- la definizione, nell'ambito del sistema di contabilità, dei principi per la determinazione dei costi e degli ammortamenti dei servizi degli enti locali;
- l'inclusione nell'ordinamento finanziario e contabile delle possibilità di ricorso all'istituto del dissesto per il risanamento degli enti locali in grave crisi finanziaria, secondo i criteri contenuti nelle leggi in vigore e coordinamento delle norme in materia.

9) Pubblicata nel Supplemento ordinario alla G.U. n. 72 del 27 marzo 1993.

La legge in questione si compone di quattro capi: il primo ed il secondo disciplinano, rispettivamente, le elezioni degli organi comunali e provinciali e le relative competenze in conformità alle disposizioni contenute nella legge n. 142 del 1990, il terzo ed il quarto contengono norme sulla campagna elettorale e norme transitorie e finali.

10) Vedasi al riguardo il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1993-1995 e il decreto legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992, nonché par. 4.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del 1992, la quale ha previsto che i contributi ordinari spettanti per l'anno 1992 alle province e ai comuni (eccetto gli enti dissestati) siano ridotti del 5%. Di tale modifica è stato tenuto conto nel citato decreto legge n. 342 del 1992, recante provvedimenti in materia di finanza locale.

Per la trattazione che segue verrà fatto fondamentale riferimento all'ultimo decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

Anche per il 1992 la richiamata normativa per il finanziamento dei bilanci degli enti locali ha previsto tre tipologie di fondi: ordinario, perequativo e per lo sviluppo degli investimenti. Sono inoltre previsti speciali contributi per il finanziamento degli oneri contrattuali per il personale e per l'esecuzione di disposizioni particolari (Tab. 2.1.A. e 2.1.B.).

Con il fondo ordinario sono stati assegnati agli enti locali 17.470 miliardi (14.730 miliardi a favore dei comuni, 2.589 miliardi a favore delle province e 151 miliardi a favore delle comunità montane).

Con il fondo perequativo sono stati anche assegnati agli enti locali 7.511 miliardi (6.445 miliardi a favore dei comuni e 1.066 miliardi a favore delle province).

L'ulteriore quota di fondo perequativo, stimata in 511 miliardi e finanziata con il provento dell'addizionale energetica, è stata destinata per il 20% alle province, per 16 miliardi alle comunità montane e per il rimanente ai comuni.

In totale nel 1992 l'ammontare dei contributi ordinari e perequativi ammonta a 25.492 miliardi, 872 miliardi in più rispetto al 1991 (24.620 miliardi), percentualmente +3,42%.

Di essi il 68,53% è costituito dai contributi ordinari e il 31,47% da quelli perequativi.

L'importo dei contributi ordinari e perequativi attraverso cui si attua la distribuzione ai singoli enti è pari a quello spettante nel 1991 incrementato dell'importo corrispondente al 4,5% dello stesso contributo.

I contributi ordinari, in applicazione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992, sono ridotti del 5%, con esclusione dei comuni dissestati (11).

La normativa in questione contiene poi specifici criteri relativi all'erogazione dei contributi: per quelli ordinari è stabilito che la assegnazione della quarta rata sia subordinata alla presentazione delle certificazioni del bilancio di previsione 1992 e del conto consuntivo 1990 (12) e per quelli perequativi la quota di fondo spettante viene corrisposta a titolo provvisorio in attesa che l'ente abbia dimostrato di aver ottemperato alle disposizioni riguardanti la copertura minima obbligatoria dei costi dei servizi (13).

Sono stati, infine, attribuiti ulteriori contributi vari per complessivi 812 miliardi. Trattasi del rimborso alle province, ai comuni e loro consorzi, alle comunità montane e alle aziende municipalizzate delle somme necessarie al trattamento economico dei giovani occupati ai sensi della legge n. 285 del 1977 nonché della corresponsione ai comuni, a titolo di contributo per l'espletamento di funzioni assistenziali, delle somme che annualmente affluiscono al bilancio dello Stato per entrate all'Ente nazionale per l'assistenza alla gente di mare, entrate della Cassa per il soccorso e l'assistenza delle vittime del delitto, somme versate dall'INAIL per l'espletamento delle funzioni di carattere assistenziale, già svolte dall'Istituto stesso ed attribuite ai comuni ai sensi del DPR 1 aprile 1979.

11) Cfr. art. 2, n. 3 del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993.

12) Cfr. art. 2, n. 5 del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993.

13) Cfr. art. 3, nn. 3 e 6 del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane è pari, per l'anno 1992, ai contributi dello Stato concessi per l'ammortamento dei mutui contratti entro il 31 dicembre 1991 ed è valutato in 11.522 miliardi (14).

Complessivamente i trasferimenti alla finanza locale nel 1992 sono determinati in 37.826 miliardi ai quali vanno aggiunti 4.764 miliardi per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale (15).

2.2 I dati di consuntivo

Le Tabelle 2.2.A. e 2.2.B., relative ai trasferimenti dal bilancio statale agli enti locali, espongono, per il 1992, stanziamenti definitivi di competenza pari a 42.378 miliardi ed in leggera flessione (-1,38%) rispetto al 1991 evidenziando una inversione di tendenza rispetto al quadriennio precedente. Di essi il 69,43% (in termini assoluti 29.427 miliardi) riguarda le spese di parte corrente ed il 30,57% (in termini assoluti 12.951 miliardi) riguarda quelle in conto capitale.

Gli stanziamenti di competenza sono stati interamente impegnati.

La massa spendibile (stanziamenti di competenza + residui iniziali) è ammontata a 50.639 miliardi ed i pagamenti complessivi sono stati pari a 39.973 miliardi; questi ultimi, che sino al 1991 avevano fatto registrare una costante crescita, nel 1992 hanno subito una flessione del 4,27%.

La capacità di erogazione è stata pari al 78,93%.

I residui passivi sono ammontati a 10.276 miliardi confermando l'andamento crescente del precedente quadriennio e facendo registrare, rispetto al 1991, un maggiore aumento percentuale (+19,60%).

La disaggregazione per singoli capitoli - ad eccezione del cap. 1660 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti per il quale si rinvia al par. 6.1. - risulta dalle tabelle 2.2.C., 2.2.D., 2.2.E. e 2.2.F.

La tabella 2.2.C. (cap. 1590, Ministero interno, Fondo ordinario per la finanza locale), per il 1992, mostra che gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 16.776 miliardi, rispetto al 1991, sono diminuiti del 5,50% e si sono attestati su valori vicini a quelli del 1990; la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è ammontata a 17.514 miliardi ed i pagamenti complessivi sono stati pari a 16.953 miliardi denotando una capacità di erogazione del 96,79%.

Nel 1992 l'andamento dei residui passivi continua ad essere decrescente con una diminuzione percentuale del 24,96% (nel 1991 del 16,4%).

La tabella 2.2.D. (cap. 1598, Ministero interno, Fondo perequativo per i comuni) mostra un andamento ancora ascendente degli stanziamenti definitivi di competenza ma a livello più contenuto rispetto agli anni precedenti (+1,66%); la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 9.902 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 9.346 miliardi denotando una capacità di erogazione del 94,38%.

I residui passivi, che sino al 1990 erano progressivamente diminuiti, nel 1992 hanno subito un aumento del 18,38%, comunque, inferiore a quello del 1991 (62,32%).

14) Per il concorso erariale sui mutui è stato fissato un tetto massimo rapportato alla consistenza demografica e con l'obbligo, a pena di nullità, dell'esistenza di precise condizioni per la contrazione dei mutui.

Il fondo complessivo annuale è stato previsto nella misura ridotta di 228,5 miliardi e la quota per abitante è di 422 lire per le province, 1.743 lire per la generalità dei comuni (con integrazione in cifra assoluta per i comuni fino a 19.999 abitanti ridotta alla metà rispetto a quella del 1991), 7.930 lire per i comuni dissestati (con integrazione pari a quella del 1991) e 484 lire per le comunità montane. Il contributo erariale è stato determinato calcolando una rata del 6 o 7 %, rispettivamente, per i comuni inferiori a 5.000 abitanti e per quelli con popolazione uguale o superiore.

15) Vedasi infra par. 6.1.

La tabella 2.2.E. (cap. 1599, Ministero interno, Fondo perequativo province) mostra il progressivo e costante aumento degli stanziamenti definitivi di competenza che si è ripetuto anche nel 1992 (+3,62%) seppure percentualmente limitato rispetto agli anni precedenti; la somma risulta interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 1.524 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 1.493 miliardi denotando una capacità di erogazione del 97,97%.

I residui passivi, diminuiti nel 1990, hanno subito nuovi aumenti nel 1991 (+42,11%) e nel 1992 (+65,51%).

La tabella 2.2.F. (cap. 7232, Ministero interno, Fondo investimenti comuni e province) evidenzia un andamento crescente degli stanziamenti definitivi di competenza, ancorchè limitato nel 1992 (+1,63%); la somma è stata interamente impegnata.

La massa spendibile è stata pari a 14.953 miliardi ed i pagamenti complessivi sono ammontati a 9.832 miliardi mostrando una capacità di erogazione del 65,75%, inferiore a quella registrata nei trasferimenti in conto corrente.

I residui hanno subito progressivi aumenti che nel 1992 sono stati del 7,40%, in termini assoluti sono ammontati a 4.912 miliardi.

3. La gestione di cassa (quadriennio 1989-1992)

Nel quadriennio 1989-1992 l'ammontare globale delle riscossioni e dei pagamenti dei Comuni e delle Province (16) ha mostrato un andamento ascensionale passando, rispettivamente, le entrate, da 73.480 miliardi nel 1989 a 80.410 miliardi nel 1990 (+6.930 miliardi, +8,61%), a 85.320 miliardi nel 1991 (+4.910 miliardi, +5,75%) e a 87.390 miliardi nel 1992 (+2.070 miliardi, +2,36%) e le spese da 73.020 miliardi nel 1989 a 79.690 miliardi nel 1990 (+6.670 miliardi, +8,36%), a 85.120 miliardi nel 1991 (+5.430 miliardi, +6,63%) e a 86.790 miliardi nel 1992 (+1.670 miliardi, +1,92%) (Tab. 3.A.).

L'ammontare globale delle entrate eccede quello dei pagamenti determinando un avanzo di cassa che è stato nel 1989 di 400 miliardi, nel 1990 di 720 miliardi, nel 1991 di 200 miliardi e nel 1992 di 600 miliardi.

Tale disponibilità è stata sempre utilizzata per ridurre l'esposizione debitoria nei confronti degli Istituti di Credito privato.

3.1 *Analisi delle entrate*

Nell'ambito complessivo delle entrate (correnti e in conto capitale) le entrate proprie sono ammontate a 29.170 miliardi nel 1989, a 32.040 miliardi nel 1990, a 32.400 miliardi nel 1991 e a 36.590 miliardi nel 1992 e quelle per trasferimenti a 44.310 miliardi nel 1989, a 48.710 miliardi nel 1990, a 52.920 miliardi nel 1991 e a 50.800 miliardi nel 1992.

Il raffronto percentuale fa registrare nel 1989 il 39,69% di entrate proprie e il 60,31% di entrate per trasferimenti, nel 1990 il 39,67% e il 60,33%, nel 1991 il 37,97% e il 62,03% e nel 1992 il 41,86% e il 58,14% denotando un andamento percentuale senza variazioni di rilievo negli anni 1989 e 1990 mentre nel 1991 si assiste ad una lieve flessione percentuale delle entrate proprie cui corrisponde un analogo percentuale aumento di quelle per trasferimenti e nel 1992 si nota una ripresa delle entrate proprie rispetto a quelle per trasferimento con particolare riferimento a quelle provenienti dal settore statale.

Nell'ambito degli incassi correnti (51.520 miliardi nel 1989, 60.170 miliardi nel 1990, 67.350 miliardi nel 1991, 68.460 miliardi nel 1992) i trasferimenti hanno costituito nel 1989 il 57,87% del totale, nel 1990 il 64,56%, nel 1991 il 64,43% e nel 1992 il 59,53%, denotando un andamento ascensionale nel 1990 e nel 1991, ma decrescente nel 1992.

16) I dati di cassa sopraportati e la relativa tabella sono tratti dalla Relazione sulla situazione economica del Paese.

Nell'ammontare degli incassi per trasferimenti l'incremento è da riferire, in massima parte, ai trasferimenti dal settore statale che sono passati da 29.816 miliardi nel 1989 a 34.254 miliardi nel 1990 (+4.438 miliardi, +12,30%), a 38.729 miliardi nel 1991 (+4.475 miliardi, +13,1%), mentre nel 1992 si assiste ad una flessione di 2.943 miliardi, pari al 2,6%.

Sempre nell'ambito degli incassi correnti gli incassi tributari sono ammontati, rispettivamente, nel 1989 a 8.810 miliardi, nel 1990 a 10.830 miliardi, nel 1991 a 12.310 miliardi e nel 1992 a 14.490 miliardi e hanno costituito nel 1989 il 17,10% del totale degli incassi correnti, nel 1990 il 18,26%, nel 1991 il 18,54% e nel 1992 il 21,16%, denotando, anch'essi, un andamento complessivo ascensionale e un andamento percentuale crescente nel 1990 e nel 1992 e stazionario nel 1991.

3.2 *Analisi della spesa*

Dal lato della spesa i pagamenti di parte corrente fanno registrare un andamento nettamente ascensionale passando da 52.100 miliardi nel 1989 a 57.600 miliardi nel 1990 (+5.500 miliardi, +9,55%), a 63.120 miliardi nel 1991 (+5.520 miliardi, +8,75%) e a 64.570 miliardi nel 1992.

Gli incrementi più consistenti riguardano le spese di personale che sono passate da 20.300 miliardi nel 1989, a 22.980 miliardi nel 1990 (+2.680 miliardi, +11,66%), a 25.120 miliardi nel 1991 (+2.140 miliardi, +9,3%) mentre sono diminuite a 24.790 miliardi nel 1992 (-330 miliardi, -1,31%) per effetto della integrale messa a regime nel 1991 del contratto del personale degli enti locali e delle misure di contenimento delle retribuzioni adottate nel 1992 e quelle per beni e servizi che sono passate da 16.220 nel 1989 a 17.830 nel 1990 (+1.640 miliardi, +8,03%), a 20.350 miliardi nel 1991 (+2.520 miliardi, +14,1%) e a 21.380 miliardi nel 1992 (+1.090 miliardi, +4,81%) facendo registrare un considerevole aumento nell'anno 1991 in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa sanciti nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

I pagamenti di parte capitale non hanno, ex adverso, subito sostanziali variazioni e si sono attestati nel 1989 su 18.120 miliardi, nel 1990 su 18.450 miliardi, nel 1991 su 18.130 miliardi e nel 1992 su 17.520 miliardi; la diminuzione di 642 miliardi, fatta registrare nel 1992, è imputabile alla contrazione dei pagamenti per investimenti diretti.

4. **Manovra finanziaria**

La correzione degli squilibri della finanza locale si colloca nel più ampio quadro della generale manovra correttiva sugli andamenti della finanza pubblica, varata dal Governo nel 1992 e diretta al riequilibrio dei conti pubblici e al controllo del fabbisogno.

Il raggiungimento degli indicati risultati presuppone severe azioni correttive sugli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese.

Nessun duraturo equilibrio del bilancio degli enti locali e del risanamento della finanza locale, difatti, potrà essere conseguito senza acquisire uno stretto grado di controllo sull'evoluzione del bilancio e sulla spesa.

Altro contributo al raggiungimento dei cennati obiettivi è affidato dalla legge alle dismissioni dei beni patrimoniali (17).

17) In proposito va ricordata la legge 5 febbraio 1992, n. 177 recante norme riguardanti aree demaniali di talune province per il trasferimento al patrimonio disponibile e successiva cessione ai privati. Vedasi, anche, infra par. 7.1.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.1 Entrata

La manovra sulle entrate degli enti locali prevede interventi incidenti su entrate tributarie e contributi in grado di assicurare un gettito aggiuntivo senza, peraltro, compromettere gli incentivi alla produzione e al risparmio.

Essa consiste in una azione sul versante della imposizione diretta anzichè in una azione sulla imposizione indiretta che incide sui consumi e sarà volta ad elevare il grado di autonomia impositiva degli enti locali dando concretezza ed attuazione ai principi di autonomia finanziaria ed impositiva già indicati dalla legge n. 142 del 1990, privilegiando le entrate proprie rispetto a quelle derivate (18).

Il rafforzamento dell'autonomia impositiva potrà realizzarsi attraverso forme sostitutive di carico fiscale e di attuali prelievi su beni di facile accertamento in modo da non incrementare il numero, già elevato, dei tributi esistenti (19).

Ulteriore effetto della indicata manovra dovrebbe essere il riordino delle entrate degli enti locali che dovranno ripartirsi in trasferimenti correnti, risorse per gli investimenti, entrate proprie semplificate nel numero ed ampliate nel gettito prevedendo le opportune perequazioni per le comunità più deboli (20).

Le nuove entrate tributarie sono dirette a compensare la riduzione, già in atto, dei trasferimenti dal bilancio statale, (21) al fine di fronteggiare il progressivo aumento delle funzioni degli enti locali e degli oneri conseguenti.

Nel comparto delle tariffe dei servizi pubblici il gettito tributario aggiuntivo dovrebbe assicurare la copertura dell' onere differenziale attraverso il ricorso alla fiscalità locale evitando la creazione di deficit nel settore che, nel passato, hanno gravato sul bilancio dello Stato.

4.2 Spesa

Dal lato della spesa la manovra prevede misure correttive dirette ad assicurare considerevoli risparmi e a contrastare l'espansione del rapporto tra spesa al netto degli interessi e prodotto interno lordo.

Gli interventi sulla spesa degli enti locali sono diretti a realizzare il contenimento della spesa locale attraverso meccanismi incidenti sulle aree di inefficienza liberando risorse per il finanziamento dell'attività produttiva e degli investimenti (22).

In particolare per riprendere il controllo del bilancio di tali enti occorrono provvedimenti di carattere strutturale consistenti in una manovra correttiva diretta alla riduzione della spesa con effetti permanenti sui flussi di finanza locale. I cennati interventi si esplicheranno attraverso un'azione coordinata a correggere l'espansione della spesa e dei disavanzi affiancata da interventi specifici nei diversi comparti tesi a migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza dei loro processi produttivi e da misure sui meccanismi di spesa per renderla più agile e più funzionale agli effettivi bisogni.

L'azione di riordino dovrebbe contribuire a diminuire il ritmo di crescita della spesa corrente sul cui andamento ha già influito la riduzione dei trasferimenti agli enti locali dal bilancio dello Stato attuata nei precedenti esercizi.

18) L'art. 2, comma 4, prevede che i comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica e l'art. 54, comma 2, riconosce ai comuni e alle province, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

19) In tali termini si esprime il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella seduta della Camera del 30 giugno 1992.

20) Vedasi Documento di Programmazione economico-finanziaria cit. p. 55.

21) La riduzione dei trasferimenti statali è stata progressivamente prevista a partire dal 1991 dal decreto-legge n. 415 del 1990 convertito nella legge n. 38 del 1991 e, all'attualità, dal decreto legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e dal decreto legislativo n. 504 del 1992.

22) Così il citato Documento di Programmazione economico-finanziaria.

La diminuzione dei trasferimenti dovrebbe ancora aumentare in connessione con il previsto ampliamento della autonomia impositiva degli enti locali. Per l'effettivo raggiungimento del contenimento della spesa occorre, in ogni caso, che la spesa corrente sia mantenuta entro il tasso di inflazione programmato (23).

Il peso delle erogazioni in conto capitale, a sua volta, ha già subito un decremento a seguito delle riduzioni delle erogazioni dirette agli investimenti e il dimensionamento dei finanziamenti concessi dalla Cassa DDPP per la copertura delle spese di investimento degli enti locali (24).

La legge n. 359 del 1992, di conversione del decreto-legge n. 333 del 1992, all'art. 1, comma 1, ha sospeso la concessione di mutui da parte della Cassa Depositi e Prestiti, per comuni e province con onere a carico dello Stato e, al comma 2, ha ridotto i contributi spettanti alle amministrazioni comunali e provinciali ai sensi del decreto legge 20 luglio 1992, n. 342, del 5% ad eccezione di quelli a favore degli enti dissestati (25).

Faciliterà la ripresa degli investimenti l'individuazione dell'ordine di priorità degli interventi privilegiando quelli incidenti sugli insediamenti produttivi e relative infrastrutture e destinati a migliorare la qualità della vita (26).

Per raggiungere l'obiettivo fissato nei documenti di programmazione economico-finanziaria di contenimento della spesa occorre anche che siano assicurati indirizzi coerenti con l'esigenza di intervenire sulla distribuzione temporale della spesa.

Il governo della spesa richiede la predisposizione di strumenti volti all'immediata ed efficace autolimitazione di ciascun centro di spesa e alla realizzazione di un adeguato sistema di controllo delle decisioni lungo un arco temporale sufficientemente ampio.

In tal senso sono intervenute le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 1992, del 29 maggio 1992 e del 9 settembre 1992, emanate ai sensi della legge n. 400 del 1988, sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il 1992 contenenti un preciso invito del Governo agli enti territoriali ed a tutti gli enti decentrati di spesa di restringere il ricorso al finanziamento da parte degli enti creditizi.

Finalità delle indicate direttive è assicurare una quota di risparmi della spesa sul presupposto della sua invarianza rispetto ai valori nominali del 1992. Per il conseguimento dei cennati obiettivi di interesse nazionale le direttive stesse individuano i comportamenti che dovranno essere osservati dalle Amministrazioni interessate le quali dovranno adottare corrispondenti atti coerenti.

4.3 La legge delega

Come già anticipato precise norme in materia di finanza locale, dirette a dare attuazione ai principi di autonomia finanziaria e di autonomia impositiva previsti dagli artt. 2, 4 comma, e 54, 2 e 3 comma, della legge n. 142 del 1990, sono contenute nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 recante delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Nel settore della finanza locale le innovazioni introdotte dalla legge delega si inseriscono in un processo di riordino della fiscalità locale ed appaiono finalizzate a consolidare e rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti locali in maniera che tali enti possano provvedere a coprire il fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie e ad assicurare una maggiore responsabilizzazione dei centri di spesa attraverso la concentrazione nell'ente erogante di servizi pubblici della potestà fiscale nei confronti dei propri amministratori.

L'obiettivo perseguito è quello di rendere fattibile il superamento della rigidità del bilancio statale mediante la introduzione di una ripartizione più equilibrata fra risorse proprie e quelle derivanti dai trasferimenti erariali.

In particolare il provvedimento disciplina gli interventi per accrescere l'autonomia impositiva.

23) In tal senso si è espresso il citato Documento di Programmazione economico-finanziaria.

24) Vedasi Documento di Programmazione economico-finanziaria cit., p. 69 e 70.

25) Vedasi infra par. 7.

26) Così si è espresso il citato Documento di Programmazione economico-finanziaria.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La lettera a) del comma 1, dell'art. 4, diretta al riordino della fiscalità immobiliare, introduce a partire dal 1993 una imposta comunale immobiliare (ICI) da applicarsi sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili nonché sui terreni agricoli con la contestuale esclusione dall'ambito di applicazione dell'ILOR dei redditi immobiliari e l'interruzione dell'incremento di valore tassabile in INVIM (27).

Nel testo approvato è stata soppressa nei confronti dell'ICI la facoltà di rivalsa tributaria del proprietario sull'inquilino e l'onere dell'ICI è stato posto completamente a carico del proprietario o del titolare di un diritto di usufrutto, uso o abitazione dell'immobile (28).

Ulteriore allargamento della potestà impositiva degli enti locali è previsto dalla lett. b) del cennato articolo che definisce i criteri direttivi di delega per l'attribuzione ai comuni della facoltà di istituire una addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Tale facoltà è correlata all'adozione di una politica per gli investimenti in ambito locale. Tenuto conto che la base imponibile della imposta è rappresentata, non dal reddito imponibile ai fini IRPEF, ma dall'imposta che il contribuente è chiamato a corrispondere su tale reddito, l'addizionale IRPEF viene ad assumere la configurazione di una sovraimposta.

La lettera f) del 1 comma dell'art. 4 contiene, in relazione all'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali, la previsione di una diversa disciplina dei trasferimenti erariali correnti alle province, ai comuni e alle comunità territoriali. Tale nuova disciplina dovrà essere emanata in conformità ai principi di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali contenuti nella legge n. 142 del 1990 e dovrà tener conto dei principi e criteri direttivi specifici dettati dalla stessa lettera f) (29).

Con la lettera g) si stabilisce che le province, i comuni, i loro consorzi, le aziende municipalizzate e le comunità montane potranno essere autorizzate ad assumere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici solo con riferimento a progetti «chiavi in mano» ed a prezzo chiuso. Tale norma intervine anche sulla disciplina del piano finanziario dell'opera da realizzare garantendone l'equilibrio di gestione, sia nella fase di progettazione economico-finanziario, che nella fase attuativa. A tal fine l'intervento degli istituti bancari deve iniziare con l'esame dei piani finanziari, rigorosamente equilibrati, per proseguire poi nella responsabilità del monitoraggio alle cui spese partecipano (30).

Il 2 comma dell'art. 4 è volto a dare attuazione all'art. 55 (31) della legge n. 142 del 1990 attraverso la emanazione di norme dirette al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali ed il successivo 4 comma prevede l'emanazione di norme tese a realizzare la revisione e l'armonizzazione dei tributi locali vigenti secondo precisi criteri.

27) Nel corso della X legislatura la VI Commissione (finanze e tesoro) del Senato aveva approvato il disegno di legge A.S. n. 1895 che prevedeva, accanto al riordino dei tributi comunali e provinciali vigenti, l'introduzione di due diverse imposte nuove: l'ICI, appunto, a carico dei possessori, che avrebbe dovuto sostituire la pleiade di tributi gravanti sugli immobili; e l'ISCOM (imposta comunale per i servizi a carattere generale resi dal comune), a carico di coloro che usufruiscono direttamente dei servizi. Tale seconda imposta era, inoltre, destinata ad assorbire l'ICIAP e la tassa di smaltimento dei rifiuti. La norma attribuiva ai comuni la facoltà di scegliere la misura dell'imposta da applicare sul proprio territorio nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti in tariffe da stabilirsi. Va ricordato che la X legislatura si è conclusa prima che l'Assemblea del Senato potesse procedere all'esame del provvedimento.

28) Come era sottolineato nella relazione governativa al disegno di legge delega l'introduzione dell'obbligo della rivalsa avrebbe condotto ad una particolare configurazione del tributo; esso infatti traeva origine dal fatto che si attribuiva al nuovo tributo una doppia finalità: da un lato, incidere sulla ricchezza patrimoniale, dall'altro, remunerare il costo dei servizi pubblici locali indivisibili, correlando l'imposta all'effettiva fruizione degli stessi, evidentemente non circoscrivibili ai soli possessori degli immobili.

29) La relazione governativa al disegno di legge delega chiarisce che l'orientamento della norma in questione è quello di garantire il finanziamento erariale per i servizi indispensabili attinenti la materia statale delegata o attribuita agli enti locali; mentre l'altra parte degli attuali trasferimenti correnti a carico del bilancio dello Stato può essere sottoposta a detrazione in funzione dell'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti medesimi.

30) Sulla concessione dei mutui agli enti locali per l'esercizio 1992 è intervenuto il decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992, che ha sospeso fino al 31 dicembre 1992 la facoltà di concedere mutui anche se previsti da leggi speciali, salvo quelli relativi a interventi nel settore della giustizia, per la salvaguardia di Venezia e della laguna, per l'impiantistica sportiva, per la metanizzazione nel Mezzogiorno, per la lotta contro l'AIDS e per finanziare il disavanzo d'esercizio nei settori della sanità e dei trasporti locali.

31) L'art. 55, al 1 comma, contiene una esplicita riserva di legge statale in ordine alla disciplina dell'ordinamento finanziario degli enti locali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.4 Il decreto legislativo n. 504 del 1992

Con decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante norme sul riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è stata data attuazione alla delega conferita con il primo comma del richiamato art. 4 della legge n. 421 del 1992.

Il cennato decreto si compone di quattro titoli: con il titolo primo si è provveduto all'istituzione e alla disciplina dell'imposta comunale sugli immobili la quale dovrebbe realizzare quel sufficiente grado di autonomia inpositiva comunale previsto a livello legislativo dalla richiamata normativa n. 142 del 1990 (32).

Con il titolo secondo viene data attuazione alla delega contenuta nella disposizione di cui alla lettera e) dell'art. 4 mediante l'istituzione di due tributi provinciali a decorrere dal 1993 (33).

Il titolo quarto è destinato ai trasferimenti erariali agli enti locali e alle loro modalità di distribuzione. Esso dà attuazione alle lettere f) e g) del comma 1 dell'art. 4 della legge delega ed ai principi contenuti nella legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, sinora non attuati.

Il titolo quarto è distinto in due capi: con il primo viene disposta la disciplina del finanziamento degli enti locali per il 1993 (34).

Il capo secondo contiene una nuova disciplina a regime dei trasferimenti erariali e istituisce tre fondi (ordinario, consolidato e perequativo degli squilibri di finanza locale) in sostituzione dei tre tipi di fondi in precedenza previsti dai decreti-legge, succedutisi nel passato, per i quali trovano applicazione, per la prima volta, i criteri dettati dalla legge n. 142 del 1990 (35).

Viene anche istituito un fondo nazionale ordinario degli investimenti in attuazione dell'art. 54 della legge n. 142 del 1990, il cui stanziamento sarà previsto, annualmente, dalle singole leggi finanziarie.

Sempre in applicazione del cennato art. 54 è stato istituito anche un fondo speciale per gli investimenti finalizzato agli interventi urgenti in favore dei comuni sciolti per mafia e di quelli in gravissime condizioni di disagio.

Infine è prevista la possibilità di accensione di mutui necessari al finanziamento delle opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, le cui modalità sono disciplinate dall'art. 46.

4.5 Effetti finanziari della legge delega e del decreto-delegato sul bilancio statale

4.5.1

Gli oneri connessi al decreto legislativo n. 504 del 1992, recante norme sul riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, cioè il monte dei trasferimenti attribuiti ai tre livelli di enti locali, al lordo della detrazione del 5% del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992, è quantificato dal comma 5 del cennato art. 4 della legge n. 421 del 1992 in 29.423 miliardi per l'anno 1993 e in 24.010 miliardi per l'anno 1994 (36).

32) I singoli articoli del decreto legislativo (da 1 a 18) contengono precise disposizioni dirette a disciplinare i soggetti di imposta, il presupposto di imposta ed il valore imponibile dei fabbricati, le aliquote. Altre norme riguardano poi la gestione dell'ICI, il versamento e la ripartizione del gettito dell'ICI.

33) Trattasi del tributo annuale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e dell'imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico.

34) In particolare l'art. 28 contiene il quadro complessivo dei trasferimenti erariali che per il fondo ordinario e il fondo perequativo recano dotazioni identiche a quelle originarie del 1992 al lordo delle detrazioni applicate nello stesso anno per effetto del decreto-legge n. 333 del 1992 convertito nella legge n. 359 del 1992. Gli articoli da 29 a 33 dispongono i criteri di distribuzione del fondo perequativo alle province e ai comuni e l'assegnazione dei contributi per lo sviluppo degli investimenti.

35) L'art. 35 stabilisce la certezza triennale delle risorse ordinarie e l'aggiornamento dei valori sulla base dell'andamento della finanza pubblica e della spesa statale e l'art. 37 dà attuazione al riparto dei contributi ordinari secondo parametri obiettivi.

In tal modo risulta data attuazione ai corrispondenti criteri direttivi contenuti nell'art. 54 della legge n. 142 del 1990, comma 5, che stabilisce che «i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale» e comma 11, per il quale «l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio».

36) Importo così modificato dall'originario 24.510 miliardi dalla legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 16, comma 3.

LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La determinazione dei trasferimenti erariali agli enti locali è poi contenuta nel titolo IV del decreto legislativo n. 504 del 1992 che, come previsto dalla legge delega, assicura agli enti locali finanziamenti complessivi pari, nel 1993, a quelli assegnati nel 1992 al lordo delle detrazioni effettuate nello stesso anno per effetto del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e dal 1994, e, a regime, finanziamenti aggiornati in misura pari al tasso di inflazione programmato.

Ne consegue una riduzione dei trasferimenti di circa 10.000 miliardi rispetto all'evoluzione tendenziale — corrispondente all'importo delle risorse assegnate nel 1992 incrementato del tasso di inflazione programmata — (37).

Per quanto riguarda l'effetto netto sul bilancio dello Stato la riduzione dei trasferimenti ai comuni viene, in parte, controbilanciata dalla riduzione netta di gettito derivante dalle modifiche dell'ordinamento tributario collegate all'istituzione dell'ICI.

La norma di copertura finanziaria di cui al comma 5 dell'art. 4 della legge n. 421 del 1992 quantifica l'onere per il bilancio dello Stato, al netto della perdita di 3.550 miliardi per il 1993 e 3.410 miliardi per il 1994 per la devoluzione alle regioni del gettito delle tasse automobilistiche, in 25.873 miliardi per il 1993 e in 20.600 miliardi per il 1994.

La copertura è assicurata nel 1993 per 1.650 miliardi dall'addizionale su elettricità per 8.790, da gettito ICI e per 15.433 miliardi dal Fondo speciale finanziario per le province, per i comuni e le comunità montane e nel 1994 dall'addizionale su elettricità per 1.700 miliardi e dal Fondo speciale finanziario per le province, per i comuni e le comunità montane per 18.900 miliardi.

Riguardo l'addizionale su elettricità il trasferimento agli enti locali avviene sulla base delle somme effettivamente affluite al bilancio dello Stato mentre per quanto concerne il Fondo speciale finanziario per le province, per i comuni e le comunità montane l'onere per il bilancio dello Stato è limitato all'importo dello stanziamento.

Quanto alla previsione di gettito ICI per il 1993 (al netto della perdita INVIM per i comuni) quantificata al punto b) in 8.270 miliardi, essa è stata aumentata di 500 miliardi a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 16, comma 3, del provvedimento collegato recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, legge 23 dicembre 1992, n. 498. Il valore iniziale era stato determinato dalla relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge delega sulla base di un'aliquota del 3 per mille e su di una base imponibile costituita dai fabbricati e dalle aree fabbricabili; il valore dei fabbricati, al netto delle esenzioni, era stato stimato dalla relazione tecnica in 2.880.000 miliardi e il conseguente gettito di imposta veniva calcolato in 8.640 miliardi annui; il valore delle aree fabbricabili veniva stimato in 350.000 miliardi e il conseguente gettito veniva calcolato in 1.050 miliardi; l'incremento di 500 miliardi deriva da un aumento della base imponibile relativa ai fabbricati che è stata calcolata in 3.010.000 miliardi; ne deriva per il 1993 un gettito ICI pari a 8.226 miliardi.

Il sopraindicato gettito ICI, alla luce del testo di legge definitivamente approvato, può apparire sottostimato ove si consideri l'allargamento della base imponibile anche ai terreni agricoli, stimata in 150.000 miliardi con conseguente gettito di 220 miliardi, e il calcolo del gettito aggiuntivo di imposta sulla base dell'aliquota del 4 per mille.

Il nuovo calcolo (gettito fabbricati: 10.300 miliardi; gettito aree fabbricabili 1.400 miliardi e gettito terreni agricoli 220 miliardi) (38) comporta per il 1993 un gettito d'ICI pari a 11.920 miliardi.

37) La riduzione è compensata per circa 8.000 miliardi dal gettito ICI; altri 900 miliardi di riduzione derivano dall'invarianza nominale delle risorse 1993 rispetto a quelle assegnate nel 1992; infine 130 miliardi di riduzione derivano dallo spostamento di una quota del gettito dell'addizionale sull'energia elettrica al finanziamento degli oneri per il servizio dei mutui accesi dagli enti locali.

38) Quanto alla stima della base imponibile formata dai fabbricati, comprensiva dei nuovi estimi, tale stima, nella relazione tecnica, non è supportata da alcun elemento di informazione e la sua entità è calcolata in misura di gran lunga inferiore rispetto a stime fornite in precedenza. Per quanto riguarda la base imponibile formata dai terreni agricoli la legge determina il valore dei terreni sulla base degli estimi catastali, ma nessuna precisazione risulta contenuta nella relazione tecnica. L'assoggettamento dei terreni agricoli all'ICI e la loro esclusione dall'ambito dell'applicazione dell'ILOR sono stati decisi dal Senato e il gettito netto è stato stimato in 220 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine va detto che il meccanismo di determinazione dei trasferimenti agli enti locali stabilito dalla legge delega comporta che eventuali differenze tra il gettito previsto e quello effettivamente conseguito rimangano a carico del bilancio statale.

Per quanto concerne l'impatto sul 1993 delle minori entrate recate dalla legge delega n. 421 del 1992 va rappresentato che l'onere, dalla norma di copertura della legge finanziaria 1993, è stimato per il 1993 in 3.420 miliardi per esenzioni dall'ILOR.

L'indicato importo, quale riportato nella clausola di copertura della legge finanziaria 1993, è di poco inferiore a quello quantificato dalla relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega, 3.612 miliardi. Quest'ultimo importo si fonda su una stima della base imponibile dei fabbricati pari 20.242 miliardi, comprensiva dell'effetto dei nuovi estimi catastali. In entrambi i casi è da notare che tali quantificazioni appaiono di gran lunga inferiori rispetto alle stime fornite in precedenza dal Ministero delle finanze.

Nella clausola di copertura della legge finanziaria alla copertura di tale minore entrata si provvede con l'acquisizione INVIM al bilancio dello Stato stimata in 3.450 miliardi per il 1993. Per contro la relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega stimava in 3.700 miliardi la perdita INVIM per i comuni sulla base della vigente legislazione. Il gettito INVIM, calcolato sulla base della media delle riscossioni nel triennio 1990- 1992, ammonta a 3.130 miliardi (39).

Il mero rispetto del vincolo di copertura difficilmente potrà comportare miglioramenti degli equilibri del bilancio a legislazione vigente. Tuttavia va detto che il gettito aggiuntivo degli enti locali proveniente da nuove imposte è notevolmente superiore alla perdita netta per lo Stato (40). In ogni caso una più esatta stima di tali ulteriori risparmi sarà possibile solo a consuntivo.

4.5.2

Nel periodo transitorio (1993) è previsto che le disposizioni contenute nella legge delega e nel decreto delegato non comportino alcuna riduzione dei trasferimenti erariali correnti a favore degli enti locali. Infatti, l'imposta comunale sugli immobili viene riscossa dai comuni e riversata allo Stato, calcolata sull'aliquota minima del 4 per mille, al netto della media delle riscossioni dell'INVIM nel triennio 1990-1992. Il gettito delle ulteriori aliquote prevedibili, dal 4 al 7 per mille, è destinato ai comuni.

Dal 1994 (a regime) è, invece, prevista la riduzione dei trasferimenti erariali per un importo pari al gettito dell'imposta ICI sulla base dell'aliquota del 4 per mille.

Per le province, a decorrere dal 1993, è prevista l'istituzione di due nuovi tributi (tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico).

Drastica è, invece, la riduzione dei trasferimenti statali per lo sviluppo degli investimenti per i nuovi mutui. L'intervento statale sarà limitato, esclusivamente, all'attivazione dal 1993 del fondo nazionale speciale per gli investimenti alimentato dai proventi della casa da gioco di Campione d'Italia (41).

La tabella 4.5.2., relativa al biennio 1990-1991, dimostra la rilevante incidenza dei trasferimenti erariali sulle entrate correnti degli enti locali (42).

39) Tale importo si ottiene considerando i dati di consuntivo relativi al 1990 e al 1991 e stimando un incremento di gettito del 14,5% tra il 1991 e il 1992 (i dati relativi al 1992 si ottengono considerando che nei primi 7 mesi si è avuto un incremento del 17,8% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente e che è probabile che tale incremento si attenni nell'ultima parte dell'anno).

40) Tale reddito aggiuntivo, secondo le stime effettuate dagli uffici bilancio delle Camere, nel 1993 dovrebbe essere compreso tra i 3.800 miliardi e i 10.100 miliardi, mentre dal 1966, a regime, dovrebbe essere compreso tra i 5.200 miliardi e i 17.800 miliardi.

41) Legge 31 ottobre 1973, n. 637.

42) Dati forniti dal Ministero dell'interno, aggiornati al 31 dicembre 1991.

5. Quadro normativo

Oltre la legge delega ed il corrispondente decreto delegato e i decreti-legge sulla finanza locale di cui è cenno nel paragrafo 4, la finanza degli enti territoriali, nel corso dell'anno 1992, è stata interessata da una cospicua produzione normativa:

- la legge 18 gennaio 1992, n. 16 recante norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali;
- la legge 5 febbraio 1992, n. 177 recante norme riguardanti aree demaniali nelle province di Belluno, Como, Bergamo e Rovigo, per il trasferimento al patrimonio disponibile e successiva cessione ai privati;
- la legge 6 febbraio 1992, n. 65 di conversione del decreto-legge 13 dicembre 1991, n. 396 recante disposizioni modificative della disciplina del decreto-legge 13 settembre 1991, n. 299, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 1991, n. 363, concernenti l'applicazione, nell'anno 1991, dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili di cui all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643;
- la legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica che, all'art. 1, comma 1, prevede limitazioni nella concessione di mutui agli enti locali da parte della Cassa Depositi e Prestiti e riduce del 5% i contributi ordinari spettanti alle amministrazioni provinciali e comunali ai sensi del decreto-legge n. 289 del 1992;
- il decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 485, convertito nella legge 17 febbraio 1993, n. 32 concernente un contributo straordinario di 380 miliardi con cui lo Stato concorre alla parziale copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale (43);
- la legge 23 dicembre 1992, n. 498 concernente interventi urgenti in materia di finanza pubblica che all'art. 12, comma 1, prevede la costituzione da parte di province e comuni di apposite società per azioni per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico; il comma 4 prevede, inoltre, che gli indicati enti provvedano all'approvazione delle tariffe dei servizi pubblici e ne stabilisce i criteri;
- il decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 512 (44) recante disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative che, all'art. 4, stabilisce, per l'esercizio 1993, il rinvio del termine al 28 febbraio 1993 per l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali di cui all'art. 5 della legge n. 142 del 1990;
- la legge 25 marzo 1993, n. 81 concernente l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.

Oltre le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul contenimento della spesa pubblica (45) nel corso del 1992 sono state emanate talune circolari; la maggior parte di esse sono state adottate dal Ministero dell'interno e contengono disposizioni interpretative o di indirizzo (Tab. 5.A.).

Vanno anche menzionati i numerosi decreti ministeriali (Tab. 5.B.) contenenti disposizioni interpretative e applicative delle norme di finanza locale e disposizioni organizzative e di servizio.

43) Vedasi infra par. 6.1.

44) Il decreto-legge in questione è decaduto in data 1 marzo 1993 ed è stato reiterato con decreto-legge 2 marzo 1993, n. 48, a sua volta decaduto e reiterato con decreto-legge 28 aprile 1993, n. 130 allo stato in sede di conversione (A.C. n. 2609).

45) Vedasi supra par 4.2.

6. Le aziende municipalizzate

Secondo i dati di contabilità economica nazionale, di provenienza CISPEL, l'andamento del deficit complessivo delle aziende pubbliche locali, negli ultimi quattro anni, appare diversificato a seconda dei settori e delle condizioni in cui, in ciascuno di essi, le singole aziende operano e a seconda delle dimensioni delle aziende stesse.

La crescita media del disavanzo totale nel quadriennio è pari al 6,29% ma, nei singoli anni, l'incremento non è regolare: mentre nel 1989 l'aumento è contenuto (0,8%) nel 1990, nel 1991 e nel 1992 è molto più accentuato (rispettivamente 8,44%, 7,38% e 8,56%); in termini assoluti nel 1988 l'ammontare del disavanzo totale è pari a 5.351 miliardi, nel 1989 a 5.396 miliardi, nel 1990 a 5.894 miliardi, nel 1991 a 6.364 miliardi e nel 1992 a 6.960 miliardi (Tab. 6.A. e 6.B.).

Disaggregando gli anzidetti dati globali si osserva una pressochè concentrazione totale del deficit nel settore trasporti pari al 98,01% nel 1988 (5.245 miliardi), al 98,18% nel 1989 (5.298 miliardi), al 98,40% nel 1990 (5.800 miliardi) e al 97,81% nel 1991 (6.225 miliardi) e al 98,85% nel 1992 (6.880 miliardi) (46).

Quanto alla situazione economica e finanziaria delle altre aziende municipalizzate, si registra un generalizzato miglioramento giacchè gran parte di esse, nel corso del quadriennio di riferimento, hanno chiuso i loro bilanci in pareggio oppure hanno realizzato utili di esercizio. Il deficit complessivo è passato da 106 miliardi nel 1988 a 98 miliardi nel 1989 e nel 1990 ed è risalito nel 1991 a 139 miliardi per poi ridiminuire nel 1992 ad 80 miliardi. In particolare si osserva che le aziende elettriche e del gas hanno fatto registrare utili di esercizio, mediamente, le prime di 236 miliardi annui e le seconde di 134,25 miliardi con massimo di 258 miliardi e di 148 miliardi nel 1992.

6.1 Il trasporto locale

Come già detto il settore del trasporto pubblico locale è sempre stato caratterizzato da una situazione deficitaria, che, nel periodo 1987-1991, è ammontata a 6.600 miliardi (47) cui va aggiunto il disavanzo previsto per il 1992 stimato dalle federazioni dei servizi di trasporto in 2.200 miliardi per un totale di 8.800 miliardi.

Con l'art. 2 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito nella legge 22 dicembre 1990, n. 403 gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui al di fuori della Cassa depositi e prestiti e a totale proprio carico per la copertura dei cennati disavanzi. Il citato art. 2 prevede, in particolare, che l'assunzione del mutuo a copertura del disavanzo dell'esercizio 1990 è subordinata all'adozione, entro il 30 settembre 1991, da parte degli enti locali interessati, su proposta dell'azienda ove occorra, di un piano di risanamento economico-finanziario che preveda il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio entro il termine del 31 dicembre 1996 (48).

Allo stato gli atti inerenti ai 93 piani di risanamento si trovano all'esame delle regioni competenti in base alla normativa recata dalla legge n. 32 del 1993. Nel 1992 una ripetuta decretazione d'urgenza (decreti-legge n. 242 e n. 296 del 1992) per l'assunzione a carico dello Stato dell'onere relativo al 65% delle rate di ammortamento dei mutui destinate alla copertura dei disavanzi dei servizi di trasporto locale per gli anni 1987-1990 è decaduta o è stata respinta. Per il resto, com'è noto, il disegno di legge per il riordino del settore presentato nella passata legislatura, (49) è decaduto e, finora, non risulta ripresentato.

46) Nel settore trasporti nella perdita sono compresi i contributi derivanti dal Fondo Nazionale Trasporti per il ripiano del disavanzo che ammonta complessivamente a 4.031 miliardi per il 1988, a 3.637 miliardi per il 1989, a 3.825 miliardi per il 1990, a 4.300 miliardi per il 1991 e a 4.764 miliardi per il 1992.

47) Il dato in questione è tratto dalla relazione tecnica al disegno di legge A.C. 860 (X legislatura) per la conversione in legge del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 296 - peraltro non convertito come anche il successivo che lo reiterava - recante copertura ai disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali.

48) Il piano di risanamento è approvato con decreto del Ministro dell'interno su proposta conforme della Commissione di ricerca per la finanza locale integrata, per l'occasione, da due rappresentanti del Ministro dei trasporti.

La legge n. 32 del 1993, di conversione del decreto-legge n. 485 del 1992, ha stabilito che alle regioni è, definitivamente, attribuita la competenza dell'esame dei piani di risanamento delle aziende di trasporto locale.

49) A.S. 750 della X legislatura.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con la legge 17 febbraio 1993, n. 32 di conversione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 485 è stato previsto un contributo straordinario di 380 miliardi (50) a carico del bilancio statale per la parziale copertura dei disavanzi di esercizio relativi agli anni 1987-1991 delle aziende di trasporto pubblico locale. Per la copertura degli anzidetti disavanzi l'art. 1 prevede per le regioni e per gli enti locali la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti e dagli Istituti di previdenza nonché il ricorso ad anticipazioni straordinarie di tesoreria anche in eccedenza ai limiti stabiliti dalla vigente normativa.

L'andamento dei trasferimenti statali alle aziende di trasporto locale nel periodo 1988-1992 per il ripiano dei disavanzi di esercizio (cap. 1660 Ministero trasporti) risulta dal prospetto 6.1.A. che mostra stanziamenti definitivi di competenza pari a 4.764 nel 1992, interamente impegnati e pagati, con un aumento del 7,40% rispetto al precedente anno.

Per l'anno 1993 il Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale è confermato nell'importo di 4.764 miliardi stabilito per il 1992 dall'art. 4, comma 1, della legge 31 dicembre 1991, n. 415 (51).

Il prospetto 6.1.B. mette a confronto la diversa ripartizione del FNT per il 1992 e per il 1993 in quanto nel 1993 la distribuzione dovrebbe avere luogo in base ai nuovi parametri messi a punto dalla Conferenza delle Regioni.

I fattori che hanno contribuito a rendere negativa la gestione aziendale dei trasporti locali sono le caratteristiche gestionali, la rigidità dell'offerta del servizio, una politica tariffaria per molto tempo piuttosto contenuta, nonché l'aumento costante e dinamico dei veicoli in circolazione. In particolare va detto che le tariffe che, all'attualità, coprono soltanto il 20% dei costi di gestione e sono tra le più basse d'Europa, costituiscono uno dei fattori più determinativi della gestione deficitaria.

Neanche la legge quadro di riforma del settore (52) che, attraverso l'istituzione di un fondo nazionale specifico, avrebbe dovuto avviare un processo di razionalizzazione degli interventi finanziari dello Stato nel campo del trasporto pubblico locale è stata in grado di raggiungere i previsti risultati sia per carenze intrinseche, sia per il costante ritardo di taluni specifici adempimenti ed interventi finanziari previsti dalla legge quadro stessa. Infatti, soprattutto per quanto riguarda il ripiano dei disavanzi di esercizio, i relativi contributi, sin dal 1982, sono risultati insufficienti.

Tale situazione potrà essere migliorata soltanto se saranno adottate politiche tariffarie più vicine ai criteri di economicità e se, contemporaneamente, saranno effettuati interventi finalizzati al contenimento dei costi di esercizio nel rispetto della normativa vigente relativa alla corrispondenza tra costi e ricavi.

Potrebbero contribuire a risanare, almeno parzialmente, la situazione deficitaria del trasporto locale misure strutturali (53) ed organizzative.

Tra le prime possono annoverarsi la determinazione di standards qualitativi per i servizi prestati e l'attuazione di uno stretto collegamento tra la quantità e la qualità dei servizi forniti e le imposte richieste.

Occorrerebbe anche ridurre, con il concorso del settore privato, le diseconomie esterne che penalizzano il settore adeguando le infrastrutture pubbliche alle dotazioni presenti negli altri paesi principali d'Europa seguendo precisi criteri di priorità nella scelta delle opere. L'integrazione del sistema pubblico con quello privato potrebbe facilitare il conseguimento di più elevati livelli di efficienza.

50) Importo così modificato dalla legge di conversione rispetto all'originario importo di 400 miliardi.

51) Vedasi art. 3 della legge 23 dicembre 1992, n. 502 (legge finanziaria 1993). Al riguardo si osserva che la previsione 1993 è uguale a quella assediata 1992 e confluisce nel fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281 del 1970. L'importo di 4.764 miliardi per la somma di 532 miliardi è finanziato mediante riduzione del fondo di cui all'art. 8 della cennata legge n. 281 del 1970.

52) Legge 10 aprile 1981, n. 151.

53) Esemplicativamente possono citarsi alcune misure strutturali adottate in talune città d'Italia che hanno contribuito alla riduzione o eliminazione del deficit delle corrispondenti aziende di trasporto pubblico locale.

A Bergamo si è provveduto ad assegnare alle aziende il servizio parchimetri con relativo incasso, ad Ancona sono stati istituiti i cosiddetti ausiliari del traffico e a Cagliari sono stati ridotti taluni costi eliminando l'officina manutenzione e sostituendola con il servizio assistenza agli automezzi fornito dalla stessa casa produttrice e adottando opportune misure viabilistiche come l'aumento della velocità media e delle tariffe.

Sotto il profilo organizzativo è di tutta evidenza che una adeguata organizzazione senza diseconomie dei servizi non potrà essere realizzata ove non si provveda alla soppressione dei cosiddetti «rami secchi».

Passando agli investimenti nel settore si rileva, innanzitutto, una carenza di una seria politica di finanziamento degli investimenti a favore del trasporto pubblico locale. La richiamata legge n. 151 del 1981 aveva fissato un piano di investimenti abbastanza sufficiente a garantire il fabbisogno del settore ma le leggi finanziarie, seccessivamente intervenute, hanno sensibilmente ridotto i finanziamenti (54) con conseguenze negative sulla qualità e sicurezza del servizio offerto con riferimento, soprattutto, all'età media del parco veicoli (55).

7. Situazione deficitaria degli enti locali

Una specifica analisi degli enti in dissesto finanziario è contenuta nel referto speciale sulla gestione degli enti locali il cui conto consuntivo 1989 si è chiuso con disavanzo o debiti fuori bilancio reso dalla Sezione Enti Locali della Corte il 28 maggio 1993.

In questa sede viene compiuta una valutazione globale della situazione deficitaria degli enti locali nell'anno 1992 in raffronto all'anno 1991.

Tra le cause che hanno contribuito alla situazione di dissesto delle amministrazioni locali possono annoverarsi il mantenimento di alti livelli di spesa con la pratica della sopravvalutazione delle entrate e/o la eliminazione dal bilancio di oneri obbligatori con la conseguente formazione di debiti fuori bilancio e sommersi.

Secondo stime effettuate dal Ministero dell'interno la maggiore concentrazione degli enti in dissesto finanziario si registra nelle regioni del sud, in particolare Campania, Puglia e Calabria.

I provvedimenti sanzionatori disposti dalla vigente normativa sono lo scioglimento dei consigli provinciali e comunali e la dichiarazione di dissesto.

Il primo è previsto dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990 e trova applicazione in tre ipotesi specificatamente indicate dalla legge stessa (56). Esso rappresenta un pesante intervento di autorità che, ove adottato, costituisce sintomo di crescente instabilità degli enti locali.

Secondo dati parziali forniti dal Ministero dell'interno (57) nell'anno 1992 i consigli comunali sciolti sono stati 169 contro i 120 del 1991.

Dai confronti tra i due anni risultano in netto aumento gli scioglimenti determinati dalle dimissioni di almeno la metà dei consiglieri (da 48 a 76) e quelli causati dalla mancata elezione di sindaco e giunta (da 31 a 61); quelli determinati da mancata approvazione del bilancio sono aumentati da 7 ad 11 mentre sono diminuiti quelli per infiltrazioni mafiose (da 21 a 20) e per altri motivi (58) (da 13 a 1).

Rimane stabile la ripartizione per aree geografiche dal momento che il sud continua a registrare il numero maggiore di scioglimenti.

54) Tali finanziamenti sono passati da 450 miliardi nel 1981 a 550 nel 1984, a 700 miliardi nel 1988 e ridotti a 330 nel 1990. La legge finanziaria 1991 aveva stanziato quale limite di impegno 100 miliardi per il 1991 e 175 miliardi per il 1992. La spesa è stata autorizzata dalla successiva legge n. 202 del 1991.

55) Secondo notizie fornite dalla federtrasporti l'età media del parco veicoli è aumentata da 7 anni nel 1988 a 9 anni nel 1991.

56) I casi sono i seguenti:

- a) compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico;
- b) impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi per talune cause espressamente indicate;
- c) mancata approvazione del bilancio nei termini.

Alle condizioni di gravi e persistenti violazioni di legge viene aggiunta dai decreti-legge 1992 sulla finanza locale la mancata deliberazione di dissesto.

57) Tali dati si riferiscono ai provvedimenti emanati in base alla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali e n. 221 del 1991 sui fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. A questi comuni vanno aggiunti quelli oggetto di scioglimento in base a specifica normativa regionale.

58) Gli altri motivi sono consistiti, nel 1991, nella mancata approvazione dello statuto e, nel 1992, nella violazione di legge.

La dichiarazione di dissesto deve essere obbligatoriamente adottata dal consiglio dell'ente locale ogni qualvolta non può essere garantito l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali non sia stato fatto validamente fronte, nei termini, con i mezzi indicati dall'art. 24 del decreto-legge n. 66 del 1989 (59). Il relativo piano di risanamento è approvato con decreto del Ministro dell'interno.

Affinchè un ente locale sia qualificato dissestato occorre la dichiarazione di dissesto e la relativa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (60).

La situazione al 31 dicembre 1992 dei comuni dissestati risulta dalla tabella 7.

Da essa emerge che a tale data sono stati dichiarati in totale 293 dissesti, con una incidenza del 3,77% rispetto al totale dei comuni e del 23,4% rispetto ai comuni in difficoltà finanziaria. A fine 1992 erano stati approvati 150 piani di risanamento e disapprovati 3, 12 erano stati revocati, 91 erano in istruttoria e 37 rimanevano da esaminare.

Sono stati nominati i commissari straordinari in 99 comuni. È in corso la nomina di commissari per altri 57 comuni.

L'indebitamento relativo ai piani di risanamento finora approvati ammonta a 128,794 miliardi (corrispondenti a 62 mutui autorizzati).

Specifiche norme per il risanamento finanziario degli enti locali dissestati sono poi contenute nei decreti-legge 1992 sulla finanza locale e nel decreto-legge n. 333 convertito nella legge n. 359 del 1992.

7.1 *Le dismissioni patrimoniali*

Le norme sul risanamento finanziario prevedono anche il ricorso da parte degli enti locali ai mezzi propri quali i piani di rateizzazione e le alienazioni patrimoniali (61).

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno risulta che, alla data del 19 marzo 1992, le alienazioni patrimoniali consentite ammontavano a 958,617 miliardi.

Attualmente la competenza relativa alle alienazioni patrimoniali degli enti dissestati è stata attribuita al commissario straordinario liquidatore (per i comuni con meno di 5.000 abitanti) o alla commissione straordinaria di liquidazione (comuni con almeno 5.000 abitanti e le province) (62).

59) In tal senso si esprime l'art. 16 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

60) I comuni per i quali, con le modalità previste dalla vigente normativa, si è fatto luogo alla dichiarazione di dissesto nel 1992 sono i seguenti: comune di Paladina (Bergamo), G.U. 30.6.1992, n. 152; comune di Forio (Napoli), G.U. 13.7.1992, n. 163, comune di Casola (Napoli), G.U. 3.9.1992, n. 207, comune di Farandola (Pescara), G.U. 16.9.1992.

61) Le norme in questione sono l'art. 1 bis del decreto-legge n. 318 del 1986, convertito nella legge n. 488 del 1986 sul controllo della gestione; l'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito nella legge n. 144 del 1989 e successive modificazioni sul risanamento degli enti locali dissestati; l'art. 3 del decreto-legge n. 310 del 1990, convertito nella legge n. 403 del 1990, sul finanziamento delle perdite delle aziende di trasporto e delle opere pubbliche nonché dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

62) Vedasi i decreti-legge sulla finanza locale succedutisi nel 1992 e, da ultimo, il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2.1.A

**Trasferimenti previsti dal decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8
(articoli 1, 2, 3 e 4)**

(dati in miliardi di lire)

1) Fondi ordinari (articolo 2)		
Province	L.	2.589
Comuni	»	14.730
Comunità montane	L.	<u>151</u>
Totale	L.	17.470
2) Fondi perequativi (articolo 3, commi 1 e 4)		
Province	L.	1.066,4
Comuni	»	<u>6.444,6</u>
Totale	L.	7.511
3) Perequativi (stimati) finanziati con l'addizionale energetica (articolo 3, commi 2 e 5)		
Province	L.	102,2
Comuni	»	392,8
Comunità montane	L.	<u>16</u>
Totale	L.	511
4) Fondi per investimenti (articolo 4)		
4.1 Fondo assegnato per mutui assunti a tutto il 31 dicembre 1991 dalle province e dai comuni		
	L.	11.522,414
4.2 Quota disponibile per mutui assunti nel 1992		
Province	L.	24
Comuni	»	199,5
Comunità montane	L.	<u>5</u>
Totale	L.	228,5

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2.1.B

Analisi dei finanziamenti erariali correnti (ordinari e perequativi) di cui al decreto-legge n. 342 del 20 luglio 1992, poi confermati con successivi decreti e per ultimo con il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 Finanza locale 1992

Dati in milioni di lire

	1991	Incremento 1991 - 1992	Totale 1992	Decremento ai sensi del D.L. n. 333 del 1992	Totale 1992 al netto del decremento
COMUNI ESCLUSO TRENINO ALTO ADIGE					
Ordinari	14.819.075	666.925	15.486.000	756.000	14.730.000
Perequativi	6.905.000	274.360	6.369.360	—	6.369.360
Totali	20.914.075	941.285	21.855.360	—	21.099.360
PROVINCE					
Ordinari	2.607.250	117.750	2.725.000	136.000	2.589.000
Perequativi	1.011.900	45.618	1.057.518	—	1.057.518
Totali	3.619.150	163.368	3.782.518	—	3.646.518
COMUNITÀ MONTANE					
	86.700	64.300	151.000	—	* 151.000
Totali	86.700	64.300	151.000	—	151.000
FONDO PEREQUATIVO ALLINEAMENTO MEDIE					
Ordinari	72.000	3.240	75.240	—	—
Perequativi	8.500	382	8.882	—	—
Totali	80.500	3.622	84.122	—	—
Ordinari	17.513.025	848.975	18.362.000	892.000	17.470.000
Perequativi	7.187.400	323.600	7.511.000	—	7.511.000
Totali	24.700.425	1.172.575	25.873.000	—	24.981.000

* Di cui lire 60.000 milioni provenienti dai fondi per investimento previsti per lo sviluppo della montagna.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2.2.A

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
TOTALI TITOLI I e II
1988 - 1992
(in miliardi)

	1988		1989		1990		1991		1992	
	Tit. I	Tit. I + Tit. II	Tit. I	Tit. I + Tit. II	Tit. I	Tit. I + Tit. II	Tit. I	Tit. I + Tit. II	Tit. I	Tit. I + Tit. II
Prev. def. comp.	25.166,0	34.881,2	36.205,3	38.915,4	10,2	42.973,8	7,7	42.378,6	42.378,6	-1,4
Impegni comp.	25.163,5	34.756,2	35.645,7	39.896,0	11,8	42.969,9	7,8	42.378,6	42.378,6	-1,4
Pagato comp.	23.914,2	32.761,7	33.490,6	35.290,2	5,4	39.175,5	11,0	38.505,8	38.505,8	-1,8
Residui comp.	1.249,3	2.116,0	2.553,6	4.565,9	78,8	3.794,4	-16,9	3.867,4	3.867,4	-1,9
Econ. comp.	2,5	3,5	161,2	59,4	-63,2	3,8	-93,6	5,4	5,4	+2,1
Pagato totale	26.010,0	35.926,2	35.017,9	37.920,0	8,3	41.754,7	10,1	39.973,9	39.973,9	-4,3
Residui totali	1.709,8	3.494,2	4.584,7	7.496,4	63,5	8.261,3	10,2	10.276,8	10.276,8	24,3
Econ. totali	292,4	328,5	295,9	172,4	-41,7	443,1	157,0	389,2	389,2	-12,2

TAVOLA 2.2.B

TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI
(1.5.5 - 2.12.5)
1988 - 1992
(in miliardi)

	1988		1989		1990		1991		1992	
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II
Prev. def. comp.	25.166,0	9.715,2	25.004,3	11.201,0	15,3	27.282,3	9,1	12.633,1	12,8	30.120,2
Impegni comp.	25.163,5	9.592,7	24.994,4	10.651,3	11,0	27.280,7	9,1	12.575,3	18,1	30.118,4
Pagato comp.	23.914,2	8.847,5	23.933,0	9.557,6	8,0	26.175,1	9,4	9.115,1	-4,6	29.027,3
Residui comp.	1.249,3	886,7	1.061,5	1.492,1	72,2	1.105,6	4,2	3.460,3	131,9	1.091,1
Econ. comp.	2,5	1,0	9,9	296,0	15,3	1,6	-83,8	57,8	-61,8	1,8
Pagato totale	26.010,0	9.916,2	25.006,8	10.011,1	1,0	28.349,0	13,4	9.571,0	-4,4	29.865,6
Residui totali	1.709,8	1.784,4	1.803,4	2.781,3	55,9	1.513,4	-16,1	5.983,0	115,1	1.579,3
Econ. totali	292,4	36,1	102,9	193,0	434,6	77,4	-24,8	95,0	-50,8	188,7

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.2.C.

MINISTERO DELL'INTERNO
Capitolo 1590
Fondo ordinario per la finanza locale

(importi in milioni)

	1988		1989		1990		1991		1992	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. del. comp.	18.437.000	—	16.696.645	— 9,44	16.283.269	— 2,48	17.755.799	9,04	16.776.955	— 5,6
Impegni comp.	18.437.000	—	16.696.645	— 9,44	16.283.269	— 2,48	17.755.799	9,04	16.776.955	— 5,6
Pagato comp.	17.560.446	—	16.289.823	— 7,24	15.754.933	— 3,28	17.119.771	8,66	16.382.604	— 4,6
Residui comp.	876.554	—	406.822	— 53,59	528.335	29,87	636.028	20,38	394.351	— 3,8
Econom. comp.	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
Pagam. tot.	19.298.112	—	17.073.433	— 11,53	16.174.138	— 5,27	17.734.359	9,65	16.963.180	— 4,5
Residui tot.	1.150.280	—	773.466	— 32,76	881.575	13,98	736.908	— 16,41	553.176	— 25
Econom. tot.	273.102	—	26	— 99,99	1.022	3.830,77	166.107	16.153,13	7.505	— 95,5

Tav. 2.2.D.

Capitolo 1598
Fondo perequativo per i comuni

(importi in milioni)

	1988		1989		1990		1991		1992	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. del. comp.	4.492.756	—	6.005.858	33,68	8.147.914	35,67	9.378.976	15,11	9.537.827	1,6
Impegni comp.	4.492.756	—	6.005.858	33,68	8.147.914	35,67	9.378.976	15,11	9.537.827	1,6
Pagato comp.	4.492.306	—	5.611.105	24,90	7.999.438	42,56	9.135.365	14,20	9.321.547	2
Residui comp.	450	—	394.753	87,622,89	148.475	— 62,39	243.612	64,08	216.280	— 11,8
Econom. comp.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pagam. tot.	4.655.656	—	5.611.105	20,52	9.238.517	64,65	9.162.475	— 0,82	9.376.599	2
Residui tot.	450	—	395.204	87,723,11	148.921	— 62,32	364.977	145,08	446.652	22,3
Econom. tot.	—	—	—	—	450	—	445	— 1,11	109.552	— 24

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.2.E.

MINISTERO DELL'INTERNO
Capitolo 1599
Fondo perequativo province

	1988		1989		1990		1991		1992	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp.	764.900	29,82	992.976	20,85	1.200.008	20,85	1.463.796	21,98	1.514.383	3,4
Impegni comp.	764.900	29,82	992.976	20,85	1.200.008	20,85	1.463.796	21,98	1.514.383	3,4
Pagato comp.	764.543	16,94	894.043	33,52	1.193.745	33,52	1.456.132	21,98	1.491.088	2,4
Residui comp.	357	27.612,04	98.932	- 93,67	6.263	- 93,67	7.665	22,39	23.294	- 203,9
Econom. comp.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pagam. tot.	764.710	16,91	894.043	61,79	1.446.459	61,79	1.460.374	0,96	1.493.906	2,2
Residui tot.	517	19.104,84	99.289	- 92,66	7.284	- 92,66	10.351	42,11	29.714	- 191,1
Econom. tot.	590	- 73,05	159	124,53	357	124,53	355	- 0,56	1.114	- 213,0

Tav. 2.2.F.

Capitolo 7232
Fondo investimenti comuni e province

	1988		1989		1990		1991		1992	
		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.		% es. prec.
Prev. def. comp.	9.104.930	11,01	10.107.665	5,80	10.694.000	5,80	11.261.000	5,30	11.448.000	1,6
Impegni comp.	9.104.930	11,01	10.107.665	5,80	10.694.000	5,80	11.261.000	5,30	11.448.000	1,6
Pagato comp.	8.617.228	8,56	9.355.234	- 5,91	8.801.891	- 5,91	9.855.809	11,97	9.625.448	- 2,7
Residui comp.	487.702	54,28	752.430	151,47	1.892.109	151,47	1.405.191	- 25,73	1.822.552	- 29,4
Econom. comp.	—	—	—	—	—	—	208.114	—	—	—
Pagam. tot.	9.612.545	- 0,91	9.524.690	- 7,58	8.803.084	- 7,58	10.926.519	24,12	9.832.064	- 10,0
Residui tot.	904.745	64,44	1.487.719	127,10	3.378.635	127,10	3.505.002	3,74	4.912.015	- 40,9
Econom. tot.	—	—	—	—	—	—	208.114	—	208.024	0,3

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3.A.

COMUNI E PROVINCE

Conto consolidato per i risultati di cassa al 31 dicembre 1990, 1991 e 1992

RISCOSSIONI	1990	1991	1992	91/90%	92/91%	PAGAMENTI			91/90%	92/91%	
						1990	1991	1992			
A. Incassi correnti	10.170	67.350	68.460	11,9	1,6	B. Pagamenti correnti			63.120	64.570	2,3
Tributari	10.830	12.310	14.490	13,7	17,7	Personale	25.120	24.790	9,3	1,3	
— diretti	760	700	740	-7,9	5,5	Acquisto di beni e servizi	17.830	20.350	14,1	5,1	
— indiretti	10.070	11.610	13.750	15,3	18,4	Trasferimenti	6.260	6.500	15,3	3,8	
Vendita di beni e servizi	4.900	6.000	6.730	22,4	12,2	— a settore statale	173	173	7,8	7,0	
Redditi di capitale	1.070	1.160	1.400	8,4	20,7	— a regioni	10	20	—	—	
Trasferimenti	38.850	43.400	40.760	11,7	-6,1	— ad aziende pubbl. di servizi	1.660	2.230	34,3	10,8	
— da settore statale	34.254	38.729	35.786	13,1	-7,6	— ad altri enti del S.P.A.	770	740	1,2	-2,7	
— da regioni	4.270	4.270	4.510	1,4	5,6	— ad imprese	420	470	0,4	—	
— da altri enti del S.P.A.	340	340	400	—	—	— ad altri	2.517	2.727	9,1	0,7	
— da imprese	10	20	20	—	—	Interessi	7.340	7.540	2,7	1,2	
— da altri	36	41	44	—	—	Altri pagamenti correnti	4.020	3.850	4,2	15,6	
Altri incassi correnti	4.520	4.480	5.080	-0,9	13,4	D. Pagamenti di capitale	18.450	17.520	-1,7	-3,4	
C. Incassi di capitale	10.810	10.910	11.680	0,9	7,1	Costituzione capitali fissi	17.210	16.880	-1,9	-2,4	
Trasferimenti	9.760	9.520	10.040	-2,5	5,5	Trasferimenti	800	820	2,5	-26,8	
— da settore statale	4.180	4.568	4.437	9,3	-3,0	— a settore statale	—	—	—	—	
— da regioni	3.820	2.820	3.390	-26,2	20,2	— ad aziende pubbl. di servizi	260	260	4,0	-61,5	
— da altri enti del S.P.A.	520	500	530	-3,8	6,0	— ad altri enti del S.P.A.	150	170	13,3	11,8	
— da imprese	230	320	320	39,1	—	— ad imprese	170	170	—	-17,6	
— da altri	1.070	1.372	1.369	29,9	4,3	— ad altri	230	220	-4,3	-4,5	
Altri incassi di capitale	1.050	1.390	1.640	32,4	18,0	Altri pagamenti di capitale	440	430	-2,3	4,7	
E. Partite finanziarie	9.430	7.060	7.250	-25,1	2,7	F. Partite finanziarie	3.640	3.870	6,3	21,4	
Riscossione di crediti	818	1.057	1.070	29,2	1,2	Partecipazione e conferimenti	900	380	-57,8	-18,4	
— da aziende pubbl. di servizi	480	740	650	54,2	-12,2	Mutui e anticipazioni	733	1.124	53,3	15,7	
— da altri	338	317	420	-6,2	32,5	— ad aziende pubbl. di servizi	530	880	66,0	5,7	
Riduzione depositi bancari	—	—	—	—	—	— ad altri	203	244	20,2	51,6	
Altre partite finanziarie	8.612	6.003	6.180	-30,3	2,9	Aumento depositi bancari	240	400	66,7	—	
Altre partite finanziarie	—	—	—	—	—	Altre partite finanziarie	1.767	1.966	11,3	36,8	
G. Totale incassi (A+C+E)	80.410	85.320	87.380	6,1	2,4	H. Totale pagamenti (B+D+F)	85.320	85.120	6,8	2,0	
H. Totale pagamenti (B+D+F)	79.690	85.120	86.790	6,8	2,0	Disponibilità	720	200	6,8	2,0	

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4.5.2.

Comuni

ANNO	Entrate correnti complessive (in miliardi)	Entrate correnti provenienti dallo Stato (in miliardi)	Percentuale d'incidenza
1990	57.823,6	32.447,5	56
1991	62.109,3	33.938,8	54

Province

ANNO	Entrate correnti complessive (in miliardi)	Entrate correnti provenienti dallo Stato (in miliardi)	Percentuale d'incidenza
1990	7.096,1	4.861,5	68
1991	7.638,5	5.277,6	69

Tabella 5.A.

Si citano le seguenti circolari:

- circolare del Ministero dell'interno 14 gennaio 1992, FL n. 1/92, concernente istituzione del giudice di pace. compilazione di scheda da parte dei comuni;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 23 gennaio 1992, FL n. 3/92, concernente l'attivazione Servizio Videotel per il testo del decreto-legge n. 11 del 1992 (Finanza locale);
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 4 febbraio 1992, FL n. 4/92, concernente indagine a campione per informazioni relative ai servizi socio-assistenziali;
- circolare del Ministero dell'interno 10 febbraio 1992, FL n. 6/92, con la quale vengono date istruzioni in ordine al concorso dello Stato nell'ammontare dei mutui nel 1991;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 21 febbraio 1992, FL n. 7/92, concernente avviso di spedizione delle circolari sui decreti e certificazioni per la dimostrazione del tasso di copertura dei servizi 1991;
- circolare del Ministero della funzione pubblica 5 marzo 1992, n. 86361/18.05.1 riguardante progetti di automazione dei comuni, delle province e loro consorzi e delle comunità montane. Concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 2 marzo 1992, FL n. 9/92, concernente comunicazione alle Prefetture per invio delle certificazioni sulla cremazione da parte dei comuni;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 25 marzo 1992, FL n. 11/92, concernente sollecito alle certificazioni delle funzioni assistenziali;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 18 maggio 1992, FL n. 12/92, concernente sospensione dell'aggiornamento dell'indennità integrativa speciale spettante ai dipendenti degli enti locali;
- circolare del Ministero dell'interno 22 maggio 1992, FL n. 8/92, concernente l'attuazione del sistema informativo telematico previsto dall'art. 15 *ter* del decreto-legge n. 415 del 1989, convertito nella legge n. 38 del 1990;
- circolare del Ministero dell'interno 28 luglio 1992, FL n. 13/92, concernente il contenimento della spesa pubblica;
- circolare del Ministero dell'interno 5 agosto 1992, FL n. 14/92, relativa alle modalità e termini di versamento alle province e allo Stato dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni dell'anno 1992;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 13 agosto 1992, FL n. 15/92, recante informazioni sul versamento dell'imposta straordinaria sugli immobili e sulle aree fabbricabili;
- circolare del Ministero dell'interno 25 settembre 1992, FL n. 16/92, relativa alla delega alle Prefetture delle funzioni di controllo dei certificati e del rispetto delle disposizioni normative per l'ammissibilità al contributo dello Stato sugli investimenti degli enti locali degli anni 1992 e successivi;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 19 ottobre 1992, FL n. 17/92, recante modalità per la riduzione del certificato del conto consuntivo 1991;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 26 ottobre 1992, FL n. 18/92, concernente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle modalità relative ai certificati sul conto consuntivo 1991;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 9 novembre 1992, FL n. 20/92, concernente scadenza dei termini della deliberazione dei bilanci degli enti locali al 30 novembre 1992;
- circolare telegrafica del Ministero dell'interno 19 novembre 1992, FL n. 19/92, recante comunicazione alle Prefetture dell'avenuta pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della ripartizione delle somme dei maggiori oneri 1993 del contratto 1988-1990 dei dipendenti degli enti locali;
- circolare del Ministero dell'interno 30 novembre 1992, FL n. 21/92, concernente le certificazioni per la dimostrazione del tasso di copertura nel 1992 dei costi dei servizi a domanda individuale, del servizio di nettezza urbana e del servizio acquedotto;

Tabella 5.B.

Si citano i seguenti decreti:

- decreto del Ministero dell'interno 2 gennaio 1992, recante approvazione del certificato relativo alla richiesta di contributo per gli investimenti di cui all'art. 5 del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 80 in materia di finanza locale;
- decreto del Ministero del tesoro 28 gennaio 1992, concernente rettifica al decreto ministeriale 30 dicembre 1991 recante: «Determinazione del tasso di interesse da applicarsi alle operazioni di mutuo effettuate dagli enti locali ai sensi dei decreti-legge 1° luglio 1986, n. 318, 31 agosto 1987, n. 359, 2 marzo 1989, n. 66, nonché delle leggi 11 marzo 1988, n. 67, per il periodo 1° gennaio-30 giugno 1992»;
- decreto del Ministero delle finanze 27 marzo 1992, riguardante l'approvazione del modello concernente la domanda per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie in materia di imposte sui redditi degli enti pubblici territoriali e degli altri enti di cui all'art. 55 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, e delle relative modalità di presentazione e delle istruzioni per la compilazione del detto modello nonché delle modalità di versamento delle imposte dovute;
- decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato 10 aprile 1992, concernente la convenzione-quadro per il rilascio, da parte dell'Ente nazionale per l'energia elettrica, delle concessioni di esercizio di attività elettriche alle imprese degli enti locali;
- decreto del Ministero dell'interno 19 giugno 1992, relativo alla determinazione della media nazionale pro-capite dei contributi ordinari e perequativi attribuiti ai comuni e alle province per l'anno 1992;
- decreto del Ministero del tesoro 27 giugno 1992, concernente il tasso di riferimento da applicare, nel bimestre luglio-agosto 1992, alle operazioni di credito fondiario-edilizio;
- decreto del Ministero dell'interno 30 luglio 1992, concernente il riparto tra comuni, province e comunità montane del fondo stanziato dallo Stato per il finanziamento dei maggiori oneri 1992 discendenti dal contratto 1988-1990 dei dipendenti degli enti locali;
- decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 1992, recante delega alle prefetture della Repubblica delle funzioni di controllo del rispetto delle disposizioni normative per l'ammissibilità a contributo erariale dei mutui contratti dagli enti locali e della certificazione occorrente per l'accettazione del diritto all'intervento;
- decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 1992, n. 5978/E3, recante delega alle Prefetture della Repubblica delle funzioni di controllo delle certificazioni per la dimostrazione del tasso di copertura di alcuni servizi di enti locali e di irrogazione delle sanzioni di legge;
- decreto del Ministero dell'interno 23 ottobre 1992, concernente le modalità relative alle certificazioni per la dimostrazione del tasso di copertura dei costi di alcuni servizi per l'anno 1992 di province, comuni, comunità montane e consorzi;
- decreto del Ministero dell'interno 3 dicembre 1992, n. 9226/E3, contenente le modalità di applicazione dell'art. 16, comma 7, del decreto-legge n. 440 del 1992 riguardante la nuova normativa sui dissesti finanziari degli enti locali integrativa di quella prevista all'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito nella legge n. 440 del 1989.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6.A

Risultati economici delle Aziende municipalizzate (a)

SETTORI PRODUTTIVI	UTILE	PERDITA	Dipen- denti N.	UTILE	PERDITA	Dipen- denti N.
	Ammontare (milioni di lire)	Ammontare (milioni di lire)		Ammontare (milioni di lire)	Ammontare (milioni di lire)	
	1 9 8 9			1 9 9 0 ^(b)		
Acquedotti	6.818	34.090	8.295	6.920	32.262	8.305
Elettricità	225.022	—	9.005	229.360	—	9.020
Farmacie	31.280	13	1.862	32.020	9	1.869
Gas	122.727	32.955	7.695	127.111	30.938	7.712
Igiene Urbana	16.939	7.910	17.695	16.829	7.898	17.764
Latte	2.916	22.758	2.243	2.803	22.921	2.252
Trasporti (c)	—	5.298.461	102.380	—	5.800.000	101.500
Totale	405.702	5.396.187	149.175	415.043	5.894.028	148.422
	1 9 9 1 ^(b)			1 9 9 2 ^(b)		
Acquedotti	7.058	29.910	8.312	7.279	29.791	8.291
Elettricità	234.565	—	9.048	258.607	—	9.095
Farmacie	33.970	—	1.870	36.025	—	1.858
Gas	139.059	28.773	7.743	148.369	26.311	7.790
Igiene Urbana	16.583	7.796	17.814	17.523	7.950	16.950
Latte	2.826	22.748	2.261	2.995	15.948	2.016
Trasporti (c)	—	6.275.000	98.700	—	6.880.000	95.500
Totale	434.061	6.364.227	145.748	470.798	6.960.000	141.500

(a) Per le Aziende che svolgono la loro attività in più di un settore produttivo, i dati sono da considerarsi al netto di qualsiasi riproduzione.

(b) Dati provvisori.

(c) Per il settore trasporti, nella perdita sono compresi i contributi derivanti dal Fondo Nazionale Trasporti per il ripiano del disavanzo che ammonta complessivamente a 3.637 milioni di lire per il 1989, 3.825 per il 1990, 4.300 per il 1991 e 4.800 per il 1992.

Fonte: «Annuario CISPEL».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6.B

**Conto delle entrate e delle spese delle Aziende municipalizzate
secondo la classificazione economica (a)
(in miliardi di lire)**

VOCI DI BILANCIO	1989	1990	1991 (b)	1992 (b)
CONTO ECONOMICO				
<i>Ricavi</i>	18.778	19.950	21.821	23.293
Vendite di beni e servizi:				
— fatturato	8.677	9.225	9.981	10.426
— corrispettivi da enti pubblici	1.954	2.080	2.236	2.336
Trasferimenti:				
— contributo in conto esercizio	1.249	1.404	1.524	1.699
— contributo Fondo Nazionale Trasporti	3.637	3.825	4.300	4.800
Altre:				
— altri proventi	1.167	1.250	1.382	1.554
— costi capitalizzati	1.276	1.313	1.475	1.529
— rimanenze finali	818	853	923	949
<i>Costi</i>	20.131	21.604	23.451	24.982
Personale:				
— retribuzioni	5.170	5.564	6.094	6.269
— contributi ed altri oneri sociali	2.258	2.433	2.710	2.740
— quote anzianità	841	898	965	1.071
Acquisto di beni e servizi:				
— costi per acquisti	5.905	6.324	6.795	7.494
— prestazioni di terzi	1.480	1.581	1.684	1.892
— altri costi	1.329	1.416	1.567	1.078
— rimanenze iniziali	806	861	912	1.150
Interessi:				
— sul capitale di dotazione	345	351	366	519
— sui mutui diretti	236	246	258	358
Ammortamenti e accantonamenti:				
— ammortamenti	1.542	1.670	1.808	2.039
— accantonamenti	219	260	292	372
<i>Disavanzo</i>	1.353	1.654	1.630	1.689
CONTO CAPITALE				
<i>Entrate</i>	1.477	1.445	1.405	1.318
Conferimento di capitali in dotazione	307	300	262	285
Contributi da parte di Enti diversi e utenti	139	131	150	165
Contributi Fondo Nazionale Trasporti	236	229	150	0
Mutui diretti e prefinanziamenti bancari	124	126	136	151
Utilizzo fondo ammortamento	606	594	637	640
Utilizzo accantonamenti	65	65	70	77
<i>Spese</i>	1.477	1.445	1.405	1.318
Investimenti in impianti e macchinari	1.261	1.257	1.207	1.139
Scorte	216	188	198	179
FABBISOGNO COMPLESSIVO A CARICO DEGLI ENTI COMPETENTI	1.660	1.954	1.892	1.974
A pareggio del Conto Economico	1.353	1.654	1.630	1.689
Finanziamenti in conto capitale	307	300	262	285

(a) Come da Bilancio tipo per le aziende municipalizzate - D.M. 4 febbraio 1980.
(b) Dati provvisori.

TAVOLA 6.1.A

MINISTERO DEI TRASPORTI

Capitolo 1660

Ripiano dei disavanzi di esercizio

(importi in milioni)

	1988	1989		1990		1991		1992	
			% es. pr.		% es. pr.		% es. pr.		% es. pr.
Prev. def. comp.	4.643.000	4.423.185	-4,73	4.206.501	-4,90	4.411.000	4,86	4.764.000	8
Impegni comp.	4.643.000	4.423.185	-4,73	4.206.501	-4,90	4.411.000	4,86	4.764.000	8
Pagato comp.	4.643.000	4.423.185	-4,73	4.206.501	-4,90	4.411.000	4,86	4.764.000	8
Residui comp.	0	0	—	0	—	0	0,00	0	0,00
Econ. comp.	0	0	—	0	—	0	0,00	0	0,00
Pagam. compl.	4.643.000	4.423.185	-4,73	4.206.501	-4,90	4.411.000	4,86	4.764.000	8
Residui totali	0	0	—	0	—	0	0,00	0	0,00
Econ. totali	0	0	—	0	—	0	0,00	0	0,00

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6.1.A.B.

La ripartizione del Fondo nazionale trasporti						
Regione	1992		1993		Differenza 1993-1992	Riparto 1993*
	Criterio spesa storica (%)	Quota storica (1992)	Nuovo criterio adottato (%)	Nuova quota (1993)		
Abruzzo	1,470	70.030.800	2,2762	108.438.168	38.407.368	102.439.668
Basilicata	0,870	41.446.800	1,2952	61.703.328	20.256.528	58.169.328
Catabria	1,842	87.752.880	2,9882	142.357.848	54.604.968	134.840.348
Campania	13,783	656.622.120	11,5632	550.870.848	-105.751.272	621.750.848
Emilia R.	5,740	273.453.600	7,8372	373.364.208	99.910.608	349.959.208
Lazio	22,748	1.083.714.720	14,2102	676.973.928	-406.740.792	949.573.928
Liguria	5,673	270.261.720	4,5382	216.199.848	-54.061.872	252.439.848
Lombardia	19,778	942.223.920	19,1432	911.982.048	-30.241.872	932.262.048
Marche	1,798	85.656.720	2,4542	116.918.088	31.261.368	109.586.588
Molise	0,428	20.389.920	0,6262	29.832.168	9.442.248	28.080.668
Piemonte	7,937	378.118.680	9,2082	438.678.648	60.559.968	406.314.648
Puglia	4,279	203.851.560	6,4172	305.715.408	101.863.840	288.277.908
Toscana	6,057	288.555.480	7,4992	357.261.888	68.706.408	332.570.388
Umbria	1,146	54.595.440	1,5142	72.136.488	17.541.048	67.470.988
Veneto	6,451	307.325.640	8,4292	401.567.088	94.241.448	375.263.588
Totale . . .	100,0	4.764.000.000	100,000	4.764.000.000	—	5.009.000.000

Note: dati in migliaia di lire;

* comprende: 4.764 miliardi del FNT e: 245 miliardi del fondo di riequilibrio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 7

Comuni che hanno dichiarato il dissesto
a norma del Decreto-Legge n. 66 del 1989

(Situazione al 31-12-1992)

REGIONI	Numero complessivo di comuni	Numero di comuni che hanno segnalato difficoltà finanziaria	Numero dei comuni dissestati ufficialmente		% di dissesti sul totale dei comuni	% di dissesti sui comuni in difficoltà
			piani presentati	piani esaminati		
Piemonte	1.209	50	4	4	0,33	8,0
Valle d'Aosta	74	—	—	—	—	—
Lombardia	1.546	87	12	8	0,78	13,8
Trentino-Alto Adige (a)	—	—	—	—	—	—
Veneto	582	45	6	2	1,03	13,3
Friuli-Venezia Giulia	219	9	—	—	—	—
Liguria	235	18	3	2	1,28	16,7
Emilia-Romagna	341	76	6	2	1,76	7,9
Toscana	287	93	5	3	1,74	5,4
Umbria	92	17	4	3	4,35	23,5
Marche	246	81	4	2	1,63	4,9
Lazio	377	125	16	13	4,24	12,8
Abruzzo	305	32	11	6	3,61	34,4
Molise	136	37	11	7	8,09	29,7
Campania	551	142	59	18	10,71	41,5
Puglia	257	60	34	23	13,23	56,7
Basilicata	131	78	12	4	9,16	15,4
Calabria	409	174	96	51	23,47	55,2
Sicilia	390	45	8	—	2,05	17,8
Sardegna	376	82	2	2	0,53	2,4
TOTALE NAZIONALE	7.763	1.251	293	150	3,77	23,4

(a) I comuni del Trentino-Alto Adige sono disciplinati da una legislazione speciale.

CAPITOLO XVI

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

- Sommario: — 1. **Considerazioni generali**
2. **Profili istituzionali**
3. **Analisi finanziaria**
4. **La vigilanza ministeriale**
5. **I controlli**

1. Considerazioni generali

1.1 La frantumazione del modello «parastato», delineato dalla legge n. 70/1975 ha costituito il motivo dominante delle precedenti analisi della Corte, che nella relazione dello scorso anno ha individuato, nell'ambito del genere «enti pubblici non territoriali», le seguenti specie (oltre gli enti pubblici economici, la cui trasformazione in società per azioni è oggetto di specifica indagine nel capitolo VI del I volume): enti soggetti alla disciplina della legge n. 70, enti non assoggettabili a detta normativa, enti sottoposti alla procedura di cui all'art. 113 del D.P.R. n. 616/1977 ed enti «speciali», come l'INPS, l'INAIL e il CONI, governati da normative aventi in comune alcuni connotati significativi (autonomo regolamento del personale, autonomo regolamento di contabilità, istituto del silenzio-assenso dell'autorità vigilante per l'approvazione delle delibere).

Se si sposta l'osservazione della prospettiva istituzionale alla struttura del bilancio, ci si avvede però che lo spettro tipologico delle figure considerate travalica la nozione di ente pubblico.

In base alla classificazione economica delle spese, articolata su tre livelli, è possibile costruire l'insieme degli enti non territoriali, attraverso la combinazione di alcuni sub-aggregati, che saranno appresso indicati.

Il comparto finanziario, così configurato, risulta composto, oltre che dagli enti in senso tecnico (INPS, ENPAS, ISTAT, ISPE, ISCO, ecc.), di organi statali con personalità giuridica (per esempio, Cassa depositi e prestiti), Associazioni di rilievo pubblico (Associazione nazionale combattenti e reduci), Amministrazioni indipendenti (CONSOB, Autorità anti-trust), Fondi (art. 14 legge n. 1404/1956), Casse (v. capitolo 2210 dello stato di previsione del Ministero di Grazia e giustizia), federazioni sportive, Comitati, Istituti delle Nazioni unite, nonché enti privati, fondazioni e istituzioni.

All'interno dell'insieme è quindi possibile distinguere tre aree: enti pubblici *tout court*, dei quali una recente prospettazione individua il tratto unitario nel fatto di essere ritenuti necessari dall'ente territoriale di riferimento; strutture pubbliche non entificate, ma provviste di autonomia; e figure non pubbliche, dotate o no di personalità giuridica, che non perseguono fini di lucro.

Naturalmente, su un piano di logica formale vi potrebbe eccipire il carattere eterogeneo della classificazione di bilancio, e sostenere di conseguenza la necessità o l'opportunità di espungere dalla categoria degli enti le figure soggettive spurie, che andrebbero raggruppate sotto distinte denominazioni.

La questione non è però di tassonomia contabile, ma di sostanza. Ai fini finanziari, che sono quelli che qui interessano, (e forse non solo ad essi), sulle nozioni (di scuola) di «pubblicità» e «personalità» sembrano dover fare premio altri concetti, connessi ad esigenze concrete, quali l'obiettivo, ossia la funzionalizzazione - rimessa alla sede politica - del finanziamento o comunque dell'aiuto pubblico a finalità meritevoli di tutela, e il risultato, ossia l'espletamento dell'attività di gestione secondo criteri di imparzialità, efficacia ed efficienza (oltre che, beninteso, di legittimità), in modo che possa raggiungersi l'obiettivo predeterminato con il minimo impiego di risorse pubbliche.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il problema allora non è tanto di ingegneria istituzionale, quanto di scelta degli obiettivi e della congruenza dei mezzi volti a conseguirli. Ed anche, e soprattutto, di controlli: politici, sulla finalizzazione delle risorse finanziarie; sulla gestione, per verificare la legittimità dell'azione amministrativa e la rispondenza dei risultati agli obiettivi.

In questo ordine di idee, la differenza tra la personalità, di cui sono provvisti per definizione gli enti, e l'autonomia, di cui sono dotate alcune strutture amministrative, non perde certo rilevanza, ma tende ad attenuarsi, giacché la scelta tra le formule organizzative, entrambe idonee per il raggiungimento di finalità pubbliche, risponde solo a valutazioni di politica legislativa.

Al limite, anche il connotato della pubblicità vede oggi ridursi la sua importanza, in quanto quella che tradizionalmente era una netta linea di confine tra enti pubblici ed enti privati si è dilatata ad un'area, in Italia non ancora nitida e ben disciplinata, popolata di figure soggettive indipendenti senza fine di lucro (e quindi distinte dalle imprese), che perseguono obiettivi di utilità sociali. È questo il cosiddetto «terzo settore» (istituzioni «non profit», settore indipendente, volontariato, ecc.), al quale sono riconducibili gli enti privati, le associazioni e le fondazioni che, come s'è visto, il bilancio qualifica «enti pubblici».

1.2 Anche sul piano contabile, le precedenti relazioni hanno segnalato tendenze centrifughe (INPS, INAIL, ICE, CONI, ecc.) rispetto al modello configurato dal D.P.R. n. 696/1979. Che, comunque, secondo la Corte, dovrebbe evolvere verso forme effettive di contabilità economica (principio già enunciato dagli artt. 9 e 35), da affiancare a quella finanziaria, di stampo tradizionale.

Il 1992 non registra novità su questo versante. I soli eventi contabili dell'anno sono il D.P.C.M. del 12 maggio 1992 (G.U. n. 119/1992) e il decreto del Ministro del tesoro n. 193397 del 21 dicembre 1992, oggetto della circolare n. 105 del 23 dicembre 1992 (G.U. n. 15/1993).

Il primo ha sottoposto cinque nuovi enti alla disciplina dell'art. 25 della legge n. 468/1978, modificato dall'art. 21, comma 2, della legge n. 638/1983 (di conversione del D.L. n. 463 dello stesso anno), concernente l'adeguamento dei conti degli enti ed organismi ai principi-cardine della contabilità pubblica (bilancio misto di competenza e cassa, classificazione delle entrate e delle spese). Gli enti in questione sono: l'ENAM (Ente nazionale per l'assistenza magistrale), l'ONASO (Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani), l'ISMEA (Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo), l'ASI (Agenzia spaziale italiana) e il Consorzio obbligatorio per la gestione dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste.

Il decreto del Tesoro riguarda la codificazione dei capitoli di entrata e di spesa del bilancio-tipo degli Istituti autonomi case popolari (IACP), predisposta da un gruppo di lavoro misto, in attuazione dell'art. 26 della citata legge n. 468.

1.3 In materia di personale, il 1992 si è caratterizzato per il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico e protrazione di efficacia, sino a tutto il 1993, degli accordi collettivi stipulati per il triennio 1988-90.

Nel settore, la sola novità di rilievo è la deliberazione n. 3/92 della Sezione del controllo della Corte dei conti, che ha negato (parzialmente) il visto all'accordo collettivo 1988-90 relativo al personale dirigente del Registro aeronautico italiano, in quanto una sua disposizione (art. 14) regolava materia (stato giuridico del personale dirigente e consistenza del relativo ruolo organico) sottratta dalla legge alla contrattazione collettiva.

2. I profili istituzionali

Le vicende di carattere istituzionale più significative sono la soppressione delle strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (e passaggio delle relative funzioni alle amministrazioni ordinarie dello Stato), il riordino delle Unità sanitarie locali e la ristrutturazione del CONI. Ai primi due temi la relazione della Corte dedica analisi speciali, alle quali si rinvia (volume II, capitoli XXVIII e XXXIV).

Quanto al CONI, la nuova disciplina (legge n. 138/1992) espressione di quelle tendenze centrifughe di cui s'è detto, rinforza notevolmente l'autonomia dell'ente (cui spetta deliberare il regolamento di organizzazione, il regolamento del personale e il regolamento di contabilità, in deroga alle norme sul parastato e sul pubblico impiego), affievolendo il potere di vigilanza spettante allo Stato.

Altri interventi normativi hanno riguardato il riordino dell'Istituto nazionale di alta matematica (legge n. 153/1992), le modifiche organizzative degli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, del Centro europeo dell'educazione e della biblioteca di documentazione pedagogica (legge n. 146/1992), la costituzione/estinzione di alcune strutture della scuola (leggi n. 20, 57, 161 e 176 del 1992) e l'approvazione dello statuto dell'ISPE (G.U. n. 21/1992).

Cenni meritano infine la creazione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), disposta con D.L. n. 196/1993, in corso di conversione, e quella dell'Autorità per l'informatica, di cui si riferisce nel capitolo della parte seconda relativo all'organizzazione.

3. Analisi finanziaria

3.1 La nozione di enti pubblici non territoriali, che sono oggetto di analisi, risulta costruita, come s'è detto, sulla base dei criteri di classificazione economica delle spese, riportata nel rendiconto generale.

In termini numerici, essa rappresenta la somma dei sub-aggregati contrassegnati con i codici 1.5.6, 1.5.7.1 e 1.5.7.9, corrispondenti alle voci: «organismi previdenziali», «altri enti pubblici dell'amministrazione centrale» e «altri» (insieme residuale comprendente la Fondazione Marconi, gli istituti di credito speciale, gli organismi di normalizzazione italiana e pochi altri enti).

Concettualmente, la nozione identifica strutture: pubbliche (con l'esclusione quindi di famiglie, istituzioni sociali e imprese), entificate (diverse pertanto dalle aziende autonome), non territoriali (con conseguente esclusione di regioni, province e comuni), centrali (ne restano dunque fuori gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali), nazionali (non sono perciò considerati i trasferimenti all'estero).

Gli impegni correnti complessivi, assunti nell'esercizio per trasferimenti agli enti pubblici non territoriali, sono pari a 59.951 miliardi, con un aumento del 13,09% rispetto al 1991, che rappresenta un valore medio ponderato tra le variazioni positive del comparto previdenziale (20,37%) e (in minore misura, a causa del suo peso esiguo) dell'aggregato 1.5.7.9 («altri») - che registra un +38,7% - e la variazione negativa (8,26%) degli enti dell'amministrazione centrale.

L'andamento diversificato tra il settore degli enti previdenziali, in crescita, e il settore degli enti centrali, in diminuzione, caratterizza, come si vedrà, tutta la gestione, sia di competenza sia dei residui.

Una seconda osservazione è che l'ammontare complessivo degli impegni correnti è il valore più alto del quadriennio. Questo però solo in valore assoluto. In termini relativi, ossia di incidenza sul totale dei trasferimenti del titolo primo, il dato 1992 (25,33%) è superiore a quello dell'esercizio 1991 (23,83%), ma inferiore (cfr. tabella 1), ai valori 1990 e 1989.

La componente più rilevante della spesa corrente impegnata concerne il comparto previdenziale, attestatosi su 47.193 miliardi, che segna una forte espansione, dovuta alla variazione dello stesso segno, ma di minore ampiezza (19,6%), registrata dagli impegni a favore dell'INPS, passati dai 37.972 miliardi del 1991 agli attuali 43.432 miliardi.

Gli incrementi percentuali degli altri enti previdenziali sono più accentuati (+22,6 ENPAS; +134,3 INAIL); la loro incidenza è però trascurabile, a causa della modestia dei loro valori assoluti (70,6 miliardi l'ENPAS; 94,8 miliardi l'INAIL) rispetto a quello dell'INPS (45.432 miliardi), che rappresenta il 96,3% dei complessivi trasferimenti previdenziali.

Il totale dei pagamenti correnti di competenza è di 53.212 miliardi. Il dato ha in comune con gli impegni il fatto di costituire il valore massimo della serie storica e la percentuale di incidenza sull'intera categoria dei trasferimenti (25,58% i pagamenti; 25,33% gli impegni). Ne differisce per il più contenuto tasso incrementale (6,1% contro 13,09%).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rapporto pagamenti di competenza/impegni, sempre con riferimento al livello aggregato degli enti pubblici non territoriali, è sceso dal 94,61% del 1991 all'88,76%. E ciò, in prima approssimazione, significa che la gestione di competenza del 1992 ha subito rallentamenti. Responsabile del ridimensionamento è il comparto degli enti dell'amministrazione centrale (99,16% nel 1991; 75,13% nel 1992), mentre trascurabile si palesa la contrazione per gli enti previdenziali (da 93,03% a 92,33%).

Per misurare la capacità di spesa, ossia l'efficienza, dell'amministrazione è più utile il rapporto pagamenti/volume di spesa disponibile. Questo indicatore è più significativo perchè si estende a tutto l'arco della gestione, dalla iniziale messa a disposizione delle risorse finanziarie sino al momento finale del pagamento: a differenza del rapporto prima illustrato, che si riferisce alla parte terminale della procedura di spesa, quella costituita dal segmento impegni-pagamenti.

La differenza non è solo temporale, ma sostanziale, giacchè il rapporto pagamenti/volume di risorse disponibili prende in considerazione (con riferimento alla gestione di competenza) le economie di spesa, e quindi l'attività giuridica finalizzata all'assunzione degli impegni. L'indicatore in questione assume due forme: il rapporto pagamenti di competenza/stanziamenti definitivi e il rapporto pagamenti complessivi-massa spendibile (stanziamenti + residui passivi iniziali). Questo secondo indice ha maggiore significatività, perchè esprime in modo sintetico il tasso di realizzazione delle risorse finanziarie della gestione complessiva, di competenza e dei residui.

La significatività di questo e degli altri indicatori prima citati incontra tuttavia due limiti. Uno ha carattere generale, e deriva dalla configurazione dell'autorizzazione di cassa come vincolo giuridico per l'erogazione dei pagamenti. Con la conseguenza che l'attendibilità dei rapporti in questione come misuratori di efficienza è subordinata alla condizione che l'autorizzazione di cassa definitiva sia superiore all'ammontare dei pagamenti effettuati. Condizione che nel caso in esame risulta verificata, almeno a livello aggregato.

L'altro limite è contingente, e deriva dall'art. 4, comma 1, della legge n. 359/1992 (di conversione del D.L. n. 333/1992), che ha circoscritto la facoltà di impegno ad alcune categorie di spesa (stipendi, pensioni, oneri di funzionamento, interessi, ecc.). Ne consegue una ridotta affidabilità degli indicatori: sia quelli diacronici, concernenti la dinamica temporale dello stesso fenomeno; sia quelli sincroni, concernenti l'incidenza di una parte sul tutto.

Pur con questa avvertenza, è utile comparare il doppio indicatore della realizzazione delle risorse, con riferimento ai due aggregati finanziariamente rilevanti (enti previdenziali ed enti dell'Amministrazione centrale, che complessivamente costituiscono il 95,51% della spesa corrente trasferita agli enti pubblici non territoriali):

	% Pagam. comp. su stanziamenti		% Pag. (comp. + residui) su massa spendibile	
	1991	1992	1991	1992
Enti previdenziali	93,02	92,30	90,11	93,46
Enti amm. centrali	98,24	75,07	96,25	73,66

Dall'esame dei dati possono trarsi le seguenti considerazioni:

a) tutti gli indicatori della batteria sono elevati (sei degli otto, addirittura sopra il livello del 90%). Ciò si spiega col fatto che si tratta di trasferimenti, ossia di interventi indiretti, che operativamente impegnano in misura modesta l'amministrazione finanziatrice;

b) gli indicatori di competenza suindicati sono molto prossimi ai rapporti pagamenti di competenza/impegni, riportati nella tabella 1. Questo significa che le economie di spesa (= stanziamenti - impegni) sono trascurabili;

c) la gestione di competenza 1992 relativa agli enti previdenziali denuncia una lieve flessione rispetto al 1991 (rispettivamente 92,30% e 93,02%), largamente compensata dal forte recupero della gestione dei residui. Il rapporto pagamenti complessivi/massa spendibile supera di oltre tre punti (da 93,46% a 90,11%) il 1991, che aveva peraltro segnato un miglioramento nei confronti dell'anno precedente (87,46%), il quale, a sua volta, aveva registrato un balzo rispetto al 1989 (62,04%);

Resta da dire dei trasferimenti in conto capitale, limitati agli enti all'amministrazione centrale. Le linee di tendenza che meritano di essere segnalate riguardano:

– la crescita del volume delle risorse disponibili, accentuata rispetto ai trasferimenti correnti, con particolare riguardo alla gestione di competenza (previsioni definitive + 31,7%).

– la rilevante incidenza, a livello di impegni, dei trasferimenti agli enti sul totale della categoria XII (trasferimenti in conto capitale), che ha superato il 30%;

– il miglioramento del tasso di realizzazione delle risorse finanziarie (85,51% per la competenza; 78,10% per la gestione complessiva, di competenza e residui), che segna un incremento rispetto al 1991 (rispettivamente: 83,38% e 74,06%), ma non agli esercizi precedenti.

3.2 Sul versante normativo, sono da menzionare gli interventi finanziari concernenti il Centro di fisica teorica di Trieste (legge n. 18/1992), la Scuola di restauro presso l'opificio delle pietre dure di Firenze (legge n. 20/1992), il CONI (legge n. 138/1992) l'Istituto nazionale di alta matematica «Francesco Severi» (legge n. 153/1992) e il Centro europeo per l'ambiente e la salute (legge n. 197/1992).

La relazione quadriennale della Corte dei conti n. 1/1992 (in *Atti parlamentari*, XI legislatura, Doc. LXXXVIII, n. 1), ha formulato censure sulla quantificazione e/o copertura degli oneri finanziari autorizzati con le citate leggi.

3.3 La Corte nell'impostare l'analisi sul tema degli enti pubblici non territoriali aveva programmato un'indagine mirata sui finanziamenti statali erogati nel 1992 agli «enti culturali» (enti pubblici, enti privati, associazioni; fondazioni, istituzioni, ecc.).

A tal fine, ha richiesto alle Amministrazioni interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Beni culturali, Pubblica istruzione, Università) notizie sulla concessione dei contributi (importi, beneficiari, criteri e modalità di erogazione, risultati dell'attività di vigilanza).

Hanno risposto la Presidenza (che ha comunicato di non aver disposto finanziamenti per le finalità in questione) e i Ministeri della pubblica istruzione e dei beni culturali.

Non ha invece ritenuto di riscontrare la richiesta della Corte, nonostante il sollecito, il Ministero dell'Università.

Quanto ai dati trasmessi dalle Amministrazioni menzionate, quelli del Ministero dei beni culturali sono parziali e, ai fini che qui interessano, scarsamente rilevanti. Essi sono quindi inutilizzabili.

Per contro, le informazioni fornite dal Ministero della pubblica istruzione sono complete ed esaurienti. I dati finanziari in questione sono tuttavia non pertinenti (concernendo contributi previsti da leggi o finalizzati ad esigenze diverse da quelle culturali) oppure di scarso rilievo.

Nulla quindi da segnalare, se non che, nell'esercizio del potere di vigilanza, il Ministero ha rifiutato l'approvazione del bilancio preventivo 1992 del Museo nazionale della scienza e della tecnica «L. da Vinci».

4. La vigilanza ministeriale

Un altro tema ricorrente della analisi della Corte concerne la vigilanza, che consiste nella posizione di supremazia dello Stato rispetto all'ente, dotato di autonomia. Vigilanza ed autonomia costituiscono i poli all'interno dei quali si svolge la dialettica tra amministrazione vigilante ed ente vigilato. Ognuno di essi è quindi interfaccia e limite dell'altro.

La vigilanza consta di alcuni poteri: di indirizzo, deliberativi (v. legge n. 70/1975, artt. 7 e 32), di controllo (poteri che si esplicano attraverso l'istituto dell'approvazione: v. artt. 25, 29 e 30 citata legge n. 70), ispettivi e di scioglimento degli organi di amministrazione e nomina di commissari straordinari (art. 29 legge n. 70).

Di fatto, i Ministeri vigilanti esercitano questi poteri in modo inadeguato, limitandosi al controllo formalistico degli atti (bilanci, consuntivi, regolamenti organici, ecc.) soggetti ad approvazione. Rinunciando alla ben più pregnante funzione di stimolo e di propulsione per elevare i livelli di efficacia ed efficienza degli enti. Per un caso di specie si veda la determinazione n. 23/93 della «Sezione Enti» di questa Corte, concernente l'Azienda spaziale italiana.

In attuazione dell'art. 25 della legge n. 400/1988, il D.P.C.M. del 14 ottobre 1992 (G.U. n. 42/1992) ha trasferito al Ministero dell'Università le funzioni di vigilanza nei confronti del Centro di sviluppo dell'area mediterranea, già svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. I controlli

La legge n. 70/1975 disciplina (artt. 29 e 30) il controllo dei ministeri vigilanti sugli atti più significativi degli enti (delibere di adozione o modifica del regolamento organico, di modifica di alcuni stanziamenti di bilancio, di approvazione dei bilanci e consuntivi). Oltre questi poteri puntuali, rientra nella nozione di vigilanza un controllo generale sull'attività di gestione, che, come si è visto, viene esercitato in modo carente.

La normativa recente tende ad attenuare i controlli sugli atti (cfr. citata legge 138/1992 che reca norme per assicurare la funzionalità del CONI) e a rinforzare, con provvedimenti legislativi che devono essere confermati (D.L. n. 143/1993), il controllo interno e il controllo sulla gestione.

Nel corso dell'esercizio l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, ha effettuato ispezioni ad enti portuali e previdenziali. Nel caso dell'INAIL è stata rilevata, tra l'altro, l'esistenza, nella gestione dei «fondi di previdenza integrativi», di un disavanzo netto di 40 miliardi, che l'Istituto ha accollato al proprio bilancio integralmente, anziché nella misura di due terzi, essendo il residuo terzo a carico dei dipendenti.

Il controllo esterno sulla gestione finanziaria degli enti parastatali, previamente individuati da un D.P.R. (nel 1992 non ci sono state né nuove sottoposizioni né soppressioni di enti al controllo), è svolto dalla Corte dei conti, con la modellistica delineata dalla legge n. 259/1958.

Moduli differenziati sono previsti per alcuni enti. Il controllo sulla Cassa Depositi e Prestiti è esercitato dalla Sezione Enti locali (art. 13 legge n. 51/1982), che riferisce al Parlamento «sui risultati dell'esame compiuto, e sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa» (legge n. 197/1983).

L'azienda spaziale italiana (ASI) è soggetta al controllo della Corte con le modalità previste dagli articoli da 5 a 9 della citata legge n. 259, in quanto compatibili.

Lo stesso modello di controllo (basato sui documenti contabili trasmessi dagli enti e su dati e informazioni acquisiti dalla Corte) è previsto per l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), per la quale tuttavia è esplicitato il parametro della «efficienza economica e finanziaria» (legge n. 610/1982).

Questa medesima formula, combinata però con il sistema di cui all'art. 12 della legge n. 259 (presenza di un magistrato della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione), è stata estesa dalla legge n. 88/1989 all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Infine, per l'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), è prescritta la certificazione dei bilanci (art. 4 legge n. 106/1989).