

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XI LEGISLATURA**

**N. 1340**

# **RENDICONTO GENERALE**

**D E L L A**

## **AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

**PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1992**

**PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO**

**(BARUCCI)**

**DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

**(SPAVENTA)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1993**

**PARTE I**

### **CONTO DEL BILANCIO**

**VOLUME PRIMO**

**TOMO I-bis**

**Decisione della Corte dei conti - Note informative per il Parlamento in  
ordine alle osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello  
Stato per l'esercizio finanziario 1992**

# **RENDICONTO GENERALE**

**DELLA**

**AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

**PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO**

**1 9 9 2**

**PARTE I**

**CONTO DEL BILANCIO**

**VOLUME I - TOMO I-bis**

**Decisione della Corte dei conti - Note informative per il Parlamento in ordine  
alle osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato  
per l'esercizio finanziario 1992**

## INDICE

Decisione della Corte dei conti .....	Pag.	5
A) Note sulle osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di «Decisione»		
Premessa .....	»	37
1. - Eccedenza di spesa .....	»	39
2. - Decreti di accertamento residui passivi .....	»	52
3. - Conto generale del patrimonio .....	»	61
4. - Sospensione del giudizio su talune partite .....	»	62
5. - Istituto Agronomico per l'Oltremare .....	»	62
6. - Esclusione della dichiarazione di regolarità del cap. 610 dell'entrata dell'Azienda postale .....	»	63
B) Note sulle osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di «Relazione al Parlamento»		
Capitolo I: Bilancio e ordinamento contabile .....	»	67
Capitolo II: Considerazioni sull'attività dell'Amministrazione dello Stato		
Ministero di grazia e giustizia .....	»	75
Ministero degli affari esteri .....	»	87
Ministero della pubblica istruzione .....	»	113
Ministero dei lavori pubblici .....	»	145
Ministero delle poste e delle telecomunicazioni .....	»	149

---

**XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Ministero della difesa .....	Pag.	159
Ministero dell'agricoltura e delle foreste .....	»	197
Ministero del turismo e dello spettacolo .....	»	203
Ministero per i beni culturali e ambientali .....	»	209

**N.B.** - *Gli elementi di risposta della presidenza del consiglio dei ministri, dei ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, dei trasporti, dell'industria del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale, del commercio estero, della marina mercantile, delle partecipazioni statali, della sanità, dell'ambiente e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica non risultano pervenuti alla data di stampa.*

**DECISIONE DELLA CORTE DEI CONTI**



## REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

## LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composta dai magistrati:

PRESIDENTE	dott.	Giuseppe CARBONE
PRESIDENTI DI SEZIONE	dott.	Ferdinando ANGELINI
	prof.	Vittorio GUCCIONE
CONSIGLIERI	dott.	Girolamo CAIANIELLO
	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 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 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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;

## 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
<u>Entrate</u>			
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

(a) Gli importi si riferiscono rispettivamente alle entrate accertate e alle spese impegnate

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	<u>COMPETENZA</u>	(a)	<u>CASSA</u>
<b>Titolo III</b>			
Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	1.656.330.304.202	(b)	1.440.854.686.784 (c)
<b>Totale entrate finali (Titoli I, II e III)</b>	512.711.580.629.227		495.106.259.453.695
<b>Titolo IV</b>			
Accensione di prestiti	203.540.554.823.177		203.540.554.823.177
<b>Totale complessivo delle entrate</b>	716.252.135.452.404		698.646.814.276.872
<b>Spese</b>			
<b>Titolo I</b>			
Spese correnti	554.118.868.225.081		545.144.488.903.599
<b>Titolo II</b>			
Spese in c/capitale	73.460.296.397.676	(d)	63.575.849.072.348 (e)
<b>Totale spese finali (Titoli I e II)</b>	627.579.164.622.757		608.720.337.975.947
<b>Titolo III</b>			
Rimborso di prestiti	110.886.935.335.625		110.042.245.971.546
<b>Totale complessivo delle spese</b>	738.466.099.958.382		718.762.583.947.493
<b>Risultati differenziali:</b>			
Entrate tributarie ed extratributarie	511.055.250.325.025		493.665.404.766.911
Spese correnti	554.118.868.225.081		545.144.488.903.599
<u>Risparmio pubblico</u>	(-) 43.063.617.900.056		(-) 51.479.084.136.688
<b>Entrate finali</b>	512.711.580.629.227		495.106.259.453.695
<b>Spese finali</b>	627.579.164.622.757		608.720.337.975.947
<b><u>Saldo netto da finanziare</u></b>	(-)114.867.583.993.530		(-)113.614.078.522.252

(a) Gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate 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

	<u>COMPETENZA</u>	(a)	<u>CASSA</u>
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>
<u>Indebitamento netto</u>	(-)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>
<u>Ricorso al mercato</u>	(-)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>
<u>Differenza</u>	(-) 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 31/12/1991, 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.

RESIDUIAttivi:

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

(a) Gli importi si riferiscono, rispettivamente, alle entrate e alle spese impegnate;

---

 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI
 

---

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

CONTI ALLEGATI1. Conto consuntivo dell'Amministrazione dei monopoli di StatoCOMPETENZA

## 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	57.968.094.153
Spese impegnate	108.826.888.000
Differenza	(-) 50.858.793.847

## Accensione di prestiti

===

Rimborso di 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	===

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dell'esercizio 1992	875.439.172.627
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	930.121.396.628

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

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	<u>==</u>
Totale	(+) 3.142.011.248.771

---

 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI
 

---

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	(-)	<u>3.193.502.409.878</u>
Differenza	(-)	51.491.161.107
<u>Gestioni speciali</u>		
Entrate		230.061.716.766
Spese		<u>279.160.639.734</u>
Differenza	(-)	<u>49.098.922.968</u>
Differenza complessiva	(-)	100.590.084.075

2. - Conto consuntivo degli Archivi notariliCOMPETENZA:

## Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate riscosse		252.289.309.084
Spese pagate		<u>209.313.360.526</u>
Differenza	(+)	42.975.948.558

## Titolo II - Entrate e spese in conto capitale

Entrate riscosse		60.000.000
Spese pagate		<u>2.238.553.387</u>
Differenza	(-)	<u>2.178.553.387</u>
Differenza complessiva	(+)	40.797.395.171

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. - Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremareCOMPETENZA:

## 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	(-)	<u>182.407.390</u>
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 residui attivi al 31 dicembre 1992		22.685.000

PASSIVI:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1992		3.320.903.251
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti		<u>1.990.964.601</u>
Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1992		5.311.867.852

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CASSA:Entrate

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

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 cultoCOMPETENZA

## 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	(-)	<u>4.171.196.137</u>
Differenza complessiva	(-)	664.806.273

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 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

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 stradeCOMPETENZA

## 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	(+)	<u>3.822.810.885.005</u>
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 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	(-) <u>7.758.614.625.388</u>
Differenza	(+) 1.094.941.828.468

6 - Conto consuntivo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioniCOMPETENZA:

## 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	(+)	<u>3.023.444.157.430</u>
Differenza complessiva		===

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 residui attivi al 31 dicembre 1992		12.589.904.488.879

---

 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI
 

---

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 (capitolo 601).

Tra le anticipazioni figura, altresì, iscritto al capitolo 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	(-) <u>15.672.286.785.083</u>
Differenza complessiva	(-) 769.886.716.665

7 - Conto consuntivo dell'Azienda di Stato per i servizi telefoniciCOMPETENZA:

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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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	(+) 5.972.875.956.663

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	(-) <u>6.553.723.306.424</u>
Differenza	(-) 580.847.349.761

8 - Conto consuntivo dell'ex Azienda di Stato per le foreste demanialiCOMPETENZA:

## 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	(-)	<u>5.767.178.000</u>
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 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 18/2/1992, n. 113587 del 25/3/1992, n. 126527 del 7/4/1992, n. 132837 del 13/5/1992, n. 148291 del 16/6/1992, n. 159884 del 27/7/1992, n. 164763 del 23/9/1992, n. 179481 del 9/11/1992, n. 192134 del 30/12/1992, e n. 204090 del 30/12/1992, 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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DELLE FINANZE

1015 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute, ecc (Spese obbligatorie)	---	6.247.726.705	---
1016 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni, ecc (Spese obbligatorie)	---	341.155.585	---
2747 - Compensi ai raccoglitori del lotto anche relativi ad esercizi progressi (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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## M.RO 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 ---

## 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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 - Stipendi, retribuzioni 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
<b>M.RO AGRICOLTURA E FORESTE</b>			
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	---	---
<b>MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE</b>			
3531 - Spese per inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate ecc.(Spese obbligatorie)	---	---	156.252.255
<b>MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE</b>			
1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute prev. ecc.(Spese obbligatorie)	---	505.677.785	---
<b>M.RO BENI CULTURALI E AMBIENTALI</b>			
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	---
<b>TOTALE</b>	<b>742.818.863.050</b>	<b>841.342.286.476</b>	<b>1.164.854.310.496</b>

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

162 - Versamento al Tesoro dello Stato delle somme recuperate nei confronti dell'INPS ecc.

5.264.791.327

---

---

## AMM.NE 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;

## 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;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**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. 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.

#### D I R I T T O

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 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, nonché rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando le stesse da atti presentati alla Corte, o, in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo. Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

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 della 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.

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, 2001;

**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;**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;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**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, nonchè 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 Ministro 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

**A) NOTE SULLE OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI  
IN SEDE DI «DECISIONE»**



## P R E M E S S A

In occasione dell'esame del rendiconto generale dello Stato ed in merito alle indicazioni emerse in sede di dibattito sembra opportuno richiamare preliminarmente l'attenzione sulla qualità delle osservazioni che la Corte dei Conti formula a carico del rendiconto generale stesso.

Come è noto, l'organo di controllo annualmente - nell'ambito della sua funzione giurisdizionale - emette uno specifico giudizio di parificazione sul rendiconto nelle parti riguardanti il conto finanziario ( che trova origine nella legge di bilancio) e quello patrimoniale. Trattasi di un vero e proprio giudizio di conto che evidenzia le eventuali difformità giuridiche riscontrate nella gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato.

Tale giudizio - che e' formulato in una specifica decisione - e' corredato dell'apposita relazione di cui all'articolo 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti; entrambi vengono trasmessi ai Presidenti delle Assemblee legislative ed al Ministro del Tesoro.

Quanto sopra consente di cogliere la diversità dei documenti che espongono il novero delle osservazioni svolte dalla Corte e, pertanto, la diversa natura e funzione che gli stessi assolvono. Infatti, la decisione e' atto di giurisdizione rivolto ad evidenziare le possibili irregolarità compiute nella gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato; la relazione, invece,

ha natura ricognitiva ed espositiva dei fenomeni di gestione, anche di quelli che trascendono i risvolti giuridici della medesima, estendendo, talvolta, il proprio orizzonte illustrativo alla considerazione degli effetti sul settore statale e su quello pubblico allargato.

In particolare è sulla decisione che viene ad accentrarsi la massima attenzione delle Assemblee e dell'Esecutivo stante la previsione costituzionale ( art. 81, 1°) che vuole approvato, con la legge dello Stato, il rendiconto consuntivo. In questa sede normativa, infatti, l'Esecutivo chiede al Parlamento l'approvazione dei risultati di gestione che trovano origine nella preliminare autorizzazione annuale (legge di bilancio) e, eventualmente, la sanatoria delle irregolarità formali eccepite dall'Organo di controllo in sede di decisione. In tale ottica, pertanto, si riportano le seguenti eccezioni mosse in sede di decisione sulla gestione 1992 dalla magistratura contabile:

Conto Finanziario	Conto patrimoniale
- Eccedenze di spesa	- Ritardo nella presentazione del conto
- Decreto di accertamento residui passivi	- Sospensione del giudizio su talune partite
- Rinvio del giudizio sul rendiconto dell'Istituto Agronomico dell'Oltremare.	
- Esclusione del cap. n. 610 dell'entrata del conto consuntivo dell'Amministrazione delle Poste e delle telecomunicazione dalla dichiarazione di regolarità.	

## 1.- Eccedenze di spesa.

Non viene dichiarata la regolarita' della gestione di capitoli di spesa sui quali si sono verificate eccedenze per complessive lire 748.083.654.377 in conto competenza, lire 841.342.286.476 in conto residui e lire 1.198.337.151.059 del conto della cassa.

Trattasi dei seguenti capitoli:

Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
---------------------------	----------------------	----------------------

(in lire)

MINISTERO DEL TESORO

Capitolo n.4351 - Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi e relativi oneri previdenziali. (Spese obbligatorie).....	-	110.020.440	-
---	---	-------------	---

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
Capitolo n. 6173 - Assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista KZ (Spese obbligatorie) ....	2.286.245.700	-	2.286.245.700
<b>MINISTERO DELLE FINANZE</b>			
Cap. n. 1015 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	6.247.726.705	-
Cap. n. 1016 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie)	-	341.155.585	-
Cap. n. 2747 - Compensi ai raccoglitori del lotto anche relativi ad esercizi pregressi (Spese obbligatorie) .....	-	198.342.633.881	-
Cap. n. 2811 - Vincite al lotto (Spese obbligatorie) .....	644.259.357.503	365.308.957.555	1.009.568.315.058
Cap. n. 3098 - Fitto di locali ed oneri accessori .....	-	-	1.483.575.875
Cap. n. 3408 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	1.126.680.363	-
Cap. n. 5381 - Fitto di locali ed oneri accessori .....	398.890.752	-	-
Cap. n. 5591 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, altre spese processuali da anticiparsi dall'erario, indennità a testimoni ed a periti per la rappresentanza dell'amministrazione, relativamente ai procedimenti di natura extratributaria (Spese obbligatorie) .....	86.293.675	283.671.045	349.595.240

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
<b>MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA</b>			
Cap. n. 1496 - Ritenute erariali sugli stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria, comprese quelle relative al conguaglio fiscale (Spese obbligatorie) ....	40.615.924.734	-	40.615.924.734
Cap. n. 1502 - Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali e coadiutori giudiziari ed altri assegni al detto personale. Compensi incentivanti la produttività dovuti ai coadiutori degli uffici notificazioni, esecuzione e protesti addetti ai servizi interni (Spese obbligatorie) ....	18.933.714.834	58.316.369.975	76.659.193.589
Cap. n. 1995 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile, al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) .....	22.791.572.290	-	20.256.314.380
Cap. n. 1997 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, comprese quelle relative al conguaglio fiscale (Spese obbligatorie) .....	7.442.016.643	-	7.205.496.848
<b>MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE</b>			
Cap. n. 1042 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche e delle istituzioni educative e degli istituti e scuole speciali statali al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	8.891.795.304	-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
Cap. n. 1401 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale docente al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) .....	-	13.243.163.403	-
Cap. n. 2001 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale direttivo e docente di ruolo al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	181.667.482.549	-
<b>MINISTERO DELL'INTERNO</b>			
Cap. n. 1115 - Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda (Spese obbligatorie) .....	-	1.712.145.124	553.537.674
Cap. n. 2614 - Fitto di locali ed oneri accessori per le esigenze della pubblica sicurezza .....	-	703.389.910	-
<b>MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI</b>			
Cap. n. 1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	291.745.033	-
Cap. n. 8228 - Contributi trentacinquennali a favore degli Istituti autonomi per le case popolari .....	119.986.871	-	380.896.846
Cap. n. 8239 - Contributi negli interessi sui mutui da ammortizzare entro il termine massimo di anni 20 contratti da Enti, Associazioni, Cooperative, Condomini, Imprese e privati			

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
cittadini, per il ripristino o la ricostruzione d'immobili di loro proprietà danneggiati o distrutti dal terremoto nel novembre - dicembre 1972 nei comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio .....	-	-	137.505.870
<b>MINISTERO DEI TRASPORTI</b>			
Cap. n. 1499 - Contributi previdenziali ed assistenziali sugli stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale, compresi quelli a carico del personale stesso (Spese obbligatorie) ....	20.826.110	-	-
Cap. n. 1500 - Ritenute erariali sugli stipendi retribuzioni e altri assegni fissi al personale, comprese quelle relative al conguaglio fiscale (Spese obbligatorie) .....	2.438.148.393	-	2.244.588.353
Cap. n. 1652 - Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico ed autolinee non di competenza delle regioni .....	-	493.130	1.872.322.470
Cap. n. 1999 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	544.129.890	-
Cap. n. 2002 - Ritenute erariali sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, comprese quelle relative al conguaglio fiscale (Spese obbligatorie) .....	242.623.959	-	241.400.188
<b>MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE</b>			
Cap. n. 1013 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	1.540.441.200	-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
Cap. n. 1016 - Ritenute eraria- li sugli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, comprese quelle relative al con- guaglio fiscale (Spese obbliga- torie) .....	859.540.241	-	843.145.416
Cap. n. 7446 - Concorso negli interessi sui mutui integrativi contratti per le opere e gli impianti di interesse collettivo, nonchè per la costruzione, l'am- pliamento e l'ammodernamen- to di impianti e relative attrezza- ture per la lotta antiparassitaria, per la raccolta, la manipolazio- ne, il condizionamento in colli e la conservazione del tabacco greggio allo stato secco, pro- mossi da enti di sviluppo, da cooperative di coltivatori di ta- bacco e da loro consorzi .....	2.247.324.105	-	-
Cap. n. 7744 - Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbli- che di bonifica per fronteggiare i maggiori oneri derivanti dal- l'esecuzione di opere già conces- se anteriormente all'entrata in vigore della legge 9 agosto 1973, n. 514, nonchè per il completa- mento ed il ripristino di opere di bonifica eseguite con la proce- dura di somma urgenza .....	76.397.240	-	-
<b>MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE</b>			
Cap. n. 3531 - Spese per in- chieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Spese obbligatorie)	-	-	156.252.255

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui (in lire)	Conto della cassa
<b>MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE</b>			
Cap. n. 1014 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali ed erariali (Spese obbligatorie) .....	-	505.677.785	-
<b>MINISTERO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI</b>			
Cap. n. 1016 - Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali (Spese obbligatorie) ...	-	2.142.635.284	-
Cap. n. 1532 - Fitto di locali ed oneri accessori .....	-	20.972.315	-
<b>AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO</b>			
Cap. n. 162 - Versamento al Tesoro dello Stato delle somme recuperate nei confronti dell'INPS per quote di pensioni corrisposte al personale operaio	5.264.791.327	-	-
<b>AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI</b>			
Cap. n. 152 - Fondo d'incentivazione di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13	-	-	33.482.840.563

a) Il fenomeno delle eccedenze di spesa e' da correlarsi in via esclusiva a spese di natura obbligatoria - principalmente stipendi, pensioni, ed altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati - il cui peculiare meccanismo di pagamento (a volte decentrato come nel caso di stipendi e pensioni) non consente - per effetto in gran parte dei meccanismi di pagamento decentrati tramite ruoli di spesa fissa e ordini di accreditamento - un tempestivo adeguamento delle connesse dotazioni di bilancio. L'inderogabilita' e l'indifferibilita' delle spese comportano, quindi, necessariamente la loro erogazione e, conseguentemente, la richiesta di sanatoria che viene formulata - per ciascun capitolo interessato - con un apposito articolo della legge di approvazione del rendiconto generale.

Le tabelle e i capitoli dove si sono verificate eccedenze causate da tale sistema di pagamento sono i seguenti:

TABELLA N. 2 - Capitoli n.4351 (lire 110.020.440 in conto residui); n. 6173 (lire 2.286.245.700 sia in conto competenza che di cassa).

TABELLA N. 3 - Capitoli n. 1015 (lire 6.247.726.705 in conto residui); n. 1016 (lire 341.155.585 in conto residui); n. 2747 (lire 198.342.633.881 in conto residui); n. 3098 (lire 1.483.575.875 in conto cassa); n. 3408 (lire 1.126.680.363 in conto residui); n. 5381 (lire 398.890.752 in conto competenza).

TABELLA N. 3 - Appendice 1 - Capitolo 162 (lire 5.264.791.327 in conto competenza).

TABELLA N. 5 - Capitoli n. 1496 (lire 40.615.924.734 sia di competenza che di cassa); n. 1995 (lire 22.791.572.290 in conto

competenza e lire 20.256.314.380 in conto cassa); n. 1997 (lire 7.442.016.643 in conto competenza e lire 7.205.496.848 in conto cassa).

TABELLA N. 7 - Capitoli n. 1042 (lire 8.891.795.304 in conto residui); n. 1401 (lire 13.243.163.403 in conto residui); n. 2001 (lire 181.667.482.549 in conto residui).

TABELLA N. 8 - Capitolo n. 2614 (lire 703.389.910 in conto residui).

TABELLA N. 9 - Capitoli n. 1014 (lire 291.745.033 in conto residui); n. 8228 (lire 119.986.871 in conto competenza e lire 380.896.846 in conto cassa); n. 8239 (lire 137.505.870 in conto cassa).

TABELLA N. 10 - Capitoli n. 1499 (lire 20.826.110 in conto competenza); n. 1500 (lire 2.438.148.393 in conto competenza e lire 2.244.588.353 in conto cassa); n. 1652 (lire 1.872.322.470 in conto cassa e lire 493.130 in conto residui); n. 1990 (lire 544.129.890 in conto residui); n. 2002 (lire 242.623.959 in conto competenza e lire 241.400.188 in conto cassa).

TABELLA N. 13 - Capitoli n. 1013 (lire 1.540.441.200 in conto residui); n. 1016 (lire 859.540.241 in conto competenza e lire 843.145.416 in conto cassa); n. 7446 (lire 2.247.324.105 in conto competenza); n. 7744 (lire 76.397.240 in conto competenza).

TABELLA N. 17 - Capitolo 1014 (lire 505.677.785 in conto residui).

TABELLA N. 21 - Capitoli n. 1016 (lire 2.142.635.284 in conto residui); n. 1532 (lire 20.972.315 in conto residui).

b) Per le spese di giustizia e di quelle similari per

liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori, l'eccedenza verificatesi sul capitolo n. 5591 (lire 86.293.675 in conto competenza, lire 283.671.045 in conto residui e lire 349.595.240 in conto cassa della Tabella n. 3, sono dovute allo speciale sistema di pagamento. Le spese di giustizia sono costituite dalle indennita' ai testimoni, periti, interpreti e traduttori, dai diritti di cancelleria per la pubblicazione delle sentenze, dalle erogazioni per le inchieste amministrative e per infortuni sul lavoro, nonche' da quelle di varia natura relative a procedimenti civili e penali. Tutte queste spese vengono ordinate dall'autorita' giudiziaria competente e pagate dai procuratori del registro, i quali utilizzano a tale scopo i fondi della riscossione se non esistono in sede agenti della riscossione autorizzati ad anticipare dette spese. Gli agenti, dopo aver preso nota nei propri registri dei pagamenti fatti, compilano una nota descrittiva in duplice esemplare, distintamente per ogni capitolo e per residui e competenza. Le note, con allegati gli ordini pagati e la relativa documentazione, vengono inviate alla competente Intendenza di finanza. Le Ragionerie provinciali controllano la regolarita' dei pagamenti eseguiti ed emettono l'ordine di rimborso, che viene trascritto sul retro di una delle note restituita poi all'agente o al contabile pagatore. Questi ultimi ottengono il rimborso delle somme anticipate sotto forma di quietanze rilasciate a loro favore dalle Tesorerie provinciali. Cosi' gli ordini da loro pagati e riconosciuti regolari sono considerati come versamenti in contanti. Le tesorerie provinciali, poi, al fine di

regolarizzare le partite relative alle spese di giustizia, indicano sugli elenchi dei titoli estinti le somme erogate a tale titolo, distintamente per residui e competenza, da imputare al competente capitolo di spesa. La Corte dei conti esplica successivamente il controllo sugli ordini di rimborso documentati e a lei inviati dalle Ragionerie provinciali. La difficoltà di contabilizzazione di dette spese permette di conoscere il loro esatto ammontare ad esercizio largamente concluso, quando la Corte dei conti comunica alla Ragioneria centrale i dati complessivi dei pagamenti eseguiti. Da qui l'eventuale sfasamento tra competenza disponibile e pagamenti effettuati.

c) Alla speciale forma di pagamento, simile a quella delle spese di giustizia, e' dovuta l'eccedenza di cui al capitolo n. 1502 (lire 18.933.714.834 in conto competenza, lire 58.316.369.975 in conto residui e lire 76.659.193.589 in conto cassa) della Tabella n. 5, relativa alla integrazione della retribuzione degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari nel caso non raggiungano il minimo garantito dallo Stato. Dette categorie vengono, come e' noto, retribuite con i proventi derivanti dai diritti riscossi sugli atti e commissioni relativi al loro ufficio. Qualora con tali proventi non si raggiunga il minimo garantito, che per gli ufficiali giudiziari e' pari all'ammontare dello stipendio iniziale attribuito all'ex qualifica di segretario della carriera di concetto e per gli aiutanti ufficiali giudiziari a quello dell'ex qualifica di coadiutore, viene corrisposta un'integrazione, a carico del bilancio dello Stato, fino alla

concorrenza di detti importi. Tali indennita' integrative sono ordinate dal capo dell'ufficio giudiziario cui il personale e' addetto e sono pagate dall'ufficio del registro, i quali utilizzano i fondi della riscossione, seguendo lo stesso procedimento delle spese di giustizia. Sull'entita' di queste spese incidono le variabili situazioni di fatto in cui vengono a trovarsi gli ufficiali e gli aiutanti ufficiali giudiziari, nonche' i mutevoli fattori che influenzano la loro attivita'. Da cio' consegue che l'esatto ammontare dei pagamenti eseguiti, puo' essere conosciuto solo ad esercizio chiuso sulla base delle comunicazioni della Corte dei conti.

d) Anche l'eccedenza sui capitoli n. 1115 della Tabella 8 (lire 1.713.145.124 in conto residui e lire 553.537.674 in conto cassa); e n. 3531 della Tabella 15 (lire 156.252.255 in conto cassa), sono determinate dal particolare sistema di pagamento analogo a quello esaminato per le spese di giustizia. Gli oneri per le spese di custodia delle cose sequestrate e per le richieste sugli infortuni, vengono infatti pagati con i fondi della riscossione dai procuratori del registro (art. 454 e segg. del regolamento di contabilita').

e) L'eccedenza di cui al capitolo 2811 della Tabella 3 (lire 644.259.357.503 in conto competenza, lire 365.308.957.555 in conto residui e lire 1.099.568.315.058 in conto cassa) e' dovuta alla particolare procedura di pagamento delle vincite al lotto, le quali vengono pagate, entro un certo limite, direttamente dagli uffici decentrati con i proventi stessi delle giocate. Come gia' si e' piu' volte precisato nelle note degli anni

precedenti, si tratta di un capitolo "sui generis" al quale le dieci Intendenze di finanza, sedi di estrazioni del lotto, imputano ordini di pagamento e di rimborso per le vincite accertate, senza però avere un'effettiva conoscenza delle disponibilità realmente esistenti sul capitolo stesso. La Ragioneria centrale conosce l'ammontare dei pagamenti disposti nell'anno tramite i modelli 58 inviati dalle Ragionerie provinciali e i modelli 208 trasmessi mensilmente dalla Corte dei conti. Peraltro i due elaborati pervengono con notevoli ritardi, con la conseguenza che non si possono adeguare alle reali necessità gli stanziamenti e le autorizzazioni di cassa.

f) L'eccedenza di cassa verificata sul capitolo n. 152 (lire 33.482.840.563) dell'appendice 1 alla Tabella n. 11, è dovuta al particolare sistema di eliminazione dal bilancio dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni dei residui passivi caduti in perenzione agli effetti amministrativi. L'accertamento dei residui predetti avviene solo alla chiusura dell'esercizio, per cui la deficienza di cassa del relativo capitolo di spesa non può essere sanata con i provvedimenti legislativi di assestamento o di variazione del bilancio.

L'amministrazione, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio si trova di fronte all'alternativa, o di mantenere il bilancio senza alcun titolo giuridico i residui perenti del capitolo che non presenta la necessaria disponibilità di cassa o di effettuare l'operazione di eliminazione in ogni caso. È stato scelto di procedere in questa seconda maniera anche in considerazione del fatto che l'operazione non dava luogo ad un

effettivo movimento di denaro, poiché si esauriva nell'ambito dello stesso bilancio con l'emissione di appositi mandati commutabili in quietanza di entrata.

## 2. - Decreti di accertamento residui passivi

Non è stata dichiarata la regolarità per i residui esposti in taluni capitoli, non essendosi ancora esaurito, con il visto e la registrazione della Corte dei conti, il procedimento di controllo ovvero, in taluni casi, perché non ancora pervenuti alla Corte i relativi decreti di accertamento.

\* \* \* \*

L'eccezione mossa riguarda un contenuto numero di capitoli di spesa di vari dicasteri per i quali i connessi decreti di accertamento dei residui al 31/12/92 non risultavano ancora pervenuti alla Corte dei conti alla data del giudizio di parifica.

Per ovviare tempestivamente alla riscontrata anomalia - che, peraltro, non inficia la qualità degli elementi sottoposti ad approvazione parlamentare, tanto che non ne viene chiesta sanatoria, - sono state tempestivamente sollecitate le Amministrazioni interessate (che devono emanare e trasmettere quei decreti).

In relazione a ciò, si riportano qui di seguito, i necessari chiarimenti comunicati dalle Amministrazioni interessate, in merito ai rilievi formulati dall'Organo di

controllo

a) Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'organo di controllo ha ammesso a registrazione i decreti di accertamento dei residui relativi ai sottoindicati capitoli, a lato di ciascuno dei quali vengono riportati gli estremi:

Cap. n. 1335 registrato il 25-6-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 113

Cap. n. 2557 registrato il 2-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 120

Cap. n. 5502 registrato il 30-6-1993 - Reg. n. 13 foglio n. 2912

Cap. n. 5821 registrato il 2-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 119

Cap. n. 6387 registrato il 2-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 121

Cap. n. 7300 registrato il 25-6-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 114

Per quanto attiene ai capitoli nn. 2560, 3705, 5781 e 7656 si fa presente che gli stessi non presentavano residui in chiusura dell'esercizio finanziario.

b) Ministero delle finanze

I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli nn. 1099, 2401, 2478, 2702, 2706, 2708, 2741, 2744, 3136, 3416, 3418, 3803, 3805, 3806, 3808, 3854, 3857, 3860, 3864, 3961, 3972, 3975, 4253, 4254, 4257, 4300, 4394, 4602, 4603, 4604, 4606, 4661, 4671, 5396, 5511, 6041, 6050 e 6930 sono stati regolarmente visti e registrati dall'Organo di controllo, immediatamente dopo la Decisione della Corte dei conti sul Rendiconto Generale dello Stato.

Per quanto concerne i capitoli nn. 1103, 1111, 1112, 1118, 1119, 1120, 3934 e 3974 non sono stati predisposti i relativi decreti di accertamenti residui in quanto non risultavano gestiti

per la competenza 1992. L'Amministrazione ad ogni buon conto, per tali capitoli ha provveduto ad inviare al predetto Organo di controllo la documentazione concernente la gestione dei residui relativa ad esercizi pregressi.

Per i capitoli nn. 1015, 1016, 2747, 3098, 3408, 3804, 7901 e 7903 i rilievi formulati dall'Organo di controllo hanno formato oggetto di motivata risposta da parte dell'Amministrazione ed i relativi decreti di accertamento dei residui sono in corso di esame del predetto organo.

Per quanto riguarda, infine, i capitoli nn. 2811, 5381 e 5591 è il caso di sottolineare che l'oggetto dei rilievi mossi su detti capitoli di spesa riguarda esclusivamente eccedenze di pagamenti per le quali verra' richiesta sanatoria legislativa con il disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992.

c) Ministero di Grazia e Giustizia

La mancata dichiarazione di regolarità per i residui del capitolo 7001, per la parte relativa ai fondi assegnati in gestione ad organi periferici ai sensi della legge n. 908 del 1960, la Delegazione regionale della Corte dei conti di Napoli non ha ancora registrato il decreto di accertamento residui, significando in sintesi che non risultano registrate dalla Corte dei conti di Roma le assegnazioni in termini di cassa emesse nel corso dell'anno 1993 per il pagamento dei titoli trasportati.

In proposito, si precisa, che l'osservazione formulata dalla Delegazione della Corte dei conti di Napoli, in ordine alla

mancata registrazione da parte della Corte dei conti di Roma dei fondi assegnati, sembrerebbe sostanzialmente infondata, in quanto con l'entrata in vigore del Decreto-legge n. 143 del 15/5/1993, art. 7, quest'ultima ha restituito all'Amministrazione emittente i provvedimenti, comunque giacenti presso i propri uffici. Per cui l'Amministrazione ha provveduto all'attivazione dei provvedimenti di assegnazione in termini di cassa, rendendo le somme quindi disponibili presso la Ragioneria Regionale di Napoli.

d) Ministero degli Affari Esteri

Non risulta registrato dalla Corte dei conti il decreto di accertamento dei residui relativo al capitolo n. 1014. L'amministrazione e' in attesa dei titoli di spesa, caduti in perenzione biennale, non ancora restituiti dalla Tesoreria provinciale di Roma per poterli trasmettere all'Organo di controllo per la successiva registrazione.

e) Ministero della pubblica istruzione

Per quanto riguarda i capitoli nn. 1115 e 1205, per la parte relativa ai fondi assegnati in gestione ad organi periferici ai sensi della legge n. 908 del 1960, le Delegazioni regionali della Corte dei conti di Milano e Napoli non hanno ancora registrato i decreti di accertamento di loro competenza. I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli nn. 1129, 1149, 1150 e 1151 non risultano registrati dalla Corte dei conti. I rilievi formulati dall'Organo di controllo formeranno

oggetto di motivata risposta da parte dell'Amministrazione.

f) Ministero dell'interno

Tutti i decreti di accertamento dei residui sono stati registrati dalla Corte dei conti. Si riportano qui di seguito, a fianco di ciascun capitolo, gli estremi della registrazione :

Cap. n. 2602 registrato il 9-7-1993 - Reg. n. 28 foglio n. 354

Cap. n. 2614 registrato il 7-7-1993 - Reg. n. 28 foglio n. 351

Cap. n. 2621 registrato il 9-7-1993 - Reg. n. 28 foglio n. 353

Per i capitoli 1110, 1580 e 1586 l'Amministrazione ha trasmesso alla Corte dei conti solamente gli elaborati meccanografici MR 38, in quanto non sono stati accertati residui in conto competenza dell'esercizio 1992.

g) Ministero dei lavori pubblici

I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli sottoindicati sono stati registrati dall'Organo di controllo con gli estremi e le date a fianco di ciascuno indicate:

Cap. n. 1124 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 151

Cap. n. 1134 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 190

Cap. n. 2801 registrato il 15-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 150

Cap. n. 3402 registrato il 6-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 133

Cap. n. 4501 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 152

Cap. n. 7254 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 153

Cap. n. 7511 registrato il 6-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 141

Cap. n. 7701 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 154

Cap. n. 7702 registrato il 6-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 140

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Cap. n. 7736	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 139
Cap. n. 7740	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 189
Cap. n. 7747	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 155
Cap. n. 7749	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 138
Cap. n. 7764	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 183
Cap. n. 7765	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 122
Cap. n. 7871	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 188
Cap. n. 7872	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 182
Cap. n. 7901	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 187
Cap. n. 7920	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 186
Cap. n. 8001	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 185
Cap. n. 8006	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 181
Cap. n. 8007	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 149
Cap. n. 8101	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 137
Cap. n. 8102	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 136
Cap. n. 8224	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 135
Cap. n. 8225	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 134
Cap. n. 8226	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 156
Cap. n. 8227	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 148
Cap. n. 8228	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 147
Cap. n. 8229	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 132
Cap. n. 8230	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 146
Cap. n. 8231	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 180
Cap. n. 8232	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 131
Cap. n. 8233	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 130
Cap. n. 8234	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 129
Cap. n. 8235	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 128

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 8236	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 179
Cap. n. 8240	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 178
Cap. n. 8241	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 177
Cap. n. 8242	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 176
Cap. n. 8244	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 127
Cap. n. 8246	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 126
Cap. n. 8247	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 145
Cap. n. 8248	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 175
Cap. n. 8263	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 173
Cap. n. 8264	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 174
Cap. n. 8276	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 172
Cap. n. 8404	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 184
Cap. n. 8412	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 171
Cap. n. 8419	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 169
Cap. n. 8438	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 170
Cap. n. 8444	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 121
Cap. n. 8562	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 168
Cap. n. 8647	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 125
Cap. n. 8701	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 167
Cap. n. 8817	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 124
Cap. n. 8882	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 166
Cap. n. 8885	registrato il	15-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 144
Cap. n. 8886	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 165
Cap. n. 8887	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 164
Cap. n. 8888	registrato il	6-7-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 123
Cap. n. 8889	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 163
Cap. n. 8896	registrato il	2-8-1993	- Reg. n. 6	foglio n. 161

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 9004 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 160  
Cap. n. 9005 registrato il 6-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 119  
Cap. n. 9085 registrato il 6-7-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 120  
Cap. n. 9158 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 159  
Cap. n. 9301 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 158  
Cap. n. 9417 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 162  
Cap. n. 9448 registrato il 2-8-1993 - Reg. n. 6 foglio n. 157

h) Ministero dei trasporti

Il decreto di accertamento residui del capitolo n. 1191, a seguito della risposta fornita dall'Amministrazione all'osservazione della Corte dei conti è stato registrato dalla medesima in data 6/8/1993 - Reg. n. 3 foglio n. 240.

Per quanto concerne i capitoli nn. 2079 e 2156, l'Organo di Controllo ha comunicato che i provvedimenti d'impegno per il 1992, soggetti a riscontro successivo, non sono ancora stati registrati, per cui la Corte dei conti si è riservata la possibilità di vistare i correlativi decreti non appena avrà completato l'analisi dei relativi dati.

Relativamente ai capitoli nn. 1004, 1016, 1018, 1099, 1141, 1554, 1564, 1656, 1665, 1666, 7202 e 7242 l'Amministrazione non ha ancora risposto ai rilievi formulati dalla Corte dei conti, in quanto non sono ancora pervenute da parte dell'Amministrazione controllata le risposte alle osservazioni sui provvedimenti di impegno correlati ai decreti di accertamento dei residui medesimi.

Infine, per i restanti capitoli nn. 1072, 1557, 1563,

1567, 1580, 2010, 2011, 2022, 2051 e 7203, i rilievi formulati dall'Organo di Controllo hanno formato oggetto di motivata risposta da parte dell'Amministrazione ed i relativi decreti di accertamento residui sono in corso di esame del predetto Organo.

i) Ministero dell'agricoltura e delle foreste

I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli nn. 7718 e 7969 a tutt'oggi non sono stati registrati dalla Corte dei conti. Si è ancora in attesa di risposta dall'Amministrazione onde poter rispondere ai rilievi formulati dall'Organo di controllo.

l) Ministero dei beni Culturali e Ambientali

I decreti di accertamenti dei residui relativi ai capitoli nn. 2102 e 3039, sono stati registrati dalla Corte dei conti il 15 settembre 1993 al registro n. 7 e ai fogli rispettivamente 59 e 60.

Per quanto riguarda i capitoli nn. 2033, 7551 e 8029, i rilievi formulati dall'Organo di controllo hanno formato oggetto di motivata risposta da parte dell'Amministrazione ed i relativi decreti sono in corso di esame del predetto Organo.

m) Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica

I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli nn. 2101 e 2801 sono stati registrati dalla Corte dei conti, rispettivamente al 21/9/1993 - Reg. n. 4, foglio n. 20 e

1'8/9/1993 - Reg. n. 4, foglio n. 18.

Per i restanti capitoli nn. 1149, 1151, 1156 e 1521 i rilievi formulati dall'Organo di controllo hanno per oggetto mancate risposte dell'Amministrazione controllata, ad osservazioni formulate su impegni assenti nel 1992.

Attualmente i relativi decreti sono in corso di esame del predetto Organo.

n) Azienda Nazionale Autonoma delle Strade

Si fa presente che la mancata registrazione in tempo utile della Corte dei conti dei decreti di accertamento dei residui è dipesa dal ritardo con cui l'Amministrazione ha inviato gli stessi al citato Organo di controllo. Allo stato attuale, comunque, i decreti di accertamento residui risultano tutti registrati ad eccezione del capitolo n. 403 rinviato alla Corte dei Conti per la successiva registrazione.

Per il capitolo 503 l'Amministrazione non ha prodotto il decreto di accertamento residui in quanto il medesimo è completamente decentrato.

3 - Conto generale del Patrimonio

La Corte dei conti segnala che, come già in passato, la presentazione del conto patrimoniale è avvenuta al di fuori dei termini di legge (31 maggio) comportando, conseguentemente, il differimento del connesso giudizio di parificazione.

\*\*\*\*

Al riguardo va osservato che il mancato rispetto del termine è ascrivibile alle difficoltà tuttora presenti nell'acquisizione dei dati relativi alla contabilità di tesoreria. Il ritardo, peraltro, è stato abbastanza contenuto e la presentazione è, infatti, avvenuta il 24 giugno.

L'Amministrazione, peraltro, ha già avviato le opportune iniziative - anche in collaborazione con l'Organo di controllo - per ovviare all'inconveniente riscontrato e consentire, quindi, l'esame congiunto dei conti finanziario e patrimoniale.

#### 4 - Sospensione del giudizio su talune partite

L'Organo di controllo ha sospeso il giudizio a carico di talune partite attinenti i seguenti conti: crediti e partecipazioni, beni patrimoniali, e passività patrimoniali.

La decisione assunta dalla Corte dei conti è stata motivata dalla necessità di completare gli accertamenti istruttori sulla consistenza iniziale delle partite indicate.

#### 5) - Istituto Agronomico per l'Oltremare

La magistratura contabile ha, infine, sospeso e rinviato il giudizio di regolarità sui conti finanziario e patrimoniale dell'Istituto in parola. Le motivazioni addotte risiedono nella necessità del completamento dell'istruttoria di controllo da parte della stessa Corte, intesa ad accertare in relazione alla documentazione prodotta, l'esattezza dei dati contabili esposti.

- 6) - Esclusione della dichiarazione di regolarità del capitolo 610 dell'entrata dell'Azienda postale.

La Corte dei conti ha escluso dalla dichiarazione di regolarità del conto consuntivo dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni il cap. n. 610 dell'entrata.

\*\*\*\*\*

Al riguardo va osservato che la copertura dei disavanzi di gestione dell'Amministrazione autonoma viene disposta con il ricorso al sistema delle anticipazioni effettuate a carico dello stato di previsione del Ministero del Tesoro.

In particolare, il maggiore deficit di gestione dell'Amministrazione postale, per complessivi 1.397,8 miliardi, è stato coperto con anticipazioni sui mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, come previsto dall'art. 1 del decreto legislativo luogo tenenziale del 22 novembre 1945, n. 822. A tale proposito, l'autorizzazione alla copertura di detto disavanzo viene proposta con l'art. 27 della legge di approvazione del Rendiconto finanziario.



**B) NOTE SULLE OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI  
IN SEDE DI «RELAZIONE AL PARLAMENTO»**



**CAPITOLO PRIMO**

**BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE**



## PREMESSA

Le principali osservazioni che sono state mosse dalla Magistratura contabile in sede di relazione al Parlamento possono così sintetizzarsi:

- Divario tra dati di consuntivo ed obiettivi programmatici;
- Quantificazione di oneri e coperture;
- Disarmonicità tra conto del bilancio e conto del Patrimonio.

1) Divario tra dati di consuntivo ed obiettivi programmatici

La Corte dei conti ha indicato come grave sia il divario rilevato tra risultati della gestione del bilancio ed obiettivi esposti nei documenti programmatici.

\* \* \*

In proposito, si deve ricordare la diversa funzione assolta dai documenti in parola, nonché la loro diversa estensione che interessa il solo bilancio dello Stato nel caso del rendiconto, ed il settore statale e quello pubblico allargato per i documenti programmatici.

Non appare, quindi, proponibile il confronto tra elementi così diversificati e disomogenei. Il rendiconto, infatti, è atto ricognitivo della gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato; il documento di programmazione è, invece, atto propositivo delle linee di politica economica perseguite dall'Esecutivo. Inoltre va evidenziato che i documenti programmatici, proprio per

la loro natura, scontano a monte ipotesi di evoluzione che possono non collimare con gli andamenti reali.

A tale riguardo non vanno sottaciute le esperienze che si registrano nei maggiori paesi dell'occidente industrializzato, dove divari tra programmi e risultati si manifestano in maniera molto più ampia che in Italia.

In Svezia, ad esempio, il deficit definitivo è risultato circa tre volte quello inizialmente previsto, passando da 70 miliardi di corone annunciati nella legge finanziaria a circa 198 miliardi.

In Inghilterra il deficit pubblico finale è risultato superiore di 40 miliardi di sterline rispetto alle previsioni.

In Germania, il deficit federale ha toccato i 53 miliardi di marchi con un aggravio, provocato dalla recessione economica, di 10 miliardi rispetto alle previsioni iniziali.

In Francia, infine, il forte e crescente rallentamento economico, interno ed internazionale, iniziato nel 1990, si è riflesso in un aumento dei deficit e degli errori di previsione. Tanto è, che da tre anni, lo scarto tra entrate fiscali previste ed effettive è stato molto rilevante. Gli scarti previsionali sono saliti dal 3,3% del 1990 al 100% del 1992. Di conseguenza il deficit di bilancio è cresciuto ben oltre le previsioni: la legge finanziaria 1992 ha fissato il deficit del bilancio dello Stato in 184,1 miliardi di franchi, contro una previsione iniziale di 89,9 miliardi.

## 2) Quantificazione di oneri e coperture

L'Organo di controllo osserva che, dall'avvio della legge n. 362/1988, si sono verificate diversificazioni molteplici nelle metodologie di determinazione degli oneri e delle connesse coperture delle nuove leggi di spesa.

A tale riguardo la Corte auspica l'inderogabile opportunità di procedere alla definizione di precise procedure per ovviare all'inconveniente riscontrato.

\* \* \*

In proposito si deve far presente che i canoni procedurali furono indicati - come notato dalla stessa Corte - dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1988 ed intesa a dare attuazione a nuove disposizioni in materia di quantificazione dei costi e dei mezzi di copertura dei disegni di legge.

Tale disposizione è stata travasata nell'art. 11-ter della legge n. 362 del 23 agosto 1988. Il comma 1 dispone, infatti, che la copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, può determinarsi tassativamente attraverso i seguenti modi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 11-bis, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti in adempimento di obblighi internazionali;

- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura;
- c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli;
- d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, escludendo la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Sulla base della espressa normativa, la Corte dei conti, ha richiamato l'attenzione sull'inconsueta metodologia di copertura di talune leggi di spesa, riprendendo in tal modo le analoghe osservazioni già in dettaglio esposte nelle relazioni quadrimestrali al Parlamento.

L'organo di controllo si sofferma sulla quantificazione degli oneri e conseguenti coperture inerenti autorizzazioni a carattere permanente e continuativo, su trasferimenti agli Enti del settore pubblico allargato, sugli oneri di personale e su disposizioni in materia di entrate.

In particolare, per quanto riguarda, la copertura di oneri attuata con risorse derivanti da nuovi provvedimenti di entrata o connesse alla realizzazione di risparmi di spesa, o, alla riorganizzazione, per nuove finalità di interventi di spesa già autorizzati a legislazione vigente, va osservato che le

Amministrazioni competenti, oltre a valutare la quantificazione degli oneri e a studiare l'impianto normativo dei testi delle leggi di spesa, hanno determinato anche la congruità e la effettività delle risorse di copertura di volta in volta preordinate.

Su tali proposte il Ministero del tesoro in più occasioni ha manifestato le proprie riserve, delle quali si può trovare traccia nei resoconti parlamentari, non sempre recepite dal Parlamento, al quale compete la definitiva approvazione.

### 3) Disarmonicità tra conto del bilancio e conto del patrimonio

La Corte dei conti ha portato all'attenzione del Parlamento la disarmonicità tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio che si manifesta in una classificazione delle voci di bilancio priva di collegamento con quelle del patrimonio.

\* \* \*

Al riguardo va osservato che nel complessivo processo di informatizzazione del conto patrimoniale si sta procedendo all'avvio operativo delle procedure per l'integrazione delle aree bilancio e patrimonio. Pur in tale contesto non si è, comunque, tralasciata l'opportunità di migliorare l'informazione conoscitiva dei collegamenti esistenti tra le aree suddette (riportati nella "dimostrazione dei punti di concordanza" tra bilancio e patrimonio) implementando l'esposizione dei dati con un prospetto di analisi dei titoli dettagliato per categorie economiche.

\* \* \*

Quanto, infine, ai capitoli-fondo ed a quelli da ripartire trattasi di meccanismi di spesa ineliminabili sulla base della vigente normativa che demanda al Ministero del Tesoro l'attribuzione contabile di tali dotazioni di spesa.\*

**CAPITOLO SECONDO**

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**



**MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**



## GABINETTO DEL MINISTRO

Premesso che dall'esame del documento non emergono osservazioni di particolare rilievo sull'attività svolta da questa Amministrazione nel corso dell'esercizio finanziario 1992, appare opportuno soffermarsi su alcuni punti che offrono utili spunti di valutazione.

### ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

Per quanto concerne gli aspetti più propriamente finanziari della gestione, la Corte dei Conti si sofferma preliminarmente sulle problematiche strutturali e sull'assetto previsionale, lamentando una eccessiva semplificazione dei livelli di aggregazione della spesa in tre sole rubriche, che non corrisponderebbero adeguatamente alla diversificazione ed alla articolazione delle competenze amministrative del Dicastero. In proposito occorre rilevare che questa Amministrazione ha proposto, per l'anno 1994, in relazione alla raggiunta autonomia dell'Ufficio per la Giustizia Minorile, l'istituzione di una nuova rubrica in cui saranno racchiuse le funzioni esercitate da detto ufficio.

Sul piano strutturale, la preponderanza delle

spese correnti rispetto a quelle in conto capitale appare del tutto in linea con gli andamenti della spesa complessiva dello Stato, ed invero, questa Amministrazione aveva richiesto, in sede di predisposizione del progetto di Bilancio per il 1992, ben più ampi e consistenti mezzi finanziari da destinare a spese d'investimento. Sempre nell'ambito delle problematiche strutturali la Corte rileva una maggiore incidenza delle autorizzazioni di cassa in sede di assestamento al bilancio. In proposito occorre sottolineare che ciò è facilmente giustificabile in quanto, in fase di impostazione e definizione del progetto di bilancio, tali previsioni risultano, generalmente, sottostimate rispetto alla massa spendibile.

L'analisi finanziaria della gestione non può, altresì, prescindere dalla disamina dell'andamento della spesa nel succedersi degli esercizi nè tralasciare le problematiche connesse alla capacità di spesa dell'Amministrazione, al fine di individuare le eventuali disfunzioni imputabili a carenze di mezzi e/o quelle riferibili a motivi organizzativo-amministrativi.

Per quanto concerne gli stanziamenti definitivi e gli impegni (i cui dati, per il 1992, si attestano rispettivamente su 6213,5 e 5672,3 miliardi), occorre rilevare che, rispetto alle corrispondenti risultanze dell'intero bilancio statale, i valori riferiti all'ultimo quadriennio (1989-1992) registrano un continuo, seppur contenuto, aumento.

Invero, gli impegni effettivi assunti nel corso del 1992 presentano un indice di incremento del 1,3% rispetto al precedente esercizio.

In relazione alla scarsa dinamicità gestionale lamentata dalla Corte dei Conti per le spese in conto capitale (41% di impegni effettivi rispetto agli stanziamenti) occorre rilevare che tali dati si riferiscono esclusivamente agli impegni formali, cioè a somme dovute a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Invero, se a tali valori si aggiungono anche le somme accantonate a fine esercizio, cioè i cosiddetti residui di stanziamento, gli impegni totali corrispondono alla quasi totalità delle somme stanziare.

In effetti, la bassa percentuale degli impegni formali è dovuta alle note misure di contenimento della spesa di cui al D.L. 11.7.92, n. 333, convertito nella legge 8.8.92, n. 359, le cui disposizioni hanno posto precisi vincoli all'assunzione degli impegni di spesa in conto capitale, limiti derogabili esclusivamente con apposita autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nota pervenuta in data 5.11.1992 in tempo non più utile per procedere ad impegni formali di spesa).

Altre considerazioni attengono alle economie e ai residui passivi.

Mentre, per le prime, mette conto evidenziare che esse sono di entità abbastanza contenuta, avuto

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anche riguardo alle dimensioni globali della gestione, per i residui occorre procedere ad un accurato esame delle cause che ne hanno determinato la formazione, che, sostanzialmente, possono ricondursi a:

- a) la scarsa efficacia dei correttivi apportati dalla legge di assestamento al bilancio la cui ritardata approvazione inficia non poco la regolarità delle operazioni di pagamento;
- b) le incongruenze del sistema legislativo e contabile (provvedimenti legislativi approvati in corso d'anno, vischiosità amministrative, pagamenti esitati dalla Tesoreria ma non contabilizzati entro la chiusura, ecc.);
- c) i limiti all'assunzione degli impegni, disposti nell'ambito della manovra di contenimento della spesa pubblica.

A queste cause devono aggiungersi quelle derivanti dalla struttura dell'apparato organizzativo-amministrativo ed al concreto ambito operativo:

- a) i tempi di esecuzione di determinati contratti che prevedono forniture di rilevanti quantitativi di beni o complesse installazioni distribuite su tutto il territorio nazionale;
- b) pagamenti a consuntivo di servizi o locazioni;
- c) impegni derivanti da contratti i cui pagamenti devono essere effettuati dopo il riscontro delle contabilità.

PERSONALE DELLE CANCELLERIE

Relativamente al personale delle cancellerie la Corte dei Conti "riterrrebbe utile l'istituzione di un apposito capitolo" per provvedere al pagamento dell'indennità di cui alla legge 22 giugno 1988, n. 221, il cui onere è attualmente posto a carico dei capitoli "stipendi".

All'uopo si fa osservare che tale modalità di pagamento viene seguita, allo stato, in relazione al contenuto dell'articolo 3 della legge citata, il quale dispone che "gli uffici che liquidano gli stipendi sono autorizzati a provvedere contestualmente al pagamento della indennità".

Circa la determinazione di tale spesa si fa presente che nelle apposite colonne degli allegati 5 e 8 ai capitoli 1013 e 1497 della tabella 5 (bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia) l'incidenza della legge 221/88 viene annualmente determinata sulla base del personale presente e delle misure individuali dell'indennità stessa.

CONTRATTO DI FONORIPRODUZIONE

Per quanto concerne le osservazioni formulate dalla Corte sul problema della riproduzione fonografica e della successiva trascrizione dei nastri registrati, occorre rilevare che le disposizioni attuative del codice di procedura penale, all'art. 51, prevedono

che gli uffici giudiziari possano avvalersi di personale tecnico estraneo all'Amministrazione, stipulando in proposito contratti trimestrali con imprese di servizi specialistici.

Al riguardo erano state impartite apposite direttive agli uffici dipendenti, contenenti, tra l'altro, indicazioni in ordine all'imputabilità delle spese di trascrizione dei nastri, che dovevano essere considerate come "spese di giustizia non ripetibili".

La Corte dei Conti ha rifiutato il visto di registrazione ai contratti stipulati, obiettando che le spese in questione non possono essere considerate "di giustizia" e quindi imputabili al cap. 1589.

Per superare le riserve formulate dalla Corte, questa Amministrazione ha delineato una diversa procedura di gestione delle spese, facendo gravare le stesse sul capitolo 1587, il cui stanziamento verrà opportunamente integrato con parte delle autorizzazioni di spesa disposte con D.L. n. 241 del 19 luglio 1993.

### GIUSTIZIA CIVILE

Sul fronte della giustizia civile, interessata sia dalla riforma del processo civile che dall'istituzione del giudice di pace, l'Amministrazione sta facendo ogni possibile sforzo per il completamento delle strutture e l'apprestamento dei mezzi necessari per un adeguato avvio di tali riforme.

Al riguardo, di comune accordo con il Consiglio

Superiore della Magistratura, sono state e saranno intraprese idonee iniziative, sia di carattere organizzativo sia di natura legislativa, da realizzare con corsia preferenziale, affrontando, altresì, con determinazione il pesantissimo arretrato accumulatosi negli uffici giudiziari.

D'altro canto non possono sottacersi le difficoltà derivanti dalla "copertura amministrativa" delle due importanti riforme sopracitate, per le quali è sufficiente richiamare i passaggi che ha subito l'esercizio del potere regolamentare del Governo, resosi necessario per dettare la disciplina del procedimento di nomina del giudice di pace.

Sullo schema di regolamento sono stati, infatti, chiamati ad esprimere parere il Consiglio nazionale forense, il Consiglio Superiore della Magistratura e il Consiglio di Stato; dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il regolamento è stato inviato alla Corte dei Conti per il visto; finalmente la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è avvenuta il 15 ottobre 1992, a circa un anno di distanza dalla pubblicazione della legge. A fronte dunque di un testo regolamentare di contenuto essenziale - consta di soli nove articoli - si è dovuto affrontare un procedimento complesso, che ha richiesto una durata tale da rendere di fatto impossibile la nomina dei giudici di pace.

Nel frattempo, è, peraltro, proseguita la complessa attività di reperimento e di preparazione dei nuovi uffici.

A tutt'oggi, a seguito di ripetuti e continui contatti con i comuni interessati, risultano 779 soluzioni positive (sul totale di 850 sedi), di cui 517 già pronte, cioè immediatamente operative in quanto la sede indicata è sin d'ora in grado di ospitare il nuovo ufficio, e 262 soluzioni individuate, cioè concretamente indicate dalle autorità giudiziarie comunali come pronte entro il 1° gennaio 1994. Per le altre sono in corso una serie di iniziative, a diversi stati di avanzamento.

Sono ugualmente in corso tutte le procedure per l'assunzione del personale per i nuovi uffici.

Quanto poi alle continue e numerose violazioni dell'art. 6, par. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che riconosce un "diritto" alla ragionevole durata del processo, per evitare che il numero dei ricorsi a Strasburgo continui ad aumentare, di recente è stata istituita presso questo Ministero una Commissione con il compito di procedere allo studio ed alla elaborazione di soluzioni concrete, che consentano agli interessati di far valere nell'ordinamento interno strumenti che incidano sull'abnorme prolungarsi dei processi.

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**



1. In merito alla critica generale formulata riguardo ad un'asserita **incapacità previsionale** del Ministero degli affari esteri, tradottasi nella mancata spesa delle risorse disponibili, la relazione cita a titolo esemplificativo il caso del capitolo 1108 (manutenzione e adattamento locali ministeriali). Orbene, tale capitolo presentò effettivamente nel 1992 dei residui non spesi (cinque miliardi e duecentosessantanove milioni): nella relazione non si accenna tuttavia alla circostanza che nel secondo semestre del 1992 è entrato in vigore l'articolo 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n° 333, convertito con la legge n° 359/92. Tale disposizione sanciva *il blocco della spesa pubblica* nel settore, blocco che ha reso impossibile la spesa secondo la programmazione, comprendente anche lavori urgenti ed essenziali al funzionamento e alla sicurezza del Ministero. La deroga richiesta sin dal 25 luglio dello stesso anno alla Presidenza del Consiglio, per un importo di lire 3.202.739.582, non fu peraltro concessa. Solo il successivo 20 novembre venne finalmente accolta una richiesta di deroga per il limitato importo di lire 1.700.000.

2. Quanto alle critiche sulla struttura dei **capitoli di bilancio del Ministero degli affari esteri**, la possibilità di rendere flessibile il sistema del bilancio, che è frammentato nelle rigidità dei capitoli, è, come principio, conquista recente (*decreto legislativo n° 29/93*) e *tutta da realizzare* con la piena applicazione della nuova disciplina nei prossimi esercizi finanziari.

Singolare invero appare l'attribuzione al Ministero degli affari esteri delle responsabilità di un sistema di bilancio che è affidato fondamentalmente al Ministero del tesoro e la cui evoluzione, come sopra detto, avrà luogo sulla base del D.Lgs. n° 29/93, *entrato in vigore nel corrente anno* e che potrà trovare applicazione soltanto nei prossimi anni. Come si vedrà anche più avanti, peraltro, analoghe osservazioni possono essere formulate anche riguardo ad altre critiche sull'attività ministeriale nel 1992 sulla base di norme emanate nel 1993.

Viene inoltre segnalato che, nel corso dell'esercizio 1992, lo stato di previsione è risultato - a chiusura dell'esercizio 1992 - maggiorato dell'88,3%. La Corte sottolinea peraltro che ciò è stato dovuto essenzialmente (per tre quarti dell'importo in aumento) ad "erratiche decisioni" nel campo della Cooperazione allo sviluppo (cap.4620 Fondo speciale).

3. Particolari critiche la "relazione" rivolge alle norme vigenti relative alla indennità di servizio, dando l'impressione che il personale avrebbe goduto nel 1992 di "consistenti aumenti" dell'**indennità di servizio all'estero**. In realtà *nessun aumento* è stato concesso dal 1991 ad oggi al personale all'estero, salvo limitatissimi casi di estrema gravità, come si illustra succintamente qui di seguito.

In primo luogo, è necessario chiarire i procedimenti di fissazione dell'indennità di servizio all'estero *ex* articoli 170 e 171 del d.P.R. n° 18/67. Tali procedimenti sono dettati dall'articolo 209 dello stesso decreto, cui la relazione della Corte dei Conti non fa alcun cenno. L'articolo 209 stabilisce infatti che le indennità da corrispondere al personale all'estero siano pagate in *valuta locale*, secondo un rapporto di ragguglio con la lira italiana fissato dal Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero del tesoro, che il pagamento possa essere disposto, sentita la *Commissione permanente di finanziamento*, in valuta diversa da quella locale e che infine l'eventuale maggiore o minore spesa che possa derivare dal trasferimento delle valute sia oggetto di conguaglio tra i due Dicasteri.

Nessun riferimento opera invero la relazione alla circostanza che la *legge 19 luglio 1993, n° 243* - che ha convertito, *con modificazioni*, il decreto-legge n° 155/93 - ha reintrodotto il sistema di pagamento delle indennità tramite i suddetti rapporti di ragguglio ed i cambî di finanziamento. Tale reintroduzione è stata effettuata perché il sistema di pagamento tramite il *cambio del giorno* - inizialmente previsto dal decreto-legge n° 155/93 cui fa invece riferimento la relazione - avrebbe potuto provocare riduzioni o aumenti della quantità di valuta

dell'indennità in maniera indiscriminata, determinabile soltanto in base all'andamento dei cambi e quindi con un effetto sperequativo sulle indennità stesse. Inoltre appariva senz'altro improponibile far gravare l'alea delle menzionate oscillazioni dei cambi su funzionari dello Stato in servizio all'estero, i quali si sarebbero trovati a dover fronteggiare una serie di costi fissi in valuta (si pensi all'affitto, al personale di servizio, alla scuola, alle spese di rappresentanza e a quelle correnti) con un'indennità di servizio espressa in lire ed incerta nel suo ammontare in valuta. Il sistema di pagamento previsto dalla vigente - e confermata - normativa sull'indennità in parola è ampiamente collaudato nel tempo, rivelandosi un utile punto di riferimento per i sistemi adottati da altri Paesi. Giova rammentare in proposito come il Giappone stia mettendo a punto un sistema analogo al nostro.

La concentrazione delle qualifiche, richiamata dalla Corte dei Conti e operata dal *dPR 11 agosto 1991, n° 457*, ha rappresentato per questa Amministrazione un atto dovuto, di portata limitata e di tipo transitorio rispetto alla soluzione organica e "a regime" che sarebbe stata adottata dalla riforma legislativa. Tale provvedimento era stato esplicitamente previsto dal *dPR n° 44/90*, che recepiva l'ultimo contratto triennale per il comparto ministeriale. L'articolo 5, comma 13, del *dPR n° 44/90* stabiliva infatti che *«a seguito dell'inquadramento nei profili professionali ed entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, devono essere adeguate, sentite le organizzazioni e le confederazioni sindacali di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della funzione pubblica in data 27 aprile 1989, le precedenti corrispondenze tra le qualifiche e le funzioni all'estero previste dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n° 18, a nuove corrispondenze tra i profili professionali e le funzioni all'estero»*. Giova inoltre ricordare che il *dPR 11 agosto 1991, n° 457*, venne ammesso a registrazione dalla stessa Corte dei Conti a seguito di decisione approvata dalle Sezioni Riunite.

Per quanto concerne gli incrementi delle indennità, si sottolinea come questa Amministrazione, congiuntamente alla Commissione

permanente di finanziamento, della quale fa parte peraltro *anche un alto Magistrato della Corte dei Conti*, si sia astenuta negli ultimi anni - salvo pochi casi di estrema gravità - dall'applicare adeguamenti, pur riconoscendo in numerose sedi, in base ai criteri prescritti dall'articolo 171 del dPR n° 18/67, l'effettiva perdita del potere di acquisto delle indennità stesse.

Il **personale diplomatico** in particolare (con l'eccezione delle *fasce più giovani della carriera*) non ha fruito di alcun aumento degli emolumenti nel triennio trascorso, mentre per il **restante personale** sono state modificate le indennità di servizio non in via di concessione di "aumenti" da parte della Commissione di Finanziamento bensì solo come conseguenza dell'applicazione del già citato *dPR. n° 457/91*, per tener conto degli effetti dei summenzionati inquadramenti sanciti dalla normativa generale sul pubblico impiego (legge n° 312/80).

E' opportuno accennare in proposito agli adempimenti posti in essere in linea generale dalla Commissione permanente di finanziamento, come più volte rappresentato alla Corte dei Conti in risposta ad analoghe osservazioni mosse in occasione di decreti di revisione dei rapporti di ragguglio delle valute di pagamento delle indennità - peraltro poi sempre ammessi a registrazione. La Commissione deve approvare ogni anno, contestualmente alla modifica dei valori dei summenzionati rapporti, i nuovi coefficienti di sede che, aumentando o diminuendo la cifra dell'indennità espressa in lire, assicurino la *stessa quantità di valuta* da corrispondere. Se non si operasse tale adeguamento, infatti, le indennità di servizio aumenterebbero o diminuirebbero per effetto della semplice differenza tra il valore del tasso di ragguglio dell'anno precedente e il nuovo valore da applicare, senza tener conto di tutti gli elementi previsti dal più volte citato articolo 171 del dPR n° 18/67, nonché in contrasto con quanto stabilito dal Consiglio di Stato con la decisione n° 524 del 6 maggio 1980. In tale occasione, l'Alto Consesso aveva infatti chiarito che questa Amministrazione non poteva, data la particolare natura (*non retributiva*) dell'assegno di sede, ridurre la quantità di valuta estera già percepita dal personale all'estero.

Non appaiono condivisibili le osservazioni contenute nella relazione a riguardo del «*livello sensibilmente superiore*» delle indennità di servizio rispetto agli analoghi trattamenti percepiti dal restante personale statale in servizio all'estero. Al contrario, la stessa tabella 2 della legge 27 dicembre 1973, n° 838, richiamata dalla Corte, allinea il trattamento economico del personale della Difesa a quello del personale degli Affari esteri. Oltre a ciò, l'articolo 168 del dPR n° 18/67 prevede, per i funzionari di altre amministrazioni in servizio all'estero in qualità di "esperti", lo stesso trattamento economico da corrispondere ai Primi Segretari, ai Consiglieri o ai Primi Consiglieri in servizio presso la stessa sede. Tale prassi è avvalorata, in recenti provvedimenti legislativi, dall'equiparazione dei trattamenti spettanti a nuove figure di personale statale in servizio all'estero a quelli di competenza del personale diplomatico (si pensi, a mo' d'esempio, al personale del Servizio centrale antidroga ex articolo 6 *quater* della legge 26 giugno 1990, n° 162). Le osservazioni che precedono confermano, ad opinione della scrivente Amministrazione, la congruità dell'indennità di servizio all'estero del personale di questo Ministero, nonché la rispondenza della medesima alle finalità previste dalla legge.

4. Né si ritiene di poter condividere i dubbî avanzati dalla relazione, *non per motivi di legittimità* ma di *asserita equità*, sul meccanismo di **applicazione dell'IRPEF ai dipendenti del Ministero degli Esteri in servizio nella rappresentanza presso la FAO e la Santa Sede**, di cui sembrerebbe adombrarsi il carattere di illegittimità, auspicandosene una riforma legislativa. Invero, questa Amministrazione ha sempre ritenuto che la disposizione di cui all'*articolo 48, comma 5, del dPR 22 dicembre 1986, n° 917*, concerne tutto il personale che comunque percepisce indennità normativamente connesse al *servizio prestato all'estero*, indipendentemente dal fatto che detto servizio si svolga materialmente in territorio estero. L'orientamento fin qui adottato è stato recentemente confermato dal Consiglio di Stato, con il *parere n° 839/93* del 14 luglio u.s., richiesto da questa Amministrazione proprio

in considerazione delle osservazioni formulate in proposito dalla Corte dei Conti. In particolare, il parere ha ribadito che *«una volta stabilito che il servizio prestato dal personale in questione va considerato, per quanto attiene al trattamento economico, servizio prestato all'estero, ne consegue, per necessità logica, che le indennità loro corrisposte a questo titolo seguano il regime dettato, in via generale, per le indennità di servizio all'estero; anche per quanto concerne l'applicazione della riferita norma fiscale. In altre parole, il presupposto dell'applicazione della disposizione fiscale in esame è il nomen juris, ossia il titolo, dell'indennità corrisposta al dipendente, non il fatto che l'attività di servizio si svolga in un luogo piuttosto che in altro»*. Il Consiglio di Stato sottolinea da ultimo che *«l'articolo 48, comma 5, del DPR 22 dicembre 1986, n° 917, si applica a tutto il personale del Ministero degli affari esteri che ha titolo alle indennità ivi considerate, ivi compreso quello delle rappresentanze diplomatiche presso la Santa Sede e la FAO»*.

Più in generale, in relazione alle critiche formulate dalla relazione in merito alla tassazione IRPEF sulle indennità di servizio nel loro complesso, è necessario sottolineare che il legislatore, *proprio in considerazione della natura non retributiva* di tale trattamento economico e della parte di esso devoluta all'attività di rappresentanza, ha voluto limitare l'imposizione al *quaranta per cento* dell'indennità base. Peraltro, questa Amministrazione ha voluto procedere, *di propria iniziativa*, alla rivalutazione della base imponibile del cento per cento, in occasione dell'emendamento governativo all'articolo 6 del DPR n° 155/93, come poi convertito con la legge 19 luglio 1993, n° 243.

5. Più condivisibili appaiono a questa Amministrazione le osservazioni contenute nella relazione sui ritardi nella **rendicontazione di somme da parte dei funzionari delegati**, in particolare delle sedi all'estero, anche se la cifra di 97 miliardi di arretrati sembra notevolmente superiore alla realtà.

Pur nella gravità dei ritardi nella rendicontazione e considerato anche che l'Amministrazione intende applicare la normativa sulle sanzioni da imporre ai funzionari responsabili in connessione con i ritardi, tenendo peraltro conto delle cause di forza maggiore per il particolare ambito operativo dei funzionari all'estero e della scarsità di personale qualificato presso i competenti uffici del Ministero degli affari esteri che verranno rafforzati nel 1993, si può affermare che una corretta informazione al Parlamento avrebbe potuto essere accompagnata da considerazioni, pur critiche ma costruttive, che tenessero conto del notevole sforzo prodotto nella seconda parte del 1992 dall'Amministrazione degli affari esteri.

6. La relazione esprime poi valutazioni abbastanza positive sull'iniziativa di un nuovo "decreto organizzativo" del Ministero degli affari esteri predisposto da questa Amministrazione, ma anche alcuni dubbi specifici su alcune delle soluzioni prospettate.

Va rilevato peraltro che anche qui la relazione si riferisce ad un provvedimento emanato nel 1993 per riferire sulle attività del Ministero nel 1992. E' inoltre opportuno soffermarsi sulle critiche connesse ad una struttura che sarebbe ancora influenzata dalla «politica delle competenze» anziché da quella dei risultati. Tale asserzione invero non viene poi suffragata in quanto la Corte ammette la validità del modello delle direzioni generali per materia, pur censurandone la ripartizione interna per il numero eccessivo di uffici e per l'assenza dei "moduli flessibili". Va rilevato in proposito che la ripartizione per Uffici ben individuati è elemento fondamentale dell'azione amministrativa, un elemento la cui assenza può comportare ed ha comportato rilievi della stessa Corte sotto il profilo della legittimità.

Né il decreto organizzativo poteva invero «risolvere l'attuale inadeguata configurazione delle qualifiche funzionali», materia regolata - come è noto - dalla normativa vigente nel pubblico impiego in generale e che il Ministero degli affari esteri aveva pure cercato di affrontare invece, in un progetto organico di riforma che non ha mai

concluso il suo *iter* parlamentare: un progetto che affrontava anche l'esigenza di disporre di personale non diplomatico "polifunzionale". Già in precedenza tale esigenza era stata rappresentata al Dipartimento per la funzione pubblica proponendo l'istituzione di specifici profili professionali per il personale del Ministero degli affari esteri.

7. Altra segnalazione della Corte si appunta sui **contributi** che il Ministero degli affari esteri eroga annualmente a **ventotto Enti a carattere internazionale** elencati nella Tabella allegata al *decreto ministeriale 25 marzo 1991, n. 1011*.

L'erogazione dei contributi in questione è subordinata ad alcuni *adempimenti ministeriali che integrano l'attività di vigilanza sull'attività svolta dagli enti beneficiari delle erogazioni*.

Tale funzione di vigilanza sostanziale è affidata alle Direzioni Generali del Ministero competenti per materia cui spetta di valutare la consistenza dei programmi di attività e la loro corrispondenza (soprattutto per quanto riguarda la destinazione dei contributi) ai fini istituzionali e alle aree di interesse del Ministero degli Esteri.

Ad integrazione dei predetti adempimenti delle altre Direzioni Generali, la Direzione Generale del Personale e dell'Amministrazione nel predisporre la liquidazione dei contributi previsti, richiede alle Direzioni competenti alla vigilanza sostanziale "nulla osta" dettagliati e adeguatamente motivati sulla base dei dati contabili contenuti nei bilanci di ciascun Ente. Intrattiene inoltre una puntuale corrispondenza con gli Enti stessi allo scopo di acquisire tutta la documentazione necessaria per l'erogazione annuale ed in particolare ogni utile elemento per una chiara lettura dei dati contabili inseriti nei bilanci preventivi e consuntivi, nonché relazioni illustrative delle singole voci di bilancio. Esercita tuttavia anche attività di consulenza e di coordinamento con le Direzioni Generali competenti alla vigilanza sostanziale.

Gli aspetti specificamente contabili ed amministrativo-finanziari della vigilanza sono invece di competenza della Direzione Generale del Personale.

I meccanismi e l'attività di vigilanza sostanziale e amministrativo-contabile svolta sino ad oggi da questa Amministrazione, non appaiono quindi di per sé inadeguati, tenuto conto altresì che ulteriori e più specifici controlli sono periodicamente effettuati dai Servizi Ispettivi del Ministero del Tesoro. Essi possono essere peraltro potenziati e migliorati nell'efficacia.

Più in dettaglio, la vigilanza di carattere "sostanziale" su *dodici* dei ventotto Enti in parola (IAI, CeSPI, SIOI, *etc.*) è stata effettuata nel 1992 dalla Direzione Generale degli Affari Politici, che - oltre all'attività di coordinamento con la Direzione Generale del Personale e dell'Amministrazione sopra illustrata - ha sempre assicurato la presenza dei funzionari preposti ai competenti uffici alle iniziative di maggior interesse promosse dai principali enti, nonché la partecipazione attiva di propri rappresentanti ai dibattiti in seno a convegni conferenze, tavole rotonde, seminari e gruppo di lavoro aventi per oggetto temi di attualità internazionale o comunque attinenti alla politica estera italiana. Non è mancata un'opera costante di scambio di idee e di promozione di iniziative. Analoghe osservazioni possono essere formulate riguardo agli Enti di competenza della Direzione Generale degli Affari Economici (ISPI, ASPEN Institute Italia, CISDCE). Anche in questo caso, non appaiono fondati i rilievi incentrati sulla mancanza di collegamento dell'azione ministeriale con l'attività svolta dagli enti interessati: in realtà, sembra a questa Amministrazione pienamente rispettato il rapporto di strumentalità che, a detta della Corte, dovrebbe costituire uno dei principali presupposti normativi e giustificativi dell'erogazione del contributo, insieme al principio del soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso all'attività degli enti vigilati. Il rispetto di tali presupposti è del resto testimoniato dal puntuale apprezzamento e della soddisfazione professionale espressi dai funzionari che hanno preso parte di persona alle varie iniziative intraprese, sia a livello

ministeriale sia presso gli uffici all'estero, nonché dal materiale prodotto. Per quanto concerne gli enti di competenza della DGAE, quest'ultima ha espresso pareri ampiamente favorevoli all'erogazione dei contributi a seguito di dettagliate documentazioni prodotte dagli enti medesimi.

8. La relazione asserisce poi che a fronte delle affermate carenze di **capacità gestionale**, di scarsa efficienza e di comportamenti tradizionali, il Ministero degli affari esteri non avrebbe neppure dato corso alle proposte contenute nello studio ISMO da esso stesso comunicato e completato nel 1990. Giova a tal proposito ricordare che l'analisi dell'ISMO, *diversamente da quanto indicato nella relazione*, affermava circa questo Ministero (pag. 113 del rapporto conclusivo):

*«a) il lavoro che vi si svolge è prevalentemente terziario e intellettualizzato; b) la propensione dei lavoratori a delegare i lavori ripetitivi alle macchine è molto alta; c) la presa di coscienza delle profonde trasformazioni sociali e culturali è evidente; d) la qualità del lavoro e della vita - dalle strutture ai modelli di comportamento - è già molto apprezzata; e) l'internazionalismo e il post-internazionalismo costituiscono la natura stessa della mission perseguita dal MAE.*

*L'insieme di queste caratteristiche positive, e il confronto diretto che i ricercatori - per la loro quotidiana esperienza - possono fare con i sistemi produttivi e privati (oggi così insistentemente esaltati dagli economisti e dai politologi da costituire un modello di riferimento continuo ed inquietante per i dipendenti del MAE), l'insieme di queste caratteristiche - si diceva - autorizzano un giudizio complessivamente positivo dell'organizzazione MAE.*

*La mobilità a livello planetario, l'informazione come materia prima permanente, la cortesia dei rapporti e la raffinatezza estetica di alcuni uffici, la stessa inevitabile dimestichezza con le lingue, le razze, le culture di tutto il mondo, fanno di questo Ministero un'organizzazione tipicamente post-industriale e quindi connaturale alla società che lo esprime».*

Su tale base, l'ISMO poi identificava le carenze funzionali delle quali soltanto dà conto l'estensione della relazione.

Lo stesso rapporto dell'ISMO, per converso, nel segnalare tali carenze del Ministero concludeva tuttavia (pag. 114):

*«In presenza di carenze strutturali e manageriali, riteniamo che parlare di carichi di lavoro e di revisione degli organici sia privo di solide basi».*

E' vero invece che i risultati della ricerca hanno contribuito a rilevanti decisioni dell'Amministrazione soprattutto nell'ambito della informatizzazione e della semplificazione delle procedure, il che aveva permesso nell'ultimo biennio di diminuire il numero del personale in servizio alla Farnesina a vantaggio della rete degli uffici all'estero; sempre con il contributo di informazioni e suggerimenti dello studio di cui trattasi si è provveduto - come proposto dallo studio stesso - ad una razionalizzazione di attrezzature, mezzi informatici ed organici in particolare dell'Ufficio Corrieri del Ministero prevedendo altresì una ristrutturazione di locali.

Lo stesso schema di nuovo "decreto organizzativo" del Ministero degli Affari Esteri ha tenuto largamente conto delle indicazioni fornite dalla ricerca dell'ISMO, per quanto attiene alla struttura centrale dell'Amministrazione. Altre importanti riflessioni, incentrate sullo studio degli uffici all'estero, hanno già trovato collocazione in un progetto di ristrutturazione e razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, in via di elaborazione anche nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica.

9. Per quanto concerne l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n° 241, è stata portata a termine l'elaborazione del testo del regolamento ex articolo 24 relativo ai casi di esclusione del diritto di accesso per la salvaguardia di specifici interessi pubblici. Il testo proposto è attualmente all'approvazione del Gabinetto dell'On. Ministro e sarà trasmesso in tempi brevi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il parere prescritto dall'articolo 10 del DPR 27 giugno 1992, n° 352.

Le disposizioni per regolare l'accesso ai documenti amministrativi sono già state predisposte in forma di circolare. Quest'ultima sarà naturalmente emanata dopo l'adozione del regolamento citato nel precedente capoverso.

Il regolamento di attuazione dell'articolo 2, concernente la determinazione dei termini di perfezionamento dei procedimenti amministrativi, è in fase di completamento a seguito della richiesta di integrazione degli allegati effettuata dal Consiglio di Stato. Il provvedimento, corredato di tutti gli allegati, sarà inoltrato al più presto all'Alto Consesso.

10. La Corte dei Conti lamenta la pluralità dei capitoli, di competenza delle Direzioni Generali dell'Emigrazione e delle Relazioni Culturali, in materia di tutela e assistenza delle collettività all'estero e di iniziative scolastiche a loro favore e auspica un accorpamento delle competenze di questo Ministero in materia di scuole italiane all'estero.

Al riguardo, è necessario premettere che le spese gravanti sui capitoli 3532 (assistenza diretta) e 3571 (contributi ad Enti di assistenza alle collettività italiane) sono volte esclusivamente all'assistenza, diretta o indiretta, ai nostri connazionali nelle forme consuete, quali l'assistenza legale, sanitaria e sociale; e pertanto gestite dalla Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali. Diverso è il caso dei contributi in denaro, libri e materiale didattico e delle relative spese di spedizione alle scuole non governative all'estero, che gravano sul capitolo 2653, gestito dalla Direzione Generale delle Relazioni Culturali. Al capitolo 3577, gestito dalla DGEAS, vengono invece imputate le spese relative non alle scuole italiane, bensì ai corsi di lingua italiana a favore dei connazionali residenti all'estero e dei loro familiari, ai sensi della legge n° 153/71; si tratta di 12.000 corsi che coinvolgono 350.000 discenti e che si svolgono per la maggior parte in scuole locali. Gli interventi da ultimo citati non implicano soltanto l'insegnamento della lingua italiana ma anche una serie di altre misure - tra le quali l'insegnamento della

lingua locale - dirette ad agevolare l'inserimento dei discenti nelle scuole locali. Le menzionate distinzioni giustificano l'attuale separazione tra il settore relativo alle iniziative culturali *stricto sensu* e quello più propriamente attinente alla politica di promozione sociale, nonché tra le rispettive competenze di gestione dei vari capitoli.

11. Non si ritiene di poter concordare con l'avviso della Corte dei Conti secondo cui l'Unità di crisi e l'Ufficio Visti troverebbero una collocazione più funzionale all'interno della Segreteria Generale. D'altro canto, l'Unità di crisi è stata istituita non già per la gestione di qualsiasi crisi internazionale, bensì per le specifiche situazioni in cui i nostri connazionali all'estero si trovino coinvolti o comunque in potenziale posizione di pericolo ed emergenza: più rispondente a tali requisiti appare pertanto l'attuale collocazione dell'Unità di crisi nella Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali, pur mantenendo i dovuti collegamenti con le altre strutture del Ministero volta per volta interessate.

Per quanto concerne l'Ufficio visti, non si ritiene, diversamente da quanto indicato nella relazione, che la sua attività abbia un carattere marcatamente intersettoriale ed *interministeriale* - o, quantomeno, non più di altri settori dell'attività del Ministero degli affari esteri. Anche gli altri Stati membri della Comunità Europea, del resto, annoverano l'autorizzazione alla concessione dei visti tra le competenze tipiche del Ministero degli Esteri. Ad ogni modo, in considerazione della nuova caratterizzazione che la materia ha assunto di recente, l'Ufficio visti - attualmente Ufficio VII della Direzione Generale degli Affari Politici - è stato inserito, nello schema del nuovo decreto organizzativo, nell'ambito della Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali. A quest'ultima, infatti, il DPR n° 18/67 attribuisce tra l'altro le questioni inerenti alle migrazioni e agli stranieri in Italia. Sarà invece senz'altro cura di questa Amministrazione, soprattutto in vista dell'adesione italiana agli accordi di Schengen, rendere sempre più efficiente il funzionamento del sistema di rilascio dei visti d'ingresso,

anche mediante la sua informatizzazione, come auspicato dalla Corte dei Conti.

12. Anche in materia di controllo, non si ritiene che si possa imputare alla scrivente Amministrazione una asserita inadeguatezza dei controlli interni nell'esercizio 1992 alla luce di norme, come quelle introdotte dagli articoli 7 e 8 del *decreto-legge n° 143/93*, entrate in vigore nel maggio 1993 e reiterate dai successivi *decreti-legge 17 luglio 1993, n° 232* e *14 settembre 1993, n° 359*.

13. Altre disfunzioni - senz'altro ravvisabili all'interno della struttura ministeriale - sono invece il portato della normativa generale sul pubblico impiego: è il caso della carenza di personale "polifunzionale", dell'inadeguatezza della legge n° 312/80 sulle qualifiche funzionali e della sovrabbondanza di qualifiche apicali.

14. In merito a quanto la Corte dei Conti riferisce sull'attività dell'Ispettorato Generale si rileva come, nel 1992, l'Ispettore Generale si avvalsesse della collaborazione di un vice e di due Ispettori (per la relazione gli ispettori risultano essere sei).

Le visite ispettive - sempre nel corso del 1992 - non sono state inoltre otto, come affermato dalla Corte, bensì:

- 30 amministrativo-contabili del solo Ispettorato;
- 11 amministrativo-contabile d'intesa con l'I.G.F.;
- 18 di sicurezza;
- 5 *ad hoc*.

La Corte dei Conti rileva che le irregolarità riscontrate appaiono significative di una situazione diffusa tale da suscitare gravi preoccupazione sulla non trasparente gestione della spesa destinata agli uffici all'estero.

Al contrario, nella gran parte delle sedi ispezionate non sono state riscontrate irregolarità tali da inficiare la trasparenza della gestione: laddove irregolarità sono emerse, esse erano semplicemente di natura

tecnico-amministrativa e non inducevano nella stragrande maggioranza dei casi a dubbi sulla trasparenza delle gestioni.

Inoltre, gli accertamenti compiuti non avevano soltanto un carattere amministrativo-contabile, ma si estendevano anche ad un approfondito controllo della gestione. Le ispezioni, così strutturate, vengono condotte secondo linee tracciate dal Ministero del tesoro e comprendono - nella c.d. "parte generale" - verifiche sull'economicità, sull'efficienza e sull'efficacia delle spese inerenti la gestione delle varie Rappresentanze. E' comunque necessario sottolineare come l'esiguità dei fondi di bilancio e le dotazioni di personale a disposizione dell'Ispettorato Generale non consentano una durata media delle visite ispettive superiore ai tre giorni, ciò che impedisce di conferire alle verifiche effettuate un carattere ancora più approfondito.

**15.** Per quanto riguarda l'**attività contrattuale del Centro Cifra e Telecomunicazioni**, quest'ultimo ricorre allo strumento della *trattativa privata* in virtù e nel pieno rispetto del *decreto ministeriale 19 marzo 1984, n° 3385*, che gli riconosce il carattere di centro riservato. Lo strumento della *trattativa privata* viene utilizzato in particolare per i contratti e per le forniture che hanno natura riservata e caratteristiche la cui divulgazione non risulta assolutamente opportuna. Né gli Organi di controllo hanno mai opposto alcun rilievo ad una prassi siffatta, ammettendo sempre a registrazione i relativi decreti di applicazione.

**16.** La segnalazione del **contenzioso** che caratterizza la **nomina ad alcuni dei gradi più alti della carriera diplomatica** appare senz'altro di grande rilievo: la mancanza di certezza in relazione allo stato giuridico di così tanti funzionari - come giustamente osserva la Corte dei Conti - *«influenza negativamente, in termini di efficienza e di risultati, la stessa attività istituzionale»*.

Opportunamente la relazione fa cenno ai numerosi provvedimenti assunti dall'Amministrazione come consequenziali o adempitivi delle nomine sospese. Appare peraltro singolare, in una relazione così

attenta anche ad eventi relativi al 1993, che non si menzioni il fatto che con *delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 aprile* si è provveduto a regolarizzare la situazione sulla base delle indicazioni scaturite dalle ordinanze e dai pareri del Consiglio di Stato. Gli atti conseguenti risultavano peraltro inoperanti al momento in cui risulta essere stata redatta la relazione non essendo ancora intervenuta la relativa registrazione da parte della Corte dei Conti.

17. Alle carenze che emergono dalla relazione della Corte dei Conti non è certo estranea una realtà amministrativa carica di problemi derivanti:

- dalle scelte legislative del passato (Legge n° 312/80, Legge n° 93/83, *etc.*);
- dall'azione del Dipartimento per la funzione pubblica in generale, comprese le decisioni su "leggine", inquadramenti, ricompattamenti, sovrannumeri *etc.*;
- dal disinteresse o disinformazione circa la politica estera del Paese e le strutture dell'Amministrazione che ne è lo strumento principale;
- dalla peculiare difficoltà gestionale di un Ministero nel quale più di metà del personale si trova avvicendato periodicamente all'estero, dove occorre conciliare la normativa locale e le farraginose leggi italiane, comprese quelle - finalmente in via di riforma - sui defatiganti controlli della stessa Corte dei Conti;
- dalla insufficiente attenzione del personale diplomatico alle esigenze della amministrazione e contabilità;
- dalla scarsità di personale *qualificato* nel settore amministrativo e contabile, nei centri di decisione gestionale del Ministero e degli Uffici all'estero;
- dalla inefficiente distribuzione del personale disponibile, subordinata da anni ad irrealistiche rilevazioni su carichi di lavoro, a contrattazioni e negoziazioni, in un contesto creato da leggi da altri volute e da altri gestite spesso *contro* le specifiche e peculiari esigenze, del Ministero degli affari esteri.

Il disagio profondo per lo stato di cose evidenziato dalla Corte dei Conti è peraltro avvertito da oltre un decennio; per farvi fronte l'Amministrazione degli Affari Esteri ha, a più riprese, approntato progetti di "riforma" del Ministero.

Ogni tentativo è peraltro naufragato nonostante la circostanza che in ogni dibattito parlamentare tutti i gruppi politici si siano, negli anni, trovati concordi sulla necessità di un riordinamento organico del Ministero degli Affari Esteri.

A tale ultimo riguardo appare particolarmente indicativa una eventuale rilettura della discussione in Assemblea del Senato - nel corso della passata legislatura - sul disegno di legge recante "Riordinamento del Ministero degli Affari Esteri" (Atti Senato 2025 - 581^ seduta - 4 ottobre 1991).

\* \* \*

Premesso che alla complessa problematica di una piena funzionalità dello strumento di politica estera del Paese si è, appunto, cercato di far fronte, nel corso degli anni passati, attraverso organiche proposte di riordinamento legislativo dell'Amministrazione degli affari esteri e che pertanto i difetti strutturali sono ben noti indipendentemente dall'analisi della Corte dei Conti, appare opportuno attirare l'attenzione sulla circostanza che la gran parte delle disfunzioni esistenti costituisce piuttosto conseguenza di un orientamento inteso a subordinare esigenze caratteristiche di una Amministrazione, destinata istituzionalmente ad operare al di fuori del territorio nazionale e con caratteristiche difficilmente riconducibili a quelle di altre strutture pubbliche, ad una sin troppo abbondante legislazione di carattere generale.

\* \* \*

**Direzione Generale  
delle Relazioni Culturali,**

Nel rapporto della Corte dei Conti al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 1992 vengono formulate alcune osservazioni che si riferiscono a settori di intervento della Direzione Generale delle Relazioni Culturali, e precisamente:

A) "Ritardi e lentezze nell'attuazione dei procedimenti di selezione del personale di ruolo da destinare alle istituzioni scolastiche all'estero con conseguente ricorso ai comandi e alle supplenze annuali che non offrono, sul piano della scelta, le stesse garanzie dei procedimenti concorsuali stabiliti dall'art. 1 della legge 604 del 1982." (punto 2.3 a)

B) "L'esistenza in bilancio di capitoli concernenti spese della stessa natura (punto 3.1)

A tali critiche, che attengono propriamente all'esercizio finanziario '92 cui si riferisce il rapporto, vi è da aggiungere quanto riportato al punto 2.2:

C) "Inadeguata strutturazione dello stato di previsione della spesa specie per quanto attiene alle spese di missione, di manutenzione e riparazione di locali demaniali all'estero, per gli interventi culturali all'estero". Si tratta di "discrasie" segnalate dalla Corte nella relazione precedente e che, secondo quanto affermato, al successivo punto 2.3, sarebbero perdurate.

\* \* \*

In merito a tali critiche si possono formulare le seguenti osservazioni:

A.1) Per quanto riguarda il problema della selezione del personale da destinare all'estero, si fa presente che l'indizione degli esami per la selezione del personale di cui all'art. 1 della legge n.604/1982 è stata preceduta dall'emanazione di due distinti decreti: uno del Ministero degli Affari Esteri di concerto con quello della Pubblica Istruzione in data 28.7.92, l'altro del Ministero della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione che, ottenuto in data 22.9.92 il parere favorevole del Consiglio Nazionale delle Pubblica Istruzione, è stato perfezionato con la firma dei due Ministri in data 22.3.93.

L'effettivo avvio delle procedure di selezione con l'emanazione del decreto di indizione delle prove di selezione è stato ritardato per alcuni chiarimenti che è stato necessario richiedere agli Organi consultivi a seguito di divergenti interpretazioni da parte delle Organizzazioni Sindacali su alcuni punti del D.I. del 28.7.92, in particolare sull'interpretazione dell'art. 5 bis della legge n. 246/1988 relativo

all'avvicendamento del personale che abbia fruito di una lunga permanenza all'estero.

L'Avvocatura Generale dello Stato, cui era stato posto un quesito in merito, ha ravvisato - conformemente alla tesi di questa Amministrazione - in una lunga permanenza all'estero del personale docente la mancanza di aggiornamento sulle nuove metodologie didattiche, sulla sperimentazione e sulla ricerca educativa in atto nelle scuole italiane ed ha pertanto emesso un parere favorevole alle tesi di questo Ministero.

Ulteriore elemento di ritardo sono state le critiche, formulate dal "Coordinamento Genitori in Germania" e riprese da organi di stampa e da interpellanze parlamentari, circa le modalità di svolgimento della prova scritta in lingua straniera: essa privilegerebbe, infatti, coloro che prestano servizio all'estero da lunghi anni. Tale critica è stata superata stabilendo, di comune accordo con il Ministero della Pubblica Istruzione, di effettuare gli accertamenti della conoscenza della lingua straniera in sede di prova scritta, mentre in quella orale sarà verificata l'adeguata preparazione culturale e l'attitudine didattica all'insegnamento della lingua italiana.

Dopo tali chiarimenti, il bando di selezione è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell' 11 giugno 1993, n.46.

Se è vero che sono stati superati i termini previsti per l'indizione delle nuove prove di selezione, questo è stato dovuto non all'inerzia dell'Amministrazione ma ai suoi sforzi di risolvere al meglio problemi imprevedibili sorti durante l'iter dei provvedimenti in questione, così da garantire una migliore efficienza delle istituzioni scolastiche e culturali all'estero. Non c'è dubbio infatti che, qualora l'Amministrazione avesse riprodotto i decreti emanati in occasione della precedente selezione, i tempi sarebbero stati rispettati.

A.2) Circa il ricorso alle supplenze, si rileva che la disciplina legislativa introdotta dalla Legge n.604/1982 si mosse nell'ottica di eliminare il precariato dei docenti nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero attraverso la immissione in ruolo dei precari esistenti e l'introduzione di misure atte a bloccare il riprodursi del fenomeno. In effetti, in sede di prima applicazione, la Legge 604/82, per effetto dell'automatismo della procedura di immissione in ruolo rispetto ai posti di contingente, rese possibile una puntuale applicazione della legge stessa. Tuttavia, i meccanismi voluti dal legislatore non sono stati in grado di raggiungere tutti gli obiettivi della legge medesima in quanto:

A.2.1) sulle ore di insegnamento non costituenti cattedra (i cosiddetti "spezzoni orario") sono stati necessariamente nominati sempre supplenti ad orario parziale, data la impossibilità di ricorrere a docenti di ruolo già pienamente utilizzati localmente (art.24 della Legge 604);

A.2.2) dopo la prima applicazione della legge n. 604/1982 sono stati via via stabiliti i contingenti dei docenti di ruolo da inviare all'estero, in relazione alle esigenze delle comunità italiane all'estero. Peraltro, la selezione dei docenti di ruolo da destinare sui posti ancora vacanti del contingente ha comportato tempi tecnici superiori a quelli previsti dal legislatore, data anche l'insufficienza di candidati idonei: per conseguenza il sistema creato dalla legge n. 604/1982 non ha più potuto funzionare come previsto dal legislatore. Come noto, infatti ben due tornate di concorsi ai sensi dell'art.1 della

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 604/82 non sono state sufficienti per coprire i posti vacanti. Poiché peraltro le istituzioni dovevano continuare a funzionare, si e' dovuto necessariamente ricorrere alla nomina di supplenti, i quali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 23, 24 e 25 della Legge 604/82, sostituivano i titolari fino al loro arrivo.

In considerazione dei dubbi sorti sulla legittimità della copertura dei posti in base al combinato disposto dei suddetti articoli di legge, a partire dall'anno scolastico 1991/92, al fine di conciliare da un lato la legittimità delle nomine dei supplenti e dall'altro la continuità del servizio scolastico, le nomine dei supplenti vennero redatte per periodi che non potevano eccedere i due mesi, rinnovabili nel caso del protrarsi della vacanza solo in caso di particolari esigenze di servizio che non potevano essere soddisfatte altrimenti. Il punto sulla situazione dei posti vacanti all'inizio dell'anno scolastico 1992/93 è stata portata a conoscenza degli Organi di Controllo: al giugno 1992 i posti ancora privi di titolare risultavano 178, ai quali andavano aggiunti altri 128 posti resisi vacanti a seguito della restituzione dei docenti di ruolo ai ruoli metropolitani al 31 agosto 1992. Pertanto, al 1. settembre 1992 dovevano essere coperti 306 posti.

Grazie alla utilizzazione di docenti di ruolo nominati ai sensi dell'art. 1 della Legge 604/82 (per le graduatorie del passato concorso non ancora esaurite) e dell'art. 19 del T.U. 740/40, per comando annuale, si e' potuto provvedere alla copertura di 263 posti. I posti sui quali non fu possibile procedere alla nomina di docenti di ruolo dall'inizio dell'anno scolastico (43 posti), vennero "congelati" e su di essi non vennero nominati supplenti. Di conseguenza, unicamente in attesa di quei docenti di ruolo per i quali erano già state avviate le procedure di nomina si è continuato ad autorizzare supplenti con nomina di due mesi, e comunque non oltre il 31 dicembre 1992.

La situazione generale si e' dunque regolarizzata nel corso dell'anno scolastico 1992/93: il numero degli atti di nomina, oltre ad essere dimezzato rispetto all'anno scolastico 1991-92, denota soprattutto un forte decremento quanto alle ore di supplenza. Infatti, prendendo in considerazione i posti di contingente sui quali e' possibile conferire supplenze (1613 su un totale di 1890 unita' di contingente), e considerando 10 mesi di scuola, i 1613 docenti di ruolo avrebbero, in teoria, dovuto insegnare per 1.530.639 ore. Sui posti di contingente (esclusi pertanto gli spezzoni orario, sui quali i supplenti hanno effettuato 12.308 ore), i supplenti hanno lavorato, nello stesso periodo, 47.331 ore. Ne risulta un totale generale di ore pari a 59.639 (12.308 + 47.331) rispetto a 1.530.639, che corrisponde al 3,89%.

B) Al punto 3.1 del proprio Rapporto la Corte evidenzia due settori due settori in cui la Direzione Generale delle Relazioni Culturali svolge un'azione concomitante, laddove non coincidente, con quella di altre due Direzioni Generali:

a) La manutenzione e riparazione di locali demaniali all'estero, che rientra nelle competenze della Direzione Generale del Personale e dell'Amministrazione per quanto riguarda le sedi diplomatiche e consolari e nelle competenze di questa Direzione Generale per gli stabili ad uso scolastico e culturale.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tale proposito vi è da sottolineare, innanzitutto, una netta distinzione tra il cap. 1573 ed il cap. 2552. Il primo si riferisce a tutte le spese indispensabili per il funzionamento di una Rappresentanza all'estero: quindi non solo manutenzione degli immobili, ma anche "acquisto di mobili, suppellettili e macchine d'ufficio; relative spese di trasporto. Manutenzione di mobili e suppellettili. Spese relative alla sicurezza. Acquisto di divise per il personale ausiliario.". Il cap. 2552 è limitato invece alle spese per "manutenzione ed adattamento degli stabili demaniali ad uso scolastico e culturale".

Considerata la diversa finalità dei due capitoli, non sembra che la ripartizione delle competenze di spesa tra le due Direzioni Generali configuri una duplicazione di interventi: sul cap. 2552 vengono infatti finanziati interventi di manutenzione e adattamento degli immobili demaniali sedi di scuole statali italiane all'estero (art.1 e 2 R.D. 740/1940) o di Istituti Italiani di Cultura ovvero a favore di immobili demaniali sedi di scuole non governative, legalmente riconosciute e di Uffici scolastici (Direzioni didattiche, Presidenze, Ispettorati) di cui alla legge 153/1971. In presenza di fondi limitati e di un così ampio numero di possibili fruitori di tali interventi finanziari, appare opportuno che le scelte sulle priorità delle decisioni di spesa vadano effettuate dalla stessa autorità - appunto la Direzione Generale delle relazioni Culturali - cui competono le decisioni in materia di politica culturale e scolastica all'estero. Si tratta, quindi, di un caso di decentramento funzionale.

b) Di maggiore importanza, secondo quanto emerge dalla relazione, sarebbe il "dualismo" esistente tra la Direzione Generale delle Relazioni Culturali e quella dell'Emigrazione e degli Affari Sociali in tema di "assistenza e tutela" delle collettività italiane all'estero. Tale "dualismo" sarebbe rappresentato dal fatto che le due Direzioni Generali gestiscono alcuni capitoli che hanno lo stesso oggetto di spesa, destinata, però, a beneficiari o finalità differenti. In particolare, i capitoli 2560 e 2563 della Direzione delle Relazioni Culturali svolgerebbero funzioni analoghe al cap. 3577 di quella dell'Emigrazione.

In realtà, come sottolinea la Corte stessa, più che di duplicazione degli interventi di spesa si può parlare di leggi in parte non adeguatamente coordinate tra loro.

Si osserva comunque che l'Amministrazione si fece portatrice dell'esigenza di una razionalizzazione degli interventi predisponendo un disegno di legge governativo in materia, che fu presentato nella precedente legislatura (DDL 1731).

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) In merito proprio all'invio di libri, sempre al punto 3.1 del Rapporto, si rileva l'esistenza di duplicazioni di spesa nell'ambito della stessa Direzione Generale delle Relazioni Culturali. "Tale è il caso dei capitoli 2560, 2564 e 2653 riguardanti, tra l'altro, le spese per l'acquisto di libri rispettivamente per gli alunni delle scuole elementari, per gli istituti di cultura e per le scuole non governative all'estero in aggiunta ai capitoli 3533 e 3577 amministrati dalla Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali e al capitolo 1581 (pubblicazioni per le biblioteche degli Uffici all'estero) di competenza della Direzione Generale del Personale e dell'Amministrazione.

c.1) Circa la distinzione tra il cap. 2653 da un lato e i capitoli 3533 e 3577 dall'altro si è detto al precedente punto b).

c.2) Il cap. 1581 risponde a ben altra finalità, in quanto destinato a dotare le Rappresentanze diplomatiche e consolari di materiale documentale necessario all'attività istituzionale delle rappresentanze stesse. Proprio per questa loro natura le pubblicazioni raccolte nelle biblioteche degli uffici all'estero non sono disponibili per il pubblico, requisito, invece, indispensabile per le attività di promozione della cultura italiana.

c.3) Per quanto riguarda la diversa finalità dei cap. 2564, 2560 e 2653 nell'ambito dell'attività della Direzione Generale delle Relazioni Culturali, e non in rapporto a quella di altre Direzioni, si fa presente:

- Il capitolo 2564 ha la finalità principale di favorire l'insegnamento della lingua e della cultura italiana a stranieri da parte di Istituzioni Italiane e straniere; pertanto ad esso vengono imputate le spese per l'acquisto di libri e di materiale didattico, inclusi i sussidi audiovisivi, per le istituzioni straniere (in primo luogo i Dipartimenti di Italianistica delle Università straniere); l'acquisto di libri per l'aggiornamento di biblioteche degli Istituti Italiani di Cultura.

In questo settore, a seguito dell'entrata in vigore della legge n.401/90, è stato realizzato un maggiore coordinamento tra le esigenze degli Istituti Italiani di Cultura ed i lettori di italiano presso le Università straniere proprio al fine di evitare eventuali duplicazioni di spesa oltre che per migliorare le scelte, le condizioni e le modalità di acquisto nonché di spedizione del materiale librario.

- Per quanto riguarda gli altri due capitoli amministrati dalla D.G.R.C, al 2560 vengono imputate le spese per la fornitura gratuita di libri di testo destinati agli alunni delle scuole elementari delle istituzioni educative scolastiche dell'ordine elementare (in attuazione del disposto della legge 14 maggio 1966, n. 357); mentre per il cap. 2653 l'invio di libri rappresenta una forma alternativa al contributo in danaro a favore degli enti gestori delle scuole non governative italiane all'estero legalmente riconosciute o funzionanti con presa d'atto. Peraltro si tratta di un utilizzo limitato in quanto la quasi totalità dei

fondi è destinata ai contributi in danaro; in tal caso si tratta di libri integrativi per le scuole elementari, di testo e/o integrativi per le scuole secondarie, che allestero sarebbero introvabili o molto più cari.

I beneficiari, le finalità, le politiche perseguite ed i tipi di materiale librario sono quindi totalmente differenti rispetto a quelli del cap. 2564. Un'uniformazione degli acquisti non avrebbe di fatto favorito sinergie o economie di scala come può apparire a prima vista.

C) Per quanto riguarda le spese di missione, si precisa che i due capitoli relativi alle missioni di carattere culturale (cap. 2510 e 2504) sono stati quasi completamente utilizzati nel 1992.

Per quanto riguarda infine le economie realizzate si osserva in materia di interventi culturali all'estero, va premesso che la quota parte ad essi destinata è solo il 24,10% dell'intero bilancio della Direzione Generale delle Relazioni Culturali: il restante 75,90% è rappresentato, infatti, da spese fisse (personale) o obbligatorie.

Per loro natura gli interventi di promozione culturale necessitano di una programmazione a lungo termine, a maggior ragione se previsti nell'ambito di Accordi Culturali bilaterali: data questa caratteristica particolarmente forte è stata l'incidenza dei vari provvedimenti di blocco della spesa pubblica che si sono succeduti nel corso del 1992. Si tratta, infatti, di interventi che, qualora vengano a mancare i fondi, non sono in molti casi rinnovabili ma debbono essere annullati con conseguenti economie di bilancio.

AU.2

**Controdeduzioni in merito alla relazione della Corte dei Conti  
sul Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1992**

**Scarza utilizzazione degli stanziamenti sul capitolo 7501/92.**

I ritardi nelle fasi dell'impegno delle spese e dei relativi pagamenti sono imputabili in parte al blocco delle disponibilità finanziarie stabilito dal decreto-legge 11 luglio 1992, n° 337, convertito con la legge 8 agosto 1992, n° 359, ed in parte ai lunghi tempi del procedimento amministrativo che - trattandosi sovente di spese superiori alla somma di Lit. 500.000.000 - comporta anche l'obbligo del ricorso al parere del Consiglio di Stato, oltre che degli organi tecnici competenti.

**Capitolo 1573 sulla manutenzione ordinaria e straordinaria dei locali demaniali all'estero.**

Se per inadeguata strutturazione dello stato di previsione della spesa si intende la consistenza dei residui di fine esercizio, occorre sottolineare che anche in questo caso la programmazione iniziale è stata profondamente modificata dal decreto-legge 11 luglio 1992, n° 337, convertito con la legge 8 agosto 1992, n° 359. A partire dalla sua entrata in vigore, infatti, sono stati autorizzati soltanto gli interventi indispensabili a garantire il corretto funzionamento dei servizi istituzionali, nonché l'adeguata manutenzione del patrimonio immobiliare all'estero; ciò che costituisce il motivo delle rilevanti economie che si è potuto realizzare.

**MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**



**PREMESSA**

La relazione della Corte dei Conti si apre con una premessa di carattere generale su cui è opportuno soffermarsi in quanto anticipa alcune delle argomentazioni più significative sul piano politico-amministrativo riprese nel corpo del documento e ne traccia in un certo qual modo la linea.

Si sottolinea anzitutto la necessità di un intervento legislativo per la riforma dell'assetto organizzativo, la semplificazione delle procedure, l'organizzazione per progetti, la diffusione dell'innovazione all'interno del sistema scolastico. Si rileva poi l'insufficienza degli interventi limitati alla razionalizzazione del rapporto alunni-classe ed alle modifiche nella formazione dei docenti. Si passa quindi al problema del contenimento della spesa collegato alle scelte nelle ripartizioni di settore, alla riduzione dei costi, al migliore equilibrio tra spesa corrente ed investimenti qualitativi.

Si accenna infine al "piano pluriennale" di aggiornamento strutturale previsto dall'art.5, 4° comma della legge n.412/91 con l'obiettivo di una progressiva riduzione delle supplenze e degli indici di sostituzione, l'utilizzazione del personale in soprannumero, la mobilità dalla scuola media inferiore alla superiore.

Ricordata la pubblicazione degli atti sulla "Conferenza della Scuola" (tenutasi nel 1990), la Corte constata che alle conclusioni della Conferenza non sono seguiti sviluppi a livello di disegni di legge, con particolare riferimento al Servizio permanente di valutazione del sistema scolastico.

In relazione alla riforma della scuola elementare (legge n.148/90) si ricordano le disposizioni per l'insegnamento della lingua straniera (legge n.114/93) mentre per i profili finanziari dell'ordinamento della scuola elementare si fa rinvio ad apposita sezione della relazione - prevista nella stessa legge n.148/90 - non contenuta nel testo pervenuto a questo Ufficio.

Si conclude sottolineando la preponderanza delle retribuzioni al personale sul complesso del bilancio (97,53%) nonché le difficoltà gestionali derivanti, ad avviso della Corte, da una struttura superata dal progressivo trasferimento di competenze ai Provveditorati agli studi.

E' il caso, infine, di rilevare, sul piano metodologico, che la relazione alterna annotazioni su temi specifici (problema delle supplenze, gestioni contabili, informatizzazione, enti vigilati), con altre di carattere generale facendosi, in certo qual modo, interprete anche di sensazioni e di considerazioni sociologiche non puntualmente documentate, oltre che esplicitare l'istituzionale funzione di controllo.

---

**XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Nel merito dei temi proposti, è noto che il D.L.9/8/1993, n.288, ha anticipato all'anno scolastico 1993/94 l'attuazione delle direttive del piano di rideterminazione del rapporto alunni-classi. Quanto alle problematiche generali di ordinamento, trovano già una prima risposta nell'ambito delle iniziative di riforma assunte, nel contesto della legge finanziaria, con il disegno di legge di accompagnamento concernente "interventi correttivi di finanza pubblica" (A.S.n.1508) nella parte in cui prevede l'"Istituzione del Sistema nazionale di istruzione ed autonomia degli istituti e scuole ed altre norme in materia di scuola".

Riferito sulle premesse alla relazione si passerà alle singole parti in cui si articola la relazione: considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione, attività istituzionali, organizzazione dei servizi, personale, attività contrattuale. Per funzionalità di esposizione si seguirà analiticamente lo stesso ordine della relazione nel prospettare le deduzioni ed i chiarimenti opportuni.

## 1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

### 1.1 Lo stato di previsione del Ministero e l'andamento della gestione.

Si precisa che gli stanziamenti finali nell'anno 1992 si assestano a complessivi 45.507 miliardi.

Ciò comporta ovviamente un incremento - non una diminuzione come nel testo pervenuto - rispetto alla previsione iniziale di 45.366 (e non 45.374 miliardi) fissata dalla legge di bilancio n.416/91.

Degli stanziamenti finali risultano al 31/12/1992 impegnate spese per complessive 45.102 miliardi con un'economia di 405 miliardi da cui deriva un'effettiva diminuzione di 261 miliardi rispetto alla previsione.

Circa le variazioni esposte, è opportuno evidenziare che le stesse contengono già la motivazione di quanto affermato a pag.52 circa l'incremento per le spese di supplenze. Si evidenzia, infatti, una consistente diminuzione del personale di ruolo. E' chiara la correlazione con il contestuale aumento del personale supplente nominato a copertura dei posti vacanti.

Per quanto concerne le eccedenze rilevate rispetto alle autorizzazioni di cassa, in particolare per le spese di personale docente della scuola materna e della scuola secondaria di I grado, ricollegabili, ad avviso della Corte, a carenze di collegamento funzionale ed operativo tra Amministrazione centrale ed organi periferici, va precisato che le predette eccedenze si riferiscono non alle autorizzazioni di cassa ma alle previsioni dei residui e sono da addebitarsi a carenza di strumenti di verifica e controllo sulla gestione dei ruoli di spesa fissa da parte delle Direzioni Provinciali del Tesoro.

Quanto alle lamentate "ricorrenti sottostime" del fabbisogno finanziario per le spese riguardanti il personale docente, si osserva che sulla previsione iniziale di spesa il potere decisionale è esercitato dal Ministero del Tesoro che, usualmente, riduce, in base a proprie valutazioni, le richieste avanzate dall'Amministrazione della Pubblica Istruzione, salvo a provvedere alle necessarie integrazioni con successivi provvedimenti di assestamento o in via amministrativa in corso d'anno. Il problema andrebbe quindi impostato in una revisione dell'attuale struttura del bilancio.

Il fenomeno delle riduzioni degli ordini di accreditamento effettuati in chiusura d'esercizio, indicativo, sempre a parere della Corte, di una carente connessione agli effettivi fabbisogni, si spiega, invece, con i cronici ritardi nell'approvazione delle leggi di assestamento le quali, recando variazioni in aumento alle autorizzazioni di cassa iniziali, danno la possibilità di accreditare i fondi ai funzionari delegati a saldo dei fabbisogni. Poichè però la tempistica procedurale delle aperture di credito si è notevolmente dilatata negli ultimi anni, si deve constatare che gli ordini di accreditamento emessi a saldo nell'ultimo mese di gestione dell'Amministrazione centrale (novembre) rimangono per buona parte inutiliz-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zati per la scadenza di esercizio sopravvenuta in tempi ravvicinati.

Analoghe considerazioni si pongono per la maggior parte dei residui.

### 1.2 Le innovazioni strutturali nel 1992.

La Corte ripropone, come già in precedenti occasioni, l'istituzione di appositi capitoli ove allocare le spese sostenute per la sperimentazione. Si è già avuto modo di osservare in precedenti circostanze che per le sperimentazioni di ordinamento l'onere viene calcolato, in via presuntiva, d'intesa con il Ministero del Tesoro in ragione di un limitato incremento percentuale (2% max per il 1992) rispetto alla spesa per le dotazioni organiche provinciali il che costituisce già un sistema di controllo sostanzialmente efficace in via amministrativa. Circa l'allocatione delle spese su uno speciale capitolo la proposta sembra difficilmente praticabile nell'attuale struttura di bilancio e nella suddivisione dei relativi capitoli nelle attuali molteplici rubriche. L'indicazione potrebbe essere sviluppata solo nel contesto di una redistribuzione delle spese di personale che tenesse conto della qualifica economica e funzionale anziché delle aree di istruzione e riducesse quindi i capitoli da gestire.

Circa la copertura finanziaria va confermato, come riferito a suo tempo in sede di audizione parlamentare dai rappresentanti del Ministero della Pubblica Istruzione, che nessuna disposizione in materia è prevista nel D.P.R.n.419 del 1974 che costituisce tuttora la "legge-quadro" della sperimentazione. In quel contesto normativo, come è noto, l'aspetto finanziario non venne preso in considerazione. Il controllo resta quindi affidato alla valutazione politico-amministrativa su compatibilità e priorità salvo il ricorso ad una specifica iniziativa legislativa.

Va precisato, peraltro, che il problema va riveduto nel quadro degli sviluppi normativi in corso, in particolare per la riforma dell'istruzione secondaria. E' già il caso dell'istruzione professionale ove la sperimentazione è sostanzialmente superata, salvo quote marginali, dall'intervento di riforma degli ordinamenti nell'ambito del "Progetto '92".

La stessa Corte peraltro dà un sostanziale riconoscimento all'iniziativa di questa Amministrazione circa l'istituzione di nuovi capitoli riguardanti attività connesse anche a forme di sperimentazione, in particolare per i problemi relativi all'educazione alla salute, tossico-dipendenze, integrazione dei portatori di handicaps. E' una concreta dimostrazione di come, ove se ne manifesti l'opportunità, questa Amministrazione sia disponibile a rivedere impostazioni e metodologie. Non è pertanto da escludersi che il problema possa essere preso in esame in una prospettiva evolutiva della struttura del bilancio.

Si rileva che la creazione, come suggerito, di appositi capitoli per supplenze del personale docente distintamente per le spese su contabilità erariale (istituti non dotati di personalità giuridica), finanziamento di istituti (dotati di personalità giuridica) e contabilità speciale (scuole elementari) renderebbe le

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

procedure e le gestioni amministrativo-contabili ulteriormente rigide e complesse a fronte di risultati di dubbia efficacia.

La gestione degli stanziamenti per supplenze temporanee ed annuali effettuata su tre direttrici di spesa (pagamenti diretti dei Provveditorati agli studi su ordini di accreditamento, finanziamenti agli istituti con personalità giuridica, pagamenti su contabilità speciale) era ed è attualmente legata a corrispondenti principi normativi in corso di prossimo aggiornamento nell'ottica di una riforma basata sulle autonomie. E' il caso di segnalare, infatti, che il disegno di legge (A.S.1508) recante "interventi correttivi di finanza pubblica" prevede l'attribuzione delle competenze in materia di liquidazione ed ordinazione di spesa per le supplenze alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

### 1.3 Il piano pluriennale del rapporto allievi-classi.

Il piano pluriennale è stato anticipato al corrente anno scolastico dal D.L.9/8/1993, n.288 già citato. Oltre al decreto in parola, altri interventi sono all'esame del Parlamento nel contesto del disegno di legge di accompagnamento della finanziaria pure citato in precedenza (A.S.1508). Una valutazione potrà essere fatta solo una volta definito il complesso delle misure in corso di approvazione e verificatane l'efficacia (ridimensionamento del sistema scolastico, soprannumero, blocco del turn-over, revisione della stessa organizzazione didattica etc.).

Quanto all'efficacia di precedenti interventi normativi sul contenimento delle supplenze, va premesso che non si può che riconoscere i limiti della legge n.426/88 nel momento in cui i presupposti ed i criteri di valutazione previsionale adottati congiuntamente a suo tempo dai responsabili del Dipartimento per la Funzione Pubblica, del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero del Tesoro hanno trovato solo parziale riscontro con i risultati. Va comunque chiarito, in relazione anche ai provvedimenti succedutisi nel tempo e di cui fa menzione la Corte, che il fenomeno va valutato globalmente nelle diverse implicazioni con la struttura dell'organico e non come fatto a sè stante. Vale la pena di precisare che in materia di supplenze va anzitutto operata una distinzione tra supplenze annuali e supplenze temporanee. Le supplenze annuali vanno a coprire posti in ruolo scoperti o in quanto vacanti, o in quanto i titolari svolgono funzioni, diverse da quella docente, consentite dalle vigenti norme di legge. Altro è il caso delle supplenze temporanee effettuate per sostituire insegnanti temporaneamente assenti per i motivi contingenti pure previsti dalle norme vigenti (salute, etc.). Nel caso della supplenza annuale il posto è comunque disponibile: il problema sta quindi nella tempestività delle procedure concorsuali, se il posto è libero, nella consistenza degli esoneri se il titolare è impegnato in compiti diversi dall'insegnamento e quindi nelle norme che li disciplinano (permessi sindacali, costituzione di gruppi di lavoro, commissioni, etc.). Nel secondo caso il ricorso a supplenze è insito nell'ordinamento scolastico e nell'obbligo di garantire la continuità del servizio pubblico in caso di assenze

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

temporanee. Va ricordato che già il decreto legislativo n.35/93 ha introdotto limiti precisi nell'utilizzazione del personale docente in compiti esterni anche se connessi con la scuola, nel conferimento delle supplenze, nello snellimento delle procedure concorsuali.

Va anche detto, fermo restando l'impegno per una razionale utilizzazione del personale già in servizio e, in particolare, del soprannumero determinato dal ridimensionamento delle strutture scolastiche, che il fenomeno è, in buona sostanza, incomprimibile oltre una certa misura e può rappresentare, anzi, se usato correttamente, un fattore di flessibilità. La linea secondo cui si sta attualmente operando si basa su una razionalizzazione dell'esistente, su un sistematico ricorso al personale in soprannumero, sulla mobilità da settori ove si manifesti esubero a settori ove si rilevi disponibilità, sulla limitazione della retribuzione alla prestazione effettiva del servizio. Altre misure di carattere strutturale, anche più incisive, potranno essere prese in considerazione nel quadro del riordinamento del sistema scolastico prefigurato dal più volte citato disegno di legge di accompagnamento della finanziaria e comunque con una realistica valutazione dei limiti e dell'efficacia degli strumenti normativi.

Va infine detto che, al di là dell'esattezza e dei margini di errore propri di qualsiasi previsione, l'accentuazione che si è data al fenomeno deriva anche, se non soprattutto da comportamenti normativi consolidatisi nel passato e, in particolare, nel contesto dell'espansione scolastica. E' noto infatti che la rilevanza del problema, che trova eco nella relazione della Corte dei Conti più che nell'effettivo volume delle retribuzioni corrisposte, consiste nell'aver rappresentato in più occasioni un veicolo per massicce immissioni in ruolo con conseguenti dilatazioni dell'organico di fatto e quindi della spesa.

E quindi, non tanto degli effetti immediati - tutto sommato modesti e fisiologici - quanto degli effetti indotti che può essere opportuno tener conto in una corretta valutazione.

#### 1.4 Le modifiche normative intervenute

La Corte elenca i provvedimenti adottati nel corso del 1992 tra cui si segnala in tema di personale - e non solo meramente "occupazionale" - la legge 11/2/1992, n.151 concernente la proroga della validità delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale della scuola e norme per l'organizzazione delle procedure. Analoga proroga è stata, come ricorda la stessa Corte, disposta con legge 19/7/1993, n.243 di conversione del D.L.20/5/1993, n.155 (non 154 come nel testo) concernente "misure urgenti per la finanza pubblica" (art.5 comma 2) nel contesto delle misure dirette al contenimento della spesa con il divieto di procedere ad assunzioni in ruolo per turn-over, e di una razionale utilizzazione delle dotazioni organiche aggiuntive.

E' pur vero che la struttura e la consistenza del personale combinate con

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le pressanti esigenze di contenimento della spesa hanno continuato a polarizzare l'attenzione su questo aspetto certo-fondamentale ma strumentale su un piano logico al funzionamento del sistema. Ciò non deve però portare automaticamente a sovrastimare o sottostimare altri aspetti non secondari.

Si conviene ovviamente circa l'assenza di modifiche legislative sulla struttura del Ministero, nonostante le esigenze manifestatesi nel corso degli anni in direzione di un adeguamento della struttura alle mutate condizioni ed alla diversificazione di compiti, obiettivi, competenze verificatesi nel trentennio trascorso dall'emanazione della legge che tuttora disciplina l'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica istruzione (legge n.1264/61).

Va anche sottolineato, per una corretta valutazione, che la materia è stata oggetto di esami ed analisi approfondite. Le successive evoluzioni sul piano concettuale e di ordinamento, pur rimaste allo stadio di ipotesi di lavoro o di schema di provvedimento, in attesa che maturassero le condizioni generali d'intervento normativo, hanno rappresentato la base per le successive fasi progettuali.

E, invero, le diverse ipotesi operative, sviluppate nel corso degli anni, sembrano ora maturate con la presentazione del disegno di legge contenente anche la previsione normativa per il riordinamento del sistema scolastico e, contestualmente, dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, frutto in buona misura delle elaborazioni succedutesi nel tempo.

### 1.5 Gestioni fuori bilancio.

Il problema, estremamente limitato in quanto riferito esclusivamente alle somme che le scuole non statali mettono a disposizione dei Provveditorati agli studi per il pagamento dei servizi posti per legge a carico dei privati, è da tempo all'attenzione di questo Ministero. Si concorda con le esigenze rappresentate dalla Corte dei Conti e si comunica, al riguardo, che si stanno studiando le soluzioni più idonee sia a livello amministrativo che legislativo: peraltro le possibili soluzioni sono difficilmente conciliabili con la scorrevolezza degli adempimenti richiesti ai Provveditori agli studi.

## 2. Attività istituzionale.

### 2.1 Il servizio scolastico.

I dati numerici e le risultanze statistiche richiamate dalla relazione evidenziano la contrazione numerica che rappresenta da qualche tempo una costante nella scuola italiana e, contestualmente, limitati spostamenti di valori in aumento o in diminuzione nell'ambito della scuola superiore.

Circa le considerazioni esposte si rileva che più che a fattori

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

normativi, a precisi elementi tecnico-organizzativi, a constatazioni e verifiche concrete, la relazione, come già sottolineato in premessa, sembra voler farsi interprete di un "comune sentire". Non è chiaro infatti da quali fonti si tragga la convinzione dell'"attuale insufficienza produttiva del sistema scolastico" da ricondurre a difficoltà di adeguamento dell'apparato allo sviluppo della società. Parimenti generiche sembrano le valutazioni sulla dispersione scolastica - fenomeno alla massima attenzione di questo Ministero per l'individuazione di interventi efficaci e calibrati - e ancora assai vaghe le valutazioni sugli stimoli migliorativi ai docenti e sull'inadeguatezza dei metodi di insegnamento pure indicate tra le cause di inefficienza.

Si vuol sottolineare in buona sostanza che si tratta di considerazioni del tutto comprensibili e, in qualche misura, accettabili se vengono da un osservatore non professionale o anche da parte di organi di stampa per propria natura portati a dar voce a sensazioni di legittime esigenze di adeguamento e di migliore coerenza tra le varie istituzioni e la società civile. Qualche perplessità sorge quando la denuncia viene da organi tecnici di controllo da cui si aspettano puntuali analisi di precise carenze riconducibili a disfunzioni di carattere normativo e/o operativo da sottoporre all'attenzione del Parlamento. Nel primo caso non si può che convenire sulla necessità di cogliere i sentimenti di insoddisfazione e di frustrazione presenti nella società civile e negli stessi operatori, individuare i veicoli per riceverli ed adeguare strutture, procedure, comportamenti dell'amministrazione ad una moderna funzione che interpreti le esigenze sociali, individui i problemi sostanziali, colmi la divaricazione che spesso si rileva tra strutture pubbliche, cittadini utenti e corpo sociale. Al momento però di condurre una rigorosa analisi sugli aspetti tecnici, sulle soluzioni operative, sul come tradurre le esigenze generiche in funzioni strumentali e comportamenti amministrativi sembra necessario andare oltre nell'approfondimento, valutare gli strumenti disponibili, verificare la fattibilità delle soluzioni in un contesto normativo estremamente variabile, soprattutto dare indicazioni ed anche censure su fatti ed obiettivi precisi. E' da presumere che ad un efficace recupero della pubblica amministrazione molto gioverebbe una più puntuale e meno generica individuazione di fenomeni, carenze, interventi fattibili.

Quanto agli orientamenti emersi anche durante il dibattito svoltosi in sede di Conferenza Nazionale della Scuola, circa i processi di autonomia in ambito scolastico, ed il ripensamento dell'attuale sistema e delle relative strutture, non si può che rinviare al più volte richiamato disegno di legge. Ed è invero che su questo terreno che si viene ora a spostare il confronto per il rinnovamento del sistema, delle procedure, delle istituzioni.

Circa l'inserimento del Servizio Statistico nel Sistema Statistico Nazionale, di cui la Corte lamenta la mancata applicazione, si ricorda che, con D.M.n.172 del 25/5/1992 è stata data attuazione a quanto previsto dal Decreto legislativo n.322/1989 e nel successivo D.P.C.M. del 6 agosto 1990 circa la revisione

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

funzionale dello stesso Servizio Statistico in relazione all'istituzione del Sistema Statistico Nazionale (SISTAM). La stessa Corte peraltro riconosce come nel 1993 il Ministero della Pubblica Istruzione entra nel programma statistico nazionale. S'intende che il modulo organizzativo del Servizio, così come delineato dal D.P.C.M.n.285/90 va adeguato alla collocazione organica e funzionale del Servizio statistico all'interno del Ministero della Pubblica Istruzione e nell'ambito della Direzione Generale del Personale e degli Affari Generali ed Amministrativi. E' il caso di ricordare infatti che il citato D.P.C.M. parte dall'ipotesi dell'istituzione di un servizio statistico ex novo mentre tale servizio è previsto nel Ministero della Pubblica Istruzione già nel D.P.R.30/6/1972, n.748 (Tab.IX, quadro D). Restano indubbiamente complesse problematiche di integrazione ed interazioni con il sistema informativo e con le diverse strutture sorte ed operanti in momenti e su obiettivi non sempre coincidenti, da tempo all'attenzione dell'Amministrazione nella ricerca di soluzioni integrate graduali e funzionali.

## 2.2 Il reclutamento del personale docente.

La Corte dei Conti riconosce l'impegno dell'Amministrazione per una razionalizzazione degli accessi concretatosi nelle disposizioni del decreto legislativo 12/2/1993, n.35 dirette ad una revisione organica al ridimensionamento del sistema scolastico rispondente alle attuali esigenze funzionali. Si conviene ovviamente sulla necessità di una costante riqualificazione del personale insegnante; circa la riforma della scuola superiore non si può che far riferimento al disegno di legge all'esame del Parlamento.

Nel merito la relazione si limita ad un'esposizione normativa su cui non si propongono osservazioni di rilievo.

Nulla da osservare su quanto segnalato dalla Corte circa l'attività giurisdizionale ed i suoi riflessi già segnalati da questa stessa Amministrazione: in particolare quelli derivanti dall'abnorme volume del contenzioso relativo a concorsi ed abilitazioni all'insegnamento.

## 2.3 L'integrazione comunitaria

Si concorda con quanto rilevato dalla Corte dei Conti in merito alla farraginosità delle procedure di prelievo dei fondi stanziati dalla CEE per il finanziamento dei vari programmi di lavoro, in particolare nel settore dell'istruzione professionale evidenziato nel testo della relazione. Peraltro si deve segnalare che questo Ministero è interessato a tali procedure per l'accesso a fondi che consentano l'integrazione dei finanziamenti statali per l'informatizzazione degli uffici scolastici e per l'edilizia scolastica delle regioni meridionali.

Circa l'attività svolta, ad integrazione degli elementi conoscitivi contenuti nella relazione della Corte dei Conti, si segnala la realizzazione del

---

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Programma Comunitario "Lingua" (all.1) adottato nell'ambito del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee per promuovere la conoscenza delle lingue tra gli Stati Membri e "per far evolvere la capacità di comunicazione all'interno della Comunità".

#### 2.4 Formazione ed aggiornamento del personale docente

Si conviene sul necessario raccordo tra l'obiettivo del contenimento della spesa e quello della migliore qualità della spesa medesima. In questo contesto la formazione e l'aggiornamento del personale docente rappresenta senza dubbio un momento fondamentale. Nel concordare con la Corte per questa parte della relazione, che peraltro riprende analoghe considerazioni di questa stessa Amministrazione, va peraltro sottolineato il difficile problema del temperamento di questa fondamentale esigenza con la riduzione della spesa che rappresenta oggi l'obiettivo primario.

Si fa presente, al riguardo, che le somme riportate per i diversi settori si riferiscono alla previsione iniziale successivamente ridotta, in applicazione del D.L.n.333/92, convertito in legge 8/8/1992 n.359, recante "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica". Si allega, al riguardo, un prospetto con le spese effettivamente sostenute (all.2).

### 3. Organizzazione dei servizi

#### 3.1 Amministrazione centrale

Non si può che confermare quanto rilevato dalla Corte dei Conti sull'assenza di interventi legislativi sulla struttura centrale, regionale e provinciale del Ministero, come pure sulle problematiche di carattere strutturale e funzionale evidenziate in termini analoghi in precedenti documenti di questa stessa Amministrazione. Si è già detto come agli studi ed ipotesi elaborate all'interno dell'Amministrazione e pervenute progressivamente ad una puntuale definizione dei problemi e delle soluzioni di carattere tecnico e strutturale erano mancate finora le condizioni generali politico-amministrativo per concretarsi in provvedimenti normativi. Si è pure già detto del disegno di legge sul Sistema Scolastico che fa perno sull'autonomia scolastica e sul conseguente riordinamento funzionale delle strutture centrali e territoriali.

#### 3.2 Le strutture periferiche

Circa i ritardi nell'emanazione dei provvedimenti da parte degli uffici decentrati si rileva che tali ritardi sono essenzialmente riferibili più che a carenze o lentezze di direttive da parte degli organi centrali ad altri fattori

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ripetutamente evidenziati nei documenti dell'Amministrazione della pubblica istruzione:

a) un complesso normativo ispirato ad una "legislazione dell'emergenza" che ha condotto, con cadenza circa annuale, a dare attuazione ad interventi legislativi sovrapposti uno all'altro e non di rado in contrasto tra loro. Basti ricordare, in via puramente esemplificativa la lunga serie dei provvedimenti di sistemazione del precariato susseguitisi nell'ultimo ventennio;

b) la complessità e farraginosità delle procedure amministrative, pure determinate dalla vigente normativa, che comportavano, fino alle più recenti disposizioni che hanno rivisto la materia una sequenza di provvedimenti formali soggetti a registrazione da parte degli organi di controllo, legati l'un l'altro da un nesso di interdipendenza;

c) le dimensioni del personale amministrato e volume degli atti amministrativi che combinati con la molteplicità e la complessità delle fonti normative e delle relative procedure rendono di assai difficile governabilità la gestione delle strutture periferiche, in particolare nelle grandi aree metropolitane;

d) la cronica carenza di personale che supera mediamente il 30% delle dotazioni organiche e che registra un forte invecchiamento. Si tratta di un fenomeno, presente nella generalità dell'Amministrazione e, in particolare, nelle strutture periferiche, soprattutto nel centro nord, sul quale non è mai stato possibile intervenire in termini significativi nonostante le ripetute segnalazioni di questa amministrazione. Uno dei punti nodali del problema - pure ripetutamente sottolineato - è costituito dall'acquisizione a pieno titolo dell'organico soprannumerario determinatosi con le immissioni del personale della scuola ai sensi della legge n.270/1982. E' il caso di ricordare che nel corrente anno sulla questione è intervenuta un'espressa previsione normativa (art.3 Decreto Legislativo n.35/93). Di fatto la situazione si presenta oggi fortemente critica per il sostanziale depauperamento determinato dal blocco delle assunzioni negli ultimi anni ed è dubbio possa essere riequilibrata dai più recenti provvedimenti.

Quest'Amministrazione, cosciente delle difficoltà presenti nelle aree metropolitane e della necessità di interventi di carattere straordinario, a fronte delle straordinarietà delle situazioni, ha sostenuto il progetto speciale promosso per il Provveditorato agli studi di Milano nell'ambito del "progetto efficienza P.A." di iniziativa del Dipartimento per la Funzione Pubblica con adeguati investimenti informatici, ne ha caldeggiato la prosecuzione nell'ambito dei finanziamenti specifici rivisti per quella città, ha preso infine l'iniziativa presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica per un'estensione di tale metodologia ai Provveditorati agli studi di Roma e di Torino. Quest'ultima iniziativa pur valutata positivamente dal predetto Dipartimento cui sono stati rimessi i progetti di fattibilità non ha potuto avere finora corso per l'indisponibilità dei fondi legati all'approvazione dei successivi decreti-legge in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative reiterati senza che ne venisse concluso il

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prescritto iter parlamentare (v. D.L.30/8/1993, n.330).

E' comunque il caso di segnalare alcune precisazioni in merito alle esemplificazioni fatte sugli uffici scolastici provinciali di Lecce e di Torino.

In relazione al Provveditorato agli studi di Torino, i ritardi nella liquidazione dei trattamenti definitivi di quiescenza sono determinati, oltre che da problemi di carenza di organico nonchè dal volume dell'arretrato accumulatosi nel tempo, dai sottoelencati motivi di carattere tecnico:

1) buona parte delle norme concernenti benefici economici di derivazione sia legislativa che contrattuale e giurisdizionale (L.n.141/85, Sent.C.C.n.504/88, L.n.59/91, etc.), ha comportato il riesame di tutte le pratiche di pensioni definitive, già liquidate e debitamente registrate da parte degli Organi di Controllo, nonchè delle pensioni provvisorie;

2) tutti gli atti definitivi erano soggetti al visto ed alla registrazione degli Organi di Controllo (Ragioneria Provinciale dello Stato, Corte dei Conti - Delegazione Regionale) che, spesso, nell'esercizio delle loro funzioni di controllo, restituivano congrui numeri di pratiche con rilievi di vario tipo, sia di carattere giuridico sia di carattere amministrativo-contabile, il che comportava notevoli ritardi ai fini della definitività ed esecutività degli atti emanati dall'Ufficio Scolastico Provinciale;

3) per procedere alla liquidazione del trattamento definitivo di quiescenza occorre che tutti gli atti di carriera siano certi e definiti, il che comporta, tra l'altro, continui accertamenti anche presso Enti ed Amministrazioni diverse (C.P.D.E.L., I.N.P.S., etc.) che, d'altra parte, non sempre sono solerti a riscontrare le relative richieste di accertamento.

Va peraltro tenuto presente che, per non arrecare novero agli utenti, le pensioni provvisorie corrisposte agli aventi titolo, ai sensi dell'art.162 del D.P.R.29/12/1973, n.1092, rispecchiano la posizione pensionistica definitiva, fatto salvo, l'intervento di norme successive all'atto della cessazione del servizio, che conferiscano nuovi benefici economici, il che comporta, la revisione tempestiva di tutti i trattamenti pensionistici, provvisori e definitivi.

Per quanto concerne il Provveditorato agli studi di Lecce la consistenza del rilievo può essere dedotta dall'esposizione delle diverse fasi in cui si è articolato il concorso citato nel rilievo stesso.

Il 22 novembre 1979, con decreto provveditoriale prot.n.1309, è stato bandito il concorso per esami e titoli per l'immissione nel ruolo provinciale degli insegnanti di scuola materna statale.

Le prove scritte hanno avuto luogo il 7 febbraio 1980, data fissata per tutto il territorio nazionale.

Le prove orali dei candidati che hanno superato quella scritta hanno avuto inizio il 26 maggio 1980 e sono state concluse il 30 del successivo mese di giugno.

La graduatoria di merito del concorso è stata pubblicata il 24 luglio ed

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è stata approvata definitivamente dall'Ufficio Scolastico Provinciale il 19 agosto 1980. Nella prima decade del settembre 1980 sono stati emessi i provvedimenti provvisori di nomina in ruolo dei candidati utilmente inclusi nella predetta graduatoria di merito, i quali hanno raggiunto immediatamente le scuole presso cui hanno compiuto il prescritto anno di tirocinio.

Da quanto detto si può rilevare che le fasi ordinarie della procedura concorsuale sono state svolte nei termini previsti dal relativo bando. Ciò che ha generato il rilievo della Corte non riguarda la procedura concorsuale vera e propria, ma la fase diretta all'acquisizione del visto e della conseguente registrazione della Delegazione Regionale della Corte dei Conti di Bari, fase che ha subito un inconsueto ritardo per la circostanza che l'Ufficio Scolastico Provinciale, prima di inviare gli atti alla Delegazione, ha dovuto attendere che la stessa Delegazione ammettesse a visto e registrasse atti posti a base della procedura del concorso in esame.

Ci si riferisce, in particolare, alla registrazione dei provvedimenti adottati dall'Ufficio in applicazione della legge n.463/78 che concernevano le immissioni in ruolo degli insegnanti già iscritti nelle graduatorie permanenti delle scuole elementari: tali immissioni interessavano gli anni dal 1978 al 1981. Le relative risultanze concorsuali sono state registrate nel 1987 a conclusione di una laboriosissima fase istruttoria cui ha partecipato attivamente anche l'Amministrazione centrale con note di chiarimento riguardanti l'individuazione dei rapporti in cui le categorie di personale (insegnanti incaricati, iscritte in graduatoria permanente ed ex assistenti di scuola materna) dovevano partecipare alla ripartizione dei posti disponibili.

A sua volta, il controllo di legittimità della Delegazione predetta dei provvedimenti suddetti era subordinato alla registrazione degli atti relativi al concorso per immissione in ruolo degli insegnanti di scuola materna, bandito nel 1966, ammesso a registrazione nel 1984. L'iter di questo concorso ha subito oggettive ragioni di rinvii conseguenti a rilievi del predetto organo di controllo.

In conseguenza delle complessità segnalate il Provveditore agli studi di Lecce ha potuto inviare gli atti del concorso del 1979 alla Delegazione della Corte dei Conti della Puglia soltanto nel 1988. La Corte ha registrato il bando di concorso nel 1990 e gli atti di nomina nel 1991.

Sempre in rapporto alle strutture periferiche si segnalano le preoccupazioni espresse nel campo dell'educazione fisica e sportiva per un paventato aggravamento di ritardi e carenze nello specifico settore qualora si addivenisse nel contesto dell'applicazione dell'art.5 del Decreto Legislativo 12/2/1993, n.35, all'abolizione dei coordinatori di educazione fisica. In effetti tutta l'attività di educazione fisica e sportiva fa perno sul cosiddetto coordinatore che affianca il Provveditore agli studi ed è una figura istituzionale prevista specificatamente dalla legge 7/2/1958, n.88.

### 3.3 Enti ed Istituti vigilati dal Ministero

---

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

3.3.1 GLI I.R.R.S.A.E.

In merito alle osservazioni della Corte dei Conti sugli Enti vigilati si fa presente che l'Amministrazione ha ripetutamente richiamato l'attenzione degli stessi al rispetto dei termini statutariamente previsti per la trasmissione dei documenti contabili. In particolare nel corso del corrente anno con nota prot.n.1706 del 27/7/1993 è stato sollecitato l'IRRSAE Sardegna che registra il maggior ritardo nella deliberazione del conto consuntivo e lo stesso sollecito è stato rivolto agli altri IRSAE.

Le considerazioni formulate dalla Corte dei Conti coincidono con le risultanze dell'attività di vigilanza e sono parzialmente condizionate dalla situazione relativa alla struttura organizzativa degli Enti, le cui dotazioni organiche sono spesso carenti, per motivi quasi esclusivamente riconducibili al complesso sistema di reclutamento per titoli, a posti di comando del personale docente e non docente da assegnare agli Enti (art.16 del D.P.R.n.419/74).

A ciò si aggiunga che si è registrato un notevole aumento del ricorso all'utilizzazione degli Istituti, da parte di più uffici di questo Ministero, per iniziative di aggiornamento legate ad impegni normativi recenti (riforma della scuola elementare) nonché ad iniziative ministeriali relative ad aggiornamento, ricerca, sperimentazione (PNI, PSLs, etc.).

E' stata avviata, al riguardo, un'iniziativa di coordinamento relativa alla ricognizione degli affidamenti ministeriali incidenti sui capp.1121 ed 1122, al fine di realizzare un quadro di riferimento programmatico e di razionalizzazione degli interventi.

A questo scopo è apparso utile il questionario conoscitivo cui fa riferimento la Corte dei Conti, allegato alla circolare di questo Ministero n.1510 del 28/7/1992 diretta a tutti gli Istituti, riguardante le attività di interesse comune (art.15 D.P.R.n.419/74)

3.3.2 Altri Enti ed Istituti vigilati.

Con riferimento a quanto fatto osservare circa la precaria situazione organizzativa ed amministrativa dell'Ente Museo Nazionale della Scienza e della Tecnica "Leonardo da Vinci", si rappresenta che l'Ufficio Legislativo di questo Ministero nel 1990 ha predisposto uno schema di disegno di legge concernente l'aumento del contributo annuo dello Stato a favore del Museo.

Tale proposta, alla quale non è stato dato alcun seguito, prevedeva l'aumento del contributo dello Stato a L.6 miliardi per il 1990, L.8 miliardi per il 1991, L.10 miliardi per l'anno 1992.

Si ritiene, pertanto, che le considerazioni espresse al riguardo dalla Corte dei Conti siano assolutamente condivisibili e che la conseguenza debba essere quella di una soluzione normativa tendente all'aumento del contributo per l'Ente Museo.

Per quanto concerne, infine, l'ESMAS si precisa che questo Ente ha

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricevuto per l'anno finanziario 1992 un finanziamento di L.21 miliardi e non di L.24,5 miliardi.

### 3.4 Istituti dotati di personalità giuridica

Per quanto concerne le osservazioni della Corte dei Conti sull'inadeguatezza del controllo interno esercitato per il tramite dei revisori dei conti, nominati rispettivamente dal Ministero della Pubblica Istruzione e dal Ministero del Tesoro, si deve anzitutto precisare che tale funzione ha limiti alquanto ristretti in quanto si configura essenzialmente come un referentè degli organi periferici (Provveditorati agli studi) cui compete la vigilanza sugli istituti e l'approvazione dei relativi atti. Non è possibile quindi alcun paragone con gli interventi effettuati dagli organi ispettivi del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato. E' il caso di notare che le stesse visite presso gli istituti vengono limitate nel numero e nel tempo - anche per motivi di contenimento della spesa - su direttive dello stesso Ministero del Tesoro. La natura ed i contenuti della funzione inducono a considerare con riserve sostanziali quanto prospettato dalla stessa Corte circa un'assimilazione ai revisori previsti per gli enti locali (art.57 legge n.142/1990) tenuto anche conto della specifica competenza in materia di istituzioni scolastiche e di gestioni pubbliche richiesta per un funzionale esercizio della revisione amministrativo-contabile delle scuole.

Tanto premesso per una corretta impostazione del problema nelle sue dimensioni reali, è innegabile il problema della qualificazione professionale che questa Amministrazione ha affrontato nel passato promuovendo numerosi corsi per la formazione e l'aggiornamento dei revisori e che potranno essere riprese in considerazione ove si determinassero le necessarie disponibilità finanziarie.

E' inoltre allo studio la possibilità di diramare periodicamente puntuali e dettagliate istruzioni ad integrazione delle circolari emanate per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo.

In merito alla precaria situazione finanziaria evidenziata nella relazione si fa presente quanto segue.

Per i capitoli relativi a stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi ed alle assegnazioni per il funzionamento amministrativo-contabile, a fronte dello stanziamento fissato dalla legge di bilancio per il 1992, i competenti uffici hanno chiesto un'integrazione in sede di assestamento di bilancio necessaria per ripianare i crediti vantati dagli istituti per mancati ed integrali finanziamenti relativi al contratto scuola 1987/90 ed all'anno finanziario 1991 e per adeguare le spese di funzionamento alle reali esigenze degli istituti anche in considerazione del fatto che la maggior parte di queste spese si configurano sostanzialmente come obbligatorie (tassa di rimozione rifiuti solidi, contratti di manutenzione, etc.). Il Ministero del Tesoro, anche in considerazione della situazione economica del Paese, ha ritenuto di accogliere le predette richieste solo in minima parte, comunque, del tutto inadeguata a sanare la grave situazione debitoria.

### 3.5 La funzione ispettiva.

Mentre non si può che riconoscere la presenza di taluni aspetti problematici nel servizio ispettivo, conseguenti anche ad una normativa primaria non del tutto esaustiva, non sembra di poter condividere la valutazione eccessivamente critica della Corte. Il servizio, infatti, nell'ordinamento determinato con il provvedimento del 1992 citato dalla stessa Corte dei Conti si sta avviando ad una progressiva piena operatività ed integrazione funzionale nel sistema scolastico.

A complemento delle considerazioni della Corte, sembra utile un'ulteriore precisazione sulla circostanza che le ispezioni effettuate in presenza di particolari situazioni patologiche sul piano funzionale-didattico vengono disposte, a causa della loro imprevedibilità, al di fuori di un quadro programmatico.

Impostata su basi sistematiche è invece l'attività ispettiva riservata ai settori della sperimentazione, dell'aggiornamento e della consulenza tecnica. L'ampia diffusione sull'intero territorio nazionale di progetti sperimentali intesi a rinnovare struttura e contenuti dei nostri ordini di studio ha comportato la predisposizione, da parte delle Direzioni Generali competenti, di una pianificazione programmata dell'attività ispettiva destinata all'assistenza tecnica agli istituti impiegati in tali iniziative di innovazione scolastica.

La realizzazione di seminari di studio e di iniziative di aggiornamento del personale direttivo e docente ha visto gli ispettori impegnati nell'opera di direzione, di animazione e di coordinamento tecnico dei corsi medesimi.

Le ricorrenti tornate concorsuali e l'annuale vicenda degli esami di maturità hanno richiesto agli ispettori l'espletamento dei compiti di vigilanza e assistenza alle Commissioni giudicatrici dei suddetti esami.

Va altresì segnalato il contributo offerto dagli ispettori alla elaborazione dei programmi per le discipline sperimentali.

Un altro fronte che dovrà impegnare l'attività ispettiva è quello della scuola elementare, un comparto del sistema formativo in cui è in corso una riforma intesa a ristrutturare ordinamento, contenuti e metodi.

### 3.6 Il sistema informatico

La Corte dei Conti, oltre a riportare le informazioni sullo sviluppo delle procedure informatiche acquisite da questa Amministrazione, ha concentrato la propria particolare attenzione sull'organo collegiale cui è demandata la responsabilità della effettuazione dei collaudi sulle procedure rilasciate dalla società Italsiel e la certificazione degli stessi. Al riguardo non si può che manifestare perplessità sulle affermazioni della Corte che appaiono sostanzialmente contraddittorie con i precedenti orientamenti della Corte medesima. Occorre, infatti, premettere che in sede di esame del Decreto Ministeriale di approvazione del contratto tra il Ministero e la società Italsiel la Corte dei Conti aveva mosso, tra

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gli altri, rilievo sulle modalità applicative di quanto previsto all'art. n.27, commi 1° e 6°.

L'Amministrazione, nel fornire delucidazioni in merito alle osservazioni mosse richiamò sull'argomento, in particolare, il parere del Consiglio di Stato, Sez.II, n.776 del 1988, con il quale veniva riconosciuto che ai dipendenti della Pubblica Amministrazione, le cui prestazioni di collaudo non rientrano tra i normali lavori di ufficio - come nel caso in esame - sia applicabile l'art. n.62, commi 4° e 5°, dell R.D. 13 ottobre 1925, n.2537 inviando, altresì, alla Corte dei Conti il D.M. 15.5.1991, con il quale il Ministro pro-tempore costituiva l'organo collegiale in esame.

La Corte dei Conti, riconobbe la fondatezza delle argomentazioni dell'Amministrazione e registrò il D.M. approvativo del contratto, consigliando che in futuri, altri contratti, la composizione, le professionalità e gli onorari dei componenti la Commissione di collaudo venissero adeguatamente enunciati nello stesso articolato contrattuale.

Solo in presenza della avvenuta registrazione del contratto da parte della Corte, l'Amministrazione decise di rendere operativo l'organo collegiale di collaudo, previsto dal predetto D.M. 15/5/1991, impostando la definizione delle proprie procedure di funzionamento e sottoponendo alla valutazione dello stesso tutto il software già realizzato.

Anche l'altra argomentazione sulla contrarietà al principio del buon andamento dell'Amministrazione dell'inserimento in tale organo collegiale di dirigenti che secondo la stessa Corte sarebbero chiamati a normali compiti di ufficio, e cui quindi non si dovrebbero compensi, lascia perplessi in quanto non riconducibile al caso in esame. Ciò perché la ipotizzata connessione con la carica rivestita si realizza nei casi in cui l'attività del funzionario sia riconducibile alla esplicazione di funzioni e poteri, inscindibilmente connessi con la qualifica e con l'ufficio ricoperto, di guisa che il servizio, al quale il soggetto non può sottrarsi rientri tra i suoi normali doveri di ufficio (Consiglio di Stato sez. V, 4 luglio 1986, n.341; Consiglio di Stato comm. speciale 25.3.1976, n.2/76). Si ritiene utile ribadire che, nel merito, le attività di collaudo nel settore informatico rivestono un carattere del tutto peculiare ed impongono all'Amministrazione - che non ha, tra i propri dipendenti, esperti la cui attività prevalente ed istituzionale sia indirizzata al collaudo ed alla verifica di prodotti informatici - di ricercare al suo interno (intuitu personae e non razione muneris) o all'esterno (acquisendo professionalità esterne) i soggetti in grado di garantire l'esercizio di una verifica a carattere continuativo, ai fini dell'efficace tutela dell'interesse pubblico.

Alla luce delle considerazioni esposte si conferma che gli onorari cui si riferiscono le fatture presentate dalla società Italsiel ed esaminate dalla Corte attengono esclusivamente all'attività del Comitato Esecutivo nella sua veste di Comitato di Collaudo.

L'entità dell'onorario annuo percepito dal singolo componente del

---

**XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Comitato di Collaudo come retribuzione delle proprie prestazioni professionali e delle correlate responsabilità è tale da essere ritenuta inferiore a quella che andrebbe corrisposta a qualsiasi consulente esterno. In ogni caso costituisce per l'Amministrazione un buon investimento globale per le seguenti considerazioni.

I contratti informatici hanno bisogno di una attività di monitoraggio a carico del committente. Da quest'anno l'Autorità per l'Informatica ha reso obbligatoria tale attività demandandola all'Amministrazione, se ha le risorse adeguate, o ad apposite società con cui stipulare specifici contratti. Una stima dei costi di questi contratti ipotizza oneri a carico dell'Amministrazione vicino al miliardo di lire annuo.

L'Amministrazione della Pubblica Istruzione ha ritenuto opportuno assegnare al Comitato di Collaudo oltre alle competenze di collaudo anche quelle relative al monitoraggio senza sostenere ulteriori oneri economici. Questa scelta è stata assunta sulla base dell'esperienza maturata nel corso dei precedenti contratti sul ricorso ad organizzazioni esterne per controllare lo sviluppo del sistema informativo: le convenzioni, registrate dalla Corte dei Conti e quindi ben conosciute dalla stessa Corte, erano di gran lunga più onerose e non comportavano una vera e propria certificazione di collaudo ma solo prevedevano relazioni di buon andamento che sicuramente non hanno mai raggiunto livelli di affidabilità paragonabili a quelli dell'organismo in esame.

Si ritiene che le ragioni sopra esposte confermino la correttezza dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione in rapporto ai fondamentali principi di trasparenza nel comportamento e di economicità e di produttività per i risultati ottenuti.

#### **4 Personale**

##### **4.1. Le procedure concorsuali del personale docente**

Nulla vi è da rilevare sulla descrizione della Corte in merito allo svolgimento delle procedure concorsuali in corso. Circa i meccanismi di revisione annuale per la determinazione delle cattedre ed i fenomeni di malessere determinati dalla contrazione del numero delle classi, non sembrerebbe che per l'anno 1992 si possano evidenziare situazioni di disagio generalizzate tenuto anche conto della circostanza che i trasferimenti avvengono, di norma, a domanda. Si devono ovviamente dare per scontati momenti critici nel contemperare le esigenze di contenimento della spesa e il conseguente ridimensionamento, evidenziate in altri passi della relazione, con le situazioni personali e funzionali maturate in un contesto normativo ancora proiettato verso un'espansione della scolarità.

La stessa Corte riconosce peraltro l'influenza positiva che potrà derivare dalle disposizioni del decreto legislativo n.35/93 sull'attenuazione del

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fenomeno delle richieste di utilizzazione. Altri e più incisivi risultati, come si è già rilevato, nel processo di razionalizzazione, potranno derivare dalle norme di accompagnamento della finanziaria attualmente all'esame del Parlamento.

#### 4.2. Il personale precario

Per quanto concerne le osservazioni specifiche sul conferimento delle supplenze, è d'obbligo premettere alcune precisazioni circa inesattezze contenute nei prospetti elaborati dalla Corte che vengono ad incidere in misura significativa sulle conclusioni della relazione.

La Corte dei Conti riprende e sviluppa alcune considerazioni già rappresentate in merito al contenimento delle supplenze nel paragrafo 1.3 dedicato al piano pluriennale per il rapporto allievi-classi. Mentre per gli aspetti generali del fenomeno si rinvia a quanto esposto a suo luogo, alcune precisazioni si rendono necessarie su alcune inesattezze contenute nelle elaborazioni (prospetti n.19 e n.21), prodotte dalla Corte dei Conti ed allegate alla relazione e, quindi, sulle conclusioni che la stessa Corte ne trae.

**PROSPETTO N.19** Il prospetto mette a raffronto le spese impegnate per la retribuzione del personale docente di ruolo e non di ruolo negli anni 1990, 1991 e 1992, evidenziando gli incrementi di spesa registrati negli anni 1991 e 1992 rispetto agli esercizi precedenti distintamente per i diversi ordini e gradi di scuola e, complessivamente, per le supplenze scolastiche.

Va premesso al riguardo che nei valori esposti per la scuola media, l'istruzione classica, scientifica e magistrale, l'istruzione tecnica e professionale, l'istruzione artistica, gli istituti di educazione, sono comprese anche le spese per le retribuzioni del personale direttivo.

Va chiarito, inoltre, che nella voce "supplenze scolastiche" è incluso anche il complessivo onere finanziario sostenuto per le retribuzioni dei docenti di religione che, invece, sono soltanto assimilati ai supplenti annuali ai fini della gestione economica ma in effetti godono di uno stato giuridico diverso da quello degli stessi supplenti.

Ove si tenga conto di quanto sopra precisato, le percentuali di incidenza delle supplenze sul totale della spesa per stipendi (ultima riga del modello n.19), una volta esclusi i docenti di religione, vengono ad essere così rideterminate:

Anno	Incidenza delle supplenze sul totale
1990	9,9 (anzichè 12,1)
1991	9,12 (anzichè 11,04)
1992	9,73 (anzichè 11,61)

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N.21 Il prospetto espone i valori numerici dei docenti di ruolo e non di ruolo negli anni 1990, 1991, 1992 evidenziando l'evoluzione delle consistenze, rispettivamente, del personale di ruolo e non di ruolo.

Occorre, in via preliminare, precisare che la dicitura "anno scolastico" adottata nella relazione va corretta in "anno finanziario".- Si deve far presente inoltre che alla voce "supplenti annuali" il numero delle unità indicate negli anni 1990, 1991, 1992 comprende nel totale anche gli insegnanti di religione cattolica. Questi ultimi, d'altra parte, sono distintamente evidenziati nella riga sottostante dello stesso prospetto. In seguito a tale errore i docenti di religione risultano calcolati due volte. Si deve rilevare altresì che i docenti di religione cattolica conteggiati per l'anno 1991 hanno assunto la consistenza di 25.101 unità (anzichè di 15.101, come nel testo per evidente errore materiale). Si segnala, infine, che questa Amministrazione ignora la fonte da cui è stata tratta la distribuzione, nello stesso prospetto, delle unità di personale supplente per ordini e gradi di scuola che non trova riscontro nella documentazione disponibile. Si allega il prospetto n.21 opportunamente rettificato (All.3).

Alla luce delle rettifiche prospettate alcune osservazioni della Corte dei Conti perdono parte della rilevanza.

Si ritiene però necessario fornire chiarimenti in ordine all'affermato aumento della spesa per le supplenze annuali segnalato come particolarmente rilevante nel 1992 rispetto al 1991. L'evidenziato aumento di spesa per il personale non di ruolo è compensato dalla corrispettiva diminuzione delle spese per il personale di ruolo a seguito delle immissioni in ruolo, a decorrere dal 1° settembre 1991, dovuta al perdurare dei lavori delle commissioni esaminatrici dei concorsi a cattedre, a fronte di un elevato numero di cessazioni dal servizio. La riprova della controtendenza sull'incremento globale è data dalla consistenza dei supplenti annuali al 1° gennaio 1993 (- 7.321 unità rispetto al 1992) a fronte di un aumento netto di immissioni in ruolo pari a + 3.491 unità e quindi di entità notevolmente inferiore.

Lo stesso andamento dei lavori delle commissioni giudicatrici è alla base della rilevata sottostima del fabbisogno per le retribuzioni al personale supplente su cui insiste la Corte dei Conti.

E, invero, la mancata copertura dei posti disponibili con personale di ruolo, a causa del protrarsi delle operazioni concorsuali, ha comportato la necessità di procedere agli adeguamenti finanziari, nei capitoli di cui trattasi, sia in via amministrativa sia in sede di assestamento di bilancio, occorrenti a coprire le nomine dei supplenti annuali.

#### 4.3. Il personale di ruolo e non di ruolo

Si rinvia alle precisazioni e alle considerazioni relative al paragrafo precedente.

#### 4.4. Il personale dell'Amministrazione

La copertura di posti di primo dirigente comporta ritardi fisiologici allo stesso sistema vigente che prevede procedure complesse e differite e diverse modalità concorsuali per la copertura dei posti in questione (corso-concorso, concorso speciale, concorso pubblico). E' il caso di ricordare che sia la struttura della dirigenza, che le modalità di accesso andranno profondamente rivedute alla luce del decreto legislativo n.29/93.

Circa i provvedimenti interni di organizzazione (istituzione e soppressione di posti e trasferimenti da un ufficio all'altro) basterà ricordare che tali interventi debbono essere di necessità flessibili così da far fronte alle mutevoli esigenze funzionali delle diverse sedi.

Per quanto concerne i compensi accessori e l'utilizzazione del lavoro straordinario l'argomento è stato ripetutamente preso in considerazione sia in sede di relazione sull'azione amministrativa (art.18, D.P.R.n.748/72) sia in sede di relazione sull'utilizzazione dei fondi assegnati per lavoro straordinario (D.P.R.266/87 art.49, 11 c.).

In estrema sintesi si riportano i principali rilievi sollevati su tale sistema di incentivi economici:

a) scarsità dei fondi destinati a finanziare prestazioni di lavoro straordinario:

l'entità dei fondi stabilita in misura estremamente sperequata da una Amministrazione all'altra ha finito, attraverso riduzioni progressive in termini assoluti, per penalizzare pesantemente le amministrazioni già in partenza deficitarie. Per la Pubblica Istruzione l'assegnazione attuale corrisponde mediamente a 17 ore annue per addetto.

b) labilità delle direttive per l'utilizzazione del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi e scarsa praticabilità di prestazioni e moduli organizzativi costruiti astrattamente su ipotetiche strutture di ufficio e procedure di lavoro con scarsa rispondenza alla realtà dell'amministrazione;

c) difficoltà ad utilizzare i predetti fondi su obiettivi concreti e verificabili sia per le tendenze egualitarie di parte sindacale, sia per obiettive carenze normative e di orientamento del Dipartimento per la Funzione Pubblica;

d) consistenza limitata ed efficacia ridottissima del "compenso incentivante la produttività" a ridurre in misura significativa il tasso di assenteismo.

### 5. Attività contrattuale

#### 5.1 Tipologia dei contratti stipulati nel 1992

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La relazione si limita a riprodurre le informazioni già fornite da questa Amministrazione a richiesta della Corte medesima.

## 5.2 Incarichi di studio e ricerca

In adempimento all'impegno assunto dal Ministro in sede di Commissione parlamentare si fa presente che, a partire dal 21 maggio u.s., sono stati trasmessi alla VII Commissione di Camera e Senato i rapporti finali delle ricerche consegnate a questa Amministrazione nel 1992. In data 10 settembre si è dato seguito all'invio delle ricerche consegnate nel corrente anno.

Si assicura che si provvederà a garantire la trasmissione delle ricerche attualmente in corso di definizione.

Riguardo agli incarichi di studio e ricerca che nel testo sembrerebbero tutti riferiti al cap. n.5274 è opportuno precisare che gli incarichi specificati sotto le lettere a), b), c), d) a pag.n.60 non sono riferibili al citato cap. n.5274. Infatti:

- i seminari di aggiornamento presso l'Università per stranieri di Perugia sono stati finanziati a carico del cap. n. 1122 e precisamente: 1) seminario di studi per docenti di lingua italiana in servizio in Francia per f 50.000.000.=; 2) seminario di studi per docenti di lingua italiana in servizio in paesi europei ed extra europei per f 325.000.000.=; 3) stage per assistenti di lingue straniere per f 160.000.000.=.
- la Conferenza sulla dimensione europea dell'insegnamento affidata alla Biblioteca Pedagogica di Firenze è stata finanziata a carico del cap. n.5231 per f. 100.118.500.=;
- il corso di aggiornamento in Sud America affidato all'IRRSAE della Toscana è stato finanziato a carico del cap. n. 1121 per f.170.000.000.=;
- l'incarico al CINECA della produzione e distribuzione dei plichi per gli esami di maturità è stato affidato nell'anno 1992 per l'ultima volta al CINECA ed è stato finanziato sul cap. n.1124. Per l'anno 1993 il Ministero ha allestito un proprio servizio munito di tecnologie avanzate per lo svolgimento di tale delicata funzione.

Si precisa, invece, che sul cap. n. 5274 nel corso del 1992 sono state finanziate le seguenti attività:

- selezione e preparazione degli studenti partecipanti alle olimpiadi della matematica a cura della Scuola Normale di Pisa per f 64.512.500.=;
- ricerca su dove apprendere le lingue straniere in Italia ed all'estero e dove studiare l'italiano come lingua straniera affidata alla Fondazione RUI per f 38.975.475.=;
- ricerca sulle strategie e risorse per una politica di diversificazione nell'insegnamento delle lingue comunitarie affidata al Centro Europeo dell'Educazione di Frascati per f 34.723.605.=;

---

**XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- ricerca sui problemi dell'insegnamento delle lingue straniere con particolare attenzione alla formazione iniziale e in servizio dei docenti di lingue in alcuni paesi CEE affidata al CIRSES per £ 59.644.285.=;
- ricerca per la definizione di standard di competenza linguistica nel biennio della scuola secondaria superiore affidata alla Società Cooperativa Cultura Professionalità per £ 66.376.415.=;

Sul Capitolo n. 5274 sono state complessivamente spese per studi e ricerche £ 264.232.280.= rispetto ad una disponibilità di competenza di £ 270.000.000.=.

### *Programma comunitario "Lingua".*

Il Consiglio dei Ministri delle Comunità Europee ha adottato il programma comunitario, denominato LINGUA, il 28 luglio 1989 per promuovere la conoscenza delle lingue tra gli Stati membri e "per far evolvere la capacità di comunicazione all'interno della Comunità".

Il Programma LINGUA, in base al principio di sussidiarietà, che vale per tutti i Programmi comunitari nel campo educativo, non si propone di realizzare una politica comunitaria nel campo delle lingue straniere, ma è finalizzato ad integrare la politica degli Stati in questo settore.

Il Programma ha lo scopo, quindi, di assistere gli Stati membri nel miglioramento qualitativo e quantitativo dell'insegnamento delle lingue straniere, fornendo loro aiuti per programmi di mobilità e progetti innovativi in tutti i settori dell'educazione e della formazione.

Lo strumento principale per raggiungere le indicate finalità è costituito dalle misure finanziarie contemplate dal Programma, allo scopo di permettere a docenti e studenti di compiere periodi di soggiorno negli Stati membri in cui si parla la lingua insegnata o studiata.

Per la realizzazione del Programma sono stati stanziati 200 milioni di ECU (corrispondenti a 300 miliardi di lire) in 5 anni a partire dal 1990.

La priorità è concessa ai progetti intesi a migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento delle lingue straniere e che forniscano un supporto alla diversificazione nelle possibilità di scelta delle lingue straniere e che appoggino l'insegnamento delle lingue meno diffuse e meno insegnate.

Gli interventi del programma LINGUA, rivolti alle istituzioni educative e al personale della scuola, consistono in:

a) Misure atte a promuovere la formazione in servizio degli insegnanti di lingue straniere e dei formatori (AZIONE I).

Per questa Azione sono concessi gli aiuti seguenti:

- borse per la formazione in servizio, destinate agli insegnanti di lingue straniere e ai formatori, per partecipare a corsi ed attività di formazione in servizio soprattutto in un paese del quale insegnano la lingua.

- programmi europei di cooperazione - P.E.C. - che comprendono una serie di attività di formazione in servizio comuni tra istituti di formazione di Stati membri diversi.

b) Misure volte a promuovere scambi di giovani delle scuole ed istituti d'istruzione secondaria ed artistica (AZIONE IV).

Questa Azione è diretta a promuovere l'apprendimento delle lingue straniere nelle scuole d'istruzione secondaria, in particolare negli istituti di istruzione tecnica e professionale.

Gli aiuti finanziari previsti dall'Azione IV sono riservati ai progetti educativi comuni tra istituti e scuole dei vari Stati membri e ai conseguenti scambi di giovani.

Le borse concesse nell'anno 1991/92 dall'Agenzia nazionale italiana, presso la Direzione Generale degli Scambi Culturali del Ministero della Pubblica Istruzione, sono state quelle che risultano appresso indicate:

#### AZIONE I/A

##### PAESE DI DESTINAZIONE / NUMERO DEI PARTECIPANTI

Danimarca .....	3
Germania .....	38
Francia .....	153
Spagna .....	6
Irlanda .....	22
Olanda .....	1
Regno Unito .....	414
TOTALE DEI PARTECIPANTI	637

## AZIONE IV

PAESE DI DESTINAZIONE	VISITE PREP.	SCAMBI		
		(studenti)	(insegnanti)	(progetti)
Belgio	7	41	4	2
Danimarca	16	215	23	11
Germania	5	137	14	5
Grecia	5	15	1	1
Francia	17	707	58	24
Spagna	3	76	7	3
Irlanda	2	47	4	1
Olanda	16	123	10	5
Regno Unito	63	830	82	28
TOTALE	134	2191	203	80

Per l'anno 1992-93, l'Italia è coinvolta a vario titolo in 10 PEC (Progetti Europei di Cooperazione: Azione I, Parte B). Di questi 6 sono in prosecuzione di attività nate negli anni precedenti e 4 sono stati attivati nell'anno 1992.

L'Italia è presente come paese coordinatore in 3 PEC; negli altri 7 è presente in veste di partner.

Le Istituzioni italiane più coinvolte sono gli IRRSAE (Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia), seguite dai Provveditorati agli Studi (Caserta, Sassari).

A livello di istituzioni scolastiche sono presenti due Istituti Tecnici Commerciali ("Sraffa" di Milano e "Dagomari" di Prato) ed un Circolo Didattico ("Gianturco" di Roma).

I 3 PEC, che vedono l'Italia come paese coordinatore, sono stati attivati da:

- Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale Istruzione Classica;
- 130° Circolo Didattico "Gianturco" di Roma;
- IRRSAE Lombardia (prosecuzione).

La Direzione si sta orientando per ricondurre ad unitarietà le singole esperienze, pur nella salvaguardia dell'autonomia dei singoli progetti.

Ciò al fine di rendere fruibile in altri contesti i risultati delle iniziative più significative sotto il profilo innovativo e del raccordo con le priorità nazionali.

Al riguardo, è previsto per il 1993, con il patrocinio della Comunità, il primo Seminario Nazionale dei PEC italiani, al quale parteciperanno anche i dirigenti responsabili del piano nazionale di aggiornamento del personale docente per ogni ordine e grado di scuola.

L'obiettivo è quello di inserire le attività di formazione in servizio, collegate ai sopraindicati progetti nell'ambito delle attività istituzionali di formazione in servizio al livello nazionale, tentando di rendere più efficace e produttiva l'integrazione tra dimensione nazionale ed europea dell'istruzione.

Le modalità di partecipazione al Programma sono illustrate nella Circolare Ministeriale n. 301, del 30/10/1992, alla quale sono allegati i modelli di domanda e le relative istruzioni per la compilazione.

E' stata data l'indicazione alle scuole di utilizzare le attività del Programma LINGUA ai fini dello sviluppo delle iniziative di sperimentazione e di innovazione didattica in corso per un opportuno collegamento, in modo che vi sia un'integrazione tra le esperienze di innovazione curricolare in atto e le forme di aggiornamento in servizio (Azione I, Parte I) e le esperienze di mobilità degli studenti (Azione IV), previste dal Programma.

E' stato suggerito, pertanto, che i progetti pedagogico-didattici proposti all'interno del Programma LINGUA, riferiti alle iniziative di aggiornamento o a quelle di scambio, in ogni caso scaturiscano da un'analisi dei bisogni, siano parte integrante della programmazione in corso nei vari istituti e siano coerenti con le scelte di fondo suggerite da questo Ministero riguardo alla sperimentazione, all'aggiornamento, all'educazione interculturale e alla diffusione dell'insegnamento delle lingue straniere.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE EFFETTIVAMENTE SOSTENUTE PER ATTIVITA' DI AGGIORNAMENTO (CAP.1121)

A) Scuola materna	£ 2,7 miliardi;
B) Scuola elementare	£ 20.124.560.000;
C) Istruzione secondaria di primo grado	£ 1.885.000.000;
D) Istruzione classica, scient. e magistrale	(*) £ 2.243.887.840;
E) Istruzione Tecnica	(*) £ 6.249.775.000;
F) Istruzione Professionale	(*) £ 5.945.703.000;
G) Istruzione Artistica	£ 793.565.620;
H) Educazione Fisica e Sportiva	£ 307.718.000;
I) Scambi Culturali	£ 833.611.200;
L) Ufficio Studi Bilancio e Programmazione	£ 9.005.751.000;
"        "    Piani Provinciali	£ 16.595.080.140;
"        "    "    Personale A.T.A.	£ 2.504.586.000;
M) Direzione Generale del Personale	£ 900.062.325;
O) Anno di formazione Istruz.Elementare	£ 2.528.500.000;
"        "        "    Primo Grado	£ 679.226.178;
"        "        "    Secondo Grado	£ 2.305.265.000;
"        "        "    Scuola Materna	£ 887.651.200;

\* Compresi gli impegni relativi ad attività interdirezionali.

Analoghi ridimensionamenti, rispetto alle previsioni, interessano il Cap.1019 relativo alle spese di missione.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(alt. 3)

prospetto 21

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE  
DOCENTI DI RUOLO E NON DI RUOLO - SCUOLE STATALI  
Anni scolastici 1990 - 1991- 1992

TIPO D'ISTRUZIONE	19 90		19 91		19 92		Aumento e decremento	
	Docente di ruolo	Docente non di ruolo	Docente di ruolo	Docente non di ruolo	Docente di ruolo	Docente non di ruolo	'92 rispetto '91	Docente non di ruolo
Scuola materna	74.665	1.694	73.839	2.131	75.735	2.410	1.896	279
Scuola elementare	259.875	11.195	244.953	16.180	261.528	14.135	16.575	-2.045
Scuola media I grado	249.774	22.715	241.327	22.692	235.320	21.544	-6.007	-1.148
Istruzione classica, scientifica, magistrale e scuole magistrali	50.613	10.846	51.382	11.797	54.100	11.815	2.718	18
Convitti	875	112	856	112	856	136		24
Educandati	205	10	199	14	187	30	-12	16
Istruzione tecnica	103.681	21.459	102.567	24.331	106.579	21.266	4.012	-3.065
Istruzione professionale	46.633	15.306	46.456	18.191	49.066	17.348	2.610	-843
Licei artistici	3.163	421	3.267	891	3.372	767	105	-124
Istituti d'arte	6.134	1.527	6.288	1.761	6.546	1.728	258	-33
Accademia belle arti, conservatori di musica e accademie nazionali	5.517	372	5.545	649	5.475	756	-70	107
Dotazione organica aggiuntiva	5.503	-	5.146	-	4.821	-	-325	-12.058
Supplenti annuali	-	75.879	-	90.615	-	138.557	-	-11.605
Insegnanti religione cattolica	-	26.827	-	25.101	-	25.554	-	+ 453
TOTALE	806.638	187.963	781.825	214.465	803.585	196.046	21.760	-18.419
		<del>214.776</del>		<del>229.566</del>		<del>221.600</del>		<del>7.966</del>

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 19

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE  
 SPESE IMPEGNATE PER RETRIBUZIONE PERSONALE DOCENTE DI RUOLO E NON DI RUOLO

(in miliardi)

	1990		1991		1992		X Incr.
Scuola materna	2.121,9		2.660,6		2.807,2		5,5
Scuola elementare	9.162,4		10.215,0		10.452,7		2,3
Scuola media	9.015,5		9.447,2		9.520,1		0,8
Istruz. classica, scient., mag.	1.899,5		2.296,7		2.319,0		1,0
Istruz. tecnica professionale	5.697,2		6.179,2		6.578,0		6,5
Istruz. artistica	648,0		715,0		730,6		2,2
Educazione fisica	1.170,8		1.359,6		1.312,6		-3,5
Istituti di educazione	35,4		41,3		41,8		1,2
Istituti sordomuti e ciechi	3,2		2,6		2,2		-15,4
Supplenze scolastiche	4.116,6		4.083,9		4.432,8		8,5
<b>TOTALI</b>	<b>33.870,5</b>		<b>37.001,1</b>		<b>38.197,0</b>		<b>3,2</b>
Incidenza delle supplenze sul totale	12,1		11,04		11,61		-

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

**MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**



## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Al riguardo si riportano alcune osservazioni formulate dalla Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale con nota 12.10.1993 n. 6806:

A) al s/par. 1.1: Gli investimenti diretti:

- pag. 2, rigo 2: l'importo esatto è di f. 2.048,8 miliardi, che è pari al totale dei pagamenti in

- Cat. X           2.048.807.450.227

- Cat. XI           6.471.815

- pag. 2, rigo 17: l'importo esatto è f. 2.102,2 miliardi;

- pag. 2, rigo 19: l'importo esatto è f. 1.568,2 miliardi;

- pag. 2, rigo 24: l'importo esatto è f. 5.399,3 miliardi;

- pag. 3, rigo 1: la somma di f. 4.073,6 miliardi è data dalla sommatoria residui e competenza;

B) al s/para 2.2: I dati di consuntivo;

- pag. 17, ultimo rigo: 12.948 anziché 12.947 miliardi;

- pag. 18, rigo 8: la cifra esatta è f. 7.219,2 miliardi;

- pag. 18, rigo 17: la cifra esatta è f. 7.049,2 miliardi;

- pag. 18, rigo 18: la cifra esatta è f. 2.246,3 miliardi;

- pag. 18, rigo 19: la cifra esatta è f. 1.653,2 miliardi;

C) al s/para 4.4: Personale;

- pag. 49, primo rigo: è più rispondente a verità che: "dal 1992 è stata avviata l'assunzione a tempo determinato di 111 unità";

- pag. 49, rigo 10: è più rispondente a verità che "è stato immesso in servizio a partire dal 1992".

Si segnala altresì, secondo quanto precisato dalla Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei SS.SS. con nota 11.10.93 n. 796, che, per quanto riguarda le concessioni per i piani di ricostruzione delle città di Ancona, Macerata ed Ariano Irpino (1° capoverso pag. 16), in realtà i lavori furono affidati a due distinte società, l'Adriatica Costruzioni di Ancona S.r.l. (provincia di Ancona) e l'Adriatica Costruzioni S.r.l. (provincia di Macerata ed Ariano Irpino), anche se appartenenti alla stessa proprietà.

Null'altro da osservare da parte delle rimanenti Direzioni Generali.



**MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI**



In relazione alle osservazioni e censure mosse dalla Corte dei Conti sul conto consuntivo dell'Amministrazione p.t. per il 1992 si forniscono di seguito taluni elementi di risposta.

**1. Riorganizzazione strutturale**

le critiche mosse alle previsioni di sviluppo dei ricavi e all'andamento dei costi contenuti nel progetto di riforma del Ministero p.t. elaborato dalla Coopers & Lybrand si basano su una ipotesi da ritenersi ormai superata. Così come sono superati i valori di costo per ammortizzatori sociali che il progetto avrebbe addossato alla collettività'.

Il decreto-legge 390 del 1993 improntato ad una diversa filosofia della trasformazione non prevede alcun aggravio di spesa per il Tesoro rispetto alle attuali esigenze

dell'Amministrazione, ma soltanto un diverso utilizzo delle risorse destinate al ripianamento del disavanzo p.t. in connessione alla diversa distribuzione dei compiti tra l'Ente Poste Italiane, il Ministero del Tesoro ed il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni.

Peraltro nessun onere e' piu' previsto per ammortizzatori sociali in quanto le piu' recenti valutazioni dei compiti affidati al nuovo Ente e la situazione delle presenze di personale hanno consentito di escludere il ricorso ad ogni forma di pre-pensionamento.

Il decreto-legge naturalmente adempie, con l'affidamento dei compiti di vigilanza e regolamentazione del settore di posta e telecomunicazione anche all'obiettivo di conseguire trasparenza e separazione tra regolazione e gestione dei servizi.

## 2. La gestione finanziaria

I rilievi sui risultati della gestione finanziaria 1991 e 1992 sono tutti fondati sulla mancata osservanza della norma - art. 13 legge 11 marzo 1988 n. 67 (legge finanziaria 1988) - che imponeva all'Amministrazione p.t. la riduzione del 15% annuo del proprio disavanzo.

Era evidente che siffatto risultato poteva raggiungersi a condizione che venissero assunte forti iniziative nell'aumento delle tariffe e nel contenimento degli oneri impropri.

Ora, l'andamento inflattivo e le connesse decisioni dell'autorità politica di bloccare i prezzi dei servizi pubblici, hanno inciso negativamente sui volumi di entrata della Amministrazione p.t., mentre nessun progetto di soppressione di uffici a basso traffico è potuto andare in porto per le diffuse resistenze del Parlamento e degli Enti locali.

Sicché il superamento del deficit a consuntivo rispetto a quello previsto era divenuto inevitabile.

Tanto è vero che come dice la stessa Corte "la forza dei fatti si è rilevata più forte dello stesso ordinamento", il quale peraltro si è adeguato con la soppressione della predetta norma di contenimento del disavanzo (art. 4 comma 3 D.L. n. 155/93 convertito in legge 19.7.93, n. 243) facendo venir meno le censure mosse dalla stessa Magistratura.

Peraltro, il ricorso all'indebitamento per far fronte al maggior disavanzo era una decisione necessaria, il cui onere è stato posto completamente a carico dell'Amministrazione p.t.-

### 3. La gestione del personale

Le osservazioni della Corte dei Conti in tema di personale riguardano: l'elevato tasso di assenteismo, la bassa produttività, l'improduttività del personale legata agli uffici a basso traffico, il peso delle retribuzioni sulle spese operative, l'eccessivo numero di personale rispetto ai servizi prodotti.

L'ottica della Corte, sembra essersi allontanata dai contenuti del pubblico impiego e dai vincoli e dalle rigidità che esso comporta.

Non va dimenticato, infatti, che in presenza di organici prestabiliti e di vincoli all'azione di governo del personale, il fenomeno dell'assenteismo è ineliminabile; da notare che l'assenteismo rilevato nell'Amministrazione p.t. è il più basso di quello esistente nella pubblica Amministrazione.

Gli istituti del rapporto di pubblico impiego, mal si adottano a remunerare personale addetto alle attività d'impresa; così come criticare la scarsa produttività per effetto dell'esistenza di uffici a basso traffico che non possono essere soppressi per ragioni sociali, appare inutile e comunque improduttivo.

L'andamento diverso delle singole voci retributive non aiuta molto a capire il fenomeno della spesa di personale.

L'utilizzo dei diversi istituti (incentivazione piuttosto che straordinario, intensificazione piuttosto che personale straordinario, ecc..) è connesso alle situazioni locali ma è comunque mirato alla copertura dell'organico nelle misura previste.

Ancora non va dimenticato poi che le norme che collegano in maniera strettamente proporzionale l'andamento del traffico con i volumi di organico praticamente decretano

l'impossibilita' di aumentare la produttivita' individuale.

Con cio' non si vuole affermare la ingestibilita' del personale postelegrafonico, o peggio, la ingestibilita' della struttura, al contrario, cio' e' possibile attraverso pero' il cambiamento delle regole adottando quelle proprie di una organizzazione imprenditoriale.

L'avvio della trasformazione va proprio in questa direzione.

#### 4. Disavanzo 1992

Il maggior disavanzo del 1992 rispetto alle previsioni, pari a lire 1.397 miliardi, e' dovuto ad una serie di cause che hanno inciso drasticamente sui presupposti considerati a base del bilancio di previsione.

In sintesi le ipotesi formulate in sede programmatica - convalidate e suffragate dall'impegno del Ministero del Tesoro - furono:

- a) recupero di traffico attraverso un miglioramento della qualita' dei servizi;
- b) soppressione della riduzione sulle tariffe delle stampe periodiche;
- c) incremento delle giacenze sui conti correnti postali con particolare riferimento alle somme versate dal Ministero del Tesoro per il pagamento delle pensioni;

d) riduzione contenuta del traffico nel settore delle telecomunicazioni.

Purtroppo gli obiettivi suddetti non hanno avuto riscontro nella realta'.

Il mancato recupero della qualita' dei servizi in termini percepibili dall'utenza e l'assenza di ogni flessibilita' per la determinazione dei prezzi di vendita correlati ai servizi richiesti, come avviene nel settore privato, non soltanto non ha promosso il maggior traffico previsto, ma al contrario ha prodotto un duplice effetto negativo: quello di allontanare dal canale postale gli oggetti di maggior pregio e di incrementare invece il traffico delle stampe i cui prezzi risibili compensano largamente anche i ritardi con cui esse vengono consegnate.

Cio' ha comportato riduzione sensibile di entrate ancorche' il traffico complessivo sia rimasto pressocche' costante.

Il fenomeno e' stato aggravato dal permanere della riduzione delle tariffe per le stampe periodiche nella misura del 50% non potuta sopprimere, come era nelle premesse, a motivo delle esigenze di natura industriale e sociale riconosciute alla collettivita'.

Anche il servizio dei conti correnti postali ha deluso le aspettative. Da un lato, infatti, il Tesoro ha continuato a mantenere inferiori rispetto alle esigenze le giacenze di sua competenza aggravando il bilancio dell'Amministrazione p.t. che non ha recuperato in tal modo i costi di gestione del

servizio di trasporto e recapito delle corrispondenze tra Amministrazioni dello Stato che dagli interessi su quelle giacenze trae parte del rimborso, dall'altro, il basso saggio di interessi riconosciuto ai correntisti (1,50% annuo) fa scendere continuamente il numero dei conti accesi non potendosi apporre nessuna iniziativa alla concorrenza degli istituti di credito.

Il fenomeno della concorrenza si e' abbattuto inesorabilmente anche su altri servizi a dimostrazione - se ancora ce ne fosse bisogno - che l'attuale struttura organizzativa non e' piu' all'altezza di reggere il mercato interno ed internazionale.

A farne le spese, oltre ogni previsione, sono stati i servizi di telecomunicazione (telegrafo e telex) ed il pagamento delle pensioni, superati da servizi alternativi o da Istituti bancari che abbinano al pagamento servizi accessori non disponibili presso la posta.

I capitoli interessati alle minori entrate sono:

Cap. 101

Cap. 142

Cap. 145

Cap. 181

Il blocco degli impegni fissato con il D.L. 333/92 e l'attenzione al contenimento dei costi hanno consentito notevoli economie di spese che, tuttavia, hanno mitigato soltanto in misura lieve gli effetti negativi dell'andamento delle entrate sul risultato di gestione.

##### 5. Attivita' di gestione

La Corte lamenta il rallentamento nell'assunzione degli impegni di spesa per investimenti ed il mancato raggiungimento degli obiettivi relativi.

Probabilmente e' vero! Il tasso di realizzazione degli investimenti si e' ridotto, cosi' come quello di smaltimento dei residui di stanziamento.

Tutto cio', pero', non dipende 'dalla volonta' della Amministrazione p.t. ma dalla normativa piu' volta reiterata di bloccare l'assunzione degli impegni limitandone il volume alle sole esigenze di funzionamento.

I rilievi sulla attivita' contrattuale concernenti il sistema dell'allineamento dei prezzi e le conseguenti iniziative sono gia' note a codesto Ufficio.

**MINISTERO DELLA DIFESA**



**A. PARTE GENERALE**

(1) VALUTAZIONI SULLE RISULTANZE CONTABILI DELL'ESERCIZIO 1992 (PAG. 227-228).

La Corte si sofferma sulle risultanze contabili dell'esercizio 1992, indicando in mld. 25.808,1 il budget complessivo assegnato alla Difesa, in mld. 5.571,5 i residui germinati da tale budget (cioè le somme impegnate e non pagate) e in mld. 97,4 l'economie di gestione (cioè le somme non impegnate rispetto al budget medesimo).

Procede poi ad un'ulteriore analisi, più particolareggiata, scorporando il predetto importo di miliardi 25.808,1, secondo la consueta ripartizione delle spese militari e cioè in miliardi 14.772,0 le spese di personale, in mld. 7.005,5 quelle di esercizio ed in 4.030,6 mld. le altre di ammodernamento e di rinnovamento.

I dati censiti dalla Corte dei conti evidenziano un significativo aspetto del bilancio Difesa 1992 rispetto a quello del 1991; infatti esso ha subito rispetto all'anno precedente un decremento pari al 2,87%, che costituisce il minimo storico toccato dal bilancio militare dal dopoguerra ad oggi. I bilanci di altri Dicasteri si sono invece incrementati come è nei casi della "P.I." (incremento del 3,5%), del Ministero di Grazia e Giustizia (incremento del 5,5%) e delle Finanze (incremento del 12,1%). Va considerato poi, sempre rispetto all'anno precedente, che il bilancio dello Stato, al netto del rimborso prestiti e degli interessi, si è incrementato dell'8% (informazioni desunte da letture effettuate presso il Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato).

L'Alto Consesso sottolinea in più parti, l'elevata incidenza della Categoria II, "spese di personale". Tale categoria di spesa, lungi dall'incrementarsi in termini reali, si presenta in valori percentuali, più consistente che in passato, proprio a causa della

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contrazione del "budget" globale della Difesa. Da ciò deriva un decremento degli stanziamenti relativi alla categoria IV "Acquisto di beni e servizi", cioè proprio di quella che è pure destinata all'ammodernamento e/o mantenimento dello strumento militare.

Infatti, le spese applicate a tale categoria IV sono ammontate nel 1992 a miliardi 10.021, con una contrazione rispetto all'anno precedente del 10%, a cui va aggiunto il deflattore del PIL, che è risultato pari a 4,7%: quanto dire una contrazione rispetto all'anno precedente di circa il 15%.

L'ufficio ha accertato che le spese di ammodernamento ammontavano a consuntivo 1988 a mld. 5.520,4 e a consuntivo 1992 a mld. 3.375,5; è quindi evidente che si è avuta una decurtazione di mld. 2.144,9, pari al 38,85%; ma se si considerano anche i coefficienti di deflazione del PIL (che per il quadriennio 1988/92 è pari al 26,1%), il taglio in termini reali lambisce oramai i 3.500 mld..

(2) RISTRUTTURAZIONE DEL DICASTERO MILITARE (pagg. 229-230)

La Corte dei conti - dopo aver evidenziato la necessità di una revisione dell'organizzazione e delle modalità operative, e ciò al fine di perseguire gli obiettivi della tempestività di decisione, ottimizzazione delle risorse umane, di una migliore qualità dei mezzi, (specie quelli ad alta tecnologia), dell'integrazione operativa delle tre FF.AA. e di una maggiore elasticità della difesa del territorio nazionale - si sofferma anche sull'evoluzione subita dal Dicastero, laddove al sistema dualistico (Capo di Stato Maggiore della Difesa e Segretario Generale) si è sostituita nella realtà una vera e propria "esarchia", giacchè le strutture della Difesa sono oggi articolate in 6 centri autonomi di decisione identificabili, oltre che nello Stato Maggiore della Difesa e nell'Ufficio del Segretario Generale, anche nell'Ufficio di Gabinetto e nei tre Stati Maggiori. Muove altresì critiche all'attuale struttura dell'area tecnico-amministrativa centrale che si articola in 5 Uffici Centrali e 19 Direzioni Generali.

~~~~~

Non può che concordarsi in termini generali con quanto rappresentato dalla Corte dei conti: l'esigenza di

interventi di ordine prevalentemente legislativo, per dare un migliore assetto all'ordinamento della Difesa, è vivamente sentita. E in tal senso, come peraltro evidenzia la stessa Corte, sono in corso studi ed esistono anche iniziative in sede parlamentare.

E' da evidenziare peraltro che alcuni passaggi contenuti nel referto appaiono non condivisibili in toto: in particolare è quanto meno discutibile l'affermazione riportata a pag. 230 secondo la quale "a causa della tradizionale concezione delle tre Armi della Difesa, di operare in modo autarchico " si riconosca "solo il coordinamento a posteriori del Ministro o del Presidente del Consiglio dei Ministri".

Pienamente condivisibile è l'affermazione secondo la quale diviene necessaria "l'elaborazione di una politica militare di ricerca ed industriale nel settore dei mezzi da fornire alla Difesa" (pag.274). In tal senso la figura e la posizione del DNA debbono essere compiutamente ridisegnate.

D'altra parte deve soggiungersi che il nuovo testo unificato dei dd.ll. n. 326 e 949, in merito alle figure di vertice ed agli organismi dell'area tecnico-amministrativa, prevede che le DD.GG. e gli Uffici Centrali dipendano direttamente dal Segretario Generale anzichè dal Ministro come inizialmente prevedeva il D.lgs. n. 949.

In questo stesso quadro degno di nota appare altresì l'avviso della Corte laddove auspica "la creazione di aree omogenee nel cui ambito convogliare le DD.GG. svolgenti compiti similari...secondo le direttive e gli impulsi del Segretario Generale". La Corte in definitiva si riferisce alla creazione di Dipartimenti così come è avvenuto ad esempio al Ministero delle Finanze.

(3) IL COMITATO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA (pag.388-230)

L'Alto Consesso si sofferma sull'iniziativa, sottolineando il particolare significato del Comitato di valutazione della spesa costituito dal Ministro della Difesa con provvedimento del 21.10.1992.

\*\*\*\*\*

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'istituzione di detto Comitato ha risposto all'esigenza di ricondurre l'analisi della gestione della Difesa ad una funzione operativa, aderendo, in tal modo, alle considerazioni svolte dalla Corte nei suoi referti al Parlamento.

L'Organismo, pur variato nella sua composizione, dovrà ora approfondire quanto prodotto dai singoli gruppi di lavoro. Dalla loro globale valutazione deriveranno interventi anche di natura legislativa.

(4) CONSIDERAZIONI SULLA STRUTTURA DEL BILANCIO MILITARE. (pagg. 235-237)

La Corte si sofferma sulla non rispondenza della attuale struttura del bilancio militare alle esigenze di gestione, a loro volta, caratterizzate da una nuova e diversa configurazione dovuta ai compiti nuovi affidati alle Forze Armate e cioè, sul piano interno, al controllo del territorio e, sul piano esterno, ad interventi di polizia internazionale ed umanitari.

Ad un tempo la Corte suggerisce la necessità di una diversa articolazione del bilancio sia attraverso una contrazione dei capitoli di spesa sia con un nuovo metodo di lettura degli aggregati di bilancio, costituiti dalle rubriche che del bilancio stesso esprimono la classificazione amministrativa.

In effetti la Corte esprime una indicazione "de jure condendo" sulla struttura del bilancio militare che, al momento, deve seguire, sia in termini di formazione che in quelli di gestione, le medesime regole seguite per gli altri Dicasteri che peraltro, per l'evolversi delle funzioni dagli stessi esercitate, sono pure per taluni di essi superate.

Certamente si terrà conto dei suggerimenti espressi dall'Alto Consesso, anche se non sembra attuabile, in termini molto spinti, ed almeno per il momento -fintanto che non verrà modificata la legislazione sul bilancio - l'aggregazione dei capitoli, giacchè questi debbono essere oggi necessariamente ripartiti in relazione al rispettivo oggetto.

D'altra parte l'unico capitolo che, attualmente,

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

onorando la prassi internazionale, è articolato per funzioni (in un certo senso secondo le indicazioni presenti nella relazione dell'Alto Consesso) è il capitolo 4001, ove compaiono, avuto riguardo alla identica funzione relativa alle infrastrutture NATO, sia le spese amministrative sia quelle operative: ma qui, al contrario, la Corte censura la condotta dell'Amministrazione.

Per quanto concerne ancora la promiscuità nell'imputazione delle spese dell'Arma dei Carabinieri è noto che, pur se il bilancio dell'Arma fa parte integrante di quello militare, per effetto della ripartizione funzionale del bilancio, le spese dell'Arma partecipano sia alla funzione "sicurezza pubblica" sia a quella "Difesa Nazionale"; ciò ai fini della lettura dello stesso bilancio militare soprattutto per mostrare quali delle due componenti sono rivolte a soddisfare.

Esiste quindi, già a monte, una promiscuità nella spesa che si manifesta in una molteplicità di dipendenze (Difesa, Interni, Grazia e Giustizia, etc.) e quindi una serie di attività che, di volta in volta, vedono prevalere ora la proiezione Difesa ora altre.

Allo stato attuale della legislazione non sembra emergere alcuna contraddizione se nella imputazione di una spesa di ugual natura, una parte di questa vada a gravare sul bilancio della Difesa e altra parte sul bilancio di altri Dicasteri per le cui finalità istituzionali l'Arma sia chiamata ad operare.

In ordine ancora a quanto deduce la Corte deve tenersi conto che la Difesa appronta il bilancio militare anche in termini programmatici, offrendone l'indicazione pure al Parlamento.

Esiste, infatti, ed è applicata da anni, una normativa interna costituita dalla Programmazione tecnico-operativa, strutturata nel senso auspicato dalla Corte dei conti, utilizzata soprattutto per l'individuazione degli oneri di bilancio relativi all'esercizio.

Tale documento di programmazione costituisce preminente fonte di dati per la compilazione dei documenti esplicativi del bilancio della Difesa raccolti nella c.d.. Nota Aggiuntiva.

Di ciò la stessa Corte dà atto, così come da atto delle

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

numerose iniziative assunte in un passato ancor recente per il raggiungimento di un maggiore decentramento dell'azione amministrativa, attuato attraverso l'emanazione di provvedimenti regolamentari volti ad incrementare le capacità di spesa degli organi periferici.

Parimenti è doveroso aggiungere che il Tesoro, pur se in via sperimentale, appronta, dandone peraltro comunicazione anche al Parlamento, uno schema di bilancio impostato su criteri del tutto nuovi, che in un certo senso sono orientati verso l'indirizzo espresso dalla Corte dei conti. Tale documento - che non riguarda solo il Ministero della Difesa, ma tutti i Dicasteri - è accompagnato da un disegno di legge, pure sperimentale, costruito secondo le logiche in esso presenti che comunque non toccano le unità elementari di spesa (costituite dai capitoli), ma solo i suoi aggregati macroeconomici.

L'iniziativa ha inteso soprattutto seguire il sentiero offerto dalla classificazione del bilancio per rubriche che, individuando l'organo che ne gestisce le spese, consente una più agevole lettura del bilancio: infatti, a fianco alle tradizionali rubriche (armi, armamenti, motorizzazione, combustibili, telecomunicazioni, sanità etc.) ne vengono aggiunte altre che consentono di meglio visualizzare taluni non meno significativi servizi che l'Amministrazione militare svolge.

Parallelamente, da parte sua e sempre sul piano sperimentale, l'Amministrazione militare ha provveduto a formulare degli aggregati di spesa, riferiti ai capitoli con oggetto tra loro omogeneo; tali aggregati, in un'auspicabile riforma del bilancio dello Stato, dovrebbero costituire delle unità omogenee di spesa che, lungi dal sostituire i capitoli che le ricomprendono, potrebbero assumere valore giuridico sì da consentire, il travaso di fondi nel loro ambito, attraverso variazioni amministrative; ciò peraltro appare in linea con quanto già oggi prefigura l'art. 63 del D.Lgs. 29/93 che rimanda alla competenza del Ministero del Tesoro, confermando per altro una competenza già preesistente, la realizzazione di bilanci articolati per funzioni e per programmi.

In tale direzione l'Amministrazione della Difesa non potrà che dare il massimo supporto e sostegno.

(5) CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE FINANZIARIA (pagg.237-238)

La Corte dei conti offre un'analisi dettagliata delle varie aree di spesa presenti nel bilancio militare, sottolineando come, nell'ultimo triennio, ad un incremento costante (ma contenuto) delle spese di personale corrisponda la sostanziale stabilità delle spese di esercizio ed un andamento oscillante delle spese di investimento che, comunque, si manifestano in notevole caduta.

Non può che concordarsi con l'Alto Consesso circa la situazione in cui versa il bilancio militare, caratterizzato dal susseguirsi di interventi che ne contraggono anche "esercizio durante" la consistenza finanziaria, creando un clima di incertezza, non solo nella definizione della programmazione, ma anche nell'esecuzione delle stesse decisioni di spesa, a loro volta paralizzate dal blocco degli impegni, che diviene sempre più opprimente.

Per quanto concerne ancora il rilievo sulla lievitazione della spesa per il personale va ripetuto quel che è stato detto in precedenza (vedere il precedente punto 1) che la Categoria II del bilancio, "spese di personale", si presenta in valori percentuali, più consistente che in passato, proprio a causa della contrazione del "budget" globale della Difesa.

Per altro verso deve soggiungersi che la consistente diminuzione di personale (in sp e di leva) nel triennio 1990/1992 non ha avuto in effetti ripercussioni notevoli sui volumi finanziari, in quanto per quello in sp, una volta collocato in ausiliaria, gli oneri relativi permangono per tutto il periodo in cui soggetti rimangono in ausiliaria e quindi con onere ancora a carico dell'A.D., mentre per quello di leva, a fronte di una notevole contrazione del numero di personale (trattandosi proprio di personale non destinatario di stipendio), non può che corrispondere un limitato recupero di risorse finanziarie.

(6) LA GESTIONE DEI RESIDUI (pagg.238-240)

L'organo di controllo - nell'analizzare l'entità dei residui, che a consuntivo 1992 sono ammontati a circa 11.000 miliardi e che sono costituiti, come è noto,

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dalle somme impegnate e non pagate e quindi da veri e propri debiti dell'Amministrazione, derivanti prevalentemente da contratti a suo tempo impegnati (e corrispondentemente da crediti in termini di beni e servizi da acquisire) - ne sottolinea il volume considerevole, annotando che tale volume di spesa esula dai criteri di normale gestione finanziaria, per atteggiarsi ad anomalia strutturale della Difesa, a causa della sua reiterazione.

~~~~~

Al riguardo sembra opportuno rappresentare che i residui hanno manifestato una certa contrazione, (rispetto all'anno precedente ben mille miliardi) che se da una parte è dovuta alla riduzione delle assegnazioni di bilancio, dall'altra è determinata dalla maggiore velocizzazione del processo di spesa imposto dalla necessità di mantenere a livello le scorte nei magazzini, scorte che vanno man mano riducendosi proprio per la contrazione degli stanziamenti.

D'altra parte i residui, quali somme impegnate e non pagate, sono pure determinati dalla lentezza dei processi tecnici di fabbricazione dei materiali; di ciò si ha conferma proprio dall'analisi che la Corte offre dei capitoli di bilancio ove i residui permangono per più tempo, e quivi appaiono appunto i capitoli relativi all'investimento ed al supporto tecnico, il cui procedimento tecnico di produzione è più lento; mentre appaiono in misura men che marginale quelli relativi al supporto logistico individuale e collettivo per i quali i processi produttivi sono più rapidi, potendo, per questo settore negoziale, l'ordinazione essere quasi contestuale alle consegne.

Peraltro già i residui della P.A., nel loro insieme, si sono incrementati tra il 1991 e il 1992 (da miliardi 114.048 a miliardi 123.207) così come si sono incrementati quelli provenienti dalla competenza 1992 (miliardi 78.371,7) rispetto a quelle provenienti dal 1991 (miliardi 64.864,6) e con questi quelli di alcuni Ministeri quali il Bilancio, i Trasporti, i Lavori Pubblici, gli Esteri e la Presidenza, mentre si sono contratti quelli della Difesa.

Ma è da soggiungere che se si sono rallentati gli impegni di bilancio spostandoli verso fine esercizio (come del resto hanno imposto le direttive della Presidenza del Consiglio, ora codificate ex lege, che

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

hanno disposto il noto blocco degli impegni) non può, a maggior ragione, ridursi il fenomeno dei residui.

Tra gli eventi che più di recente, hanno potuto avere influenza nella formazione dei residui si possono indicare i seguenti:

- l'assenza quasi completa di strumenti legislativi per riassetare, "esercizio durante", un bilancio approntato in tempi remoti rispetto all'esigenze di gestione, esigenze che possono presupporre un travaso tra i vari capitoli soprattutto dai capitoli ove la spesa tende a ristagnare. E', di fatto, abrogato, per desuetudine, il secondo assestamento (di solito impostato negli ultimi mesi dell'esercizio). Il primo e unico assestamento, oggi avviato quasi all'inizio dell'esercizio finanziario, si perfeziona solo al limitar di questo;
- il susseguirsi di interventi sul bilancio militare che, contraendone, anche "esercizio durante", la consistenza finanziaria, ha creato un clima di incertezza dovuto alla necessità di rimodulare i programmi di spesa e, talvolta, anche il piano degli impegni pluriennali già assunti;
- l'emanazione di provvedimenti che hanno bloccato gli impegni di spesa in modo sempre più pesante (inizialmente nei limiti del 25% e poi del 50%).

Le tabelle che seguono indicano (in miliardi di lire) la entità di insieme dei residui (cioè residui propri ed impropri) e per anni di gestione, nonché i corrispondenti tassi di incremento (o decremento).

Valori d'insieme:	1988	1989	1990	1991	1992
Anno di gestione:	6.579,5	5.773,0	6.698,3	6.045,9	5.571,5
Anni precedenti:	4.363,3	5.032,9	5.414,4	6.014,8	5.426,2
<b>T O T A L E :</b>	<b>10942,8</b>	<b>10805,9</b>	<b>12112,7</b>	<b>12060,7</b>	<b>10997,7</b>

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tassi d'incremento:	1988	1989	1990	1991	1992
Anno di gestione:	+ 6,25%	-13,97%	+16,00%	- 9,74%	- 7,85%
Anni precedenti:	+ 1,35%	+15,35%	+ 7,58%	+11,10%	- 9,79%

Il prospetto che segue dà contezza della situazione della Difesa rispetto a tutto il comparto statale.

Anno	Residui Stato	Residui Difesa	Percentuale
1988	103.630	10.942	10,0 %
1989	120.109	10.805	9,0 %
1990	118.884	12.112	10,0 %
1991	114.048	12.064	11,0 %
1992	123.207	10.997	9,0 %

(7) INTERVENTI ALL'ESTERO NEI LORO RIFLESSI FINANZIARI  
(pagg. 240-243)

La Corte offre un'analisi dettagliata di tutti gli interventi per così dire extraistituzionali svolti all'interno e all'estero dalle Forze Armate e per ciascuno offre contezza degli oneri sostenuti e di quelli rimborsati e della differenza ancora in attesa di rimborso, che ammonta a ben 773 miliardi, cui vanno aggiunti gli oneri relativi alle esigenze "IBIS" ed "Albatros", perchè solo parzialmente rimborsati attraverso provvedimenti legislativi ad hoc.

Di rilievo ancora la notazione della Corte circa le conseguenze logistiche che discendono dal mancato

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ripiamento delle relative poste contabili, conseguenze che si sostanziano nella contrazione delle scorte di magazzino, nel completo esaurimento del fondo scorta che viene così distolto dalle sue funzioni istituzionali, nella sottrazione degli stanziamenti di bilancio alle esigenze per le quali risultavano prefigurate, nel riporto al nuovo esercizio delle corrispondenti maggiori spese, sottratte così alle assegnazioni di bilancio.

~~~~~

Non può che concordarsi con quanto dedotto dalla Corte dei Conti. Va soggiunto che, pur se inascoltate, non diverse considerazioni sono state svolte dall'Amministrazione militare nelle competenti sedi istituzionali.

Non rimane quindi che auspicare che ogni intervento speciale in territorio nazionale e/o all'estero, comunque disposto dal Governo in aggiunta alle attività programmate, sia preceduto da un finanziamento "ad hoc".

(8) IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (pagg.243-244).

La Corte sottolinea l'insufficienza dei controlli interni oggi in atto, che si sostanziano attraverso le ispezioni amministrative ordinate da Ispedife o dai Comandi periferici sovraordinati.

~~~~~

In effetti il sistema dei controlli ispettivi, quale voluto dall'ordinamento giuridico, privilegia l'esame concomitante o il riesame successivo degli atti sotto il profilo della regolarità contabile e della legittimità.

L'esigenza manifestata dalla Corte dei conti ha trovato codificazione nel recente decreto legge 14 Settembre 1993, n. 359, recante disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa, laddove all'art. 9 sono stati previsti servizi di controllo interno con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa: quanto dire l'espansione di tale controllo al merito e quindi all'opportunità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa così come già previsto dagli artt. 3,18,20 e 64 del D.Lgs. n. 29/93.

Non rimane che attendere la conversione in legge del

provvedimento e le conseguenti direttive.

Si soggiunge (solo per completezza) come appaia non completamente motivata l'affermazione secondo la quale il personale ispettivo della Difesa sia inadeguato quanto alla sua qualificazione.

#### **B. PARTE SPECIALE (L'ATTIVITA' CONTRATTUALE)**

(1) IL RICORSO ALLA TRATTATIVA PRIVATA (pagg. 245 e 249-250)

La Corte dei conti si sofferma in modo particolare sull'eccessivo ricorso alla trattativa privata, evidenziando anche una fattispecie relativa a materiale informatico, laddove la completa separazione tra imprese fornitrici di macchine (hardware) e quelle fornitrici di programmi (software) non consente più di giustificare quella assoluta incompatibilità tra le une e le altre che un tempo rendeva indispensabile rivolgersi, anche per i programmi, alle case costruttrici di macchine.

La materia forma oggetto di attenta valutazione e sono state impartite direttive agli Organi di amministrazione attiva, così come del resto riconosce la stessa Corte, affinché si faccia un ricorso più limitato possibile alla trattativa privata, anche quando, vertendosi in prodotti di alta tecnologia, la trattativa privata è ammessa quale forma esclusiva di negoziazione dall'art. 1 della legge 11.11.86, n. 770, anche se temperata da un preventivo confronto concorrenziale.

E' tuttavia da soggiungere che se in termini quantitativi il ricorso alla trattativa privata (miliardi 4.330,8 e tra questi sono compresi i prodotti ad alta tecnologia militare) prevale sulla licitazione privata (miliardi 909,9), non altrettanto può dirsi in termini di negoziazione, ove il numero delle licitazioni private (n.1739) prevale sensibilmente sul numero delle trattative (n.661).

Comunque, a seguito di una specifica direttiva del Sig. Ministro (nota di Difesa Gabinetto n. 2/60680/7.21.1 in data 28.7.1992) volta a limitare al più possibile il ricorso alla trattativa privata, il Segretario Generale ha emanato le conseguenti disposizioni applicative con

nota n.310383/02/16856/92 in data 5.8.1992.

Parimenti il Consiglio di Stato, pur riservandosi di esprimere il parere, avuto riguardo a ciascuna fattispecie che verrà sottoposta al suo esame, nel richiamare la dottrina che considera la trattativa privata sistema "del tutto straordinario", attivabile soltanto in determinate circostanze nelle condizioni previste dalle fonti normative, ha confermato i contenuti della sopra richiamata direttiva ministeriale, sottolineando come si debba "valutare con grande attenzione e scrupolosità le fattispecie in riferimento ai parametri che consentono il ricorso alla procedura suddetta", soggiungendo che la stessa direttiva "contribuisce, perciò, indubbiamente a conferire la maggiore trasparenza possibile all'azione amministrativa nel campo gestionale".

I risultati di tale azione di contenimento emergeranno ovviamente nella relazione del prossimo anno.

(2) I TEMPI AMMINISTRATIVI LEGATI ALL'ATTIVITA' CONTRATTUALE (pag.246)

La Corte dei Conti sottolinea che di solito l'avvio della fase negoziale coincide con l'inizio dell'Esercizio finanziario, per cui il procedimento contrattuale (che si esaurisce con l'impegno) va a definirsi solo a conclusione dell'esercizio stesso.

Conseguentemente invita l'Amministrazione ad avviare molto prima la fase negoziale di modo che all'inizio dell'esercizio possa essere assunto l'impegno evitando così il trasferimento in conto residui di notevoli disponibilità.

~~~~~

In effetti il suggerimento della Corte deve essere accolto, anche se, invero, le incertezze sulle disponibilità di bilancio condizionano, rendendo aleatoria l'attività di programmazione, tanto da far sì che l'avvio dell'attività negoziale risulti contestuale alla disponibilità dei fondi.

(3) LA FIGURA GIURIDICA DEL CONTRATTO MISTO PER L'ACQUISIZIONE DI VELIVOLI MILITARI (pag. 247).

La Corte pone in evidenza, esaltandone l'iniziativa, la

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nuova configurazione giuridica che l'Amministrazione militare ha voluto dare ad un contratto per l'acquisto di elicotteri, nel quale la stessa Amministrazione ha acquistato i materiali grezzi, i semilavorati e gli apparati specialistici dalla Ditta Agusta, attribuendo alla stessa l'assunzione degli obblighi di appalto per la costruzione del mezzo.

~~~~~

In effetti questo contratto, per così dire misto, fa sì che i rapporti contrattuali con la ditta commissionaria vengano ad affrancarsi da variazioni di prezzi dipendenti dall'evolversi dei fatti economici che comunque influenzano il mercato, rimanendo il prezzo dell'appalto invariabile perchè determinato sulla base dell'elemento certo costituito dai costi orari.

Le esperienze di questa forma negoziale formeranno oggetto di attenta analisi in altri analoghi comparti tecnologici.

Tanto più che la soppressione della revisione prezzi, seguita dalla soppressione del cosiddetto prezzo chiuso in alternativa alla revisione prezzi, ha creato una situazione estremamente difficile, che potrebbe alterare i rapporti negoziali tra impresa e Amministrazione nella traslazione all'indietro di oneri che comunque emergono e che la formula negoziale cui si è fatto cenno evitano.

(4) GLI ATTI AGGIUNTIVI (pagg. 248-249)

La Corte accenna alla problematica degli atti aggiuntivi che ricomprende pure le fattispecie relative all'aumento del quinto contrattuale e al riguardo suggerisce le stesse proposte avanzate in materia di opere pubbliche circa l'accollo a carico dell'appaltatore di parte degli oneri relativi alle varianti in corso d'opera, al fine di coinvolgere l'impresa nel rispetto del programma da elaborare con maggiore rigore e precisione.

Parimenti la Corte evidenzia la necessità di una maggiore specializzazione del personale preposto alla elaborazione di progetti e determinazione dei costi al fine di evitare il ricorso a varianti o atti aggiuntivi in corso d'opera.

~~~~~

In effetti quanto assume la Corte dei conti caratterizza tutta l'attività contrattuale dalla P.A. e con ciò il

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contenzioso arbitrale e giurisdizionale che ne consegue, anche se invero questo contenzioso nell'ambito dell'Amministrazione militare è limitato.

Cionondimeno la materia forma oggetto di costante attenzione da parte dell'Amministrazione, anche se deve dirsi che, specie per i prodotti dell'alta tecnologia, può venire a modificarsi completamente il prodotto stesso - come inizialmente richiesto - nelle fasi di definizione e di sviluppo (la cui finalità è proprio quella di adeguare l'oggetto contrattuale alle richieste del committente), sì da risultare completamente diverso da quello inizialmente pattuito.

Ma se ciò, quando trattasi di materiali prodotti da più imprese in cooperazione, non modifica la corrispondente "par condicio" contrattuale, in quanto è una comunità di imprese a consorzarsi per eseguire un determinato contratto, altrettanto non può dirsi allorchè un'unica impresa è risultata aggiudicataria per eseguire una determinata prestazione: in tale caso consegue che, modificandosi la prestazione contrattuale, viene pure a modificarsi l'elemento della "par condicio" che aveva determinato l'aggiudicazione a quell'impresa e non ad un'altra.

(5) CONSIDERAZIONI SUI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (Pagg. 250-255)

La Corte si sofferma sull'evoluzione negoziale relativa alla acquisizione degli armamenti attraverso le formule di cooperazione internazionale dedicando spazio particolare ai programmi riguardanti il velivolo EFA, il velivolo Harrier e l'elicottero EH 101.

\*\*\*\*\*

Deve subito rilevarsi come a seguito delle iniziative di recente poste in essere dall'Amministrazione, l'Organo di controllo sia stato posto in condizione di svolgere indagini anche presso le agenzie contrattuali sull'andamento dei programmi, indagini che, in passato, risultavano essere limitate all'esame del decreto autorizzativo di finanziamento per la quota finanziaria nazionale da far pervenire alle medesime Agenzie.

Il modulo organizzatorio al riguardo adottato consente ora alla Corte dei conti un controllo concomitante sull'attività negoziale posta in essere dalle stesse Agenzie per l'esecuzione dei programmi, offrendo così al

Parlamento gli strumenti per l'esercizio del sindacato parlamentare su di una quota significativa del bilancio militare destinata parimenti agli investimenti.

Deve invero soggiungersi che l'Organo di controllo non muove in merito alcun rilievo, fatta eccezione per i ritardi con cui vengono effettuati i finanziamenti rispetto ai tempi più celeri adottati dagli altri partners, tempi che risultano essere stati notevolmente accorciati per i recenti orientamenti della stessa Corte, che ora considera gli MOUs quali atti fonte di spesa.

Altra osservazione significativa è quella che riguarda il rimborso delle poste IVA da parte degli Organi tributari nazionali, nei riguardi dei subcontraenti nazionali, per le forniture esenti da IVA effettuate per conto dei Paesi esteri. Tali rimborsi, per essere operati dopo tre o quattro anni, determinano un aggravio di costi degli stessi programmi in cooperazione penalizzando indirettamente l'industria nazionale che, per questa causa, vede ridursi la quota di lavoro di pertinenza italiana.

Questa problematica, nonostante ogni buon volere dell'Amministrazione militare, non trova ancora fattive soluzioni soprattutto per la complessità delle procedure che, tra l'altro, prevedono l'esibizione, da parte delle ditte estere, di una pluralità di documenti che, per di più, non sempre risultano essere regolari a causa dell'incomprensione della lingua italiana di obbligo nei rapporti con gli Organi dell'Amministrazione Finanziaria Italiana.

Comunque il Ministero delle Finanze, proprio per i voluti fini collaborativi, ha emanato le circolari n. 38 del 30.4.1993 e n.19-VI-12-1319 dell'11.8.1993, con le quali sono state illustrate, sveltendo anche i corrispondenti procedimenti, tutte le modalità per ottenere i rimborsi di che trattasi.

#### (6) I CONTRATTI APERTI (pag. 256)

Particolare significato dà la Corte dei conti ai contratti aperti che si sostanziano in un appalto di servizi cui è connesso l'acquisto di parti di ricambio per la durata di tempo e per un importo massimo indicato nel contratto stipulato a trattativa privata le cui prestazioni si sostanziano in attività essenzialmente

manutentive.

E al riguardo la Corte esprime alcuni suggerimenti per la gestione dei contratti medesimi.

~~~~~

Deve dirsi che la stessa Corte in altra parte della relazione, dedicando ulteriore spazio agli stessi contratti aperti, dà atto che nel 1992 sono stati operati dall'Amministrazione i necessari correttivi tra i quali l'inserimento di prezzi di fornitura debitamente approvati dalla Direzione Generale competente, prevedendo, solo in casi eccezionali, il sistema della fatturazione a seguito di preventivo.

La materia peraltro ha formato oggetto di specifiche direttive emanate dall'Amministrazione, volte soprattutto ad evitare che in qualche modo tali contratti possano essere caratterizzati da una certa indeterminatezza.

### C. PARTE SPECIALE (L'AREA TECNICO INDUSTRIALE E IL PERSONALE)

(1) L'AREA TECNICO INDUSTRIALE (pagg. 257-260).

La Corte si sofferma in modo particolare sull'attività dell'area tecnico industriale che interessa l'Esercito e la Marina, giacchè gli interventi di manutenzione di 4° livello dei mezzi dell'Aeronautica Militare vengono effettuati dall'industria privata.

L'Alto Consesso - dopo aver dato atto all'Amministrazione dei notevoli approfonditi studi ed analisi tecnico-industriali posti in essere, nonchè dei vari progetti di riforma che si sono succeduti per conferire una diversa impronta al settore in termini di economicità, efficienza ed efficacia, ai fini di una sana gestione finanziaria - si sofferma sull'esito di particolari indagini svolte a seguito di un referto reso dalla stessa Corte attraverso un esame in loco di tre stabilimenti assunti a campione.

~~~~~

In effetti l'analisi della Corte dei conti sulla scarsa competitività di tali organismi rispetto alle analoghe strutture private, pone in evidenza come il costo di ogni singolo prodotto sia di gran lunga superiore

rispetto al prezzo di un medesimo prodotto spuntabile presso l'industria privata. Le cause sono note e nè sembra possa sempre porsi a giustificazione il fatto che la esistenza degli stabilimenti risponda a precise esigenze di ordine militare, anche al di là dei loro costi di esercizio.

Per quanto riguarda in particolare lo stabilimento Produzione Cordami di Castellammare di Stabia della Marina Militare che la Corte ha assunto a campione ai fini delle proprie indagini, è da dire che in passato era stata assunta un'iniziativa per la sua soppressione, e che, a seguito di ulteriori interventi, ne è stata potenziata la struttura, dotandolo di macchinari all'avanguardia che consentono produzioni di tutto rispetto: se i prezzi non sono competitivi in termini di costi è solo a causa dell'esuberanza del personale in forza all'organismo.

Deve osservarsi invero (ed è quanto non viene posto in evidenza dal referto della Corte dei conti) che gli stessi stabilimenti di lavoro operano come stazioni appaltanti degli organi centrali, garantendo l'esecuzione contrattuale, sia in termini amministrativi, che in termini tecnici, ed assicurando funzioni tecniche, quali l'attività di collaudo e di introduzione di materiali che l'Amministrazione centrale non può in alcun modo svolgere: ed è questo quanto potrebbe giustificare l'utilizzazione di personale operaio (che a volte potrebbe apparire esuberante) in funzioni impiegate.

Cionondimeno verrà posta ogni cura, soprattutto attraverso lo strumento del servizio del controllo interno, di cui al recente decreto legge 14 Settembre 1993, n. 359, affinché l'attività di tale area risulti improntata a regole di efficienza amministrativa adottando soluzioni idonee (accorporamenti, scioglimenti etc), laddove ne emerga la necessità.

(2) LE PROBLEMATICHE DI STATO GIURIDICO E DI TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE MILITARE (pagg. 260-266).

La Corte offre un'indagine particolareggiata sul complesso delle disposizioni di legge che disciplinano lo stato giuridico e il trattamento economico del personale militare.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si tratta di un'elencazione soprattutto informativa sui contenuti delle disposizioni medesime e sulle carenze, talvolta anche di natura normativa, che caratterizzano il settore.

A tal riguardo si sofferma sugli effetti del provvedimento che ha sospeso non solo gli incrementi periodici stipendiali, ma anche l'attribuzione del trattamento economico del grado superiore, denominato con il "nomen juris" di "omogeneizzazione" e "parziale omogeneizzazione".

Si sofferma ancora sullo stato degli organici degli ufficiali che, presentano eccedenza rispetto agli organici, nei gradi di Generale e Ten.Colonnello ed equiparati; mentre sussistono deficienze nei gradi iniziali della gerarchia militare.

Evidenzia ancora la mancata emanazione di un Decreto Ministeriale di applicazione degli artt. 25 e 26 della legge 1137/55, riguardante le procedure ed i punteggi per le promozioni a scelta degli ufficiali delle Forze Armate, così come indicato dall'articolo 45 della legge 224/86, a fronte del quale la Corte sottolinea l'emissione di un avviso al Ministero della Difesa, (formalizzato a norma di legge), con il quale ne è stata chiesta la puntuale applicazione.

Parimenti evidenzia la mancata emanazione del regolamento sulle licenze voluto dall'art. 10 - comma 5 - della legge n. 231/90.

Ancora, per quanto attiene al trattamento economico del personale militare in servizio all'estero, l'Organo di controllo sottolinea la disparità di trattamento tra il personale destinato alla NATO, di cui una parte fruisce del trattamento economico dovuto ai diplomatici, in quanto in servizio presso la Rappresentanza Italiana presso il Consiglio Atlantico e altra parte, per essere in servizio presso le strutture militari organizzative della stessa NATO, fruisce di un trattamento economico di gran lunga inferiore, previsto dalla legge 642/61.

~~~~~

L'Amministrazione porrà ogni cura acchè quanto dedotto dalla Corte dei Conti venga sanato attraverso gli opportuni provvedimenti e al riguardo deve farsi presente che è già in avanzato stato di definizione il regolamento per l'applicazione degli art. 25 e 26 della

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge di avanzamento degli Ufficiali, giacchè questo provvedimento versa ora nella cosiddetta fase integrativa dell'efficacia, per essere stato trasmesso in data 2 novembre 1993 al Ministero di Grazia e Giustizia per l'inoltro alla Corte dei Conti e la successiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Parimenti la bozza di regolamento per le licenze al personale militare è stata licenziata dagli Stati Maggiori e da ultimo dallo Stato Maggiore Difesa per il successivo iter che dovrà sostanzarsi in un Decreto del Presidente della Repubblica che, a sua volta, postula il provvedimento complesso che gli è proprio.

Per quanto riguarda poi il trattamento economico non può non evidenziarsi come i provvedimenti limitativi, emanati ai fini della contrazione della spesa pubblica, abbiano stravolto il sistema stipendiale militare che, proprio attraverso altri strumenti normativi di poco precedenti, ne avevano modificato i ritmi ed i meccanismi, privilegiando il principio dell'anzianità (che di per sè produce un incremento della retribuzione), rispetto ad altre forme di progressione economica connesse con l'avanzamento nei gradi.

Riguardo poi all'esubero della consistenza degli Ufficiali rispetto agli organici di legge nulla è da obiettare su quanto evidenziato dalla Corte dei conti, anche se va indicato che la stessa Corte, per ciò che concerne la consistenza nei gradi della dirigenza militare, riconosce che essi sono contenuti nell'ambito dei numeri massimi fissati dalla legge 804/73 e successive modificazioni; la linea di tendenza, sempre secondo quanto rilevato dalla medesima Corte dei conti, è per un ulteriore contenimento di dette eccedenze in ragione degli esodi che talune leggi hanno agevolato.

In effetti la situazione organica, riportata dalla Corte dei conti, è tratta dalle specifiche tabelle previste dalla legge 12.11.1955, n. 1137, e successive modificazioni.

Sicchè l'assunzione di tali dati, quale riferimento ai fini del confronto, potrebbe indurre a valutazioni fuorvianti che è necessario chiarire allo scopo di evitare errate interpretazioni della effettiva situazione dei ruoli delle Forze Armate.

Infatti i meccanismi della predetta legge e successive

modificazioni (L.574/80, 224/86 e 404/90), accanto alle dotazioni organiche, suddivise per ciascun grado, prevedono, per un fenomeno insito nello stesso sistema di avanzamento (a promozioni fisse anzichè a vacanza organica) la creazione di posizioni soprannumerarie, che non è possibile definire a priori, perchè condizionate dalle vicende peculiari che interessano, momento per momento, ciascun ruolo e che, come detto, sono insite nel meccanismo previsto dalle leggi sull'avanzamento.

Dette posizioni soprannumerarie, lungi dal rappresentare entità di personale non utilizzabile dalle Forze Armate, costituiscono, invece, il necessario complemento alle dotazioni organiche previste dalla legge per fronteggiare le molteplici e non programmabili esigenze delle Forze Armate in ambito nazionale ed internazionale.

Sostanzialmente, le Forze Armate, per le proprie necessità, fanno affidamento su tutto il personale in servizio, sia quello corrispondente alle dotazioni organiche, sia quello collocato, per esigenze dei meccanismi di avanzamento, in posizione soprannumeraria.

In relazione a tale fatto, il legislatore, con la già richiamata legge 10.12.1973, n. 804, ha inteso porre un limite all'entità dei soprannumeri, con specifico riferimento ai gradi dirigenziali, introducendo per ciascun grado e F.A. specifici contingenti massimi di personale (numeri chiusi).

In definitiva, il riferimento, per valutare eventuali eccedenze ai fabbisogni, deve essere rappresentato:  
- per i gradi dirigenziali, dai suddetti numeri chiusi;  
- per gli altri gradi, dal complesso dell'organico di legge e delle posizioni soprannumerarie statisticamente rivelabili.

In relazione alle predette valutazioni, sono state predisposte le tabelle allegate al presente appunto che tengono conto della reale situazione dei ruoli.

Per quanto riguarda poi i sottufficiali le specifiche osservazioni della Corte dei conti, nel sottolineare la situazione deficitaria dei ruoli rispetto agli organici di legge, sembrano postulare l'effettuazione di reclutamenti massicci, finalizzati a riempire rapidamente tali organici.

Una ipotesi siffatta, decisamente suggestiva per chi voglia risolvere in tempi ristretti i problemi di carenza del personale, è da respingere decisamente anche in presenza di abbondanti richieste di arruolamento.

Lo sviluppo di carriera del personale militare, all'interno di ciascun ruolo, è regolato infatti da meccanismi formativi e selettivi estremamente delicati che richiedono una certa stabilità nei processi di alimentazione.

A tali fini vengono predisposte normalmente specifiche programmazioni decennali che, sulla base dei livelli massimi da raggiungere e dell'entità delle perdite prevedibili, definiscono aliquote ottimali di alimentazione da cui è necessario non discostarsi.

Oscillazioni sensibili in tali settori avrebbero gravi ripercussioni nello sviluppo dei ruoli e nella gestione del personale interessato.

Pertanto, qualsiasi immissione in deroga ai suddetti criteri comporterebbe:

- cicli formativi presso le scuole, sbilanciati da incrementi e decrementi di allievi non programmati, né programmabili;
- penalizzazione del sistema di avanzamento, il cui sviluppo risulterebbe ostacolato dal flusso anomalo di personale;
- possibilità di massicci svuotamenti dei ruoli, conseguenti a tali immissioni, ai quali si dovrebbe far fronte con altrettanti reclutamenti straordinari.

In sostanza i ruoli dei sottufficiali, come quelli di tutto il personale militare, non vanno riempiti, ma alimentati con la giusta regolarità, puntando al graduale conseguimento del pieno organico che nel caso specifico sarà conseguito entro tre anni.

Per quanto riguarda ancora la disparità di trattamento economico del personale militare in servizio presso la NATO è da rappresentare che tale disparità è dovuta dal fatto che, a suo tempo, gli Organi di giustizia amministrativa (con giurisprudenza costante) hanno riconosciuto (come dovuto) il trattamento economico diplomatico al personale militare in servizio presso la RICA (che è retta da un Ambasciatore) con la conseguente attribuzione del trattamento corrisposto al personale degli Uffici degli Addetti militari in base alla legge

n. 838/73.

Tutto il rimanente personale fruisce della legge n. 642/61 con uguale trattamento fiscale riguardo all'IRPEF.

La disparità di trattamento fiscale cui fa cenno la Corte e del quale è destinatario il personale in servizio presso l'IMS, rispetto a quello in servizio presso ITALSTAFF (che parimenti usufruisce della legge n. 642/61) non riguarda l'IRPEF, bensì altri benefici di ordine fiscale che si sostanziano nell'esenzione dall'IVA per gli acquisti che il personale stesso effettua (esenzione di cui non fruisce quello in servizio all'IMS); ciò è dovuto al diverso status internazionale al quale è assoggettato quest'ultimo personale.

(3) LE PROBLEMATICHE DEL PERSONALE CIVILE (pagg.266-269)

L'argomento di maggior rilievo che la Corte dei Conti - dopo aver evidenziato che alla data del 31.12.1992 la consistenza del personale impiegatizio risultava pari a 16.394 unità a fronte 24.565 unità previste dall'organico e quella ex operaio risultava pari a 38.711 a fronte di 47.197 unità pure previste dall'organico, con una carenza rispettivamente di 8.171 e di 8.486 unità - fa rilevare, riguarda lo stato giuridico di tale personale civile addetto alla Difesa che mal si attaglia a quello che deve essere proprio del personale impiegato in strutture militari con utilizzo nell'intero arco della giornata e in frequenti missioni fuori sede.

Di qui una serie di inconvenienti tra i quali emerge l'utilizzazione di personale militare in compiti amministrativo-contabili, disimpegnati in ambito ministeriale da personale militare anche di grado elevato.

Soggiunge l'alto Consesso che una siffatta situazione di impiego meriterebbe di essere analizzata ed approfondita per realizzare conformi standards nazionali adeguandoli a quelli adottati dagli USA, Regno Unito, Germania e Francia.

~~~~~

Per quanto si riferisce alla situazione organica, è da precisare che il Nuovo Modello di difesa punta ad un

riassetto del personale civile con dotazioni organiche di 43.000 unità.

Pertanto nel prossimo decennio dovrebbe aversi un graduale smaltimento delle eccedenze attraverso una oculata immissione nei ruoli in misura sensibilmente inferiore alle prevedibili fuoriuscite.

~~~~~

Non a torto poi la Corte dei conti auspica la modifica dello stato giuridico del personale civile addetto alla Difesa, evidenziando che questo mal si attaglia a quello che avrebbe dovuto essere proprio del personale civile quando impiegato nelle strutture militari: in effetti questo è uno dei motivi che oggi induce ad utilizzare, per quanto possibile, il personale militare nell'area Centrale in funzioni amministrative anche di grado elevato.

Infatti, al momento, proprio per quel che rivela la Corte dei conti, l'impiego dei militari in compiti amministrativi è fondamentale, in quanto l'esigenza di disporre di personale con un adeguato bagaglio di conoscenze tecnico-operative è preminente, giacchè il supporto da fornire al personale preposto a compiti di comando non può non prescindere da quadri qualificati, con anni di preparazione di base anche a contenuto militare, da completare con essenziali esperienze pratiche nei reparti operativi e negli enti logistici ad essi asserviti.

L'utilizzo di personale militare in compiti amministrativo contabili, lungi dal costituire una misura eccezionale per fronteggiare carenze di personale civile, rientra in una ben precisa esigenza delle Forze Armate.

La problematica infatti si ripropone periodicamente e risale ai primi anni della costituzione dell'Esercito Italiano.

Senza considerare ancora che tali compiti non devono intendersi come vere attività di guarnigione di tipo burocratico tradizionale, ma attività logistiche di supporto che devono svolgersi anche in fase operativa, durante i campi, le manovre ed i rischieramenti in pace ed in guerra ed, in ogni caso, anche quando vengono svolte in guarnigione, necessitano di garanzie di continuità che postulano per il personale operatore lo

status militare, da cui discende la necessaria disponibilità senza limite di tempo quando la situazione lo richieda.

In relazione alle suddette finalità, nell'ambito delle F.A. esistono da sempre corpi militari, espressamente specializzati ed addestrati nel settore, efficacemente rispondenti sul piano operativo per poter, senza preavviso, essere mobilitati e rischierati in funzione delle esigenze della Difesa; ciò è stato ampiamente dimostrato negli ultimi recenti eventi internazionali e nazionali (crisi del Golfo, Somalia, Mozambico, Vespri Siciliani).

Quanto precede motiva l'assoluta necessità della presenza del personale militare nel settore tecnico-amministrativo, pena la stessa operatività delle FF.AA., non escludendo, comunque, che, in alcuni settori meno condizionati la prontezza operativa, possa continuare ad operare personale civile.

Infine circa la problematica relativa alla gestione del personale civile della Difesa (due Direzioni Generali dedicate al settore), è da precisare che il Nuovo Modello di difesa prevede espressamente la fusione di tali organismi.

(4) LA MAGISTRATURA MILITARE (Pag.269).

Per quanto attiene alla Magistratura Militare, la Corte si limita ad informare che il Consiglio Superiore della stessa Magistratura Militare, su sua designazione, ha costituito una Commissione per la revisione del Codice penale militare di pace e per la formulazione di proposte, in ordine ai problemi conseguenti alla ammissione di donne nella Magistratura Militare ed al conferimento dei gradi militari ai magistrati medesimi.

~~~~

Non si può al riguardo che prenderne atto.

(5) LA GESTIONE DELLE CONTABILITA' SPECIALI (pagg.269-270)

La Corte dei Conti accenna al sistema delle contabilità speciali e alle problematiche relative al riporto al nuovo esercizio delle spese non potute soddisfare

nell'esercizio precedente, evidenziando, al riguardo, l'assunto del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato - secondo cui tale riporto verrebbe sostanzialmente a ledere il principio della annualità del bilancio ed ancor più il carattere vincolante delle autorizzazioni di bilancio.

Il problema verte soprattutto sul valore giuridico delle "assegnazioni" di fondi per capitolo e sul riporto al nuovo esercizio delle spese non potute soddisfare nell'esercizio precedente. In effetti l'art. 264 del RAU, dando attuazione agli artt. 15 e 16 del R.D. 2.2.28 n. 263, prevede che le spese non potute soddisfare nello esercizio precedente possano essere riportate nell'esercizio successivo, sol che si rende ancora necessario chiarire se tali spese debbano considerarsi quali meri impegni di spesa da pagare poi sull'esercizio successivo o come somme immediatamente pagabili con fondi a tal fine reperiti "aliunde" (fondo scorta, disponibilità di cassa etc.) e solo da rendicontare in detto esercizio successivo.

La questione sta formando oggetto di approfondimenti e al riguardo, risulta che la stessa Corte dei Conti abbia in corso iniziative per pervenire ad una definizione da parte della Sezione di controllo, interpretativa della legislazione soprarichiamata: per parte sua anche la Difesa ha avviato un'iniziativa a carattere legislativo volta a far chiarezza sulla materia "de qua".

Cionondimeno, a maggior tutela, la legge di bilancio prevede annualmente l'emissione di un decreto interministeriale Difesa-Tesoro, volto a censire i capitoli di spesa per i quali è operabile detto riporto al nuovo esercizio che - giova rammentarlo - a seguito delle azioni inibitorie poste in essere dall'Amministrazione - tende di anno in anno ad affievolirsi.

(6) LE GESTIONI FUORI BILANCIO (pag. 270).

La Corte dei conti dedica un particolare spazio alla problematica degli oneri che indirettamente l'Amministrazione sostiene per le attività gestite fuori bilancio e al riguardo annuncia di aver in corso un'apposita istruttoria per conoscerne l'entità.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In effetti la problematica delle gestioni fuori bilancio è in via di esaurimento, (il termine per la loro soppressione è stato prorogato al 31/12/93) in quanto è ormai prossima la definizione del provvedimento legislativo con il quale, adottando un nuovo modello di gestione, esse verranno soppresse, ma solo come fatto meramente contabile, giacchè per il resto le attività persisteranno.

Anzi deve aggiungersi che il provvedimento di che trattasi esalterà il principio dell'assunzione delle spese per il loro supporto a carico dell'Amministrazione, così come del resto è già previsto nel contesto del comparto pubblico dall'art.15 del DPR 17.1.1990 n.44.

Peraltro, non può sfuggire che le attività oggi gestite fuori bilancio, non si limitano (come potrebbe o si vorrebbe far apparire) solo alla protezione sociale del personale militare e dei loro familiari; esse infatti si indirizzano soprattutto al supporto individuale della comunità dei militari, mediante l'apprestamento di strutture e mezzi (Circoli, Sale convegno, Spacci per l'acquisto di generi indispensabili).

Nè la relativa attività gestoria ha potuto mai essere effettuata a bilancio se non aggravando (attraverso il movimento contabile di entrata e di uscita che ne sarebbe derivato), la gestione del bilancio stesso, già per altro verso appesantita dalle innumerevoli fattispecie di materiali che, per i fini istituzionali, è chiamata ad approvvigionare, conservare e distribuire.

L'Amministrazione fornirà ogni collaborazione all'Organo di controllo offrendo tutte le informazioni necessarie per le indagini che il medesimo ha ora in atto, al fine di conoscere gli oneri indiretti che la stessa Amministrazione al riguardo sostiene.

Per quanto riguarda ancora la esemplificazione che la Corte dei conti ha fatto, citando come espressione di cattiva gestione finanziaria la Sala Convegno del Distaccamento dell'A.M. di Dobbiaco (nella cui contabilità è risultata una entrata di £ 53.117.800 a fronte di una spesa di £ 534.423.000 per prestazioni di servizi bar/tavola), è da far presente che dalle prime informazioni assunte è emerso che la stessa gestione è risultata destinataria di sovvenzioni per importi pari a £ 577.627.600 attraverso più ordinativi diretti.

---

**XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Comunque è stato al riguardo interessato lo Stato Maggiore di Forza Armata.

(7) **IL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLA SPESA PERIFERICA** (pagg 271-272)

La Corte accenna anche ai risultati della propria azione di controllo nell'esame dei rendiconti relativi alla gestione periferica della spesa militare, evidenziando i rilievi mossi al riguardo.

~~~~~

In effetti l'Organo di controllo, lungi da esprimere censure sull'attività gestorie, si limita soprattutto ad indicare i fatti di errata imputazione di spese a bilancio che sono per lo più dovuti alla circostanza che taluni capitoli presentano una certa identità nell'oggetto di spesa.

Le situazioni, peraltro, sono state sanate dall'Amministrazione.

**D. ASPETTI PARTICOLARI EMERSI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO**  
**(Pagg. 272-274)**

(1) **LE DELIBERAZIONI DELLA SEZIONE DI CONTROLLO RIGUARDANTI IL SETTORE DELLA DIFESA.**

La Corte dei conti dà informazione delle pronunzie emesse dalla Sezione di Controllo in relazione all'attività sindacatoria che l'Alto Consesso svolge in sede sia di controllo preventivo che di controllo successivo.

Tali deliberazioni che assumono il "valore soggettivo e oggettivo del giudicato" hanno riguardato:

- a. la questione della valutazione ai fini della progressione stipendiale degli anni di studio universitario in favore degli ufficiali delle FF.AA. che la Corte ha statuito debba ritenersi pure sospesa alla pari delle altre anzianità;
- b. la problematica relativa ai limiti di applicabilità di un giudicato circa le decorrenze giuridiche ed economiche attribuite ad Ufficiali nelle promozioni a

---

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- Tenenti Colonnelli, riferiti ad un periodo di validità (1981-1983) che l'Alto Consesso ha definito in senso limitativo;
- c. l'ammissibilità del cumulo degli interessi legali e della rivalutazione monetaria disposto dall'Amministrazione in favore di ex militari, già titolari di pensione privilegiata di 1<sup>a</sup> categoria e di assegno di superinvalidità;
- d. la questione della disponibilità di posti per le assunzioni senza concorso di ex militari volontari congedati senza demerito al termine della ferma o rafferma che la Corte ha definito in senso negativo confermandone l'indisponibilità per l'intervenuta modifica del quadro normativo;
- e. la questione della differenziazione tra lavori a cottimo ed a misura ai fini della definizione del prezzo nei contratti di appalto;
- f. l'applicazione dei principi che disciplinano la revisione prezzi anche all'appalto per la costruzione di cose mobili con la conseguenza (anche in tale fattispecie) della non cumulabilità tra revisione prezzi e anticipazioni.

Le deliberazioni della Corte, assumendo - come si è già accennato - il significato della "cosa giudicata" e facendo stato per le analoghe fattispecie, sono vincolanti per l'Amministrazione. Conseguentemente gli interventi della Corte concorrono a conferire certezza all'esercizio dell'azione amministrativa.

#### E. CONCLUSIONI (pag.274)

La Corte per la prima volta perviene a delle conclusioni evidenziando che le cause generatrici delle disfunzioni gestorie sono di duplice natura; cioè esogene, le quali, come tali, richiedono l'intervento delle autorità di Governo e in qualche caso del Parlamento, ed endogene.

Si sofferma sulle misure da adottare così di seguito sintetizzate:

- necessità di emanare una legislazione organica in contrapposizione all'attuale tendenza "alle leggine" per creare uno status della dirigenza e delle carriere

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- militari da ragguagliare alle situazioni esistenti all'estero (USA, Germania, Regno Unito e Francia);
- elaborazione di una politica militare di ricerca ed industriale nel settore dei mezzi da fornire alla Difesa;
  - revisione dello status del personale civile e dei suoi organici, oramai eccedentari, in guisa da offrire all'area operativa un supporto amministrativo di efficacia e di efficienza pari a quello riscontrabile nei Paesi Alleati;
  - rivitalizzazione delle funzioni di coordinamento del Segretario Generale da estendere, quale sovraordinazione, alle singole Direzioni Generali ed agli Uffici Centrali al fine di imprimere all'azione amministrativa un sostanziale impulso di tempestività, armonia, economicità, efficienza ed efficacia;
  - rimodulazione delle Direzioni Generali per aree omogenee con la istituzione anche di Dipartimenti;
  - riconsiderazione della funzione di unitarietà di comando assegnata al Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Conclude con l'affermare che l'attuazione delle riforme proposte potrebbe condurre a realizzare economie pari al 10%, cioè circa 2.700 miliardi che potrebbero essere riutilizzati nell'area dell'ammodernamento e del rinnovamento.

\*\*\*\*\*

La soluzione delle problematiche che, in via conclusiva, la Corte indica, non esaurendosi solo nella rimodulazione della struttura del Dicastero e riguardando anche comparti (quali quello del personale e dell'attività contrattuale), laddove le disfunzioni sono comuni a tutto il settore pubblico, postulano l'emanazione di provvedimenti legislativi.

Indubbiamente l'ipotesi di "economie" che potrebbero derivare al bilancio militare dall'attuazione delle riforme che l'Alto Consesso propone e che si sostanzierebbero in 2730 mld. annui, è veramente suggestiva.

Ma, a ben vedere, le componenti di tali economie, che la

Corte dei Conti espone in un prospetto riassuntivo di sintesi senza offrire ulteriori elementi di investigazione vanno tutte verificate su di un piano di concreta fattività, giacchè non può assumersi a dogma amministrativo il fatto che, attraverso il miglioramento delle procedure di approvvigionamento (e tra queste il minor ricorso alla trattativa privata) possano necessariamente realizzarsi maggiori economie.

Così come non sembra possa costituire fonte di economie l'eliminazione delle gestioni fuori bilancio, quando ai più è noto che queste attività sono riconducibili non solo alla protezione sociale del personale alle armi, ma anche al supporto allo stesso consorzio militare, per garantire ai suoi componenti i generi di prima necessità e idonee infrastrutture per il tempo libero; così come è pure noto che se tali attività sono gestite fuori bilancio, le stesse lo sono esclusivamente per le ragioni cui si è fatto cenno al precedente punto C. (6 - pag.21).

Ciò non di meno si condivide pienamente su di un piano generale la valutazione, sui possibili risultati positivi, in termini di bilancio, che potrebbero derivare dalle razionalizzazioni e semplificazioni organizzative, peraltro già contenute nella proposta di Nuovo Modello di difesa.

- 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 -

Come si può rilevare la relazione si è soffermata sui grandi problemi di fondo della Difesa, ponendo essenzialmente in evidenza temi che investono anche la responsabilità delle Autorità di Governo e che - come detto in premessa - postulano spesso iniziative di ordine legislativo, mirate, in alcuni casi, alla peculiare area delle FF.AA. ed, in molti altri, ad aver valenza per l'intera Pubblica Amministrazione.

Il documento, che è pure rivolto ad esprimere considerazioni sull'attività di gestione, non pone in evidenza gravi carenze - al di là di talune irregolarità che non sembrano assumere comunque grande rilievo sia in relazione all'entità del budget sia alla multiformità e alla tipologia degli atti posti in essere.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2 E/PERS

SITUAZIONE RIFERITA AL 31.12.1992

UFFICIALI A LI K F E R C I T O  
(CON ESCLUSIONE DELL'ARMA DEI CARABINIERI)

GRADO	DATI DI RIFERIMENTO				ESISTENZA	DIFFERENZA (c)	
	NUMERO CHIUSO	ORGANICO DI LEGGE	POSIZIONI SOPLIANNUME RARME (a)	TOTALE		UFFICIALI PRESENTI AL 31.12.1992	ECCEDENZE
Gen. Corpo d'Armata	31	---	---	31	30 + 5 (b)	---	1
Gen. Divisione	69	---	---	69	60 + 8 (b)	---	9
Gen. Brigata	192	---	---	192	178 + 21(b)	---	14
Colonnello	1287	---	---	1287	1141+ 21(b)	---	146
Ten. Colonnello	---	3163	111	3274	3341	67 (d)	---
Maggiore	---	1962	51	2013	1279	---	734
Capitano	---	5136	47	5183	2827	---	2356
Tenente e S.Tenente	---	4388	20	4408	3119	---	1289
Cap. Ten. e S.Ten. Medico	---	569	---	569	480	---	89
<b>TOTALI UFFICIALI</b>	1579	15218	229	17026	12455 + 55	67	4638
<b>SOTTUFFICIALI</b>	---	27700	---	27700	26110	---	1590
<b>TOTALI</b>	1579	42918	229	44726	38565 + 55	67	6228

NOTE: (a) Ufficiali in posizione soprannumeraria ai sensi dell'art. 192 della legge 1137/55;

(b) Ufficiali in eccedenza al numero chiuso ai sensi degli art.:

- 35 della legge 224/86 (Ufficiali promossi a seguito di ricorso);

- 2 del D.P.C.M. n. 7/80 (S.I.S.M.I.);

(c) Per il calcolo della differenza relativamente ai gradi dirigenziali, non si è tenuto conto delle eccedenze al numero chiuso riportate nella colonna "ESISTENZA".

(d) Eccedenze verificatesi per effetto dell'art. 24, comma 2 legge 511/90 (promozione a T.C. dei Magg. con 4 anni di grado a prescindere dalle vacanze organiche nel grado di T.C.).

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE RIFERITA AL 31.12.1992

UFFICIALI MARIINA

(CON ESCLUSIONE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO)

2°E/PERS

GRADO	DATI DI RIFERIMENTO				ESISTENZA	DIFFERENZA (c)	
	NUMERO CHIUSO	ORGANICO DI LEGGE	POSIZIONI SOPRANNUMERARIE (a)	TOTALE		UFFICIALI PRESENTI AL 31.12.1992	ECCEDENZE
Ammiraglio di Squadra	16	---	---	16	12 + 1 (b)	---	4
Ammiraglio di Divisione	35	---	---	35	29	---	6
Contrammiraglio	43	---	---	43	36 + 1 (b)	---	7
Capitano di Vascello	441	---	---	441	388	---	53
Capitano di Fregata	---	592	40	632	727	95 (d)	---
Capitano di Corvetta	---	481	14	495	484	---	11
Tenente di Vascello	---	1314	13	1327	989	---	338
Sott.te di Vasc. e Guardiam.	---	880	2	882	943	61 (e)	---
Ten.Vasc. e Sott.te Vasc.(me)	---	97	---	97	97	---	---
<b>TOTALI UFFICIALI</b>	535	3364	69	3968	3705 + 2	156	419
<b>SOTTUFFICIALI</b>	---	15300	---	15300	14620	---	680
<b>TOTALI</b>	535	18664	69	19268	18325 + 2	156	1099

NOTE: (a) Ufficiali in posizione soprannumeraria ai sensi dell'art. 192 della legge 1137/55 e dell'art. 2 del D.P.C.M. n. 7/80 (S.I.S.M.I.);

(b) Ufficiale promosso a seguito di ricorso, in eccedenza al numero chiuso ai sensi dell'art. 35 della legge 224/86;

(c) Per il calcolo della differenza relativamente ai gradi dirigenziali, non si è tenuto conto delle eccedenze al numero chiuso riportate nella colonna "ESISTENZA".

(d) Eccedenze verificatesi per effetto dell'art. 24, comma 2 legge 574/80 (promozione a C.F. dei C.C. con 4 anni di grado a prescindere dalle vacanze organiche nel grado di C.F.);

(e) Eccedenze verificatesi per effetto dell'art. 38, comma 2 legge 224/86 (consente l'immissione in ruolo dei SS. TT. VV. e GG. HH. considerando utili, a tal fine, anche le vacanze organiche nel grado di T.V.).

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE RIFERITA AL 31.12.1992

UFFICIALI AERONAUTICA

2°E/PERS

GRADO	DATI DI RIFERIMENTO				ESISTENZA UFFICIALI PRESENTI AL 31.12.1992	DIFFERENZA (c)	
	NUMERO CHIUSO	ORGANICO DI LEGGE	POSIZIONI SOPRANNU- MERE (a)	TOTALE		ECCEDENZE	DEFICIENZE
Gen. S.A. e Gen. Isp.	14	---	---	14	14	---	---
Gen. D.A. e Ten. Gen.	30	---	---	30	24 + 1 (b)	---	6
Gen. B.A. e Magg. Gen.	65	---	---	65	47 + 3 (b)	---	18
Colonnello	558	---	---	558	497 + 6 (b)	---	61
Ten. Colonnello	---	914	142	1056	1525	469 (d)	---
Maggiore	---	617	26	643	434	---	209
Capitano	---	2941	11	2952	1266	---	1686
Tenente e S.Tenente	---	2216	7	2223	1753	---	470
Capitano e Tenente Medico	---	137	---	137	120	---	17
<b>TOTALI UFFICIALI</b>	667	6825	186	7678	5680 + 10	469	2467
<b>SOTTUFFICIALI</b>	---	34334	---	34334	32201	---	2133
<b>TOTALI</b>	667	41159	186	42012	37881 + 10	469	4600

NOTE: (a) Ufficiali in posizione soprannumeraria ai sensi dell'art. 192 della legge 1137/55.

(b) Ufficiali in eccedenza al numero chiuso ai sensi degli art.:

- 35 della legge 224/86 (ufficiali promossi a seguito di ricorso);

- 2 del D.P.C.M. n. 7/80 (S.I.S.M.I.);

(c) Per il calcolo della differenza relativamente ai gradi dirigenziali, non si è tenuto conto delle eccedenze al numero chiuso riportate nella colonna "ESISTENZA".

(d) Eccedenze verificate per effetto dell'art. 24, comma 2 legge 574/80 (promozione a T.C. dei Magg. con 4 anni di grado a prescindere dalle vacanze organiche nel grado di T.C.).

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE RIFERITA AL 31.12.1992

## UFFICIALI DELLA FAMMA DEI CARABINIERI

2°E/PERS

GRADO	DATI DI RIFERIMENTO				ESISTENZA	DIFFERENZA (c)	
	NUMERO CHIUSO	ORGANICO DI LEGGE	POSIZIONI SOPRANNUMERARIE (a)	TOTALE		ECCEDENZE	DEFICIENZE
Generale di Corpo d'Armata	--	---	---	---	---	---	---
Generale di Divisione	11	---	---	11	11 + 3 (b)	---	---
Generale di Brigata	31	---	---	31	31 + 4 (b)	---	---
Colonnello	140	---	---	140	110 + 3 (b)	---	30
Ten. Colonnello	---	358	2	360	370	10 (d)	---
Maggiore	---	243	1	244	217	---	27
Capitano	---	1233	5	1238	768	---	470
Tenente e S. Tenente	---	832	---	832	498	---	334
<b>TOTALI UFFICIALI</b>	182	2666	8	2856	2005 + 10	10	861
<b>SOTTUFFICIALI</b>	---	27050	---	27050	25766	---	1284
<b>TOTALI</b>	182	29716	8	29906	27771 + 10	10	2145

NOTE: (a) Ufficiali in posizione soprannumeraria ai sensi dell'art. 192 della legge 1137/55;

(b) Ufficiali in eccedenza al numero chiuso ai sensi degli art.:

- 35 della legge 224/86 (ufficiali promossi a seguito di ricorso);

- 2 del D.P.C.M. n. 7/80 (S.I.S.M.I.);

(c) Per il calcolo della differenza relativamente ai gradi dirigenziali, non si è tenuto conto delle eccedenze al numero chiuso riportate nella colonna "ESISTENZA".

(d) Eccedenze verificatesi per effetto dell'art. 24, comma 2 legge 574/80 (promozione a T.C. dei Magg. con 4 anni di grado a prescindere dalle vacanze organiche nel grado di T.C.).



**MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE**



La Corte dei Conti ha sottolineato il mancato raggiungimento degli obiettivi occupazionali produttivi e di riequilibrio territoriale ed ambientale fissati dall'aggiornamento del Piano Agricolo Nazionale del 13 ottobre 1989. Tale affermazione è suffragata dal riferimento ai dati relativi all'occupazione, alle differenze economiche territoriali fra Nord e Sud, al livello delle importazioni che superano quantitativamente le esportazioni ed altro.

Al riguardo, facendo opportuno riferimento alle variazioni intervenute tra i due censimenti dell'agricoltura 1982 e 1990, si rendono necessarie alcune osservazioni.

a) L'agricoltura italiana produce circa il 20% dell'intero valore dell'agricoltura comunitaria ed in alcuni comparti quali l'ortofrutticolo, il vitivinicolo, l'oleicolo e quello delle oleaginose la presenza italiana in Europa è di grande rilievo.

La partecipazione italiana alla formazione del prodotto agricolo comunitario negli anni ottanta ha subito una flessione percentuale di circa lo 0,4%, inferiore però ad esempio, a quella di Paesi ad "immagine forte" come la Germania che fra il triennio 1983/85 e il triennio 1987/89 è passata dal 17,4% al 16,2% della p.l.v. comunitaria.

Anche a livello mondiale il valore della produzione agricola realizzata nel nostro Paese è di assoluto rilievo. Escludendo l'ex Unione Sovietica l'Italia si colloca al 5° posto e nel comparto dell'ortofrutta addirittura al 2° posto.

b) Pur sussistendo, allo stato attuale, un gran numero di aziende, distribuite sul territorio nazionale, la produzione si è andata sempre più concentrando in quel novero di aziende efficienti che rappresentano poco più del 10% della superficie aziendale totale e che producono il 76% della produzione vendibile lorda nazionale

c) La crescita del deficit agroalimentare, negli ultimi anni ha risentito fortemente della politica dei cambi, i cui ultimi eventi hanno dimostrato che la conquista dei mercati esteri non dipende dalle sole possibilità del settore agricolo.

d) Per quanto riguarda l'uso indiscriminato di materiali chimici nei processi di produzione agricola, lamentato dalla Corte dei Conti, si reputa opportuno evidenziare che dal 1987 al 1992 l'impiego di fertilizzanti azotati e potassici è sceso, per entrambe le categorie, di 100.000 tonnellate, con riduzioni rispettivamente del 10% e 15%.

A conferma dell'attuale migliore e più razionale impiego dei mezzi tecnici vanno ascritti i risultati, evidenziati dalla rete nazionale di monitoraggio dei residui di fitofarmaci, ottenuti nell'impiego degli antiparassitari e per la qualità del prodotto.

e) In ordine all'affermata "incapacità dell'Italia di utilizzare i fondi messi a disposizione dalla CEE" per il settore agricolo, va ricordato che in attuazione del Reg. (CEE) 2328/91, in materia di misure strutturali, le Regioni sono state in grado di operare pagamenti per oltre 330 miliardi di lire, a fronte dei 230 miliardi dell'anno precedente.

Nella relazione di cui trattasi la Corte dei Conti ha ripetutamente e sotto diversi aspetti preso in esame l'attività svolta dall'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, ponendo l'accento sulle misure di prevenzione delle sofisticazioni alimentari e sulla repressione delle frodi anche al livello degli aiuti concessi dalla CEE. Pertanto si conviene con l'esigenza di potenziamento dell'Ispettorato Repressione Frodi in relazione alle competenze attribuitegli, evidenziata dalla stessa Corte.

**MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO**



In primo luogo si può riscontrare che in tutti e tre i settori di competenza istituzionale -Turismo, Sport e Spettacolo- la Corte non ha mosso alcuna notazione critica nei confronti della "gestione amministrativa" riservando invece le sue critiche alla "gestione politica", soprattutto in considerazione del fatto che non si è riusciti a proporre un organico disegno di assetto ministeriale prima che le Regioni proponessero l'abrogazione del Ministero stesso.

La relazione della Corte recepisce, infatti, in toto le osservazioni e le preoccupazioni dell'Amministrazione espresse alla Corte in occasione della predisposizione della stessa.

In particolare, per quanto concerne il Turismo, le principali osservazioni della Corte riguardano: l'esiguità dei fondi a disposizione dell'Amministrazione che ha impedito alla stessa di svolgere una adeguata azione di impulso e sostegno al settore, non riuscendo quindi ad esprimere reali contenuti di politica turistica; le difficoltà nella gestione dell'Osservatorio del Turismo a causa dell'attuazione della nuova organizzazione turistica periferica che non consente di determinare con precisione gli organi preposti alla cura delle rilevazioni statistiche dei movimenti turistici locali.

Naturalmente il superamento delle difficoltà sopraevdenziate può avvenire soltanto attraverso un generale processo

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di riforma dell'intero assetto istituzionale del settore (D.L. 2.10.1993 n.394 - riforma legge quadro sul turismo ecc.) sia attraverso la previsione di adeguati stanziamenti nelle leggi finanziarie e di sostegno all'economia.

Purtroppo le previsioni della legge finanziaria 1994, in questo settore, non sono incoraggianti.

Nel settore dello Sport, la Corte ha prospettato l'esigenza di risolvere la questione dei criteri discriminanti tra l'attività sportiva professionistica e quella dilettantistica onde consentire la concreta applicazione della legge 91/81 e superare il contrasto insorto tra l'ENPALS ed il CONI a proposito del trattamento previdenziale degli sportivi professionisti e dei relativi obblighi contributivi.

Per quanto concerne invece i programmi di impiantistica sportiva la Corte ha rilevato come il 1992 sia stato un anno di attesa in considerazione del perdurare delle restrizioni agli investimenti degli Enti Locali, dando comunque atto al Ministero del Turismo di essersi attivato per realizzare soluzioni alternative.

Anche nel settore dello Spettacolo la Corte ha evidenziato la carenza degli interventi normativi per una più razionale azione di politica selettiva di intervento, sostenuta soltanto attraverso l'emanazione di circolari finalizzate ad imprimere una maggiore organicità ai sistemi di intervento.

Per quanto attiene, invece, la evidenziata "possibile concentrazione di sostegni finanziari da parte di diverse Amministrazioni su una stessa manifestazione", tale possibilità risulta fortemente attenuata dal sempre più intenso coordinamento -tramite l'Osservatorio dello Spettacolo- fra tutti i soggetti pubblici competenti alla erogazione di contributi, con i quali si è da tempo instaurato un proficuo scambio di informazioni.

Si precisa, comunque, che non si ritiene da censurare la possibilità di più contributi su una stessa iniziativa, sempre, ovviamente, che l'ammontare complessivo dell'intervento non superi il costo dell'iniziativa medesima. Peraltro, la contribuzione degli Enti locali territoriali, prevista nelle circolari di settore, costituisce condizione necessaria e base per la determinazione di alcuni interventi statali.

Per ciò che concerne l'osservata presenza, nelle Commissioni Consultive di settore, di esponenti delle categorie dei destinatari dei finanziamenti -non vietata comunque dalla vigente normativa- è da considerarsi in fase di esaurimento.

L'Organo di controllo rileva, inoltre, che il maggior ammontare dei residui di nuova formazione è conseguente alla emanazione, in data 16.1.1992, della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla gestione del bilancio dello Stato e degli Enti del settore pubblico allargato per l'anno 1992, e successivo D.L. 11 luglio 1992, n.333.

Le previste restrizioni di spesa sono state superate in parte, infatti -con la deroga successivamente ottenuta- soltanto alla fine dell'esercizio finanziario in esame.

Tale ritardo ha inciso notevolmente sul già complicato meccanismo di sovvenzionamento ad opera di una Amministrazione che è "ordinata per collegi", come ben giustamente ebbe a rilevare lo stesso Organo di controllo in una pregressa identica occasione. La vigente ed ormai inadeguata normativa, infatti, prevede la preventiva obbligatoria acquisizione -ancorchè non vincolante- del parere delle Commissioni Consultive.

La mancata speditezza, pertanto, di processi decisionali e delle relative procedure di erogazione che ne derivano, non consentono una sensibile attenuazione del ricorso alla pratica degli anticipi bancari, circostanza questa sottolineata nella

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

relazione. Un freno comunque a tale situazione è costituito dalla possibilità di erogazione di acconti, prevista nelle normative regolamentari.

Infine, quanto allo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990 n.241, va in primo luogo segnalata l'emanazione del D.P.R. 26.4.1992 n.300, recante "regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 241/90".

Nel corrente esercizio finanziario, inoltre -stante la necessità dell'acquisizione dei necessari prescritti pareri- si è parzialmente completata l'attuazione di quanto nella citata legge previsto, mediante l'emanazione del Decreto n.182 del 26.4.1993, pubblicato sulla G.U. n.132 dell'8.6.1993 (in applicazione degli artt.2 e 4 della legge 241/90).

Al riguardo si fa, altresì, rilevare che l'Amministrazione ha sempre diramato circolari, pubblicate tutte sulle G.U., disciplinanti i criteri e modalità per la concessione di contributi e sovvenzioni a favore di tutti i settori dello spettacolo (art.12 legge 241/90).

Inoltre, sono stati da tempo predisposti i criteri organizzativi per l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione (legge 15/68, sufficientemente adottata).

E' stata emanata, infine, la circolare n.600 del 12.7.1993, disciplinante l'applicazione delle disposizioni in materia di partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi (art.24 legge 241/90).

Per completezza di esposizione si evidenzia, poi, che già da tempo è stata effettuata idonea attività di impulso -anche tramite i Collegi dei Revisori dei Conti e/o sindacali- nei confronti degli Enti vigilati per l'adozione dei provvedimenti previsti dalla legge 241/90.

**MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI**



Residui passivi

La principale causa di formazione dei residui passivi risiede nella carenza di cassa all'inizio dell'anno, rispetto alla massa spendibile.

La prassi, ormai consolidata, di approvare la legge di assestamento del bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio non consente di utilizzare questo strumento per adeguare tempestivamente la dotazione di cassa.

Il blocco degli impegni di spesa, con una tardiva autorizzazione in deroga, ha costituito ulteriore causa di formazione dei residui.

Un altro rallentamento dell'intera azione amministrativa, e più specificatamente della gestione finanziaria, è derivato dai tempi lunghi degli organi di controllo, soprattutto nell'esame dei provvedimenti emessi in applicazione delle norme sulle procedure di spesa di questo Ministero, dettate dalla legge n.145 del 1992. Per risolvere definitivamente le difficoltà riscontrate, il Governo ha deciso di adottare con decreto-legge una norma chiarificatrice (art. 7 decreto-legge n.147 del 20/5/1993, convertito nella legge n.237 del 19.7.1993).

Sui restanti argomenti trattati dalla relazione non si hanno controdeduzioni da formulare.

