

RENDICONTO GENERALE

DELLA

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO

1974

PARTE I

CONTO DEL BILANCIO

VOLUME PRIMO - PARTE SECONDA

**Note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti
sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1974**

INDICE

I N D I C E

PREMESSA	Pag. 3
PARTE I — Osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di « Decisione »	» 5
1 - Eccedenze di spesa	» 7
2 - Accertamento di residui	» 10
3 - Devoluzioni alle Regioni per l'esercizio di funzioni delegate	» 12
PARTE II — Osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di « Relazione »	» 17
<i>Capitolo I</i> — Il bilancio di previsione	» 19
1 - Mancata valutazione preventiva della gestione dei residui	» 19
2 - Residui di stanziamento	» 20
3 - Capitoli « per memoria »	» 20
4 - Bilancio integrato della Pubblica Amministrazione	» 22
5 - Riserva a favore dei territori del Mezzogiorno	» 23
6 - Tardiva pubblicazione della legge di bilancio	» 25
<i>Capitolo II</i> — Legislazione di spesa e mezzi di copertura	» 27
1 - Oneri latenti	» 27
2 - Indebitamento diretto da parte di altri organismi	» 27
3 - Copertura delle nuove o maggiori spese	» 28
4 - Legge n. 64 del 1955	» 29
<i>Capitolo III</i> — Gestione delle entrate	» 30
1 - Controllo della Corte sulla gestione delle entrate	» 30
2 - Scostamenti tra previsioni e accertamenti	» 31
3 - Organizzazione dei servizi tributari	» 32
<i>Capitolo IV</i> — Gestione della spesa	» 33
1 - Tempestività di approntamento del rendiconto	» 33
2 - Classificazione delle spese	» 33
3 - Esposizione in bilancio del debito fluttuante	» 34

<i>Capitolo V</i> — Gestione del patrimonio	<i>Pag.</i> 36
1 - Ritardata presentazione del conto patrimoniale	» 36
2 - Scarsa rappresentatività del conto patrimoniale	» 36
3 - Rappresentazione di beni mobili diversi	» 37
4 - Partecipazione ai fondi di dotazione	» 37
 <i>Capitolo VI</i> — Gestione delle Aziende e Amministrazioni Autonome	 » 38
1 - Disavanzi delle Aziende autonome	» 38
 <i>Capitolo VII</i> — Gestioni fuori bilancio	 » 39
1 - Pubblicazione dei rendiconti	» 39
 <i>Capitolo VIII</i> — Garanzia dei crediti all'esportazione	 » 41
1 - Criteri di esame delle domande	» 41
2 - Crisi finanziaria della gestione assicurativa	» 41
 <i>Capitolo IX</i> — Considerazioni sull'attività dell'Amministrazione dello Stato	 » 43
<i>a) Organizzazione dei Servizi</i>	
1 - Mancato esercizio della delega per la riforma della Pubblica Amministrazione	» 43
2 - Istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali	» 44
3 - Disciplina delle funzioni dirigenziali	» 44
<i>b) Personale</i>	
1 - Trattamento accessorio	» 45
2 - Funzioni dirigenziali	» 46
3 - Reclutamento del personale dello Stato	» 48
4 - Attribuzione di mansioni di livello superiore al personale operaio	» 48
<i>c) Attività contrattuale</i>	
1 - Controlli della Corte dei conti	» 49
2 - Coordinamento della disciplina normativa	» 49
3 - Scelta del contraente	» 50
4 - Approvazione dei contratti	» 51
5 - Esecuzione dei contratti	» 51
6 - Riconoscimento di debito	» 51
<i>d) Beni e servizi strumentali</i>	
1 - Strumentazione elettronica	» 52

P R E M E S S A

P R E M E S S A

Negli esercizi decorsi, in ossequio ad una prassi da tempo consolidatasi, il Ministro del tesoro offriva al Parlamento — in sede di presentazione dell'annuale rendiconto — gli opportuni elementi di informazione in ordine alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti sulle risultanze del rendiconto stesso e sulla gestione amministrativa nel suo complesso.

Per aderire ai voti da più parti formulati e per dare un ulteriore contributo a quel processo di sempre più ampia divulgazione dei fatti che caratterizzano la finanza statale, con il rendiconto dell'esercizio finanziario 1974 viene instaurato un nuovo canale di informazione, attraverso il quale Parlamento, studiosi ed opinione pubblica sono messi in grado di conoscere le motivazioni del Tesoro sulle richiamate osservazioni dell'Organo di controllo.

Nel presente volume, pertanto, dopo aver brevemente sintetizzato le osservazioni della Corte, vengono fornite dettagliate informazioni sulle cause che quelle osservazioni hanno determinato, in modo da consentire un più compiuto apprezzamento dei fatti gestionali relativi all'esercizio finanziario 1974.

Si precisa che le informazioni non verranno limitate alla sola « Decisione »: nella sua « Relazione » la Corte dei conti amplia il campo di indagine per riferire al Parlamento non già sul solo rendiconto dello Stato, ma anche sulla disciplina normativa della gestione, con particolare riguardo agli aspetti finanziari e patrimoniali della gestione medesima.

Pertanto, l'esposizione che segue viene fatta con separato riferimento alle osservazioni contenute nella « Decisione » (Parte prima) ed a quelle della « Relazione » (Parte seconda).

I ristretti margini di tempo hanno necessariamente portato a circoscrivere l'indagine delle presenti note a quelle attività alle quali, direttamente o indirettamente, risultava interessata l'azione del Tesoro: per quanto, in particolare attiene alla specifica attività delle altre Amministrazioni, i Ministri competenti non mancheranno di far conoscere al Parlamento le proprie considerazioni in merito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti su particolari aspetti dell'attività di quelle Amministrazioni medesime.

PARTE PRIMA

**OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE
DI «DECISIONE»**

1 — Eccedenze di spesa

Non viene dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli di spesa su cui si sono verificate eccedenze, per complessive lire 705.125.278.416.

Trattasi dei seguenti capitoli:

	Conto della competenza	Conto dei residui
MINISTERO DEL TESORO		
Cap. n. 2784 — Assegno annuo ai combattenti della guerra 1914-18 e delle guerre precedenti, insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 16.320.133.652
Cap. n. 2932 — Assegni vitalizi a favore dei perseguitati politici e razziali e dei loro familiari superstiti (Spese fisse ed obbligatorie)	» —	» 30.665.895
Cap. n. 3190 — Somme occorrenti per la regolazione contabile di entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana	» 49.186.641.930	» —
Cap. n. 3297 — Interessi di buoni ordinari del Tesoro (Spese obbligatorie)	» 332.550.954.500	» —
Cap. n. 3298 — Interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato (Spese obbligatorie)	» 111.943.454.295	» —
MINISTERO DELLE FINANZE		
Cap. n. 1031 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 9.918.875.947
Cap. n. 1686 — Spese per liti concernenti il contenzioso tributario, risarcimenti ed accessori, spese di giustizia penale, comprese quelle di trasporto e custodia di merci e di automezzi sequestrati o confiscati, altre spese processuali da anticiparsi dall'Erario, indennità a testimoni ed a periti (Spese obbligatorie)	» 266.447.373	» —
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA		
Cap. n. 1035 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 5.896.613.912
Cap. n. 1117 — Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad Autorità estere (Spese obbligatorie)	» 1.300.501.093	» 118.476.993

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI		
Cap. n. 1581 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 698.323.330
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE		
Cap. n. 1761 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo, dei ruoli transitori e non di ruolo (Spese fisse ed obbligatorie)	L. 117.500.000.000	L. —
Cap. n. 2141 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo (Spese fisse ed obbligatorie)	» 18.000.000.000	» —
MINISTERO DEI TRASPORTI		
Cap. n. 1081 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 172.532.497
MINISTERO DELLA DIFESA		
Cap. n. 1021 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. —	L. 24.440.207.250
Cap. n. 1601 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile di ruolo e non di ruolo (Spese fisse ed obbligatorie)	» 10.773.521.910	» —
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE		
Cap. n. 1045 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi (Spese fisse ed obbligatorie)	L. 412.089.575	L. 720.448.641
Cap. n. 1125 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo (Spese fisse ed obbligatorie)	» 3.090.991.554	» 764.876.015
Cap. n. 1155 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo (Spese fisse ed obbligatorie)	» 1.019.522.054	» —

Inoltre, per l'eccedenza di cui al capitolo n. 3297 del Ministero del tesoro, concernente interessi sui buoni ordinari del tesoro, si osserva come le esigenze sopravvenute richiedessero da parte del Governo l'inserimento di tale maggiore spesa nel disegno di legge di variazione al bilancio, in considerazione sia della rilevanza e della ricorrenza del fenomeno, sia dell'avvenuta approvazione del detto disegno di legge ben quattro mesi dopo la chiusura dell'esercizio.

* * *

i) Le eccedenze verificatesi sui capitoli nn. 2784 e 2932 della tabella 2 Tesoro, relativi agli assegni vitalizi ai combattenti delle guerre 1914-18 e precedenti, insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto, nonché ai perseguitati politici e razziali (lire 16.350.799.547 in conto resti) trovano origine nel progressivo smaltimento del contenzioso esistente, che ha dato luogo alla liquidazione di un cospicuo volume di competenze arretrate delle quali non è stata agevole una puntuale preventiva valutazione.

Va altresì segnalato il divario, sempre più accentuato, tra la reale consistenza numerica dei beneficiari e quella a suo tempo prevista nelle sedi competenti, nonché i tempi molto differenziati con i quali, rispetto alla concessione del beneficio, ha luogo la definizione amministrativa delle singole pratiche.

ii) L'eccedenza sul capitolo n. 3190 della stessa tabella 2 Tesoro, relativa alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse direttamente dalla Regione siciliana (lire 49.186.641.930 in conto competenza) riveste carattere meramente formale in quanto trattasi di partita rettificativa delle entrate al cui volume — definibile solo ad esercizio chiuso — essa rigidamente si ragguaglia.

Appare opportuno precisare che, in base alle disposizioni che regolano i rapporti tra lo Stato e le Regioni siciliana e sarda, i cespiti tributari sono riscossi direttamente dalle Regioni stesse. Tuttavia, poiché la titolarità dei tributi spetta sempre allo Stato e i relativi gettiti debbono essere attribuiti agli appositi capitoli dell'entrata del bilancio statale, lo Stato provvede all'accertamento dei cespiti che le Regioni riscuotono acquisendoli alle proprie casse. A fine esercizio, determinato l'ammontare delle somme di spettanza delle Regioni e dalle medesime riscosse direttamente, si regolarizza la situazione attraverso speciali mandati emessi su appositi stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e commutati in quietanze di entrata a favore dei capitoli riguardanti i vari titoli.

iii) L'eccedenza di spesa verificatasi sul capitolo n. 3297 della tabella 2 Tesoro, relativo agli interessi sui buoni ordinari del tesoro (lire 332.550.954.500 in conto competenza) si ricollega da un lato al particolare regime di emissioni mensili, direttamente correlate ai momentanei fabbisogni della tesoreria, per le quali non risulta agevole un'esatta preventiva valutazione dell'occorrenza e, dall'altro, agli accresciuti livelli, nel corso del 1974, dei tassi di interesse.

La mancata regolazione di tale eccedenza in sede di provvedimento legislativo di variazioni al bilancio è dovuta alla impossibilità di conoscerne in tempo utile l'esatto volume, per il quale i rapporti Tesoro-Banca d'Italia danno luogo a particolari regolazioni in ordine alla remunerazione dei B.O.T. destinati a riserva.

Sembra, tuttavia, opportuno segnalare che — a seguito della delibera del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio del 30 gennaio 1975 — l'onere degli interessi sui depositi vincolati speciali relativi alla riserva obbligatoria fa carico, a decorrere dal 1° febbraio 1975, alla Banca d'Italia, per cui più rapida ed agevole dovrebbe risultare, a far tempo dal 1975, la determinazione dell'onere per interessi sui buoni ordinari del Tesoro, così evitando la presenza di ulteriori eccedenze di spesa.

iv) L'eccedenza evidenziata sul capitolo n. 3298 della tabella 2 Tesoro, riguardante interessi sulle somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato (lire 111.943.454.295 in conto competenza), si riferisce essenzialmente agli interessi sui conti correnti intrattenuti dalla Cassa depositi e prestiti per la gestione del risparmio postale e trova origine nell'aumento della remunerazione imprevedibilmente intervenuto nel corso dell'esercizio.

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

v) Le eccedenze per spese di giustizia e di liti, di cui ai capitoli n. 1117 della tabella 5 Grazia e giustizia e n. 1686 della tabella 3 Finanze (lire 1.566.948.466 in conto competenza e lire 118.476.993 in conto resti) sono originate dal particolare meccanismo di tali spese, normalmente fronteggiate con i fondi della riscossione e sottratte quindi ad ogni possibilità di adeguare, in tempo utile, il relativo stanziamento alle effettive occorrenze.

vi) Le eccedenze manifestatesi sui capitoli nn. 1761 e 2141 della tabella 7 Pubblica istruzione, nonché sui capitoli n. 1601 della tabella 12 Difesa e nn. 1125 e 1155 della tabella 15 Lavoro e previdenza sociale (lire 150.384.035.518 in conto competenza e lire 764.876.015 in conto resti) concernono stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile del Ministero della difesa, ai dipendenti dell'Ispettorato del lavoro e degli Uffici del lavoro e della massima occupazione, nonché al personale insegnante della scuola media e dell'educazione fisica. Particolare attenzione meritano le eccedenze per stipendi al personale della scuola (miliardi 135.5) dove l'evoluzione della spesa sembra di sempre più difficile contenimento per il particolare automatismo che, mediante assunzione di impegni su base largamente decentrata, porta a imprevedibili lievitazioni dell'onere.

Tra le cause di maggior rilievo si pone il sensibile divario tra organici e situazione di fatto del personale, in presenza di un sempre più massiccio ricorso al sistema delle supplenze.

vii) Infine, in ordine alle eccedenze per pensioni ordinarie di cui ai capitoli n. 1031 della tabella 3 Finanze, n. 1581 della tabella 6 Affari esteri, n. 1035 della tabella 5 Grazia e giustizia, n. 1081 della tabella 10 Trasporti, n. 1021 della tabella 12 Difesa e n. 1045 della tabella 15 Lavoro e previdenza sociale (lire 412.089.575 in conto competenza e lire 41.847.001.577 in conto resti) è da notare che il meccanismo di pagamento di tali spese non consente un tempestivo adeguamento degli stanziamenti alle concrete esigenze.

Al riguardo basta por mente al fatto che solo ad esercizio largamente concluso l'Organo di controllo è in grado di far conoscere il volume di pagamenti che debbono far carico ai singoli Dicasteri.

Merita perciò di essere segnalata l'innovazione relativa all'unificazione in un solo capitolo (allocato nello stato di previsione del Ministero del tesoro) di tutte le pensioni pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, introdotta in bilancio a partire dal 1975, allo scopo di eliminare gli inconvenienti che derivano dalla suddivisione in diversi capitoli dell'onere per pensioni, con il conseguente insorgere di eccedenze in alcuni Dicasteri, contestualmente al manifestarsi di economie in altri, in relazione ai criteri di imputazione dei relativi pagamenti.

2 — Accertamento di residui

Non è stata dichiarata la regolarità per i residui esposti sui seguenti capitoli e per gli importi a fianco segnati, poiché i relativi decreti di accertamento sono stati restituiti alle Amministrazioni interessate con osservazioni, e quindi non hanno efficacia per non essersi concluso, con il visto della Corte, il procedimento previsto:

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Cap. n. 1313 — Spese per il funzionamento del Comitato interministeriale — e del relativo ufficio di segreteria — incaricato di finanziamenti speciali a piccole e medie industrie	L. 38.594.600
--	---------------

MINISTERO DELLA SANITA'

Cap. n. 1140 — Concorso nei maggiori oneri derivanti alle Province ed agli enti da cui dipendano ospedali psichiatrici e centri o servizi di igiene mentale, nonché alle Province da cui dipendano istituti medico-psicopedagogici, ai sensi dell'art. 5 della legge 18 marzo 1968, n. 431, e degli articoli 2, 3 e 4 della legge 21 giugno 1971, n. 515. Contributi alle Province per le finalità di cui all'art. 6 della legge 18 marzo 1968, n. 431 L. 23.394.000.000

* * *

a) Per quanto concerne il capitolo n. 1313 della tabella 14 Industria, commercio e artigianato, è da precisare che l'importo evidenziato si riferisce per lire 12.843.600 a un mandato di pagamento emesso nel 1974 in conto residui dell'esercizio 1973, e per lire 25.751.000 a residui conservati in bilancio sulla competenza dell'esercizio 1974.

Entrambi gli importi riguardano compensi speciali destinati ai componenti dell'ufficio di segreteria del comitato interministeriale per i finanziamenti speciali a piccole e medie industrie, ai sensi dell'art. 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623.

Alla chiusura dell'esercizio 1973, la conservazione in conto resti dell'indicato importo di lire 12.843.600 era stata effettuata con decreto di accertamento regolarmente registrato dall'Organo di controllo.

Precedentemente, però, era intervenuta la legge 15 novembre 1973, n. 734 la quale, nell'attribuire al personale civile dello Stato un assegno perequativo pensionabile, disponeva l'abolizione di qualsiasi emolumento diverso dal compenso per lavoro straordinario e notturno, dell'indennità di rischio, meccanografica e di cassa.

Di qui il rilievo della Corte sul mandato predetto e l'analoga osservazione sul decreto di accertamento dei residui per l'esercizio 1974, limitatamente ai predetti compensi speciali.

La conservazione in conto resti di questi ultimi derivava, peraltro, da impegni assunti con decreto ministeriale in data 31 dicembre 1974, nonostante avviso contrario della competente Ragioneria centrale, secondo la quale tali emolumenti dovevano ritenersi aboliti con la citata legge 15 novembre 1973, n. 734, e, pertanto, essere versati in conto entrate tesoro ai sensi dell'art. 50, secondo comma, del decreto presidenziale 30 giugno 1972, n. 748 e dell'art. 2, secondo comma, della cennata legge n. 734 del 1973, per la sola parte relativa ai dipendenti statali componenti di detta segreteria.

Da notare, comunque, che l'assunzione di impegno era stata disposta sulla base dei decreti ministeriali in data 1° febbraio 1974, con cui il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato disponeva l'erogazione del compenso speciale al personale chiamato a far parte dell'ufficio di segreteria predetto, decreti registrati dalla Corte in data 4 maggio 1974 (registro 6, fogli 72, 73, 74 e 75) e 2 luglio 1974 (registro 8, foglio 144).

Nel restituire il decreto di accertamento dei residui inviatogli il 14 aprile 1975, l'Organo di controllo ribadiva le argomentazioni che gli avevano impedito di ammettere a registrazione il titolo di spesa emesso in conto residui 1973 per l'erogazione dei compensi in questione, argomentazioni che risultavano sostanzialmente in linea con l'avviso espresso dalla Ragioneria centrale.

Nelle sue risposte (in data 23 luglio e 4 settembre 1975) l'Amministrazione prendeva atto dei rilievi esposti, pur confermando la necessità di conservare comunque in bilancio i residui in questione, data l'esigenza del versamento in entrata degli aboliti compensi

speciali. Nel contempo, sottolineava che l'importo conservato per compenso ai dipendenti statali dell'ufficio di segreteria era di lire 20.261.000, mentre le restanti lire 5.490.000 si riferivano a compensi ad estranei all'Amministrazione.

Si precisa, al riguardo, che sono già in corso gli adempimenti per il relativo versamento delle somme in conto entrate tesoro (cap. n. 3485, Capo X), versamento che riguarda sia i residui provenienti dall'esercizio 1973, sia quelli provenienti dall'esercizio 1974, attinenti al personale statale.

b) In merito ai residui esposti sul capitolo 1140 della tabella 19 Sanità, si osserva che, in effetti, manca il supporto legislativo necessario alla conservazione in conto resti di lire 22.475.696.905, non formalmente impegnate alla fine dell'esercizio.

Pur tuttavia, devesi considerare che, data la natura della spesa relativa ad interventi dello Stato in un settore ritenuto di particolare interesse sanitario, già per i decorsi anni le somme non utilizzate durante la gestione di competenza sono state conservate in conto resti a seguito di espresse richieste ministeriali, confortate dalla presentazione di idonei disegni di legge.

I relativi decreti sono stati registrati dalla Corte dei conti, in considerazione del fatto che si era in attesa che il Parlamento approvasse i predetti disegni di legge, presentati dal Governo per la regolazione formale delle operazioni contabili.

L'iter parlamentare non consentì, peraltro, di ottenere sollecitamente l'approvazione delle leggi (veggasi la legge 21 giugno 1971, n. 515 in Gazzetta Ufficiale 195 del 3 agosto 1971 e la legge 24 dicembre 1974, n. 711 in Gazzetta Ufficiale 6 dell'8 gennaio 1975), tanto che per l'utilizzo degli stanziamenti afferenti agli anni 1972 e 1973 tale facoltà venne a concretarsi soltanto nel decorso gennaio 1975 e, per mera svista da parte dell'Amministrazione interessata, non venne fatto includere, nelle more dell'emananda legge, anche il 1974.

Si è reso, pertanto, necessario promuovere altro disegno di legge che, già approvato dal Consiglio dei Ministri, è stato presentato al Parlamento (A.S. n. 2169) e, dal 21 luglio c.a., con richiesta di procedura di urgenza, assegnato alla Commissione sanità in sede legislativa.

L'Amministrazione, comunque, non effettuerà pagamenti prima che venga sanzionata ufficialmente la facoltà di utilizzo di tali residui con la conclusione dell'iter parlamentare del richiamato disegno di legge.

3 — Devoluzioni alle Regioni per l'esercizio di funzioni delegate

Non viene dichiarata la regolarità di capitoli di spesa di vari Dicasteri relativamente agli importi assegnati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni delegate, a norma dell'art. 17, primo comma, lettera b) della legge 16 maggio 1970, n. 281. Ciò in quanto non risultano pervenuti alla Corte gli atti relativi alla gestione di detti fondi per l'esercizio del controllo ad essa spettante.

Trattasi, in particolare, dei seguenti capitoli:

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Cap. n. 1466 — Compenso integrativo del prezzo di vendita delle pomacee non commerciabili a seguito di avversità atmosferiche ed avviate alla distillazione per la produzione di alcool L. 1.957.730.000

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 5244 — Spese per il ripristino delle strade interpoderali, delle opere di approvvigionamento idrico ed elettrico, nonché delle reti idrauliche e degli impianti irrigui a servizio di più aziende	»	1.134.000.000
Cap. n. 5311 — Sovvenzioni a favore dei conduttori di aziende agricole e delle cooperative di conduzione agricola e di conduzione associata danneggiate da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche - Contributi in conto capitale per il ripristino delle strutture delle aziende agricole danneggiate dagli eventi calamitosi predetti e somme da corrispondere ai coltivatori diretti - Contributi in conto capitale a favore dei conduttori di aziende agricole, coltivatori diretti, singoli od associati danneggiati dagli eventi medesimi	»	11.205.000.000
Cap. n. 5312 — Concorso negli interessi e contributo nella rata di ammortamento per i prestiti di esercizio concessi dagli istituti ed enti esercenti il credito agrario a favore delle aziende agricole danneggiate da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche .	»	3.660.020.557
Cap. n. 5313 — Concorso negli interessi sui prestiti di esercizio erogati da istituti ed enti esercenti il credito agrario alle aziende agricole, ai coltivatori diretti, mezzadri, coloni e compartecipanti singoli od associati, nonché alle cooperative, ai consorzi ed alle associazioni di produttori agricoli costituiti per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, danneggiati da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche	»	5.457.101.741
Cap. n. 8333 — Somma da attribuire alla Regione Basilicata per provvedere alle esigenze derivanti dalle calamità atmosferiche verificatesi nel settore agricolo nei mesi di marzo-aprile e settembre 1973	»	5.000.000.000

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 5324 — Contributi in capitale nella spesa sostenuta da proprietari che provvedono direttamente alle riparazioni indifferibili ed urgenti ed alla ricostruzione dei propri alloggi danneggiati dalla guerra. Contributi ai proprietari che riparano o ricostruiscono propri fabbricati danneggiati o distrutti da rappresaglie nazi-fasciste	L.	5.290.000.000
Cap. n. 5326 — Contributi per la riparazione e la ricostruzione di fabbricati di proprietà privata nelle zone devastate dalla catastrofe del Vajont .	»	370.000.000
Cap. n. 5352 — Contributi trentacinquennali a favore degli istituti autonomi per le case popolari e delle cooperative edilizie per la realizzazione dei previsti interventi compresi quelli di urbanizzazione ed edilizia sociale	»	1.600.000.000
Cap. n. 5460 — Completamento di opere di pubblica utilità e per l'impianto di nuovi cantieri scuola	»	1.314.104.650
Cap. n. 5465 — Contributi trentacinquennali a favore delle Province e dei Comuni della Sicilia e della Calabria colpiti dagli eventi calamitosi del settembre 1971, del dicembre 1972 e del gennaio-febbraio 1973 nonché a favore dei Comuni della Provincia di Cosenza colpiti dalle calamità atmosferiche del marzo-aprile e settembre 1973, per l'ammortamento, a totale carico dello Stato, dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, per la riparazione, ricostruzione e sistemazione di opere pubbliche di interesse degli enti locali medesimi, di cui alla legge 3 agosto 1949, n. 589, ivi comprese le opere di edilizia scolastica, impianti sportivi, edifici di culto, strade comunali esterne ai centri abitati ed impianti di illuminazione pubblica . . .	»	900.000.000

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 5851 — Spese per l'apprestamento dei materiali e per le necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità	» 4.575.000.000
Cap. n. 5854 — Interventi a totale carico dello Stato a favore dei Comuni della Regione Basilicata colpiti dalle calamità atmosferiche nei mesi di marzo-aprile e settembre 1973 per provvedere al ripristino delle opere pubbliche di conto dello Stato, delle opere idrauliche classificate e non classificate, di edifici pubblici e di uso pubblico, di acquedotti, fognature ed altre opere igieniche, di edifici scolastici e scuole materne, di case comunali, di alloggi di proprietà comunale e degli istituti provinciali autonomi per le case popolari, di edifici di culto, di ospedali o di ogni altra opera di interesse degli enti locali e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e loro consorzi, anche in corso di esecuzione e comunque finanziate, alla riparazione ed alla ricostruzione di strade comunali e provinciali, nonché di strade non statali, ancora non classificate	» 12.000.000.000
Cap. n. 5855 — Spese per l'attuazione di opere necessarie per il consolidamento o il trasferimento degli abitati nei Comuni della Regione Basilicata in conseguenza delle calamità atmosferiche verificatesi nei mesi di marzo-aprile e settembre 1973	» 10.000.000.000
Cap. n. 5861 — Interventi a totale carico dello Stato a favore dei Comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio colpiti dal terremoto del novembre-dicembre 1972, per provvedere al ripristino delle opere di conto dello Stato, alla riparazione, al ripristino o ricostruzione di edifici pubblici e di uso pubblico, di acquedotti, di fognature, di ospedali, di edifici scolastici e scuole materne, di strade e di ogni altra opera di interesse degli enti locali, nonché per il pagamento delle indennità di espropriazione	» 2.540.000.000
Cap. n. 5862 — Ripristino di opere di enti pubblici nelle zone devastate dalla catastrofe del Vajont	» 505.000.000
Cap. n. 5863 — Sistemazioni urbanistiche anche connesse al trasferimento degli abitati, nonché per studi, progettazioni e rilievi inerenti alla sistemazione delle zone devastate dalla catastrofe del Vajont	» 900.000.000
Cap. n. 5881 — Contributi per la riparazione o ricostruzione di fabbricati urbani di proprietà privata di qualsiasi natura e destinazione — anche in deroga alle norme della legge 25 novembre 1962, n. 1684 — compresi nei comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio colpiti dal terremoto del novembre-dicembre 1972	» 6.000.000.000
Cap. n. 5888 — Contributi integrativi a fondo perduto da concedere a lavoratori dipendenti od autonomi che, per la ricostruzione o riparazione di abitazioni distrutte o danneggiate nei comuni soggetti a parziale o totale trasferimento, siano stati ammessi a contributi a fondo perduto per effetto di disposizioni legislative emanate in favore di persone colpite da calamità naturali e catastrofi, sino alla concorrenza dell'intero ammontare della spesa dei progetti approvati e già ammessi a contributo parziale	» 300.000.000
Cap. n. 5891 — Contributi nella spesa occorrente per la riparazione e la ricostruzione di fabbricati di proprietà privata di qualsiasi natura e destinazione in conseguenza delle calamità verificatesi nelle Regioni Sicilia e Calabria nel settembre 1971, nel dicembre 1972 e nel gennaio-febbraio 1973 nonché delle calamità atmosferiche del marzo-aprile e settembre 1973 nei Comuni della provincia di Cosenza	» 1.500.000.000
Cap. n. 5915 — Spese in dipendenza di danni bellici	» 850.000.000

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

Cap. n. 1263 — Spese per la rimpostazione e l'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico	L.	49.351.420
Cap. n. 1265 — Spese per l'attuazione di piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi bovina e dalla brucellosi bovina, ovina e caprina e per il funzionamento delle relative commissioni	»	374.932.890
Cap. n. 1269 — Spese per l'acquisto di presidi immunizzanti e per gli altri interventi di profilassi disposti dal Ministero o dai veterinari provinciali	»	140.512.760
Cap. n. 1270 — Spese per la propaganda veterinaria agli allevatori e per l'attuazione di corsi di addestramento del personale dei ruoli veterinari del Ministero e del personale veterinario dipendente dai Comuni, nonché per la specializzazione in Italia o all'estero di funzionari della carriera direttiva dei veterinari	»	86.873.000
Cap. n. 1271 — Spesa per l'impiego di prodotti immunizzanti, nei casi in cui sia disposto obbligatoriamente per l'attuazione dei piani di profilassi o di polizia veterinaria	»	3.546.960.835
Cap. n. 1281 — Indennità per l'abbattimento degli animali	»	60.943.000
Cap. n. 1282 — Indennità per l'abbattimento degli animali infetti da tubercolosi e da brucellosi	»	4.407.636.495

MINISTERO DEI TRASPORTI

Cap. n. 1253 — Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, filovie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico, autolinee non di competenza delle Regioni. Sovvenzioni per l'esercizio di servizi di navigazione interna non di competenza delle Regioni a statuto ordinario	L.	39.917.288.598
---	----	----------------

* * *

Il problema del controllo sugli atti amministrativi posti in essere dalle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio di funzioni loro delegate dallo Stato a norma dell'art. 17, lettera *b*) della legge 16 maggio 1970, n. 281, ha formato oggetto, in mancanza di una disciplina al riguardo, di un parere del Consiglio di Stato espresso nell'adunanza della I Sezione del 20 ottobre 1972, parere sollecitato dall'Amministrazione e inteso ad individuare l'organo cui spetti, almeno in via transitoria, detto controllo.

In tale sede, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover concludere che gli atti posti in essere dalle Regioni in base a competenze delegate siano da sottoporsi, al pari di quelli adottati per competenza propria, al controllo delle Commissioni di controllo di cui agli artt. 41 e seguenti della legge 10 febbraio 1953, n. 62; ciò sia in considerazione che, sotto il profilo giuridico-formale, i controlli costituiscono una fase del procedimento amministrativo, sia tenendo conto del fatto che, dal punto di vista sostanziale, gli effetti dei provvedimenti adottati dalle Regioni per materie di competenza delegata sono gli stessi degli atti da esse emanati per competenza diretta.

L'Amministrazione, con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 1972, ha condiviso le conclusioni accennate, sempre in via transitoria e fino ad una definitiva opportuna soluzione del problema con apposita normativa.

L'osservazione fatta dalla Corte dei conti ha, quindi, carattere formale, nel senso di sollecitare una definizione del problema in sede legislativa.

PARTE SECONDA

**OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE
DI «RELAZIONE AL PARLAMENTO»**

CAPITOLO I.

IL BILANCIO DI PREVISIONE

1 — Mancata valutazione preventiva della gestione dei residui

Si rileva che contrasta con l'esigenza della contestualità delle scelte parlamentari in tema di bilancio, nonché col principio dell'annualità — costituzionalmente sancito — il fatto che la gestione dei residui, in specie quelli di stanziamento, resti sottratta ad ogni determinazione in sede preventiva.

Una sostanziale attuazione del principio costituzionale dell'annualità del bilancio, anche in relazione all'esigenza di equilibrio di cui all'art. 81, 4° comma, della Costituzione, richiede necessariamente una valutazione globale delle risorse e degli impieghi da parte del Parlamento, anche per le quote già in precedenza previste, ma non compiutamente realizzate.

D'altro canto, una significativa consapevolezza del problema è da segnalare anche in sede governativa, sia mediante l'esplicito riferimento a limiti predeterminati per i deficit di cassa in sede preventiva, sia attraverso la presentazione del disegno di legge sui principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità regionali (A.S. n. 1938), ove si prevede che il bilancio preventivo esponga previsioni anche per i residui che si presume risulteranno all'inizio dell'esercizio, nonché per i movimenti di cassa per competenza e residui.

* * *

La contestualità delle scelte parlamentari non viene compromessa dalla mancata valutazione preventiva della gestione dei residui, proprio per le ampie informazioni che alle Assemblee legislative vengono fornite in sede di presentazione e di discussione del bilancio di previsione.

Si è infatti ormai instaurata la prassi di delineare — in quella sede — anche i limiti in cui potrà e dovrà svolgersi l'azione della Tesoreria statale, in una coordinata visione delle esigenze del sistema economico.

Il Parlamento, peraltro, viene posto in condizioni di conoscere, insieme alle previsioni di competenza, la consistenza dei residui, propri e di stanziamento, distintamente per singoli capitoli, risultanti alla fine dell'esercizio che precede quello nel quale viene presentato il bilancio di previsione.

Sono noti, in proposito, gli sforzi che l'Amministrazione da alcuni anni a questa parte sta progressivamente compiendo al fine di assicurare al bilancio la necessaria trasparenza, non solo sul piano divulgativo, ma anche e soprattutto sul piano della doverosa informazione delle Assemblee legislative.

In tale contesto, si è ritenuto che meglio avrebbe soddisfatto le prospettate esigenze una valutazione dei flussi di cassa ad un livello — ancorché non molto disaggregato — tale da evidenziare il reale impatto delle operazioni di bilancio, globalmente considerate sia per il conto della competenza che per quello dei residui.

Per tal modo il Parlamento viene posto in condizione di procedere a quella valutazione globale delle risorse e degli impieghi di bilancio, comprensiva anche delle quote già previste in precedenza ma non ancora del tutto realizzate, valutazione necessaria per una sostanziale attuazione del principio costituzionale dell'annualità.

E' questa, peraltro, un'esigenza che vieppiù si avverte per la presenza di precisi vincoli che impegni presi in sede comunitaria ed internazionale pongono al livello del saldo netto da finanziare.

2 — Residui di stanziamento

Si confermano le riserve esposte nelle precedenti relazioni sull'istituto dei residui di stanziamento, relativo alla conservazione di somme non impegnate formalmente alla fine dell'esercizio. Si fa riferimento anche al disegno di legge sulla contabilità regionale (A.S. n. 1938, già citato), nel quale viene del tutto eliminato l'istituto in questione.

* * *

L'istituto dei residui di stanziamento è esplicitamente previsto dal secondo comma dell'art. 36 della vigente legge di contabilità, per cui non sembra che, sul piano legislativo, possano sussistere perplessità sulla regolarità della loro esistenza.

La richiamata norma di contabilità concerne, in verità, esclusivamente le spese del conto capitale: esistono peraltro specifiche disposizioni legislative che estendono detta facoltà anche alle spese correnti, per cui residui di stanziamento si rinvencono in ambedue i titoli di bilancio.

Una valutazione sulla costituzionalità e sulla rispondenza ai principi del bilancio di competenza dell'istituto in parola non può essere, ovviamente, dibattuta in questa sede.

Quanto alla possibilità di enucleazione dei residui di stanziamento in sede di conto consuntivo, auspicata dalla Corte in precedenti relazioni, si osserva che l'art. 78 della legge di contabilità non prevede particolari distinzioni nell'esposizione del conto dei residui, ma si limita a statuire che il conto consuntivo del bilancio comprende « il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo ». Pertanto, una eventuale diversa formulazione di quest'ultimo — intesa ad introdurre la detta enucleazione — non potrebbe derivare che da una modifica legislativa di tale norma.

In proposito, peraltro, merita di essere segnalato che la richiesta enucleazione si ritrova puntualmente ogni anno in documenti ufficiali presentati al Parlamento contestualmente al rendiconto cui si riferiscono (per l'anno finanziario 1974 veggasi la serie di documenti del Senato col numero 2238 dall'allegato 2 all'allegato 20).

Non solo, ma nella nota preliminare al rendiconto medesimo — ed in altre pubblicazioni a larga diffusione — i residui di stanziamento vengono analizzati, oltre che nella loro evoluzione per esercizi di provenienza, anche nella loro composizione strutturale, con riferimento alle classificazioni economica e funzionale.

Non sembra, infine, questa la sede per esprimere un apprezzamento sull'innovazione che si ritrova nel disegno di legge n. 1938 del Senato, intesa ad eliminare l'istituto dei residui di stanziamento nella contabilità regionale. Sta di fatto, comunque, che molto difficile appare, al momento, stabilire un parallelismo tra i fattori che determinano tali residui nel bilancio statale e quelli che invece si rinvencono nell'attività di gestione delle Regioni, senza dubbio largamente molto meno condizionati da elementi di carattere esogeno.

3 — Capitoli « per memoria »

Nel quadro della problematica delle operazioni di indebitamento, viene ribadito ancora una volta che l'iscrizione « per memoria » dei capitoli di spesa da finanziare con prestiti toglie valore al totale generale della spesa approvato dal Parlamento con la legge di bilancio. Il contrasto con la legge — si afferma — appare evidente, poiché non esiste nessun'altra norma che autorizza il Governo ad aumentare detto totale, in corrispondenza di tali operazioni, soprattutto di quelle rinviate da precedenti esercizi, la cui indicazione non compare nemmeno nella nota preliminare.

* * *

L'iscrizione « per memoria » dei capitoli di entrata e di spesa relativi ad interventi da finanziare mediante contrazione di mutui viene effettuata proprio allo scopo di richiamare l'attenzione delle Assemblee legislative sugli ulteriori oneri che — giusta le specifiche determinazioni dalle stesse adottate — verranno ad incidere sul bilancio previo ricorso al mercato dei capitali.

E' da considerare, inoltre, che l'iscrizione in parola tende a garantire la puntuale copertura finanziaria della spesa indicata nella legge di autorizzazione, la quale, fra l'altro, autorizza il Ministro per il tesoro ad apportare, con propri decreti, nei singoli esercizi, le occorrenti variazioni di bilancio. La diretta iscrizione in bilancio delle spese da finanziare nei modi predetti risulterebbe, quindi, in contrasto con la volontà del legislatore resa manifesta attraverso la menzionata autorizzazione.

La proposta di considerare in appositi fondi speciali gli oneri di che trattasi, per trasferirli, dopo la concreta acquisizione dei mezzi di copertura, ai competenti capitoli di bilancio, presenta, invero, aspetti apprezzabili. Occorre però considerare che, come si è verificato negli ultimi anni, la situazione delle spese da finanziare mediante ricorso al mercato dei capitali, quale risulta sulla base delle leggi in atto alla data della presentazione del progetto di bilancio, può subire variazioni di notevole entità in relazione sia all'evoluzione della legislazione, sia alle concrete possibilità di assorbimento da parte del mercato e sia ancora in relazione alle accertate possibilità di concreto utilizzo da parte del destinatario finale, utilizzo spesso subordinato alla realizzazione di laboriosi preliminari adempimenti.

Pertanto, la finalità che la proposta intenderebbe perseguire — e cioè esatta delimitazione del totale della spesa — verrebbe ad essere, in concreto, vanificata dalle variazioni che possono registrarsi nella duplice direzione di una diminuzione del totale generale del bilancio — a seguito delle difficoltà di ricorso al mercato o della impossibilità di realizzare la spesa — oppure di un ulteriore aumento del totale stesso a seguito di nuovi provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alla presentazione ed approvazione del bilancio.

In proposito deve inoltre incidentalmente osservarsi che la proposta non sembra neppure tale da allontanare completamente le preoccupazioni avanzate in ordine al volume del quadro generale riassuntivo approvato dal Parlamento.

Basta, infatti, por mente alle possibilità offerte dall'art. 41 — primo e secondo comma — della vigente legge di contabilità, per rendersi conto come non possa ritenersi che il Parlamento venga esautorato della prerogativa di determinare il totale complessivo delle entrate e delle spese, per il solo fatto che il totale inizialmente approvato venga poi — in virtù di specifiche autorizzazioni di legge — modificato, non solo in stretta aderenza agli specifici dettati di leggi di contenuto particolare, che, modificando nella stessa misura sia l'entrata che la spesa, non alterano il preesistente equilibrio ma anche con riferimento alle citate norme, che consentono addirittura variazioni « in peius ».

Non sembra, quindi, che, variando il totale delle entrate e delle spese, il Governo si attribuisca una facoltà esclusivamente riservata al Parlamento. Viceversa, trattasi di attività che — circoscritta e quantificata dallo strumento legislativo — sfugge ad ogni apprezzamento discrezionale dell'Esecutivo, al quale quello strumento oppone limiti invalicabili.

Nè sembra possa suscitare preoccupazioni la circostanza di un mancato ricorso al mercato — nel periodo di riferimento — o di uno sfasamento temporale tra il riferimento e l'impiego delle risorse.

Le profonde innovazioni che il sistema economico — in cui il bilancio deve armonicamente inserirsi — ha subito in questi ultimi anni, anche per i ricordati riflessi e vincoli che ad esso derivano sul piano comunitario e su quello internazionale, comportano che le decisioni di politica di bilancio siano tali da agevolare — o per lo meno da non contrastare — i disegni del più ampio quadro di riferimento.

Ne deriva perciò che ogni soluzione che volesse proporsi per una diversa considerazione in bilancio delle entrate e delle spese da finanziare con mutui, non solo non eliminerebbe l'apparente lacuna dell'approvazione globale delle entrate e delle spese, ma lascerebbe immutati tutti i condizionamenti che gli attuali vincoli dell'economia frappongono sia per il ricorso al mercato che per un immediato utilizzo delle risorse reperite.

Nè, infine, sembra da paventare il caso di una eventuale diversa destinazione delle somme reperite: questa, in ogni caso, non può mai essere evidenziata autonomamente, atteso che alle necessità di cassa dell'Amministrazione fanno fronte le entrate globalmente considerate.

4 — Bilancio integrato della Pubblica Amministrazione

Viene posta in evidenza la necessità di pervenire in breve tempo ad un bilancio integrato della Pubblica amministrazione a causa del progressivo ampliarsi dell'intervento indiretto dello Stato mediante trasferimenti ad altri operatori pubblici, anche in vista di una più accettabile significatività del concetto di « risparmio pubblico », verificabile ormai solo se riferito all'insieme delle amministrazioni.

* * *

Addivenire ad un bilancio consolidato della Pubblica amministrazione, comprensivo delle transazioni poste in essere dagli operatori pubblici destinatari delle erogazioni statali, vale a dire dagli organismi di sicurezza sociale e dagli enti della finanza regionale e locale, è un obiettivo che l'Amministrazione si è posto da lungo tempo ed al quale si rivolge con il massimo impegno. E' un obiettivo che punta ad un bilancio consolidato della Pubblica amministrazione da elaborarsi sulla base di dati previsionali, in modo che se ne possa utilmente disporre per una coordinata ed armonica definizione delle linee di azione dei singoli centri in un quadro di conformità agli indirizzi generali ed in chiave con le risorse disponibili.

Torna pertanto acconcio ribadire, anche in questa sede « la necessità di adeguate informazioni su tutto l'apparato pubblico, dal momento delle previsioni a quello delle realizzazioni, per consentire, da un lato, l'impostazione di un serio e coerente programma di politica economica e, dall'altro, la continua ed immediata verifica delle realizzazioni, con riferimento agli obiettivi ed al concreto evolversi della situazione economica. In tale prospettiva risulta pertanto necessario il più stretto collegamento tra i vari centri del settore pubblico e la definizione del ruolo preminente dello Stato nel delineare gli indirizzi di politica economica e nel renderne possibile il conseguimento attraverso un insieme di interventi che, pur tenuto adeguatamente conto delle possibili diversità di situazione e di esigenze di altri soggetti, risultino complessivamente compatibili. In tal senso sarà altresì necessario definire come la « informazione » dei dati venga a porsi su un piano nettamente diverso dal « controllo » e come essa, minimamente, non urti, di per sè, contro il principio dell'« autonomia ». Nè quest'ultima, in definitiva, potrebbe veramente intendersi nel senso più costruttivo cui dovrebbe essere finalizzata,

quando venisse esercitata in direzioni e con contenuti non in armonia con gli obiettivi e gli interessi più generali del Paese ».

In merito al riferimento fatto al risparmio pubblico, si considera che il processo di qualificazione della spesa statale, accentuatosi negli ultimi anni sia attraverso l'ampliamento degli interventi in campo sociale ed economico, sia mediante l'espansione delle erogazioni a favore del sistema della sicurezza sociale e della finanza regionale e locale, ha provocato uno snaturamento dell'iniziale concetto di risparmio pubblico.

Quest'ultimo, inteso come differenza tra entrate tributarie ed extratributarie e spese correnti, aveva lo scopo di individuare la parte dei normali prelievi destinata ad interventi produttivi, dedotti gli oneri di mero consumo, essenzialmente costituiti dalle spese di funzionamento. Il mutato e più complesso contenuto delle spese correnti, non più limitate alle spese di funzionamento e di mantenimento, ma ormai per la maggior parte formate da spese aventi carattere redistributivo, ha tolto qualsiasi significato all'originario concetto di « risparmio pubblico », da riguardarsi oggi come semplice risultato di un'operazione contabile, privo di ogni rilevanza sul piano economico.

Il fenomeno in discorso viene chiaramente evidenziato dalla seguente tabella, nella quale i dati dell'anno finanziario 1974 — ultimo esercizio chiuso — sono posti a raffronto con quelli dei due anni immediatamente precedenti e con quelli del 1965 e del 1969:

ANALISI DELLE SPESE CORRENTI
(composizione percentuale)

	1965	1969	1972	1973	1974
Consumi pubblici	53,4	44,6	45,2	43,8	38,5
Trasferimenti di redditi	41,5	49,4	50,4	52,6	55,7
Altre spese correnti	5,1	6,0	4,4	3,6	5,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'evoluzione delle spese correnti è delineata con estrema chiarezza dall'andamento progressivamente decrescente dei consumi pubblici — il cui peso relativo, nell'arco del decennio, scende dal 53,4 al 38,5 per cento — e dalla costante lievitazione dei trasferimenti che nello stesso periodo salgono dal 41,5 al 55,7 per cento.

Le cause del deterioramento del risparmio pubblico vanno quindi ricercate ed individuate proprio nelle modifiche strutturali del bilancio statale, dal momento che l'azione redistributrice posta in essere dallo Stato — soprattutto verso gli altri centri di spesa della pubblica amministrazione — ha raggiunto livelli decisamente non colmabili con la riscontrata dinamica accrescitiva delle entrate correnti.

5 — Riserva a favore dei territori del Mezzogiorno

La determinazione delle quote di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno continua ad essere demandata dalla legge di bilancio al Ministro del tesoro.

D'altro canto, la necessità di escludere dal computo le spese con destinazione specifica ha fatto sì che nel 1974 non sia stata indicata alcuna riserva per le spese delle Aziende autonome e che, per lo Stato, la riserva sia stata solo leggermente superiore all'1 per cento delle spese in conto capitale rispetto al limite del 40 per cento previsto dalla legge 21 ottobre 1971, n. 873.

* * *

L'art. 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, sul finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, nel prorogare al 31 dicembre 1980 la riserva a favore dei territori in cui opera la Cassa medesima, ha stabilito che gli stati di previsione della spesa contengano per ciascun capitolo l'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori predetti e che la quota di tali somme, eventualmente non impegnata a chiusura dell'esercizio, sia devoluta al finanziamento degli interventi organici di cui all'art. 2 della medesima legge n. 853.

Al fine di rendere operante la statuizione del già citato art. 7 — stante, fra l'altro, il ristretto margine di tempo disponibile all'epoca della predisposizione del progetto di bilancio per procedere alla quantificazione della riserva in quella sede — fin dal 1973, venne inserito nella legge di bilancio apposito articolo, riprodotto anche nei successivi bilanci, mediante il quale la quota minima del 40 per cento delle spese di investimento del bilancio dello Stato da destinare ai territori agevolati, viene individuata con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, previa registrazione alla Corte dei conti.

Il secondo comma del medesimo articolo della legge di bilancio prevede la devoluzione al finanziamento degli interventi di cui all'art. 2 della già menzionata legge n. 853 delle somme non impegnate a fine esercizio.

Le operazioni di determinazione delle quote di riserva, sin dalla prima applicazione della norma, hanno posto in chiara evidenza motivi di profondo disagio in tutte le Amministrazioni interessate, non per scarsa propensione al suo rispetto quanto per la materiale impossibilità di soddisfarla letteralmente.

Oltre a ciò, la buona volontà delle Amministrazioni si vede frustrata dalla drasticità della norma anche per quanto concerne la prevista devoluzione in favore del finanziamento dei progetti speciali delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio, disposizione questa che fa sorgere non infondate perplessità di ordine giuridico, ponendosi in netto contrasto con le norme di contabilità generale dello Stato (art. 36) che, peraltro hanno trovato ulteriormente conferma e rafforzamento nel D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 recante semplificazione e snellimento delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato.

Le spese di investimento, infatti, richiedono — prima di poter giungere alla fase dell'impegno — tutta una serie di laboriosi adempimenti che difficilmente possono essere espletati nell'arco del primo esercizio, specie quando quest'arco risulti sensibilmente raccorciato dal ricorso all'esercizio provvisorio. Va poi soggiunto che le spese di investimento annualmente iscritte in bilancio rappresentano, nella quasi generalità dei casi, tranches di più vasti piani di intervento, per cui sovente la stretta osservanza — anche sul solo piano temporale — dell'obbligo imposto dall'art. 7 della legge n. 853, verrebbe a generare deviazioni sostanziali rispetto all'obiettivo primario del conseguimento ottimale dei risultati che il programma si prefigge. A ciò si aggiunge che l'oggetto di numerosi capitoli di spesa di investimento non consente una automatica trasposizione dei criteri della riserva quali si evincono dal disposto letterale dell'art. 7 della ricordata legge n. 853: non possono infatti essere assoggettati a riserva le spese aventi già una specifica destinazione territoriale-settoriale, quelle che si indirizzano ad organismi la cui gestione si colloca al di fuori del bilancio statale, quelle che per la particolare natura del loro oggetto, non possono realizzarsi nei territori del Mezzogiorno ed infine le somme accantonate sul fondo globale di conto capitale per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

Le profonde modifiche strutturali che il bilancio dello Stato ha subito in questi ultimi anni — con riferimento, soprattutto all'attuazione dell'ordinamento regionale ed alla particolare specificazione che si rinviene nella produzione legislativa — hanno sempre più concorso a togliere contenuto al criterio della riserva, riducendone il volume. Ciò non significa però — ed è questo l'aspetto che merita un adeguato risalto — che al Mezzogiorno siano destinate quote inferiori: non è il solo volume della riserva che misura l'intervento statale nel Mezzogiorno, ma ad esso bisogna aggiungere le specifiche provvidenze, prima fra tutte il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

E' evidente che se dal totale delle spese di investimento si sottraggono dapprima quelle destinate alla Cassa per il Mezzogiorno e poi quelle che hanno una loro specifica destinazione — territoriale o settoriale — o che rappresentano mere passività per impegni assunti in esercizi decorsi, ben scarsi limiti residuano per la quota da vincolare a riserva.

Un cenno particolare merita poi la esclusione dal calcolo della riserva delle spese di investimento iscritte nei bilanci delle Aziende autonome. Le Aziende, infatti, hanno sostenuto, non senza fondamento, che l'art. 7 della legge n. 853 disciplina due tipi di riserva: il primo (40% delle spese di investimento) riferito dal legislatore alle « Amministrazioni dello Stato »; il secondo (30% delle forniture e lavorazioni) riferito alle « Amministrazioni dello Stato e alle Aziende autonome ».

Sul piano strettamente giuridico, le differenti espressioni usate dal legislatore indurrebbero le Aziende a ritenersi vincolate solo al secondo tipo di riserva: le stesse Aziende, peraltro, hanno precisato che, nonostante tale restrittiva interpretazione della norma, permane il più generale e precedente vincolo che nella predisposizione dei propri programmi di investimento debba tenersi conto del problema del Mezzogiorno, per salva guardare appieno lo spirito della legge.

Viene in proposito ricordato che i programmi di investimento delle Amministrazioni postale, telefonica e ferroviaria già al momento del loro varo (in sede CIPE) vedono largamente salvaguardata la riserva per il Mezzogiorno, riserva che è sempre risultata superiore al 40 per cento.

6 — Tardiva pubblicazione della legge di bilancio

Normalmente la Gazzetta Ufficiale recante la legge di bilancio viene pubblicata molto tempo dopo la data da essa risultante.

* * *

Si osserva che la legge di bilancio viene generalmente approvata dalle Camere in epoca molto vicina all'inizio dell'esercizio o alla scadenza dell'esercizio provvisorio.

La ristrettezza del tempo intercorrente tra approvazione parlamentare e scadenza dell'esercizio provvisorio non consente all'Istituto poligrafico dello Stato un immediato approntamento della stampa della legge stessa, per cui è necessario limitarsi ad annunciare la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale nei termini costituzionali, al fine di evitare la paralisi dell'attività amministrativa.

Non va, peraltro, dimenticato che ponderosi adempimenti debbono precedere la pubblicazione della legge, adempimenti che richiedono — come in tutte le leggi — anche l'intervento del Ministro Guardasigilli.

E il ritardo può risultare ulteriormente esasperato da fattori esogeni, quali la concomitante esigenza di eccezionali carichi di lavoro per l'Istituto Poligrafico dello Stato. Basti, a mo' d'esempio, citare i lavori che ad esso sono stati affidati — proprio nel momento in cui avrebbe dovuto procedere alla stampa della legge di bilancio — per l'approntamento di tutto il materiale occorrente per i referendum e per le elezioni sia amministrative che politiche.

CAPITOLO II.

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

1 — **Oneri latenti**

Si osserva che la produzione legislativa del 1974 ha comportato cospicui oneri a carico del bilancio sia di ammontare determinato (9.736 miliardi a carico di uno o più esercizi) sia a carattere continuativo (582 miliardi annui).

Dei primi, ben 7.390 miliardi sono finanziati con prestiti e l'intervento più notevole si riferisce all'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli ospedali (2.700 miliardi).

Viene così ad essere confermata la fondatezza delle osservazioni svolte nei passati esercizi sul problema dei cosiddetti « oneri latenti », che prima o poi finiscono per gravare sul bilancio statale.

* * *

E' fuori dubbio che ogni impegno che i centri di spesa assumono — con o senza il preventivo assenso del Tesoro — verrà ineluttabilmente a gravare, prima o poi, sul bilancio dello Stato, non appena giungerà a perfezionamento il relativo provvedimento legislativo.

Tali « oneri latenti », infatti, discendono in gran parte da anomalie strutturali del vigente sistema istituzionale, che hanno determinato, ad esempio, le ben note situazioni deficitarie degli organismi del sistema di sicurezza sociale e degli enti locali.

Il problema è da tempo all'attenzione del Governo, ma esso potrà essere avviato a soluzione organica soltanto in seguito all'adozione di adeguati provvedimenti legislativi di riforma, in mancanza dei quali la sistemazione di tali partite resta affidata a norme di carattere contingente tendenti a sanare le situazioni ritenute di assoluta indifferibilità, nel sovrano giudizio delle Assemblee legislative.

A tal fine, nella « nota preliminare » al bilancio di previsione per l'anno 1976 viene effettuata una approfondita ricognizione degli « oneri latenti » che ancora sono in attesa di essere recepiti in bilancio.

2 — **Indebitamento diretto da parte di altri organismi**

In contrasto con l'avviso più volte espresso appare l'affidamento delle operazioni finanziarie di contrazione di mutui direttamente all'Azienda ferroviaria (legge n. 377 del 1974: 2.000 miliardi) e alla Cassa per il Mezzogiorno (legge n. 371 del 1974: 1.000 miliardi).

* * *

Il ricorso diretto all'indebitamento da parte di Aziende e Amministrazioni autonome, nonché da parte di enti comunque alimentati dal bilancio dello Stato, discende da specifica facoltà concessa dalle relative leggi di autorizzazione e viene quindi esercitata nell'assoluto rispetto di norme giuridiche, autonomamente statuite, nella loro sovranità, dalle Assemblee Legislative.

Ma, a prescindere da questa angolatura di carattere giuridico, merita di essere sottolineato il grado di opportunità di una produzione legislativa di questo tipo.

Al riguardo, premesso che tali organismi, pur operando nel settore della finanza pubblica diretta, sono dotati, come è noto, di ampia autonomia amministrativo-contabile e talora di separata personalità giuridica, non sembra che l'esplicazione della diretta facoltà di contrarre mutui, in relazione a specifiche esigenze e nei limiti definiti dalle leggi di autorizzazione, possa contrastare con i principi di razionalità e di economicità che devono presiedere all'operazione.

Lo svolgimento dei programmi di opere ed interventi, da finanziare col ricorso all'indebitamento, in effetti, risulta condizionato dalla concreta capacità realizzativa di tali organismi, i quali possono meglio valutare direttamente i tempi e i modi dell'esecuzione dei programmi e, quindi, correlare ad essi l'esercizio della facoltà loro concessa di contrarre i relativi mutui, tenendo anche conto della concreta situazione del mercato finanziario che via via si evolve in modo del tutto autonomo.

L'indebitamento diretto per l'esecuzione degli interventi di competenza dovrebbe indurre, pertanto, gli organi decisionali di tali organismi ad una maggiore oculatezza nella conduzione di tali operazioni, nel contesto di una loro più ampia responsabilizzazione ed ai fini di un più elevato grado di economicità.

3 — Copertura delle nuove o maggiori spese

Si osserva che le leggi di spesa continuano ad indicare la copertura delle nuove o maggiori spese, generalmente a carico dei fondi globali, soltanto per l'esercizio in corso, tralasciando ogni accenno alla copertura delle quote gravanti sugli esercizi futuri, anche nel caso di limiti di impegno.

Nel ribadire le perplessità — più volte manifestate — sulla idoneità dei fondi globali a costituire adeguati mezzi di copertura, si nota che una osservanza almeno formale del dettato costituzionale comporterebbe comunque l'esplicita indicazione dei mezzi di copertura per l'intero periodo di spesa.

* * *

Se l'onere recato dal provvedimento legislativo viene fronteggiato, per il primo esercizio, mediante l'utilizzo di accantonamenti di bilancio o mediante riduzione di stanziamenti di spesa a carattere non obbligatorio, ovvero col provento di inasprimenti tributari, la copertura resta automaticamente assicurata anche per gli esercizi successivi, almeno nei limiti degli importi finanziati con le predette disponibilità.

D'altronde, non è dato vedere quale riferimento possa validamente farsi per i bilanci futuri a fronte degli oneri su di essi ricadenti, in assenza del relativo progetto.

In tal senso, si richiama la nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, laddove afferma che l'obbligo della copertura va rispettato con rigore nei confronti di spese a carico dell'esercizio in corso, mentre è « evidente che una puntualità altrettanto rigorosa, per la natura stessa delle cose, non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri ».

Quanto ai cosiddetti « limiti di impegno », sarebbe auspicabile ai fini di una più compiuta conoscenza dell'onere globale da essi derivante che le leggi di autorizzazione delle spese indicassero sempre l'ammontare complessivo degli oneri, risultante dall'insieme degli stanziamenti da inscrivere anno per anno, comprensivi quindi sia delle prime rate che di quelle successive. Sull'argomento, peraltro, non può non prendersi atto del

soddisfacente processo di adeguamento che, in questi ultimi tempi, è stato possibile riscontrare nella produzione legislativa.

Sulla idoneità delle coperture reperite a carico dei cosiddetti « fondi globali », sembra opportuno un richiamo al principio dell'unità di bilancio, secondo il quale non è possibile effettuare alcuna correlazione tra singoli stanziamenti di spesa e singoli cespiti di entrata.

Le spese di bilancio, nella loro interezza e quindi anche nella parte accantonata per provvedimenti in corso, vengono coperte dall'insieme delle entrate, incluse quelle provenienti da accensioni di prestiti, valutate nella loro sovranità dal Parlamento secondo i principi di cui all'art. 81 della Costituzione.

4 — Legge n. 64 del 1955

Si confermano le perplessità sulla proroga retroattiva del termine di impiego, stabilito con legge n. 64 del 1955, di disponibilità figuranti sui fondi globali di bilancio precedenti l'esercizio immediatamente anteriore a quello in corso, come avvenuto in 12 casi di leggi nel 1974, tenuto anche conto che i disavanzi di consuntivo negli anni interessati sono stati superiori a quelli previsti.

Tali perplessità si accentuano nel caso di impropria applicazione della legge n. 64 citata, col ricorso a disponibilità precedenti diverse da quelle recate dai fondi globali, come nel caso della legge n. 101 del 1974 che ha utilizzato le economie del capitolo 1289 del Ministero della sanità per il 1973, peraltro rivelatesi insufficienti alla completa copertura dell'autorizzazione legislativa.

* * *

Le proroghe retroattive del termine di impiego di disponibilità di precedenti esercizi previsto dalla legge n. 64 del 1955, autorizzate in alcuni casi di provvedimenti legislativi emanati nel 1974, portano a considerazioni di opportunità della relativa produzione legislativa che, peraltro, ha subito i contraccolpi delle frequenti sospensioni dell'attività parlamentare.

L'osservanza dell'obbligo di copertura sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione appare, infatti, fuori discussione, in quanto il legislatore, con provvedimento sostanziale successivo, esplicitamente autorizza a derogare ad un principio stabilito da altra norma precedente, al fine precipuo di consentire l'utilizzo di una « disponibilità » appositamente accantonata per il conseguimento di preordinate finalità.

In proposito, nessuna rilevanza sembra potersi attribuire al fatto che tali situazioni si sono verificate con riferimento ad esercizi nei quali i disavanzi di consuntivo sono risultati superiori a quelli previsti, atteso che gli oneri in parola vengono ad incidere in senso peggiorativo sul risultato differenziale complessivo dell'esercizio in cui si perfezionano i relativi provvedimenti, nell'identica misura che ebbero da incidere in senso migliorativo sul risultato dell'esercizio in cui venne a crearsi la relativa disponibilità.

E altrettanto corretta appare l'applicazione della legge n. 64 del 1955 nei casi in cui la disponibilità derivi da stanziamenti diversi dai fondi globali, dal momento che tali stanziamenti costituiscono pur sempre « disponibilità del bilancio dello Stato destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso » (art. 1 della legge 27 febbraio 1955, n. 64).

CAPITOLO III.

GESTIONE DELLE ENTRATE

1 — Controllo della Corte sulla gestione delle entrate

Si sostiene l'esigenza, ai fini di un più adeguato esercizio dell'attività di referto, che la Corte esperisca il suo controllo su tutte le fasi della gestione delle entrate, ivi compreso l'accertamento, e a tal fine abbia la più ampia disponibilità di elementi valutativi.

* * *

Un più incisivo inserimento della Corte dei conti in tutte le fasi della gestione dell'entrata dovrebbe derivarle in via originaria — come la Corte da tempo sostiene — dal precetto dell'articolo 100 della Costituzione, oltre che dall'articolo 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

Quest'ultima ipotesi trova motivo nella parte introduttiva delle « considerazioni », ove il richiamo alle citate disposizioni è fatto per sottolineare che la Corte deve avere la « più ampia disponibilità di elementi valutativi . . . ai fini di un adeguato esercizio dell'attività di referto che alla Corte compete . . . in funzione del sindacato parlamentare e che comporta l'esame della gestione delle entrate in tutte le sue fasi, che vanno da quella, fondamentale, dell'accertamento a quella, conclusiva, della riscossione ».

Sta di fatto che dal disposto dell'articolo 100 della Costituzione (La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato), come da quello di cui all'art. 41 del T.U., richiamato (in base al quale la Corte deve esporre « le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie Amministrazioni si sono conformate alla disciplina di ordine amministrativo o finanziario »), non sembra che la Corte possa trarre titolo per affermare che la sua funzione istituzionale di verifica della regolarità dell'intera gestione del bilancio statale, attiene al modo in cui l'Amministrazione ha « operato nell'applicare le leggi tributarie ».

Il problema presenta aspetti di estrema delicatezza ed investe principalmente la sfera di competenza del Ministero delle Finanze. Tuttavia, appare necessario puntualizzare che il controllo sugli « atti di governo » (aspetto costituzionale) non può investire la « formazione degli accertamenti », in quanto costituisce semplice procedimento degli Uffici e, quindi, non atto di Governo, mentre la verifica della conformità dell'attività amministrativa alle discipline di ordine amministrativo e finanziario (aspetto normativo interno) non può che essere valutata nel quadro delle disposizioni di cui all'articolo 39 dello stesso T.U., la Corte verifica, cioè, se le « entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri ».

La Corte può quindi solo verificare se, dopo la definizione degli accertamenti da parte degli Uffici finanziari, detti accertamenti trovino regolare riferimento nei documenti contabili. E tale attribuzione risulta esattamente individuata dall'articolo 262 del regola-

mento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, ove è precisato che « Per l'esercizio della vigilanza sulla riscossione delle entrate, demandata alla Corte dei conti, le sono forniti periodicamente, in relazione ai termini di cui al secondo comma dell'articolo 252 (resa bimestrale dei conti), a cura delle ragionerie e delle Amministrazioni centrali cui spetta, i conti riassuntivi dimostranti per ciascun capitolo del bilancio d'entrata, il debito degli agenti, le rate scadute a carico degli agenti medesimi e degli appaltatori o debitori diretti, le riscossioni fatte dai primi, i versamenti eseguiti nelle tesorerie dagli uni e dagli altri, le somme rimaste da riscuotere e le differenze a debito degli agenti per le somme riscosse e non versate ».

Conclusivamente, i compiti che il Capo IV del ripetuto T.U. (parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti annessi) demanda alla Corte dei conti sono esattamente individuati dalle ricordate disposizioni; disposizioni che sono puntualmente osservate dalle competenti Amministrazioni dello Stato.

2 — Scostamenti tra previsioni e accertamenti

Il gettito accertato risulta inferiore alla previsione, malgrado che per i tributi entrati in vigore a partire dal 1° gennaio 1974 non vi sia stata indicazione di alcuna cifra in sede di previsione.

* * *

In merito si ricorda che, nel passato, la Corte lamentava che da parte dell'esecutivo le previsioni di entrata venissero impostate per difetto, il che avrebbe consentito al Governo di introdurre variazioni nel corso dell'esercizio, sottraendo sostanzialmente all'esame del Parlamento elementi per una completa valutazione in ordine al bilancio presentato ed alla politica economica da attuare.

Le cennate osservazioni della Corte costituivano motivo di accesi interventi nel dibattito parlamentare, intesi ad ottenere un'espansione delle entrate per promuovere, di norma, nuove frammentarie iniziative di spesa.

Un siffatto atteggiamento determinava rilevanti difficoltà, in quanto le previsioni di entrata sono state sempre impostate in maniera aderente alla realtà tributaria, quale era dato valutare al momento della impostazione del progetto di bilancio.

Per quanto, in particolare, attiene al fatto che per i nuovi tributi entrati in vigore dal 1° gennaio 1974 non sia stata indicata alcuna cifra in sede di previsione, occorre osservare come ciò sia esatto solo sotto il profilo formale, in quanto le relative valutazioni del gettito erano state conglobate, nel bilancio presentato all'approvazione del Parlamento, nelle previsioni attinenti ai vecchi tributi sostituiti.

Infine, per quanto riguarda le osservazioni sul gettito dei singoli tributi, si osserva che non appare del tutto pertinente l'affermazione che il gettito derivante dall'imposta straordinaria « una tantum » sui veicoli a motore, autoscafi e aeromobili sarebbe risultato inferiore alla previsione in conseguenza di un'ampia frangia di evasione.

Si considera, invero che — pur ammettendo la possibilità che si siano verificati fenomeni di evasione — il gettito è risultato, in effetti, adeguato alla previsione. Il minor gettito osservato è in relazione alle note modifiche introdotte in sede parlamentare in occasione della conversione in legge del provvedimento d'urgenza (in particolare, la concessione dell'esenzione dall'imposta « una tantum » per i veicoli di piccola cilindrata).

Quanto all'imposta sul valore aggiunto, che fino al 1975 è stata considerata in bilancio con separato riferimento a quella sulle transazioni interne ed a quelle sulle importazioni, malgrado la stretta interdipendenza che lega i due gettiti, si osserva come solo a partire dal 1976 per lo stesso tributo, trovando esso unitaria considerazione tra le tasse e imposte sugli affari, possano fondatamente farsi valutazioni sull'evoluzione del relativo gettito.

E' infine appena il caso di accennare che l'incremento del gettito tributario fra il 1973 ed il 1974 risulta nella misura del 30,5 per cento e non in quella del 26,9 per cento, come indicato (14.276.2 miliardi per il 1973 a fronte di lire 18.627.4 miliardi relativi al 1974).

3 — Organizzazione dei servizi tributari

Nonostante la persistente evasione, l'Amministrazione finanziaria ha dismesso i precedenti sistemi di lavoro e di organizzazione, prima di essere in grado di attivare l'anagrafe tributaria, ed è stato differito al 1° gennaio 1978 anche l'obbligo dei contribuenti di indicare il codice fiscale sui vari atti posti in essere, indicazione che, pur in mancanza del funzionamento dell'anagrafe, avrebbe comunque costituito remora all'evasione. In tal modo l'Amministrazione finanziaria avrebbe sostanzialmente abdicato in materia di accertamenti e di controlli, consentendo il perpetuarsi del fenomeno dell'evasione in tutti i settori tributari.

* * *

Sotto questo profilo si osserva come, nella Relazione della Corte, viene fatto sovente riferimento alla « nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria » presentata dal Ministro Visentini (il cosiddetto « Libro bianco ») per denunciare lo stato di estrema fragilità in cui versano le strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze.

Le cennate « considerazioni » non assumono, pertanto, carattere di originalità, in quanto i negativi fenomeni rilevati sono stati denunciati dallo stesso Ministro delle finanze.

CAPITOLO IV.

GESTIONE DELLA SPESA

1 — Tempestività di approntamento del rendiconto

Si rileva la scarsa tempestività di approntamento e presentazione del rendiconto generale nella sua stesura definitiva, determinata peraltro anche dalla presenza di difficoltà nelle stesse verifiche di competenza della Corte.

* * *

Premesso che l'Amministrazione annette particolare interesse alla più rigorosa osservanza del termine del 30 giugno fissato dalla legge di contabilità di Stato per l'approntamento del rendiconto, tanto più che ciò è oggi tecnicamente possibile con l'ausilio dello strumento elettronico, si precisa che la definizione delle elaborazioni di consuntivo è sostanzialmente subordinata ai tempi di svolgimento dell'attività degli Uffici della Corte per la parifica dei pagamenti effettuati a fronte delle ordinazioni primarie di spesa (ordinativi diretti e ordini di accreditamento) e di quelle secondarie (ruoli di spesa fissa).

Ora, mentre apprezzabili risultati sono stati conseguiti in tema di riscontro dei pagamenti disposti con ordinativi diretti e ordini di accreditamento, la situazione è risultata, anche per il consuntivo 1974, estremamente precaria in materia di parifica dei pagamenti relativi ai ruoli di spesa fissa, parifica cui si può procedere solo dopo l'espletamento delle operazioni di validazione da parte dell'ufficio di controllo spese fisse e debito vitalizio della Corte dei conti.

Trattasi di carenze che incidono negativamente sui successivi adempimenti di competenza, oltre che della Ragioneria generale dello Stato, degli stessi Uffici di controllo della Corte, carenze alle quali si auspica di ovviare anche mediante l'avvenuto ricorso alle moderne tecnologie che lascia intravedere sensibili e definitivi miglioramenti per l'immediato futuro.

2 — Classificazione delle spese

Si sottolinea l'ancora imperfetta classificazione economico-funzionale delle spese da parte della Amministrazione, specialmente negli aggregati di livello inferiore al primo.

Il fenomeno risulta particolarmente evidente per la categoria IV — Acquisto di beni e servizi —, ove la maggior parte dei capitoli non trova allocazione in aggregati economici inferiori.

Si precisa, tuttavia, che gli inconvenienti potrebbero apparire superati nel 1975, a seguito della avvenuta adozione di una nuova e più analitica classificazione specificata nella « Nota preliminare al quadro generale riassuntivo ».

* * *

L'attività dell'Amministrazione intesa ad ottenere una migliore analisi funzionale ed economica della spesa statale, anche mediante l'affinamento delle tecniche relative, non mancherà di trovare conferma ed ulteriore rafforzamento a seguito della ristrutturazione delle relative classificazioni realizzata col progetto di bilancio per il 1975.

In tale sede, infatti, nelle tabelle degli stati di previsione della spesa, sono stati riportati, per ogni capitolo, i codici di classificazione economica e funzionale fino al terzo livello di analisi, corredando le tabelle stesse di appositi raggruppamenti dei capitoli per codice.

Lo sforzo compiuto al riguardo non ha mancato di incidere positivamente sull'attribuzione di molti capitoli a raggruppamenti economici di livello inferiore: nel 1975, infatti, soltanto pochissimi capitoli, interessanti quasi esclusivamente spese di personale, non risultano codificati a livello inferiore alla categoria.

Le modifiche apportate alla struttura della classificazione economica si sono rivelate particolarmente efficaci nei confronti delle spese per acquisto di beni e servizi, ove l'adozione di un'analisi di secondo e terzo livello, più aderente alla realtà del bilancio, ha consentito una opportuna collocazione di tutti i capitoli.

L'Amministrazione continuerà ad indirizzare la sua azione verso un perfezionamento delle tecniche di classificazione, al fine di rendere sempre più compiuta la conoscenza del bilancio nei suoi multiformi aspetti, anche con l'indispensabile ausilio delle moderne tecniche elettroniche di elaborazione dei dati.

Nel quadro di tale opera di perfezionamento, verrà presa in esame anche la questione delle spese comprese nei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, attualmente globalmente classificate nella sezione XII (Oneri non ripartibili) e nelle categorie IX e XVI (Somme non attribuibili). Occorre, tuttavia, aver ben presente che al momento in cui vengono preordinati gli accantonamenti sui fondi speciali, spesso appaiono largamente carenti le informazioni sulle possibili disaggregazioni dei provvedimenti che — definiti nella loro impostazione globale — solo a distanza di tempo potranno concretamente articolarsi — quantitativamente — nei singoli settori di intervento.

Va tenuto anche conto che i provvedimenti, in sede di esame parlamentare, vengono a volte modificati, rispetto al progetto governativo, nella portata o nella destinazione, magari per creare spazio ad altri provvedimenti presentati nel frattempo e per i quali, ovviamente, nessun accantonamento era stato predisposto per la relativa copertura.

In queste condizioni, non è finora sembrato opportuno che nella « Nota preliminare al quadro generale riassuntivo » venisse realizzata una ripartizione dei fondi speciali, sulla base di incerti e mutevoli elementi di conoscenza, rischiando in tal modo di sottrarre attendibilità alle classificazioni di bilancio, tutte basate su dati della massima concretezza.

Non può, tuttavia, non rilevarsi che — a fini prettamente di studio e nell'ipotesi di un perfezionamento legislativo dei provvedimenti nell'esercizio di riferimento — la « Nota introduttiva al bilancio di previsione » procede già ad una siffatta ripartizione. Questa, peraltro, ancorché resa più agevole dalle ulteriori informazioni successivamente reperite, non potrebbe sottrarsi, in un confronto in sede consuntiva, ad un giudizio di scarsa attendibilità (per le modifiche intervenute nel corso della gestione), che ovviamente sarebbe stata ancora più scarsa se a tale ripartizione si fosse messo mano al momento della presentazione del bilancio al Parlamento.

3 — Esposizione in bilancio del debito fluttuante

Quanto alle operazioni concernenti il cosiddetto debito fluttuante, si rileva che la nozione di esso, inteso come mezzo di breve periodo per far fronte a momentanee esigenze di cassa della tesoreria statale, è ormai disattesa ampiamente, essendo esso utilizzato in misura crescente per coprire il deficit di bilancio.

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò, nonostante che apposita norma della legge di bilancio (per il 1974, art. 148) dia la facoltà al Ministro del tesoro di emettere buoni poliennali del tesoro a copertura dell'intero saldo da finanziare.

Ne conseguono incisivi riflessi sulla gestione del bilancio, ove — pur non figurandovi le operazioni in parola — grava l'onere per interessi, il quale ha assunto negli ultimi esercizi carattere patologico, dando anche luogo a cospicue eccedenze.

D'altro canto, non mancano riflessi di politica finanziaria, ove si consideri la creazione di base monetaria che deriva dall'assorbimento dei BOT da parte della Banca d'Italia.

Tutto ciò induce a ritenere indispensabile l'esposizione degli interi mezzi di copertura del saldo netto da finanziare in bilancio, tenuto conto dell'insufficienza ormai strutturale dei soli mezzi patrimoniali.

* * *

Si osserva, in via preliminare, che la rappresentazione in bilancio del debito fluttuante mal si concilierebbe con l'attuale struttura del bilancio stesso, ispirato al sistema della competenza.

L'entità del ricorso a tale forma di indebitamento, infatti, resta determinata dal concreto fabbisogno di cassa che si verifica nel corso della gestione, per effetto sia delle operazioni — attive e passive — in conto competenza, sia di quelle in conto residui ed a prescindere dall'esistenza di un disavanzo di bilancio, ancorché coperto dalla preventiva autorizzazione all'indebitamento a medio o lungo termine.

Al riguardo, non appare fuori luogo rammentare che una considerevole parte di tale fabbisogno è pur sempre destinata all'originaria funzione di fronteggiare momentanee esigenze di cassa della tesoreria e che problematica sarebbe, pertanto, una loro separazione dalle analoghe operazioni effettuate a copertura del deficit di bilancio.

Nè può ignorarsi l'enorme rilievo che i residui di nuova formazione — in uno con le economie di bilancio — verrebbero ad assumere in siffatta valutazione, residui che alleggeriscono la pressione del bilancio sulla tesoreria spesso in misura particolarmente sensibile.

Non può, a questo proposito, che farsi richiamo agli studi che l'Amministrazione dedica al processo di smaltimento dei residui passivi, proprio nell'intento di fornire — a chi deve assumere le conseguenti decisioni — una visione quanto più realistica possibile della naturale evoluzione degli oneri di bilancio e del loro effettivo impatto sulla cassa.

Sono ben altri i fattori che determinano la riscontrata lievitazione del debito fluttuante. Sono fattori completamente estranei al bilancio dello Stato e che coinvolgono esclusivamente la gestione di tesoreria che, peraltro, deve passivamente riceverli. Basti, ad esempio, por mente ai pagamenti delle pensioni che gli uffici postali effettuano per conto dell'INPS, anche in assenza di adeguata provvista di mezzi, il che determina spesso un non trascurabile fabbisogno aggiuntivo per la cassa.

Quanto alle osservazioni svolte sui riflessi dell'assorbimento dei buoni ordinari del Tesoro da parte dell'Istituto di emissione, si sottolinea che un compiuto giudizio sugli effetti delle operazioni di tesoreria non può essere dato indipendentemente dalla situazione di liquidità che caratterizza l'economia. Situazione che, naturalmente, dipende anche dai riflessi della bilancia dei pagamenti sulla complessiva creazione di base monetaria.

CAPITOLO V.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

1 — Ritardata presentazione del conto patrimoniale

Si rileva il costante ritardo della presentazione del conto generale del patrimonio, anche per il 1974 pervenuto all'Organo di controllo nell'ultima decade di luglio.

Si sottolinea, altresì, che non risulta pervenuto, da parte dell'Amministrazione finanziaria, il riepilogo dell'inventario generale previsto dall'art. 13, ultimo comma, del regolamento di contabilità.

* * *

La definizione contabile del conto del patrimonio, come è noto, è condizionata dai dati finanziari definitivi del conto del bilancio, la cui disponibilità può, ovviamente, aversi solo dopo la prescritta parifica con la Corte dei conti.

Anche per il 1974, i richiamati elementi sono pervenuti soltanto poche ore prima dell'invio del conto del patrimonio all'Organo di controllo. La trasmissione ha riguardato, contestualmente, gli stessi documenti contabili e i conti speciali dei precedenti esercizi.

Va in proposito precisato che ogni attenzione ed ogni accorgimento viene posto in essere dall'Amministrazione affinché i conti patrimoniali siano sempre corredati di tutti i documenti richiesti e vengano inoltrati tempestivamente nei termini prescritti alla Corte dei conti, sempre beninteso per quanto possa direttamente riferirsi alle proprie possibilità realizzative.

2 — Scarsa rappresentatività del conto patrimoniale

La rappresentatività delle risultanze del conto del patrimonio risulta assai lontana dalla realtà dei beni costituenti il patrimonio statale, poiché non viene generalmente effettuato il criterio della esposizione a valore, con le variazioni che hanno subito i beni stessi.

La revisione dei valori di stima non appare effettuata che episodicamente, limitandosi generalmente l'Amministrazione alla registrazione delle variazioni conseguenti ad acquisti o cessioni.

* * *

Il problema della ricognizione e rivalutazione delle diverse componenti mobiliari ed immobiliari è stato affrontato con particolare cura dalla Ragioneria generale dello Stato, che, all'uopo, ebbe ad emanare la circolare n. 32 del 18 luglio 1970, riguardante la ricognizione e la rivalutazione della proprietà mobiliare dello Stato, da portarsi a termine entro due anni.

Peraltro, malgrado le sollecitazioni svolte anche da parte delle varie Amministrazioni nei riguardi degli uffici inadempienti, non sono stati finora ottenuti risultati apprezzabili.

Ulteriori interventi sono peraltro allo studio, sempre sulla base delle norme già diramate in materia, secondo quanto previsto dall'art. 23 del Regolamento di contabilità.

Per quanto riguarda, in particolare, l'aggiornamento della consistenza dei beni immobili, si fa presente che l'Amministrazione finanziaria competente ritiene che la particolare situazione del mercato edilizio in uno con gli adempimenti connessi alla riforma tributaria, non consiglino attualmente di porre mano all'aggiornamento di che trattasi.

3 — Rappresentazione di beni mobili diversi

I valori mobiliari diversi dai debiti e dai crediti vengono esposti in maniera globale, per Amministrazioni e per categorie, senza distinzione dei beni mobili strumentali iscritti in pubblici registri.

* * *

Il problema è da tempo all'attenzione del Tesoro e, in proposito, saranno avviati opportuni contatti con le Amministrazioni interessate, specie al fine di ottenere gli elaborati patrimoniali per l'esercizio 1975, completi della rilevazione di tutti i beni mobili strumentali, ivi comprese le varie categorie di mezzi di trasporto.

4 — Partecipazione ai fondi di dotazione

Nonostante l'elementare semplicità della rappresentazione contabile delle partecipazioni dello Stato ai fondi di dotazione degli enti di gestione, i relativi valori esposti nel conto del patrimonio non sempre corrispondono alla realtà, né coincidono con le situazioni patrimoniali dei vari enti.

* * *

Le divergenze che, alla chiusura dell'esercizio 1973, era dato rilevare — per la quasi totalità degli enti di gestione — tra i dati esposti nel conto del patrimonio dello Stato e le situazioni patrimoniali dei vari enti, sono state esaminate nel corso del 1974 e ricondotte in limiti ben più ristretti.

Infatti, alla chiusura del 1974 si riscontrano divergenze solo per i dati relativi all'IRI, all'Ente cinema e all'EFIM.

Tali divergenze — per le quali sono in corso accertamenti per una completa definizione — sono dovute:

— per l'IRI: alla mancata defalcazione dal fondo di dotazione indicato nel bilancio dell'Ente degli utili dovuti al Tesoro a rimborso del fondo di dotazione, ai sensi dell'art. 18 dello Statuto dell'Ente, e delle riserve ordinarie e straordinarie, nonché alla contabilizzazione in detrazione dello stesso fondo delle partite patrimoniali da regolare;

— per l'Ente cinema: alla diversa classificazione della somma erogata ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1961, n. 1330, considerata nel Conto patrimoniale dello Stato come apporto al fondo di dotazione e come contributo nel bilancio dell'Ente;

— per l'EFIM: al fatto che nel bilancio dell'Ente per i titoli iscritti in base al D.M. 16 novembre 1962, è riportata tra le passività in detrazione del fondo di dotazione — in assenza tuttavia del relativo necessario provvedimento formale — la differenza tra la somma iscritta per gli stessi titoli e il loro valore nominale.

CAPITOLO VI.

GESTIONE DELLE AZIENDE E AMMINISTRAZIONI AUTONOME

1 — **Disavanzi delle Aziende autonome**

Si rileva che, mentre le anticipazioni a copertura del deficit sono iscritte nei bilanci delle Aziende tra le accensioni di prestiti e figurano tra le partite a credito, nel conto del patrimonio mancherebbe una specifica previsione per rimborsi dei prestiti stessi da parte delle Aziende e, correlativamente, fra le entrate dello Stato, non è considerata alcuna entrata per rimborsi di crediti, pur essendo previsto un pagamento di interessi. Si osserva, pertanto, che dette anticipazioni, apparendo, in fatto, dei trasferimenti a fondo perduto, dovrebbero essere classificate appunto come trasferimenti.

* * *

Le anticipazioni in discorso non possono essere riguardate come erogazioni a fondo perduto, dal momento che le apposite convenzioni finanziarie stipulate per la concessione di dette anticipazioni esplicitamente prevedono la corresponsione di interessi e il rimborso della quota capitale. In relazione a ciò, nel bilancio dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni sono inseriti appositi capitoli sia per il pagamento degli interessi (capitoli nn. 278 e 279 del bilancio 1975) sia per il rimborso della quota capitale (capitoli nn. 618 e 619 del bilancio 1975).

Per quanto riguarda, invece, l'Amministrazione delle ferrovie, è iscritto in bilancio solo il capitolo (n. 366 del bilancio 1975) per il pagamento delle quote interessi, mentre per il rimborso delle quote capitali le apposite convenzioni finanziarie stipulate con il Tesoro fanno espresso rinvio a successive disposizioni da stabilire nel quadro della particolare normativa comunitaria che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le Aziende pubbliche operanti nel settore.

CAPITOLO VII.

GESTIONI FUORI BILANCIO

1 — Pubblicazione dei rendiconti

Si rileva la sfasatura di tempo tra la pubblicazione dei rendiconti e l'esercizio cui gli stessi si riferiscono; la mancanza delle gestioni relative a diverse Amministrazioni e la pubblicazione di rendiconti di scarsa importanza; la carenza e opportunità di una «prospettazione riassuntiva» dei dati delle diverse gestioni e di una disciplina regolamentare della materia.

* * *

Al riguardo si ritiene di dover precisare quanto segue:

a) lo sfasamento lamentato è da considerarsi, in effetti, contingente ed è dovuto sia alle riconosciute difficoltà della prima applicazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041, sia alle gravi carenze di personale sopravvenute per le note cause in tutte le branche dell'Amministrazione e sia infine alle difficoltà della stampa dei conti in parola presso le tipografie delle Camere.

Si può prevedere che, in seguito, i tempi saranno notevolmente ravvicinati, stante che gli atti relativi all'esercizio 1973 sono stati presentati con minori ritardi e che di essi si sta avviando la composizione tipografica;

b) il volume VIII non esaurisce ovviamente le gestioni in essere nel 1972. Sono in corso di stampa i conti di quelle relative ad altre Amministrazioni;

c) si son dovuti pubblicare anche i rendiconti con importi di lieve entità sia perché l'art. 9 della citata legge n. 1041 prevede l'obbligo di presentazione in Parlamento di tutti i rendiconti, sia per effetto del principio di responsabilità dei singoli organi gestori, anche se amministratori di somme modeste.

Tuttavia, questi rendiconti riguardano quasi tutti gestioni di somme dovute a norma di legge al personale e quelle concernenti le spese contrattuali, le quali, rispettivamente, sono venute ad estinguersi per effetto del divieto legislativo di corresponsione di emolumenti particolari o verranno a cessare una volta approvato anche dalla Camera dei Deputati l'atto n. 3568, che dispone che le spese contrattuali devono essere gestite nell'ambito del bilancio;

d) quanto alla auspicata «prospettazione riassuntiva» dei dati, premesso che le relazioni dell'organo gestore e della Ragioneria centrale (queste ultime, purtroppo, non potute pubblicare per evitare l'eccessiva ponderosità dei volumi da presentare in Parlamento) contengono anche dati di sintesi per settori di gestione, si rende noto che tale esigenza è stata avvertita anche dall'Amministrazione, la quale ha avviato allo scopo

l'elaborazione degli elementi contabili delle gestioni fuori bilancio, attraverso il Sistema informativo elettronico.

Già istituito l'archivio anagrafico, farà seguito l'acquisizione in detto Sistema dei dati finanziari, economici e patrimoniali di tutte le gestioni, la loro elaborazione riassuntiva e la conseguente pubblicazione;

e) da ultimo, circa la regolamentazione della materia con provvedimento formale, a parte che la medesima risulta compiutamente disciplinata da norme interne, le quali sono state via via adeguate prontamente a sopravvenute esigenze, l'Amministrazione non avrebbe alcuna difficoltà a promuovere in merito un testo unificato di carattere regolamentare.

CAPITOLO VIII.

GARANZIA DEI CREDITI ALL'ESPORTAZIONE

1 — Criteri di esame delle domande

Si osserva che il Comitato assicurazione crediti all'esportazione, che sovrintende alla suddetta gestione, in mancanza di predeterminati criteri di utilizzazione del plafond assicurativo adottati nel 1973 ed in presenza della insufficienza, rispetto alle domande di assicurazione, delle disponibilità assicurative ammontanti per il 1974 a lire 702,4 miliardi, ha stabilito criteri restrittivi nell'esame delle domande rinviate nel 1973 e di quelle nuove adottando, tra l'altro, il metodo della « segmentazione » della garanzia assicurativa, concessa non in relazione all'intero importo dell'operazione, ma limitatamente ai crediti resi liquidi nel 1974.

Tali criteri, per effetto dell'esame delle domande rinviate e per la concessione della copertura assicurativa alle ulteriori rate di credito relative alle operazioni « segmentate », avrebbero introdotto sostanziali condizionamenti delle scelte negli esercizi successivi e la rigidità nella fissazione dei « plafonds » annuali.

* * *

Al riguardo, si fa presente che l'esigenza dell'adozione di criteri restrittivi nell'esame ed accoglimento delle domande di assicurazione non si era manifestata fino al 1972, dal momento che le disponibilità assicurative fissate erano risultate sufficienti a soddisfare le domande.

Tale esigenza si è rivelata, invece, necessaria, non tanto nel 1973, in cui le domande rinviate comportavano impegni per soli lire 89 miliardi, quanto nel 1974, in cui il maggior afflusso di domande, rispetto al plafond, e l'incidenza delle operazioni di carattere eccezionale di notevole importo (quale il noto credito IMI-URSS), hanno indotto il Comitato assicurazione crediti ad adottare nuovi criteri, ivi compresa la « segmentazione » per l'utilizzo del plafond. Detti criteri, oltre a rendere necessario un esame comparato delle operazioni di maggior rilievo, hanno permesso di evitare il blocco del sistema assicurativo attraverso la copertura della maggior parte delle operazioni rinviando, per esaurimento di plafond, un numero limitato di operazioni (comportanti impegni di circa lire 200 miliardi) assicurate con le disponibilità del 1975.

Si fa presente, inoltre, che, per soddisfare l'esigenza di « programmazione », il « Comitato dei Ministri per il Coordinamento dell'azione internazionale in materia di politica economica » ha incaricato il Comitato dei Direttori generali di predisporre opportuni criteri selettivi — per settori industriali ed aree geografiche — che tengano conto delle esigenze economiche e politiche del nostro Paese.

2 — Crisi finanziaria della gestione assicurativa

Si osserva che la gestione assicurativa, rivelatasi autosufficiente per 16 anni mediante l'utilizzo del monte premi, dal 1971 sarebbe entrata in una crisi finanziaria, tanto che l'ente gestore (INA) nel 1974 avrebbe potuto eseguire pagamenti soltanto per lire 43 miliardi, rispetto ai 107 miliardi per indennizzi deliberati dal Comitato.

LEGISLATURA VI - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In proposito si fa rilevare che il Comitato, per ovviare a tale insufficienza di fondi — atteso che in base a calcoli e previsioni dell'INA la gestione, al 31 dicembre 1975, dovrebbe presentare un deficit di cassa di lire 39.5 miliardi — ha segnalato al Tesoro la necessità che l'ulteriore stanziamento di lire 50 miliardi, previsto dalla legge 11 febbraio 1975, n. 30, venga iscritto nello stato di previsione della spesa per l'anno 1976.

* * *

In proposito, si ricordano i vari provvedimenti approvati di recente per far fronte all'insufficienza di disponibilità assicurative e finanziarie e per favorire l'indispensabile espansione delle esportazioni.

Disponibilità assicurative:

— legge 26 aprile 1975, n. 132, che ha portato da lire 700 miliardi a lire 1.400 miliardi il plafond assicurativo dell'anno 1975;

— decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376 che non solo ha elevato da lire 1.400 a lire 2.500 miliardi il plafond assicurativo per il corrente anno, autorizzando peraltro un ulteriore limite di lire 1.000 miliardi per la copertura delle operazioni parzialmente assicurate in precedenza, ma ha fissato a lire 2.500 miliardi il plafond per il 1976, cui si aggiungeranno le residue disponibilità del 1975.

Disponibilità finanziarie:

— legge 28 maggio 1973, n. 295 che ha aumentato di lire 300 miliardi il fondo di dotazione del Mediocredito Centrale, in ragione di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni dal 1972 al 1974.

La stessa legge ha istituito presso il suddetto Istituto un fondo per la concessione di contributi negli interessi sui finanziamenti per le operazioni di esportazione a pagamento differito, trasferendovi l'assegnazione di lire 30 miliardi, disposta dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1043;

— leggi n. 713 del 24 dicembre 1974 e n. 208 del 6 giugno 1975 che hanno elevato di lire 200 miliardi il predetto fondo per la concessione dei contributi negli interessi;

— decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376 che, oltre ad aumentare di altri 300 miliardi di lire le disponibilità del richiamato fondo per contributi negli interessi, ha stanziato lire 50 miliardi per la concessione di crediti finanziari derivanti da accordi intergovernativi, autorizzando, nel contempo, il Mediocredito Centrale a concedere agevolazioni sin dal momento dell'approntamento della fornitura;

— legge 11 febbraio 1975, n. 30 con la quale sono state integrate le disponibilità del Fondo Autonomo di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1967, n. 131, autorizzando la spesa di lire 100 miliardi per il pagamento degli indennizzi derivanti dall'applicazione dalla citata legge sull'assicurazione dei crediti all'esportazione.

A tale proposito si fa presente che nello stato di previsione della spesa per il 1976 è previsto l'ulteriore stanziamento di lire 50 miliardi.

CAPITOLO IX

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

a) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

1 — Mancato esercizio della delega per la riforma della Pubblica amministrazione

Si lamenta il pressoché totale mancato tempestivo esercizio della delega per la revisione e l'ordinamento dei servizi centrali e periferici dei Ministeri disposta, in un primo tempo, dalla legge 18 marzo 1968, n. 249 e, successivamente, dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775.

In relazione a ciò, si osserva, è rimasta immutata, nelle sue grandi linee, la struttura organizzativa della Pubblica amministrazione, nonostante le differenze quantitative conseguenti al trasferimento di compiti e uffici, verificatosi a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale e della delega alle Regioni di alcune attribuzioni statali per lo più appartenenti ad organi periferici.

* * *

Il mancato esercizio della delega per la revisione e l'ordinamento dei servizi centrali e periferici dei Ministeri — contemplata prima dalla legge 18 marzo 1968, n. 249 e, successivamente, dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775 — è da porre principalmente in relazione ai numerosi problemi sorti in occasione dei lavori per la predisposizione dei decreti delegati per il passaggio alle Regioni delle funzioni e del personale statale in attuazione della delega contenuta nell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

La complessità di tali problemi, che s'incentravano preminentemente sull'entità delle funzioni da trasferire o delegare alle Regioni, non poteva non influire sul nuovo modello organizzativo da conferire alle Amministrazioni centrali.

Infatti, sembra evidente che fino a quando il quadro delle competenze da trasferire alle Regioni non si fosse delineato chiaramente, la nuova strutturazione dei Ministeri, ove attuata, non avrebbe potuto ritenersi definitiva, ma sarebbero state necessarie ulteriori non lievi modifiche della medesima.

A riprova di quanto asserito è l'ulteriore massiccio trasferimento di funzioni per settori e materie omogenee, operato dalla recente legge 22 luglio 1975, n. 382, la quale ha finalmente posto le basi per un definitivo ed organico assetto organizzativo della Pubblica amministrazione.

Ciò senza considerare le notevoli difficoltà derivate dalle vicende relative ai mutamenti di Governo, nonché dalle continue iniziative assunte e in sede parlamentare e in sede sindacale intese ad apportare modifiche al modello strutturale previsto nelle citate deleghe.

2 — Istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali

Si lamenta l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali al di fuori del generale e organico riordinamento di tutto l'apparato amministrativo e con l'utilizzo di una procedura — il decreto-legge — che non appare giustificata per l'assenza delle circostanze straordinarie di necessità e urgenza contemplati nell'art. 77 della Costituzione.

* * *

Circa l'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali, è appena da rilevare che il provvedimento è stato adottato sotto la spinta del Parlamento e dell'opinione pubblica a seguito di fatti clamorosi che recentemente hanno interessato l'ambiente e il patrimonio artistico.

L'osservazione, poi, secondo cui il ricorso allo strumento legislativo del decreto-legge non si giustificava in quanto le competenze attribuite al nuovo Ministero erano in atto svolte da altri uffici dell'Amministrazione statale, non sembra tener conto che l'esistente frazionamento delle competenze in materia non rendeva possibile quegli interventi tempestivi e coordinati che proprio a seguito dei menzionati fatti l'opinione pubblica esigeva.

3 — Disciplina delle funzioni dirigenziali

Si evidenzia l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 indipendentemente dalla previa, o quanto meno contestuale, ristrutturazione dell'apparato amministrativo. A seguito del condizionamento che la preventiva determinazione del numero dei dirigenti è suscettibile di esercitare sul futuro riordinamento, si osserva, non sempre le Amministrazioni hanno potuto perseguire il fine di una razionale e coordinata ristrutturazione, data la necessità di far coincidere il numero degli uffici con quello, precostituito, dei dirigenti da preporvi.

Si rileva, poi, che in talune Amministrazioni il contingente dei direttori generali è stato stabilito in numero inferiore a quello delle direzioni generali.

* * *

In ordine all'osservazione secondo cui l'emanazione del decreto sulla dirigenza, in mancanza dell'attuazione del riordinamento della Pubblica amministrazione, ha dato luogo a taluni inconvenienti in sede di applicazione del decreto medesimo, va precisato che tali inconvenienti sono stati di portata più limitata rispetto a quanto evidenziato dalla stessa Corte. Ciò in quanto, al momento dell'emanazione del D.P.R. 748/1972, per la maggior parte delle Amministrazioni erano stati già predisposti gli schemi di provvedimenti delegati (non approvati per i motivi dianzi indicati), per cui è risultato possibile, anche se con una certa approssimazione, predeterminare il numero dei dirigenti e operare la ricognizione degli uffici a livello dirigenziale.

Circa poi l'altra osservazione, secondo cui in talune Amministrazioni il contingente dei dirigenti generali risulta fissato in numero inferiore a quello delle direzioni generali, appare opportuno precisare che ciò si è verificato per il solo Dicastero del Turismo e dello spettacolo.

b) PERSONALE

1 — **Trattamento accessorio**

Si sottolinea il notevole scarto tra l'incidenza del trattamento accessorio del personale delle Aziende autonome e quello del personale delle restanti Amministrazioni. Tale scarto viene posto in relazione al fatto che l'introduzione dell'assegno perequativo è stata disposta, per le Aziende stesse, con separata normativa, più favorevole rispetto a quella generale di cui alla legge n. 734 del 1973 e alle ulteriori norme di favore introdotte, per il personale suddetto, anche posteriormente all'accoglimento della cosiddetta piattaforma rivendicativa.

Si rileva, altresì, il permanere di trattamenti economici differenziati in relazione alla serie di deroghe che, più che con leggi particolari, si è ritenuto di introdurre con la stessa legge n. 734 al principio — originariamente affermato in termini assolutistici — della perequazione e chiarezza retributiva, nonché la corresponsione alla quasi totalità del personale dipendente di compensi per un numero di ore mensili di lavoro straordinario di molto superiore a quello previsto in via ordinaria dalla normativa generale.

* * *

Quanto all'osservazione intesa ad evidenziare la maggior incidenza percentuale delle competenze accessorie sugli assegni fissi nelle Aziende autonome rispetto alle Amministrazioni burocratiche, si ritiene opportuno precisare che tale differenza deriva non tanto dal più favorevole trattamento previsto dalle varie leggi concernenti la concessione dell'indennità pensionabile (corrispondente all'assegno perequativo di cui alla legge n. 734/1973) quanto soprattutto dalla esistenza di numerose indennità che, essendo strettamente connesse alla prestazione di particolari servizi, non potevano essere assorbite.

Circa invece l'altra osservazione, secondo cui sul permanere di trattamenti economici differenziati incide una serie di deroghe le più numerose delle quali si riferiscono ad elevazioni del numero di ore straordinarie retribuibili mensilmente, è da precisare che dette deroghe e quelle successivamente approvate o in corso di approvazione sono sostanzialmente intese a fronteggiare le effettive ed indilazionabili esigenze di servizio connesse a particolari situazioni di lavoro che impongono alle Amministrazioni di richiedere al dipendente personale l'effettuazione di maggiori e più onerose prestazioni di lavoro straordinario limitate, in alcuni casi, a parte del personale ed a brevi periodi di tempo (cfr. A.C. n. 3849 riguardante il personale del Ministero di Grazia e giustizia addetto ai servizi elettorali).

Per quanto concerne l'attribuzione dei compensi per lavoro straordinario in favore della generalità del personale statale, la normativa vigente consente di effettuare prestazioni straordinarie nei limiti ordinari di trenta ore mensili per gli impiegati della carriera direttiva, di concetto ed esecutiva e di trentasette ore per il personale della carriera ausiliaria, con una spesa massima mensile pari al corrispettivo di 15 ore di lavoro straordinario per ciascuna unità del personale in servizio.

Inoltre, in relazione ad effettive ed indilazionabili esigenze di servizio, i suindicati limiti di orario e di spesa mensili possono essere elevati, fino ad un massimo del 50 per cento, mediante utilizzo del fondo di 7.000 milioni iscritto al capitolo n. 6681 (n. 3481 per l'anno 1974) dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per ciascun anno finanziario.

In merito devesi precisare che l'utilizzo del predetto fondo avviene, in pratica, sulla base di un piano di ripartizione che indica per ciascun capitolo di bilancio la quota teoricamente attribuibile in proporzione allo stanziamento iscritto al capitolo stesso in sede di previsione iniziale.

Peraltro, se si considera che gli stanziamenti inizialmente assegnati ai capitoli di spesa di cui trattasi non sempre sono risultati adeguati al corrispettivo di quindici ore mensili di lavoro straordinario per ciascuna unità del personale in servizio, appare evidente che le integrazioni richieste dalle Amministrazioni interessate sono state utilizzate, in taluni casi, anche per sopperire a carenze di stanziamento e quindi, in definitiva, per corrispondere compensi entro limiti di poco superiori a quelli ordinari di quindici ore mensili.

E' ancora da rilevare che le suindicate richieste di integrazione dei fondi sono state debitamente motivate in relazione ad effettive ed indilazionabili esigenze di servizio ed il relativo fabbisogno finanziario è stato dimostrato dalle varie Amministrazioni in ciascun anno finanziario.

In particolare, per i decorsi anni finanziari 1972, 1973 e 1974 l'aliquota percentuale di incremento degli stanziamenti iniziali iscritti ai vari capitoli di spesa è risultato, in base al predetto piano di ripartizione, inferiore a quella massima (50%) attribuibile ai sensi del citato articolo 3, terzo comma, del D.P.R. 5 giugno 1965 n. 749. Tali aliquote sono risultate, infatti, del 22,30 per cento per l'anno 1972, 30,29 per cento per l'anno 1973 e 25,02 per cento per l'anno 1974.

Devesi, infine, precisare che il fondo di 7 miliardi di cui al citato capitolo n. 3481 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, destinato all'elevazione, sino ad un massimo del 50 per cento, dei limiti mensili di lavoro straordinario è stato costantemente utilizzato con criteri di rigorosa conformità ai fini istitutivi. Ciò è dimostrato, peraltro, dalla circostanza che sul citato capitolo n. 3481 si sono realizzate per gli anni appresso indicati le seguenti economie:

anno finanziario 1972	lire 797.701.000
anno finanziario 1973	» 2.503.894.000
anno finanziario 1974	» 4.180.746.000

2 — Funzioni dirigenziali

Si lamenta la tendenza all'emanazione di norme che vanificano i principi della legge n. 748/1972 specie con riferimento alle procedure di accesso ai ruoli dirigenziali, alla riduzione degli organici, alla onnicomprensività del trattamento economico, alla creazione di qualifiche funzionali e alla rigida determinazione del numero e delle attribuzioni dei dirigenti dei vari livelli.

* * *

Non sembra sussistere il pericolo che venga vanificata la portata riformatrice del decreto presidenziale n. 748/1972 a seguito di deroghe, introdotte o in corso di introduzione.

Quanto all'accesso ai ruoli dirigenziali, l'esigenza di una modifica al menzionato decreto era stata avvertita anche dalla Corte dei conti in sede di relazione al rendiconto per l'esercizio 1973.

In tale sede, infatti, la Corte non aveva mancato di rilevare i vuoti esistenti nelle dotazioni della qualifica di primo dirigente derivanti dalla mancanza di funzionari direttivi in possesso dei prescritti requisiti.

A seguito, pertanto, di detta carenza, il Governo, onde risolvere il problema in via generale, ha proposto sin dal febbraio 1974 apposito emendamento ad un disegno di legge di iniziativa parlamentare, inteso appunto ad allargare l'area dei destinatari dell'art. 65 del citato D.P.R. n. 748.

Ovviamente, tale soluzione globale doveva escludere l'emanazione di norme settoriali, quale quella prevista per il personale delle Ferrovie dello Stato dall'art. 10 della legge 17 agosto 1974, n. 396, in ordine alla quale non si è mancato di esprimere le più vive perplessità.

In ogni caso, non può disconoscersi che detta norma ha corrisposto ad un obiettivo stato di necessità dell'Azienda, la quale, a parte il problema delle vacanze esistenti nei ruoli dirigenziali, doveva affrontare il noto programma di ammodernamento e potenziamento dei servizi.

Con riguardo poi alle altre osservazioni riguardanti il ripristino dei posti resi indisponibili dal citato D.P.R. n. 748, nonché la deroga al principio della stretta connessione tra livello degli uffici e livello delle qualifiche dirigenziali, va rilevato quanto segue:

— quanto al ripristino dei posti, lo stesso è stato operato solo nei confronti di talune Amministrazioni, in relazione ad effettive ed immediate esigenze;

— quanto alla deroga prevista per il personale delle Ferrovie dello Stato dalla legge 17 agosto 1974, n. 396, è da connettere ai gravi inconvenienti che la mancanza di dirigenti in alcuni uffici avrebbe potuto produrre sul piano dei servizi, mentre quella prevista dalla legge 1° marzo 1975, n. 44 nei riguardi delle sovrintendenze alle antichità e belle arti (abolizione della distinzione tra sovrintendente di 1^a e 2^a classe) è da ricondursi, oltre che all'unicità della funzione, all'interesse dell'Amministrazione di evitare che funzionari con cognizioni e competenze specifiche, una volta conseguita la promozione a dirigente superiore, venissero trasferiti ad altre sovrintendenze operanti in branche diverse.

Quanto sopra dovrebbe fugare le preoccupazioni secondo cui la fungibilità dei posti dirigenziali, ammessa per i predetti casi, sarebbe da ascrivere all'esuberanza del numero dei dirigenti superiori rispetto alle effettive esigenze dell'Amministrazione.

Circa l'applicazione dell'art. 19, terzo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, che autorizza il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro ad effettuare prestazioni straordinarie in deroga ai limiti ordinari, deve precisare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in mancanza di appositi criteri sostanziali nella legge 734/1973 ed allo scopo di fornire criteri uniformi per le varie Amministrazioni dello Stato, ha predisposto, a suo tempo, apposito schema di decreto-tipo che prevede, in aggiunta al personale adibito per legge ai Gabinetti dei Ministri ed alle segreterie del Sottosegretario di Stato, un contingente di personale (di regola 45 unità per i Ministri con portafoglio) addetto all'espletamento di particolari attività, quali: predisposizione ed esame di provvedimenti normativi, rapporti con il Parlamento, rapporti con gli organi dell'informazione, ecc.

Sulla base di tale decreto-tipo, nonché delle successive istruzioni impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati predisposti i decreti — regolarmente registrati dalla Corte dei Conti — riguardanti i vari Ministeri, compresi taluni organi particolari (Consiglio di Stato, Corte dei Conti ed Avvocatura dello Stato), ai fini della determinazione dei predetti uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, nonché dei contingenti di personale ivi applicato.

Talune Amministrazioni hanno previsto l'erogazione dei compensi di cui trattasi anche in favore di dirigenti generali, magistrati e militari in servizio presso i predetti uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro. Tali erogazioni, che hanno formato, in un primo tempo, oggetto di rilievo da parte dei competenti uffici di controllo, sono state, poi, considerate pienamente legittime dalla Sezione di controllo della Corte dei Conti, che nella adunanza del 21 dicembre 1974 ha deliberato (deliberazione n. 602) di ammettere al visto ed alla conseguente registrazione i relativi mandati di pagamento.

Secondo il parere del predetto Collegio, la norma di cui al citato articolo 19, nel prevedere l'attribuzione di compensi di lavoro straordinario in favore del personale dipendente dello Stato anche in deroga alle vigenti disposizioni, non avrebbe posto alcuna preclusione alla corresponsione dei compensi stessi ai dirigenti generali, ai magistrati ed ai militari in servizio presso le Amministrazioni statali e ciò in quanto l'ampia espressione « dipendenti civili dello Stato » contenuta nello stesso art. 19 non autorizzerebbe ad escludere dall'area dei destinatari della norma alcuna categoria di personale e, d'altra parte, l'applicazione della norma prevista « in deroga alle vigenti disposizioni » porrebbe in essere una disciplina indiscriminata di deroga di ampia portata, tale da consentire l'applicazione della citata norma anche nei confronti dei dirigenti generali, dei magistrati e dei militari, rendendo inoperanti tutti i divieti, le limitazioni o i diversi criteri previsti dai particolari ordinamenti delle predette categorie di personale.

3 — Reclutamento del personale dello Stato

Si evidenzia la mancata emanazione del regolamento esecutivo previsto dall'art. 7 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, in tema di espletamento di concorsi.

* * *

In proposito, è da rilevare che lo schema di detto regolamento è da circa un anno all'esame del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione, per cui, fin quando lo stesso non verrà approvato, non solo non potranno bandirsi i concorsi unici, ma non sarà neppure possibile stabilirne il relativo programma d'esame, peraltro in avanzata fase di elaborazione, da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

4 — Attribuzione di mansioni di livello superiore al personale operaio

Si rileva che a parte le dirette conseguenze sul piano retributivo (e, pertanto, su quello della spesa pubblica), tale tendenza appare idonea ad alterare la normale progressione economica del personale interessato.

* * *

Al riguardo è da precisare quanto segue:

— il ricorso sempre più frequente all'assegnazione di compiti superiori a quelli propri della categoria di appartenenza è da attribuire alla necessità, avvertita dalla pubblica amministrazione, di servirsi di maestranze più qualificate per assicurare ai servizi maggiore efficienza e produttività;

— d'altra parte, tale procedura risponde, oltre che a finalità di formazione e di elevazione professionale dei lavoratori, anche agli interessi delle singole Amministrazioni a reclutare personale in servizio che abbia dato prova di capacità professionale mediante l'espletamento di mansioni superiori;

— quanto ai riflessi economici del problema sulla spesa pubblica, deve rilevarsi che i medesimi potrebbero addirittura divenire irrilevanti qualora il Consiglio di Stato — al quale è stato di recente chiesto il parere circa i criteri per la determinazione della indennità spettante per lo svolgimento di mansioni superiori (Art. 14 - legge 90/1961) — sia dell'avviso di escludere dagli elementi di computo della predetta indennità l'assegno perequativo di cui alla legge 734/1973;

— riguardo alle conseguenze derivanti dal problema in esame sulla normale progressione economica del personale cui si fa riferimento, va precisato che l'inquadramento a categorie superiori, per effetto dello svolgimento delle relative mansioni, è limitato, ai sensi dell'art. 13 lett. b) della legge 13 maggio 1975, n. 157, alla metà dei posti vacanti, previa detrazione delle riserve di legge.

c) ATTIVITA' CONTRATTUALE

1 — Controlli della Corte dei conti

Si lamenta la tendenza, emergente da numerosi provvedimenti, a trasformare in successivo il controllo preventivo della Corte nel supposto obiettivo di rendere più snelle le procedure e più rapido il perseguimento dell'operatività degli atti che in queste si inseriscono.

* * *

In proposito si rileva che ormai, si è affermata, da più parti, compresa la Corte dei conti, l'opportunità, se non la necessità, di sostituire, per i provvedimenti di spesa, con esclusione di quelli riguardanti l'assunzione di impegni superiori a un certo limite di somma, al controllo preventivo quello successivo, con l'intento di accelerare e snellire le procedure di erogazione degli stanziamenti di bilancio a favore degli operatori economici e dei cittadini.

Da ultimo, giova significare che il Tesoro non è alieno dal procedere alla riconsiderazione dei sistemi di controllo in una visione armonica e compiuta sulla base delle disposizioni della Corte costituzionale e dei principi di contabilità pubblica.

2 — Coordinamento della disciplina normativa

Si rileva il mancato coordinamento delle varie disposizioni legislative e l'emaneazione di troppo frequenti provvedimenti normativi di carattere particolare. Si lamenta in specie, il mancato coordinamento dell'art. 7 — IV comma — del D.P.R. 748/1972 con le norme della legge di contabilità e in genere con la normativa precedente.

* * *

Circa l'emanazione di singoli provvedimenti normativi destinati a far fronte a particolari esigenze di singoli settori con ripercussioni negative sull'attività amministrativa per mancanza di coordinamento con le norme preesistenti, si fa rilevare che i provvedimenti di che trattasi rivestono, in linea di massima, carattere eccezionale e sono di durata limitata. Essi, inoltre, derogano alle comuni norme di contabilità per riconosciuti motivi di urgenza connessi anche con la situazione economica del Paese e la necessità di intervenire in settori deficitari.

In merito al mancato coordinamento delle disposizioni sulla dirigenza (art. 7 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748) con l'articolo unico del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 422, che ha elevato, tra gli altri, di 240 volte i limiti originari stabiliti in materia contrattuale ai fini della richiesta di parere al Consiglio di Stato, si considera che le norme di cui al citato art. 7 hanno modificato le disposizioni della legge di contabilità di Stato per quanto concerne i limiti di somma stabiliti per la richiesta obbligatoria di parere al predetto Organo consultivo.

3 — Scelta del contraente

In materia di scelta del contraente si lamenta la troppo frequente adozione di normative particolari e la mancata applicazione della direttiva CEE del 26 luglio 1971 in materia di pubblici incanti e licitazioni private.

In particolare, si rileva che nell'anno 1974 sono state emanate, in settori specifici di intervento, disposizioni particolari non sempre coordinate con quelle precedenti e con quelle di contabilità di Stato, che hanno, tra l'altro, modificato i sistemi di scelta del contraente e di conclusione dei contratti, previsti dalle norme in vigore. In particolare, sarebbe stato adottato il sistema della trattativa privata anche per motivi o circostanze che non sono compresi nell'art. 41 del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

* * *

In proposito, devesi sottolineare che le deroghe di cui sopra riguardano singoli e limitati settori di intervento dell'azione statale in Italia e all'estero e che le deroghe medesime sono intese precipuamente ad accelerare le procedure precontrattuali le quali, talvolta, si dimostrano ritardatrici dell'azione di intervento con grave pregiudizio dell'efficienza dell'intervento medesimo, in specie nei Paesi stranieri.

Relativamente, poi, alla mancata applicazione, a tutt'oggi della direttiva CEE del 26 luglio 1971, che prevede, tra l'altro, l'emanazione di norme per le procedure da seguire nell'esperimento di pubblici incanti e delle licitazioni private e alla soppressione delle gestioni fuori bilancio relative alle spese contrattuali, si precisa che il Governo ha rispettivamente presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge n. 3219 in data 13 agosto 1974 (preso in esame dalla IX Commissione nella seduta del 25 giugno 1975) ed al Senato il disegno di legge n. 1867 in data 30 dicembre 1974 (approvato in data 12 febbraio 1975 e passato all'esame della Camera dei Deputati con il n. 3565).

4 — Approvazione dei contratti

Si rileva l'anomala possibilità per lo stesso dirigente di stipulare e approvare il medesimo contratto.

* * *

In proposito si ritiene di far presente che il Tesoro è sulle stesse posizioni della Corte, nel senso che deve ritenersi ancora vigente il principio di separazione tra potere di approvazione e potere di conclusione dei contratti.

La questione, che è stata oggetto di esame in sede di Presidenza del Consiglio dei Ministri, sembra sia stata legittimamente superata mediante il conferimento, da parte del dirigente competente per l'approvazione dei contratti, di delega per stipulare ad altro dirigente o, nei casi in cui ciò non sia possibile, a funzionari non dirigenti.

5 — Esecuzione dei contratti

Si rileva la normativa particolare adottata, per anticipi su appalti di opere pubbliche, dalla legge 12 gennaio 1974, n. 8.

* * *

Per quanto riguarda la considerazione secondo cui l'anticipazione concedibile dopo l'ultimazione dei lavori, la consegna dei beni o la prestazione dei servizi, di cui alla legge 1° novembre 1973, n. 774, non ha avuto, ad avviso della Corte, pratica applicazione nel campo dei contratti di appalto dei lavori pubblici a causa della successiva emanazione della legge 12 gennaio 1974, n. 8, che consente di pagare acconti per 19/20 dell'importo contrattuale ed il restante ventesimo previa prestazione di idonee garanzie, deve farsi rilevare che quest'ultima disposizione ha durata limitata al 31 dicembre 1975, mentre quella recata dalla legge n. 774 ha carattere permanente ed è inserita nella legge di contabilità generale dello Stato (art. 12 bis).

Da ultimo, il Tesoro condivide, in linea di massima, l'opportunità che nelle sedi competenti sia avviato lo studio inteso a rivedere e coordinare la materia concernente la revisione dei prezzi contrattuali.

6 — Riconoscimento di debito

Si sottolinea l'eccessivo ricorso di alcune Amministrazioni ad atti di riconoscimento di debito per la sistemazione di rapporti patrimoniali intercorsi con i privati.

* * *

Si fa presente al riguardo che il Tesoro è intervenuto presso tutte le Amministrazioni statali con la circolare n. 46 del 18 giugno 1975, invitandole a porre in essere le più idonee iniziative per limitare al massimo il ricorso al « riconoscimento di debito », ricorso che può considerarsi legittimo solo se connesso con il verificarsi di eventi di carattere eccezionale.

Inoltre, al fine di ridurre l'entità del fenomeno nelle locazioni passive, ha interessato il Ministero delle Finanze per snellire le procedure necessarie ai fini della stipulazione degli affitti passivi.

d) BENI E SERVIZI STRUMENTALI

1 — Strumentazione elettronica

In materia di centri elettronici, si rileva l'assenza di strumentazione elettronica presso la Presidenza del Consiglio e il Ministero del bilancio; la mancanza di omogeneità delle apparecchiature e delle utilizzazioni e si auspica la gestione diretta dei servizi di informazione.

* * *

La Ragioneria Generale dello Stato da tempo ha avvertito la necessità di adeguare — mediante l'attuazione di un Sistema Informativo — la propria organizzazione e i metodi di lavoro a principi di razionalità operativa e di produttività.

Sin dal 1969 essa ha impostato il problema della ristrutturazione dei propri servizi meccanografici mediante l'impiego di attrezzature elettroniche tecnologicamente avanzate.

E' appena il caso di notare che l'introduzione di un Sistema Informativo crea problemi che involgono questioni di carattere altamente tecnico che richiedono necessariamente la collaborazione di una organizzazione particolarmente esperta e specializzata.

E' stata questa, infatti, la prima grande difficoltà che si è presentata alla Ragioneria Generale dello Stato allorché ha dovuto operare una scelta fra la conduzione diretta e l'affidamento della gestione del Sistema Informativo ad una Società fornitrice di servizi.

Indubbiamente la prima soluzione sarebbe ottimale, ma non può sottacersi che, almeno per il momento, non sono state ancora superate le difficoltà in ordine alla disponibilità, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, di personale specializzato nel campo dell'informatica da adibire ad attività di studio e sviluppo di grandi sistemi operativi in tempo reale, nonché alla conduzione tecnica delle apparecchiature centrali.

A questi fini, infatti, occorrerebbe poter disporre di un congruo contingente di personale tecnico specializzato nelle diverse discipline (statistica, matematica, ingegneria elettronica e delle telecomunicazioni) che abbia, altresì una pregressa qualificazione per affrontare e risolvere i numerosi problemi connessi con la gestione e lo sviluppo di un « Sistema Informativo » in tempo reale che, come quello in atto presso la Ragioneria Generale dello Stato, si caratterizza per complessità e specializzazione.

D'altra parte, si consideri che trattasi di questione la cui soluzione va ricercata a livello dell'intera Pubblica Amministrazione sulla quale, ormai, il problema incombe con tutti i delicati e complessi risvolti di qualificazione professionale, oltretutto di carattere giuridico e retributivo che esso comporta.

Altri motivi non meno di rilievo che, allo stato attuale, ostano ad una conduzione diretta, sono da ricercare nei tempi tecnici occorrenti per l'espletamento di tutti gli adempimenti di carattere amministrativo e tecnico connessi con la possibilità da parte della Ragioneria Generale dello Stato di gestire direttamente rapporti contrattuali da porre in essere per l'espletamento della predetta attività (affitto locali, noleggio dei terminali, acquisizione di apparecchiature sussidiarie fornite da ditte diverse, fornitura di energia elettrica, condizionamento aria e servizi vari, tempestive forniture di materiale di consumo e di stampati per le elaborazioni del Sistema Centrale, ecc.).

A parte la situazione di estrema difficoltà in cui potrebbe trovarsi l'Amministrazione nel dover operare, per questioni di ordine essenzialmente tecnico, con una pluralità di interlocutori, sta di fatto che tale soluzione non è apparsa realizzabile tenuto conto non solo dei tempi, delle modalità e della natura dei contratti per i quali l'Amministrazione dovrebbe operare, ma anche dalle peculiari procedure che taluni di questi rapporti richiedono, procedure che mal si conciliano con le norme contrattuali cui deve soggiacere l'Amministrazione.

In più non vanno dimenticati, in aggiunta ai suddetti tempi tecnici e amministrativi, quelli occorrenti al trasferimento dei programmi elaborativi e dei dati contabili da un sistema ad un altro che l'assunzione diretta della gestione potrebbe comportare, al fine di evitare ogni eventuale disfunzione nella conduzione del Sistema e quindi nello svolgimento delle attività istituzionali degli Uffici collegati, disfunzioni tanto più gravide di conseguenze oggi che, come già precisato, il servizio di tenuta delle scritture si basa, per quanto concerne la gestione del bilancio statale, unicamente sulle rilevazioni automatizzate dei dati.

Se si prescinde dalle difficoltà — tutt'ora incombenti sulla Pubblica Amministrazione nel suo insieme — in ordine all'acquisizione diretta di prestazioni da parte di personale altamente specializzato nello studio ed analisi dei sistemi e nel loro sviluppo, è stato ampiamente risolto il problema concernente il funzionamento del « Sistema Periferico » che, come è noto, è gestito direttamente dalla Ragioneria Generale dello Stato con proprio personale.

Difatti, sono state selezionate ed istruite, a cura della Ragioneria Generale dello Stato e con l'assistenza tecnica della Società Italsiel, n. 800 unità di personale occorrenti per un ottimale funzionamento dei 490 terminali scriventi e video, installati nei 140 « Servizi Trasmissione Dati » istituiti presso altrettanti uffici della Ragioneria Generale medesima (Ispettorati generali, Ragionerie centrali, regionali e provinciali).

Unitamente a tali compiti, il personale della Ragioneria Generale dello Stato provvede all'espletamento di alcune attività accessorie nell'ambito del « Sistema Informativo » (predisposizione degli elaborati relativi agli stipendi di circa 40.000 dipendenti delle Amministrazioni Centrali; contributi scolastici ai Comuni; elaborazioni dei pagamenti per la parifica con la Corte dei conti; elaborazioni della contabilità patrimoniale per conto della Direzione Generale degli Istituti di Previdenza, ecc.) in parte già svolte dall'ex Centro della contabilità pubblica la cui attività è venuta a cessare il 1° ottobre 1972, personale per il quale la Ragioneria Generale ha provveduto a far svolgere corsi di aggiornamento per programmatori su elaboratori elettronici della classe di quelli impiegati presso il nuovo centro di elaborazione dati.

Inoltre sono stati interamente affidati a funzionari ed impiegati appositamente qualificati dalla Ragioneria Generale dello Stato — Ispettorato Generale per i Servizi Spe-

ciali e la Meccanizzazione — la direzione e il controllo del « Sistema Informativo » in argomento, ferma restando la completa responsabilità della Società Italsiel per la conduzione del Sistema Centrale.

Allo stato attuale, superando varie difficoltà cui si è fatto sopra riferimento, la Ragioneria Generale dello Stato è riuscita a costituire un contingente di circa 900 unità professionalmente qualificate che rappresenta nella sua globalità l'85 per cento del personale interessato alla conduzione del Sistema Informativo.

In linea generale ed alla luce delle considerazioni testé esposte, si può osservare che dall'esigenza di affidarsi ad organismi altamente qualificati nel campo dell'informatica, ma esterni alla Pubblica Amministrazione, scaturisce tra l'altro, la mancanza di omogeneità delle apparecchiature messa in luce dalla relazione della Corte dei Conti.

E' chiaro, infatti, che ogni Amministrazione, avvalendosi della consulenza di esperti nel campo dell'elettronica, si è servita di quelle apparecchiature suggerite dagli stessi (trattasi per lo più di calcolatori IBM, Honeywell e Olivetti) i quali, a loro volta, hanno valutato le esigenze conoscitive di ogni singola amministrazione, tenendo conto dei fini istituzionali delle stesse.

Da qui, anche, la diversificazione dei programmi di elaborazione e delle relative codificazioni; l'Amministrazione del Tesoro sta proseguendo sulla via di integrazione dei flussi informativi fra il Sistema Informativo della R.G.S. ed i centri elaborazione dati dei vari enti esterni che operano nell'ambito della gestione del bilancio dello Stato (Ministero delle Finanze, Direzione Generale del Tesoro, Banca d'Italia, Consorzio Nazionale Esattori, Corte dei Conti), attività questa, che comporta la completa utilizzazione degli impianti.

In ordine poi alle possibilità di eventuali fughe di notizie dai centri elettronici gestiti da organi esterni alla Amministrazione che, secondo quanto segnalato dalla Corte dei conti, non darebbero sufficienti garanzie di riservatezza, la Ragioneria Generale dello Stato si è in tal proposito cautelata, inserendo in tutti i contratti stipulati con la Società Italsiel, che ha in gestione il Sistema Informativo della stessa — ed in particolare in quello in atto in data 1° gennaio 1974, art. 6 — apposita clausola la quale prevede che le informazioni che transitano per il Centro non possono essere in alcun modo ed in qualsiasi forma utilizzate sia da parte della Società, sia da parte di chiunque altro collabori al suo lavoro, per fini diversi da quelli contemplati dal controllo stesso. A ciò aggiungasi che i nastri magnetici costituenti un duplicato di archivi del Sistema Informativo Centrale della Ragioneria Generale dello Stato sono custoditi in appositi armadi ignifughi corazzati con apertura a combinazione riservata.

Le operazioni che comportano l'apertura dei predetti armadi sono disciplinate da un apposito regolamento e sono svolte esclusivamente dal personale della Ragioneria Generale dello Stato incaricato con ordine di servizio.

Il centro elettronico dispone di un servizio di vigilanza, a cura dei militari del Corpo guardie di finanza, atto a garantire sia la particolare riservatezza e sicurezza dei dati elaborati, sia le attrezzature elettroniche.

Il servizio di cui sopra, istituito ai sensi e per gli effetti degli artt. 2 e 280 del regolamento di servizio del Corpo, rientra fra quelli di ordine e di sicurezza svolti in Roma, presso dicasteri finanziari ed Enti Centrali dipendenti.