

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 13, 70 e 131-A)

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BELOTTI)

SUI

### DISEGNI DI LEGGE

Eliminazione delle gestioni fuori bilancio (n. 13)

d'iniziativa dei senatori VALORI, DI PRISCO, ALBARELLO, LI VIGNI, MASCIALE, CUCCU, FILIPPA, MENCHINELLI, NALDINI, PELLICANO', PREZIOSI, RAIA e TOMASSINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 1968

Eliminazione delle gestioni fuori bilancio (n. 70)

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, CROLLALANZA, DE MARSANICH, DINARO, FIORENTINO, FRANZA, FILETTI, GRIMALDI, LATANZA, LAURO, PICARDO, TANUCCI NANNINI e TURCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 1968

Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato (n. 131)

presentato dal Ministro del Tesoro e « ad interim » del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1968

Comunicata alla Presidenza il 30 aprile 1971



ONOREVOLI SENATORI. — Dei tre disegni di legge concernenti la disciplina delle gestioni fuori-bilancio, ora sottoposti all'esame dell'Assemblea dopo il lungo *iter* in sede referente in Commissione finanze e tesoro, quello d'iniziativa governativa (atto Senato numero 131) ripropone l'identico dispositivo del disegno di legge (atto Senato n. 2434) presentato dal Ministro del tesoro nel corso della precedente legislatura e decaduto senza essere stato discusso neppure in sede referente; il disegno di legge Valori ed altri (atto Senato n. 13), presentato in apertura della legislatura in corso, riproduce alla lettera, anche nella presentazione illustrativa, il testo della proposta di legge presentata dallo stesso onorevole Valori alla Camera dei deputati nella passata legislatura (atto Camera n. 2733); infine, il disegno di legge Nencioni ed altri (atto Senato n. 70) non ha precedenti nel corso delle legislature passate.

Il testo dello schema governativo nelle due ultime identiche formulazioni è notevolmente diverso dal testo primitivo presentato dal Governo al Senato nel corso della II Legislatura (atto Senato n. 2375); ed anche dal testo successivo, presentato dal Governo nel corso della III Legislatura (atto Senato n. 1727).

Chiarirò in seguito la portata e le ragioni delle modifiche introdotte dal Ministro del tesoro nelle tre successive stesure del suo disegno di legge.

## I

### PREMESSE

Ritengo opportuno far precedere all'esame comparativo dei dispositivi proposti nei tre disegni di legge in discussione ed alla illustrazione del testo unificato elaborato in sede referente dalla Commissione finanze e tesoro, delle premesse — necessariamente ampie e, speriamo, esaurienti — sulla definizione, la classificazione tipologica e l'analisi critica delle gestioni statali fuori-bilancio.

#### 1. — DEFINIZIONE, CLASSIFICAZIONE TIPOLOGICA E ANALISI CRITICA DELLE GESTIONI STATALI FUORI-BILANCIO.

Non si può dire che l'analisi dottrinale del fenomeno patologico delle gestioni fuori-bilancio rechi al legislatore un ausilio illuminante, una valida guida a muoversi nella fungaia di gestioni separate dal bilancio statale, sorte per germinazione spontanea o nate col crisma formale del legislatore: comunque proliferate sulla infranta unità del bilancio statale.

Il Bennati, il Bentivegna, il Buscema, il Cozzi, il Gangemi, il Picozzi, il Terranova, il Villani, lo Zaccaria (cito gli autori che ho potuto consultare) si limitano, in sostanza, a sottolineare l'esigenza di una graduale ma decisa eliminazione di *tutte* le gestioni fuori-bilancio; graduale, naturalmente, solo per le gestioni autorizzate da specifiche norme di legge, dettate da esigenze eccezionali in situazioni di emergenza ed aventi, pertanto, un carattere di provvisorietà (che poi diviene di « eternità » nel fatalismo burocratico); eliminazione drastica, immediata, ovviamente, per tutte le gestioni abusive introdotte da una prassi aberrante sul modulo dei cosiddetti « diritti casuali » e con la costituzione di zone d'ombra, di « casse nere ».

I docenti di finanza pubblica sono concordi, anzitutto, nel definire « gestione fuori-bilancio » *l'effettuazione sistematica o saltuaria, autorizzata dalla legge o introdotta dalla prassi extra-legem o contra-legem, di operazioni finanziarie attive e passive nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, in deroga ai principi della universalità e della unicità del bilancio statale e alle esigenze della programmazione generale, con elusione totale o parziale dei controlli interni ed esterni e dell'obbligo del rendiconto.*

La precisazione « nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato » vuol significare esclusione in partenza delle gestioni proprie degli Enti di diritto pubblico, ossia delle persone giuridiche diverse dallo Stato; e delle gestioni attinenti a Servizi statali affidati a terzi (cioè a servizi istituzionalmente spettanti allo Stato, ma affidati a società priva-

te), per loro natura non inquadrabili nel sistema contabile dello Stato. Infatti, la creazione di un ente pubblico dotato di personalità giuridica propria comporta una autonomia di gestione che si inserisce nella fisiologia del sistema e comporta un regime giuridico di netta separazione e non di semplice articolazione del bilancio generale dello Stato.

Ciò premesso, la prima verifica per la individuazione di una gestione fuori-bilancio è quella della *provenienza pubblicistica dei mezzi finanziari*, strumentale rispetto alla *effettuazione di un servizio pubblico*. I mezzi finanziari per le gestioni fuori-bilancio possono infatti derivare da acquisizione diretta (in virtù di norma legislativa o di un provvedimento, anche arbitrario, della Pubblica Amministrazione), oppure da passaggi di fondi dal bilancio generale o da bilanci autonomi.

*Perchè* siamo, oggi più che mai, davanti a una così vasta fungaia di gestioni fuori-bilancio, germinate e proliferate legalmente e illegalmente, per iniziativa del legislatore e per il mancato funzionamento del sistema dei controlli?

Tentare di rispondere a un interrogativo del genere significa entrare nel vivo delle deficienze strutturali e funzionali del nostro apparato statale.

« Il nostro edificio statale — si è detto al Convegno del "Movimento Salvemini" svoltosi a Roma nel maggio 1965 — è oggi una enorme costruzione, in gran parte logorata dal tempo, nella quale ogni giorno qualche stanza o qualche appartamento diviene inabitabile: e gli abitatori giorno per giorno cercano riparo in casette improvvisate o in baracche che, con l'impiego di mezzi di fortuna, vengono sorgendo tutt'intorno al maestoso e vetusto palazzo. Demolire le casette e le baracche è meno importante dell'attenta revisione delle strutture dell'invecchiato edificio statale, del demolire parti pericolanti e muri divisorii, del costruire appartamenti più moderni e funzionali, e soprattutto dell'aprire finestre, là dove occorre ».

*Aprire le finestre*: ecco il primo imperativo. Aprire le finestre su un mondo che è ra-

dicalmente diverso da quello dell'epoca di Quintino Sella, in cui lo Stato-carabiniere aveva solo un nucleo limitatissimo di enti pubblici minori da controllare (comuni, provincie, enti locali di assistenza); su un mondo ove il progresso scientifico e tecnologico a ritmo quasi vertiginoso, accompagnato dall'enorme dilatazione delle dimensioni dell'impresa e dall'ingresso delle masse popolari nella vita sociale e politica, hanno costretto lo Stato moderno ad assumersi compiti in passato assolutamente estranei al pubblico potere.

*Rivedere a fondo il sistema di contabilità pubblica e di controllo della spesa pubblica* è l'imperativo che ne consegue. Infatti, è proprio la bardatura di procedimenti, appesantimenti, formalizzazioni eccessive (e spesso inutili) introdotta dalla legge di contabilità statale che ha provocato la creazione a getto continuo di enti di diritto pubblico e il ricorso su vasta scala ai moduli delle aziende autonome, delle partecipazioni azionarie, delle gestioni fuori-bilancio. Una ricerca tanto fervorosa e impegnata di nuove forme di intervento pubblico, di nuovi modelli organizzatori, caratteristica di un processo aperto in Italia dalle ripercussioni della grande crisi del 1929 (cioè dai dissesti bancari, che hanno imposto la partecipazione statale al capitale e alla gestione di imprese private fra gli strumenti e i metodi dell'azione amministrativa) e non ancora concluso, era senza dubbio stimolata dalla inadeguatezza degli schemi organizzativi e dei metodi di lavoro tradizionali nella nostra Pubblica Amministrazione.

Le funzioni che lo Stato moderno ha dovuto assumere come proprie diventano sempre più incompatibili con le procedure amministrative tradizionali e con un sistema di controlli inutilmente appesantito e scarsamente efficiente.

La riprova della fondatezza di tale rilievo è ravvisabile nelle decisioni del Parlamento, favorevoli non solo alla proliferazione degli enti di diritto pubblico e dei dispositivi privatistici (partecipazioni statali), ma anche al crisma formale alle forme più svariate di gestione fuori-bilancio nell'ambito stesso delle Amministrazioni dello Stato.

Una tale propensione del Parlamento verso la disapplicazione delle procedure e dei controlli in vigore, in assenza di iniziative parlamentari intese all'introduzione di procedure semplificate e di controlli meno macchinosi senza scapito delle necessarie garanzie, ha suscitato riserve e rampogne negli studiosi più qualificati. Il professor Buscema, ad esempio, in uno studio dedicato alle gestioni fuori-bilancio pubblicato nella rivista « Tributi » edita dal Ministero delle finanze (n. 60, dicembre 1970), muove al Parlamento l'appunto di avere « sovente dato un consenso non del tutto ponderato » alla « tendenza di svuotamento della funzione del bilancio statale », al « fenomeno centrifugo di lacerazione sistematica dell'unità della finanza pubblica ». E fuori dubbio — ribadisce il Buscema — che, come la stessa Corte dei conti ha esplicitamente riconosciuto, « per circostanze eccezionali la Pubblica Amministrazione sia chiamata a intervenire in settori dell'economia nazionale, particolarmente nei campi della produzione e della distribuzione di beni di primaria importanza per l'esistenza dei cittadini. In tali casi, la creazione di gestioni fuori-bilancio diviene quasi uno stato di necessità ». Superate le *circostanze eccezionali*, la permanenza del fenomeno (fisiologico solo se transitorio) finisce per fargli assumere una chiara degenerazione patologica. E la Corte dei conti ripete annualmente, nelle relazioni sui rendiconti generali, la sua vibrata denuncia della patologia del fenomeno delle gestioni fuori-bilancio. « In presenza di una situazione di fatto rivelatrice di una tendenza centrifuga in espansione, che svuota progressivamente il bilancio dello Stato, con conseguente graduale isterilimento dei controlli giuridici e politici (è detto a pagina 70 della relazione sul rendiconto 1965), la Corte non ha mancato di ribadire la necessità che tutte le entrate e tutte le spese attinenti alla gestione statale siano, senza eccezione alcuna, riportate nell'alveo degli stati di previsione e dei consuntivi annuali ». Se infatti — come la Corte con insistenza ribadisce — « il bilancio dello Stato è un documento giuridico-contabile inteso a indicare le condizioni di equilibrio della finanza statale in un de-

terminato periodo di gestione », è chiaro che, proprio per il suo duplice carattere di strumento di informazione e di binario di applicazione, non possano venire meno al bilancio statale i due requisiti basilari della universalità e della unicità, indissociabili dalla sua precipua finalità di norma precettiva; e che, di regola, non possa considerarsi ammissibile l'esecuzione (sistematica o saltuaria) di operazioni attive e passive al di fuori e al di là di quanto è nel bilancio stesso previsto e consentito.

L'aspetto patologico del fenomeno delle gestioni fuori-bilancio sganciato da ogni carattere di eccezionalità e di transitorietà è rivelato anche e soprattutto dalla anomalia che esso determina nel sistema dei controlli previsto nella Costituzione: quello di legittimità della Corte dei conti e quello politico del Parlamento. Detta anomalia, investendo i rapporti fra organi costituzionali, o di rilevanza costituzionale, fa nascere una problematica di livello costituzionale oltre che amministrativo: una problematica sulla legittimità di deroghe introdotte in così larga misura dal legislatore ordinario all'applicazione del sistema normativo costituzionale.

Pertanto, la distinzione delle gestioni fuori-bilancio in *legittime* e *illegittime*, a seconda che siano o non autorizzate espressamente dal legislatore, appare accettabile solo sotto un profilo puramente formale. Resta pur sempre insoluta la questione di fondo, relativa alla legittimità di deroghe al sistema normativo di livello costituzionale, sistematicamente introdotte dal legislatore ordinario.

In proposito, la Corte dei conti ha ritenuto doveroso segnalare (nella relazione sul rendiconto 1966, a pagina 102) che « fondati appaiono i dubbi di legittimità costituzionale — rispetto all'articolo 81, comma primo, della Costituzione — delle leggi che autorizzano gestioni fuori bilancio, in quanto le medesime vengono sottratte all'annuale deliberazione parlamentare e al rendimento dei conti, che il Governo deve fare al Parlamento, della gestione di ciascun esercizio ».

Anche a giudizio del relatore, sono da ritenere costituzionalmente illegittime le nor-

me legislative che esplicitamente autorizzano gestioni fuori-bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato.

Il fenomeno delle gestioni fuori-bilancio, patologico e antitetico al dettato costituzionale, rivela poi la sua patente irrazionalità in un sistema, come il nostro, di programmazione economica generale, col conseguente coordinamento strumentale della finanza pubblica, ove le scelte programmatiche presuppongono la conoscenza piena e la piena disponibilità di tutte le risorse del Paese.

Discende da tutte le considerazioni fatte fin qui l'imperiosa esigenza di ripristino (anche in deroga a facoltà previste in leggi speciali) dei normali controlli su tutte le gestioni fuori-bilancio autorizzate, affinché — chiarisce la relazione illustrativa del disegno di legge governativo — « il sindacato sulla gestione dello Stato possa efficacemente svolgersi con completezza su tutti i fondi gestiti ».

Resta pur sempre aperto il problema della revisione di tutta la sterpaia di leggi autorizzative di gestioni fuori-bilancio, nelle quali — è detto senza mezzi termini nella presentazione dello schema governativo — la genericità, la lacunosità normativa facilitano gli abusi e vanificano i controlli.

Questo per le gestioni fuori-bilancio cosiddette « legittime » perchè, bene o male, munite di un crisma formale. Ma ci sono — e in numero tutt'altro che trascurabile — anche le « illegittime », o anomale, nate clandestinamente per germinazione spontanea come frutto di iniziative « fuori-legge », come strumenti di fortuna creati arbitrariamente anche per ovviare alle pecche delle nostre strutture tradizionali. Sono queste gestioni soprattutto che rendono necessari i bilanci occulti, le « casse nere », e possono agevolare la devoluzione di somme, anche cospicue, a scopi non previsti o non espressamente consentiti.

È in questo *refugium* che confluiscono i cosiddetti « diritti casuali invisibili », i premi di « scartellamento » corrisposti sottobanco dagli istituti di credito su depositi del denaro che avrebbe dovuto essere versato in Tesoreria, eccetera, per consentire gratifiche straordinarie sottobanco soprattutto al peri-

sonale burocratico di grado superiore e magari compensi al personale in soprannumero provvisoriamente occupato nei gabinetti ministeriali e nelle segreterie particolari.

È stata coralmemente affacciata in Commissione, durante la discussione in sede referente, una domanda ovvia: *Perchè* la vigilanza della Ragioneria Generale (Ispettorato generale di finanza) non è riuscita a individuare tutte queste piccole o grosse gestioni fuori-legge; non è riuscita, comunque, ad eliminare quelle con certezza individuate?

Dispone infatti l'articolo 170 del regolamento per la contabilità generale dello Stato che « i direttori capi di ragioneria... vigilano perchè alla dipendenza dell'Amministrazione dello Stato non si svolgano aziende e gestioni la cui autonomia non sia autorizzata da leggi speciali, e le cui operazioni, così attive come passive, non siano direttamente e distintamente coordinate con il bilancio dell'entrata e con quello della spesa, ovvero in qualche modo sfuggano al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti ».

Commenta in proposito il professor Buscema, consigliere della Corte dei conti:

« Le relazioni della Corte al Parlamento hanno apertamente e ripetutamente denunciato l'esistenza di numerose gestioni in violazione di tale norma. Dal che discende la constatazione che i direttori di ragioneria non hanno sufficientemente vigilato per impedire che operazioni finanziarie sfuggissero al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti. Ma, a questo punto, occorre domandarsi: 1) Avrebbero potuto, in ogni caso, i direttori di ragioneria impedire il verificarsi delle gestioni fuori-bilancio? 2) A quali sanzioni sarebbero andati incontro, gli stessi direttori di ragioneria, in caso di accertata negligenza? 3) Come e con quali effetti gli stessi direttori avrebbero dovuto denunciare il verificarsi del fenomeno? Alla prima domanda la risposta non può essere che negativa. Infatti, la vigilanza, per quanto scrupolosa, difficilmente avrebbe potuto impedire il sorgere di gestioni fuori-bilancio, specie ove si consideri che il fenomeno si manifesta essenzialmente in peri-

feria, sovente col beneplacito dei Ministri e direttori generali competenti. Sotto questo aspetto, dovrebbe essere molto più efficace l'intervento degli ispettori del Ministero del tesoro (Ispettorato di finanza). Ma *il vero problema è quello della mancanza di adeguate sanzioni a carico dei responsabili*, una volta individuati. Alla seconda domanda si può rispondere che le norme implicitamente richiamate (artt. 81-86 del regolamento di contabilità generale, relativi al procedimento di accertamento delle responsabilità e di risarcimento dei danni) non prevedono alcuna sanzione a carico del direttore di ragioneria inadempiente. D'altra parte, non sarebbe logico prevedere ed applicare sanzioni a carico del vigilante senza applicare, e più adeguatamente, le sanzioni a carico di chi effettivamente pone in essere ed autorizza le gestioni illegittime. Vero è che esiste la possibilità di instaurare procedimenti disciplinari, ma è evidente l'inefficacia di questo strumento in presenza di un fenomeno sempre più generale e che assume, sovente, aspetti politici. Il terzo quesito pone in evidenza la carenza del sistema anche nel caso che i direttori di ragioneria avessero la volontà (e la possibilità concreta) di denunciare il verificarsi di gestioni fuori-bilancio. La denuncia, infatti, dovrebbe essere indirizzata al Procuratore della Repubblica competente per l'instaurazione di un giudizio penale, ovvero al Procuratore generale della Corte dei conti per l'instaurazione di un giudizio di responsabilità. Senonchè, per la prima occorre un reato — che, per i fatti in esame, non sempre esiste —; mentre per la seconda occorre l'esistenza di un danno erariale (e in concreto non riesce sempre agevole individuare e quantificare un danno; anzi, in molti casi si profila la certezza della sua inesistenza). Tuttavia, allo stato attuale della normativa, è questa l'unica via che rimane per colpire i responsabili delle gestioni fuori-bilancio non autorizzate dal legislatore ».

Fin qui il Buscema. La conclusione a cui perviene, « l'unica via » ch'egli addita, è la stessa segnalata al Governo e al Parlamento dalla Commissione Sturzo a conclusione dei suoi lavori (durati un triennio: dal marzo

1954 al febbraio 1957); ed è quella che la Commissione in sede referente ha fatto propria nel testo unificato che propone all'approvazione dell'Assemblea.

Più avanti, al capitolo III dedicato alla illustrazione del testo unificato del provvedimento elaborato in sede referente, darò ampio ragguaglio della discussione svoltasi, in proposito, in Commissione.

Riprendendo il contributo di studio offerto al legislatore dal professor Buscema, va fatto cenno anche ad una specie di romanzo ad effetto che il valoroso docente e magistrato imbastisce sul motivo di fondo dell'insorgenza del fenomeno delle gestioni fuori-bilancio, a suo avviso rintracciabili in una specie di *pactum sceleris* sotterraneo tra l'alta burocrazia (pervasa di « sfiducia nella sensibilità del Parlamento per problemi amministrativi che non hanno rilevanza politica ») e la classe politica dominante (animata dalla « volontà politica di continuare a servirsi dei vantaggi offerti da aspetti degenerativi di gestioni di pubblico denaro nel finanziamento dei partiti politici »).

Come motivo di fondo dell'insorgenza e del permanere del fenomeno è invece concordemente ritenuto più credibile dagli altri studiosi quello, già ripetutamente richiamato, della inadeguatezza delle norme contabili, degli schemi organizzativi, dei metodi di lavoro tradizionali nella nostra Pubblica Amministrazione: una inadeguatezza tale da costringere spesso i funzionari pubblici più onesti a una poco ortodossa applicazione delle norme legislative per raggiungere risultati idonei a consentire a uno Stato moderno di far fronte ai propri compiti.

Si dice e si ripete giustamente che nella Pubblica Amministrazione, a differenza di quanto avviene nel settore privatistico, può essere fatto legittimamente soltanto ciò che è consentito dalla legge. Tuttavia, questo *principio di legittimità* inteso come imperativo categorico diventa, spinto all'estremo, un miope e farisaico principio: attraverso il suo *standard* di valutazione non si verifica se l'azione amministrativa è giunta o meno a risultati apprezzabili rispetto ai fini ai quali era preordinata, ma soltanto se essa è conforme o meno a norme di legge che,

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

anche se invecchiate fino all'inverosimile, si presumono sempre di efficacia carismatica. Spinto all'estremo, il principio di legittimità degenera in formalismo burocratico e fatalistico che trasforma l'azione in procedura, in *routine*, che fa naufragare l'iniziativa e la responsabilità del pubblico amministratore, del pubblico funzionario in un mare di norme legislative e regolamentari e nel più vasto e mutevole mare delle circolari ministeriali. Questo pericolo, tutt'altro che ipotetico, non è affacciato come invito implicito ad accettare come « minor male » l'inosservanza delle leggi, o addirittura la corruzione come prezzo inevitabile dell'efficienza.

Sta di fatto però che la pesante bardatura di procedimenti e di formalizzazioni della legge di contabilità statale, con i relativi controlli contabili e di legittimità: in una parola, il sistema di contabilità pubblica e di controllo della spesa pubblica, è una delle ragioni fondamentali della fabbricazione a getto continuo di enti di diritto pubblico, di aziende autonome, di partecipazioni azionarie, di gestioni fuori bilancio autorizzate. Si è arrivati anche più in là: in base al fatto che le imprese private godono di un respiro e di una libertà di movimento non paragonabili a quelli consentiti agli enti statali e parastatali, si è giunti a far figliare agli enti pubblici delle società per azioni, ove interessi pubblici e privati sono spesso commisti in un groviglio inestricabile.

Questa fuga in massa dal sistema dei controlli sugli enti pubblici, questo imponente fenomeno centrifugo (rispetto al bilancio dello Stato) della finanza degli enti creati dallo Stato, con mezzi provenienti dal bilancio statale, oppure autonomamente ma sempre in virtù del potere d'imposizione statale, ha raggiunto proporzioni tali da superare (stando alle stime del prof. Buscema) l'entità dell'intero bilancio dello Stato.

Tenuto conto, poi, del fatto che oltre il 50 per cento della spesa pubblica iscritta nel bilancio statale riguarda le retribuzioni del personale; e dell'altro fatto che circa la metà del rimanente 50 per cento (cioè il 25 per cento della spesa complessiva) riguarda

passaggi di fondi dal bilancio dello Stato ad enti vari i quali gestiscono questo denaro dello Stato al di fuori del sistema di contabilità pubblica e di controllo della spesa pubblica, si arriva alla conclusione che detto sistema viene ad essere oggi esercitato soltanto nei confronti del rimanente 25 per cento. Se poi si considera che ad assottigliare questo residuo 25 per cento intervengono altre spese fisse (spese per locali, spese di manutenzione, ecc.), si arriva alla constatazione sorprendente che *il deprecato sistema dei controlli contabili e di legittimità sull'amministrazione diretta dello Stato viene applicato, sì e no, sul 20 per cento, cioè su un quinto della spesa pubblica complessiva iscritta nel bilancio statale.*

E se lo Stato sarà costretto ad assumersi sempre nuovi compiti un tempo riservati al settore privatistico, il fenomeno centrifugo si accentuerà, per forza di cose, ulteriormente. A meno che intervenga una riforma radicale nella struttura e nella dinamica degli organi e degli strumenti di controllo. Infatti, l'ordinamento attuale della spesa pubblica così com'è nella legge di contabilità, è congegnato in modo tale da eliminarne la prontezza e comprometterne la tempestività. Col risultato che gli operatori economici che hanno rapporti con l'amministrazione statale si fanno pagare la lentezza e lucrano sull'intempestività proprio per colpa di un congegno di spesa controproducente per l'eccessiva rigidità formale. Fosse almeno produttiva, la piramide dei controlli! Invece la critica, ormai vecchia di quasi un secolo, riceve periodicamente e settorialmente delle vistose convalide.

La stessa individuazione difettosa, assolutamente carente, delle gestioni fuori bilancio anomale è una riprova della inefficienza di controlli peraltro assai costosi. Possibile che non si riesca a correggere la macchinosità, la lentezza, l'inefficienza dei controlli sulla spesa, eliminando le formalità eccessivamente ritardatrici, creando strumenti d'azione più rapidi, agili, efficienti?

Il Governo ha assunto davanti al Parlamento l'impegno — ripetutamente confermato ma sistematicamente rinviato — di



## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

elaborare e presentare quattro progetti di riforma davvero indifferibili, concernenti:

— *la riforma della legge di contabilità dello Stato;*

— *la riforma dei rapporti contrattuali fra Stato e privati;*

— *la riorganizzazione della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato;*

— *la riforma del sistema dei controlli sugli enti pubblici.*

Occorre che la riserva sia sciolta con ragionevole sollecitudine; occorre che la lunga gestazione dei quattro schemi legislativi presso i competenti uffici ministeriali venga conclusa col loro atto di nascita in Parlamento.

Pr quanto attiene alle gestioni fuori bilancio, sia « legalizzate » che « di fatto » (non escluse le forme ibride, intermedie, nelle quali pure avviene l'erogazione di denaro pubblico senza possibilità di conoscerne e di controllarne l'effettiva destinazione), appare indispensabile e indifferibile una disciplina legislativa che meglio consenta agli organi di controllo di sindacarne la legittimità e meglio definire le responsabilità. Nella relazione illustrativa del disegno di legge Nencioni ed altri (n. 70) è scritto testualmente: « L'esigenza di una legge di divieto delle gestioni fuori bilancio sembrerebbe ultronea dato il contenuto delle norme sulla contabilità statale, che pongono il principio generale della unicità del bilancio. Però il principio generale può ritenersi attenuato da norme contenute in leggi particolari (leggi, comunque, di dubbia costituzionalità) ».

Ora, considerando il numero imponente delle eccezioni autorizzate col crisma formale del legislatore, bisogna convenire che il principio generale della unicità del bilancio ne è uscito non solo « attenuato », ma addirittura infranto. Pertanto, l'esigenza di una legge *ad hoc* che statuisca la drastica eliminazione delle gestioni fuori-bilancio « di fatto » ed il ripristino dei normali controlli giuridici e politici per tutte le gestioni alle quali il legislatore diede, con singoli provvedimenti di dubbia costituzionalità, un

crisma di legalità formale, appare, più che ultronea, doverosa e necessaria.

Esaurita così la lunga analisi critica della prima e fondamentale distinzione delle gestioni fuori-bilancio in *legittime e illegittime*, ossia della classificazione sotto il profilo della legittimità, passiamo ora, più brevemente, in rassegna altre possibili classificazioni sotto il profilo della provenienza dei mezzi di dotazione, degli organi di gestione, dei sistemi di controllo, della durata (temporale).

Sotto il primo profilo, quello dei *mezzi di dotazione*, le gestioni fuori-bilancio possono essere distinte in quattro categorie:

— *gestioni che vivono con mezzi acquisiti autonomamente e direttamente a carico dei privati* (coi congegni della cosiddetta « fiscalità anomala », come i « diritti casuali » tuttora sopravvissuti presso talune amministrazioni; e gli anticipi di somme che privati contraenti effettuano, a copertura di spese — a loro carico — inerenti ai contratti);

— *gestioni i cui mezzi sono costituiti da contributi stanziati nel bilancio dello Stato per il conseguimento di particolari finalità* (gestioni di gran lunga le più numerose);

— *gestioni viventi nell'ambito dell'Amministrazione statale con mezzi provenienti da altri enti pubblici* (tipici esempi di degenerazione patologica, di mostruosità giuridica, come le gestioni in seno ai dicasteri dei lavori pubblici e dell'agricoltura, alimentate con fondi somministrati dalla Cassa per il Mezzogiorno — a loro volta provenienti esclusivamente dal bilancio dello Stato — per l'esecuzione di lavori di competenza della Cassa);

— *gestioni che amministrano mezzi (finanziari e non) provenienti da beni demaniali o patrimoniali*; gestioni connesse alla attività produttiva dei reclusi negli stabilimenti carcerari.

Sotto il secondo profilo, quello degli *organi di gestione*, le gestioni fuori-bilancio

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possono pure essere distinte in quattro categorie:

— *gestioni affidate ad organi o uffici statali con mezzi forniti da privati* (ad esempio: lotterie nazionali; proventi delle conservatorie dei registri immobiliari; proventi « commerciali » delle dogane; proventi della pubblicità sulle scatole dei fiammiferi; eccetera);

— *gestioni parimenti affidate ad organi o uffici dell'Amministrazione statale, ma con mezzi provenienti esclusivamente dal bilancio dello Stato* (ad es.: fondi di rotazione per la meccanizzazione in agricoltura, per la zootecnia, per la proprietà coltivatrice, costituiti presso il Ministero dell'agricoltura; Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, costituito presso il Ministero del lavoro; Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e della produttività, gestito dagli uffici del CIPE; eccetera);

— *gestioni con mezzi forniti dallo Stato affidate ad enti pubblici in posizione di autonomia* [si tratta di gestioni che ciascun ente — quasi sempre non soggetto al controllo della Corte dei conti — tiene per conto dello Stato; ad es.: fondi di rotazione per la cessione di mutui agevolati, la cui gestione è affidata a istituti finanziari come l'ISVEIMER, l'IRFIS, il CIS; Fondo per l'incremento della produttività, la cui gestione è affidata alla Banca centrale di credito mobiliare (Centrobanca); Fondo di rotazione per finanziamenti destinati alla ricostruzione di fabbricati distrutti dalla guerra, la cui gestione, già esercitata dal Comitato UNRRA-CASAS (soppresso), è ora affidata all'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (ISES); Fondo autonomo per il pagamento di indennizzi per sinistri derivanti da crediti relativi all'esportazione di merci e servizi, la cui gestione è affidata al Mediocredito centrale; Fondo per il finanziamento a favore di imprese industriali, la cui gestione è affidata all'Istituto mobiliare italiano (IMI); Fondo speciale per la ricerca applicata, la cui gestione è affidata all'IMI su direttive del CIPE; ecc.];

— *gestioni da parte di organi o uffici dell'Amministrazione dello Stato, che amministrano mezzi formalmente forniti da enti pubblici* (ad es.: la gestione di fondi forniti dalla Cassa per il Mezzogiorno, affidata ad organi od uffici periferici ministeriali; l'amministrazione di fondi erogati dall'Istituto centrale di statistica per compensi ai funzionari statali che si occupano delle rilevazioni; la gestione dei contributi del CONI per l'organizzazione dei campionati studenteschi, affidata ai provveditori agli studi; eccetera).

Sotto il terzo profilo, quello dei *sistemi di controllo*, le gestioni fuori bilancio possono essere distinte in cinque categorie:

— *gestioni con riscontri puramente interni, senza alcun collegamento con gli organi statali competenti*;

— *gestioni sottoposte a riscontri al livello amministrativo* (ad es.: i Fondi dei cantieri-scuola di rimboschimento, il cui resoconto di gestione viene inviato al Ministero della agricoltura; la gestione dei proventi delle case da gioco, sottoposta alla vigilanza e al riscontro di una « Commissione giuridica » istituita presso il Ministero dell'interno; eccetera);

— *gestioni sottoposte a riscontro, con la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti* (sistema di controllo che rimane anomalo, nonostante l'espedito del magistrato della Corte inserito nell'organo di revisione: espedito che non sfugge all'assurdo sistema dei controllori-controllati, dal momento che i componenti dell'organo di revisione possono essere assoggettati a giudizio di responsabilità, unitamente agli organi amministrativi della gestione, dinanzi alla Corte dei conti in sede di giurisdizione contabile. Rientrano, tra le altre, in questo gruppo le gestioni del Fondo autonomo per l'assegnazione di borse per pratica commerciale all'estero; del Fondo autonomo per il pagamento di indennizzi per sinistri derivanti da crediti relativi alla esportazione di merci e servizi; l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali; ecc.);

— *gestioni sottoposte a riscontro fino al livello politico-ministeriale* (altro sistema di controllo che rimane anomalo, perchè non realizza l'esigenza di inserimento della gestione negli ordinari canali di controllo. Rientrano, tra gli altri, in questo gruppo: il Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e della produttività, i cui preventivi e consuntivi sono sottoposti a un Comitato composto da un ministro e nove sottosegretari; il Fondo speciale per la ricerca applicata, la cui gestione — affidata all'IMI — avviene sulla base delle direttive del CIPE di concerto col Ministro senza portafoglio incaricato della ricerca scientifica; ecc.);

— *gestioni i cui rendiconti, sottratti ai canali ordinari del controllo, vengono tuttavia presentati direttamente al Parlamento* (sistema di controllo anomalo e incompleto, che soddisfa solo un'esigenza conoscitiva più virtuale che reale. Figurano in questo gruppo: la gestione dei proventi delle conservatorie dei registri immobiliari; la Cassa delle ammende, il cui consuntivo viene unito al rendiconto generale dello Stato; la gestione dei proventi di cancelleria, il cui rendiconto — approvato dal Ministro di grazia e giustizia — viene presentato al Parlamento in allegato al consuntivo della spesa del Ministero; ecc.).

Sotto il profilo della *durata (temporale)*, le gestioni fuori bilancio possono distinguersi in *ordinarie* e *straordinarie*: le prime, in quanto create a tempo indeterminato; le seconde, perchè correlate a esigenze che si prevede possano essere soddisfatte in un periodo limitato di tempo.

La Corte dei conti (nella relazione sul rendiconto 1968, cap. VII, pp. 82-83) ha recato il suo contributo al difficile tentativo di classificazione delle gestioni fuori bilancio (intese come « gestioni di pubblico denaro che si svolgono al di fuori dei normali canali, cioè a dire sottratte al sindacato parlamentare e al controllo della Corte

dei conti »), individuando tre tipi di tali gestioni:

1) *gestioni create dalle amministrazioni al di fuori di qualsiasi autorizzazione legislativa* (con iniziative arbitrarie, in patente dispregio dell'articolo 170 del regolamento sulla contabilità generale);

2) *gestioni di fondi, direttamente o indirettamente provenienti dal bilancio statale, sulla base di specifiche norme legislative;*

3) *gestioni autorizzate da norme legislative, per le quali è previsto un organo di revisione, di cui è chiamato a far parte un magistrato della Corte dei conti.*

Questa della Corte non è, in sostanza, che una parafrasi della fondamentale classificazione delle gestioni fuori bilancio sotto il profilo della legittimità, che già abbiamo fatto oggetto di un'ampia analisi critica.

La Corte non ha ritenuto di andare più in là, dal momento — essa afferma — che « la frammentarietà e l'eterogeneità della materia non consente, a suo avviso, l'elaborazione di una compiuta classificazione tipologica »; e pertanto è parso ad essa consigliabile « dare contezza partitamente delle gestioni fuori bilancio per ciascuna Amministrazione nel cui ambito si svolgono ».

A proposito delle gestioni fuori bilancio del tipo 2), la Corte osserva che esse, a prima vista del tutto regolari perchè specificamente autorizzate dal Parlamento, sono in parte notevole alimentate da fondi, da contributi regolarmente stanziati negli stati di previsione della spesa ed erogati globalmente a favore di commissioni, comitati ed altri organismi in seno alle amministrazioni dello Stato, i quali ne hanno, in sostanza, l'effettiva libera disponibilità. Si tratta quindi, nella fattispecie — a giudizio della Corte dei conti — non di gestioni *extra bilancio* nella rigorosa accezione terminologica, bensì di gestioni che si svolgono *para bilancio*, nel senso che il pubblico denaro, che ne è l'oggetto, viene erogato senza le garanzie degli ordinari controlli. « E l'aspetto preoccupante del fenomeno — afferma la Corte a monito del Parlamento — non è tanto

quello delle gestioni illegittime, quanto quello del crescente numero e qualità delle gestioni para bilancio autorizzate da leggi speciali ».

Quanto alle gestioni fuori bilancio del tipo 3), la Corte non manca di metterne in evidenza il carattere anomalo anche se coperto col crisma formale del legislatore. Il magistrato della Corte dei conti infatti, inserito in un organo di revisione che esercita la sua funzione di riscontro in posizione autonoma e senza alcun collegamento con la Corte, finisce a trovarsi nell'equivoca situazione del controllatore-controllato.

Nelle sue relazioni sui rendiconti generali per il 1967 e per il 1968 la Corte dei conti ha dato notizia al Parlamento dell'indagine disposta dalla sua Procura generale presso tutte le amministrazioni statali, « al fine di accertare la situazione delle gestioni fuori bilancio non autorizzate da leggi », ed espone i risultati parziali dell'indagine tuttora in corso, riservandosi di darne il quadro complessivo a indagine conclusa. Lo sforzo organizzato, teso alla individuazione esatta e completa del fenomeno patologico centrifugo dura, per la verità, da diversi anni ed incontra le stesse difficoltà e resistenze che resero tanto arduo il procedere dell'indagine della Commissione Sturzo.

Comunque, la duplice elencazione: quella pubblicata al capitolo VII della relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1968 (*allegato B alla presente relazione*) e quella risultante dal documento trasmesso alla Commissione finanze e tesoro dalla Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale di finanza), relativo alle indagini svolte nell'esercizio finanziario 1969 (*allegato C alla presente relazione*), offrono un quadro assai significativo delle proporzioni assunte da un fenomeno degenerativo sul quale il provvedimento in discussione è destinato ad incidere in modo risolutivo.

## 2. — LE GESTIONI DELLA TESORERIA E DEL PORTAFOGLIO.

Gli studiosi dei grandi problemi connessi alla gestione finanziaria dello Stato hanno

osservato che tipico macroscopico esempio di gestione fuori bilancio è quello costituito dalle operazioni finanziarie compiute dalla direzione del Tesoro per gestire la *Tesoreria* e il *Portafoglio* dello Stato. Esse infatti si svolgono al di fuori delle ordinarie operazioni di bilancio e senza la osservanza delle norme relative. Precipuo scopo di dette operazioni di tesoreria e di portafoglio è quello di assicurare in ogni tempo, in regime di costante e crescente disavanzo di bilancio, i fondi liquidi necessari al servizio di cassa. Tutto ciò è inevitabile, finché dura la caratteristica del bilancio, configurato nel nostro ordinamento come bilancio *di competenza*.

È dubbio, tuttavia, che si possa parlare nella fattispecie di vere e proprie gestioni fuori bilancio. Infatti, se è vero che l'attività del Tesoro si svolge, di necessità, al di fuori delle operazioni ordinarie di bilancio, è altrettanto vero che le operazioni, di vario tipo, di provviste di fondi, pur distinte dalla gestione del bilancio, indirettamente sono ad essa ricondotte.

È fuori dubbio che è la gestione del bilancio che determina e condiziona il fabbisogno di cassa; come sta di fatto, altresì, che il risultato attivo o passivo dei movimenti di fondi e delle operazioni di credito finisce per incidere, in forma di oneri o di utili, sul bilancio statale.

I movimenti di fondi sono, pertanto, funzionali e strumentali in sede di attuazione del bilancio; mentre l'emissione dei « buoni del tesoro », come di qualsiasi altro titolo di indebitamento, viene registrata in bilancio, sia pure in sede consuntiva.

Infine, anche a prescindere dalla fondamentale discriminante dei controlli, mentre molte gestioni legali fuori bilancio sono curiosamente esonerate dall'obbligo di presentare il rendiconto annuo di gestione, il conto del Tesoro viene pubblicato mensilmente, ed è un po' come il bilancio di cassa della gestione statale, la cui consultazione è indispensabile per avere un'idea meno imperfetta del reale andamento della politica di bilancio e delle sue implicazioni finanziarie.

D'altra parte, la gestione finanziaria « di competenza » non può, per sua intrinseca natura, abbracciare qualsiasi tipo di gestio-

ne. Uno dei tanti difetti del bilancio di competenza è che le sopravvenienze economico-politiche che si verificano nel corso della gestione del bilancio non trovano prontezza di risposndeze contabili ed impongono il ricorso al cosiddetto « fondo spese impreviste » (cui si attinge spesso anche per spese tutt'altro che imprevedibili).

Nelle considerazioni conclusive del « Libro bianco sulla spesa pubblica » presentato al Parlamento dal ministro del tesoro Ferrari Aggradi il 26 gennaio 1971 figurano questi rilievi, frutto di matura esperienza:

« Una conoscenza più adeguata all'andamento effettivo della gestione finanziaria può essere offerta da un *bilancio previsionale di cassa*, il quale permetta di preordinare lo sviluppo delle entrate e delle spese statali in modo che tali flussi, pur provvedendo alla realizzazione dei progettati servizi sociali, siano coerenti con le esigenze della situazione congiunturale e con le possibilità di finanziamento offerte dal mercato. Inoltre, la crescente integrazione economica del nostro Paese con gli altri Paesi della CEE rende sempre più opportuni e necessari dei raffronti in termini omogenei con i preventivi finanziari degli altri Paesi comunitari: raffronti che, peraltro, sono fortemente ostacolati dalla mancanza di conoscenze preliminari sui dati del bilancio, in termini effettivi di cassa. Per altro verso, occorre ricordare come, con il sistema della competenza, sia difficile l'inserimento dei dati del bilancio statale nei conti economici nazionali. Si spiega così la pressione esercitata da più parti perchè l'Italia adotti anch'essa il sistema del bilancio di cassa. Per soddisfare questa duplice esigenza (di carattere nazionale e di carattere comunitario), sembra ormai maturo il momento di predisporre, accanto al bilancio preventivo di competenza, anche un bilancio preventivo di cassa, che tenga conto dei tempi effettivi di attuazione dei flussi di entrata e (soprattutto) di spesa, in modo da valutare tempestivamente l'impatto effettivo di questi flussi sulla economia del Paese ».

Conclusione che non si può non condividere, anche se l'unica grossa perplessità nasce

dalla ventilata decisione di prospettare al Parlamento non la « sostituzione » del bilancio di competenza col bilancio di cassa, ma la predisposizione del secondo « accanto » al primo (che resterebbe, pertanto, in vigore).

Allo stato di cose attuale, sembra degno di particolare considerazione l'appunto del professor Cozzi (già funzionario della Ragioneria generale) relativo alla gestione extra-bilancio del debito fluttuante.

Il fatto che, a differenza del debito consolidato e del debito redimibile, il debito fluttuante continui ad essere contabilizzato in bilancio, nella spesa di parte effettiva, solo per l'onere degli interessi passivi (e non anche per le cifre pertinenti alle operazioni sui relativi capitali), costituisce a giudizio del Cozzi « una sostanziale menomazione della significatività dei dati del bilancio dello Stato e della risultanza finale di esso ». Tale prassi contabile non è, comunque, intenzionale: è la sopravvivenza di un metodo pienamente giustificato nell'epoca in cui la provvista dei mezzi necessari a copertura di temporanee deficienze di cassa si concretava, tra l'altro, in emissioni di « buoni del tesoro » a scadenza limitata al ciclo dell'esercizio (di qui l'aggettivo « fluttuante », qualificativo di operazioni di indebitamento a durata limitatissima e soggette a variazioni continue, e perciò difficilmente seguibili attraverso i modi normali di gestione del bilancio): donde la logica collocazione delle operazioni relative fra quelle di Tesoreria. Oggi però il debito fluttuante ha subito una evoluzione profonda a causa delle necessità di più ampia portata determinate soprattutto da pesanti situazioni deficitarie del bilancio statale: la classica articolazione del debito pubblico nelle tre forme caratteristiche ha mantenuto un significato più accademico che operativo; per la marcata propensione del risparmio verso i titoli del debito fluttuante, questo è giunto ad assumere carattere assolutamente prevalente nel quadro del debito pubblico interno: al 30 giugno 1968, su 3.673 miliardi di debiti pubblici interni, ben 3.299 erano di debito fluttuante.

Appare, pertanto, necessario « unificare i criteri di contabilizzazione delle operazioni

di debito fluttuante con quelli inerenti alle altre forme di indebitamento, com'è, ormai, unificata in pratica la relativa funzione; appare consigliabile introdurre in bilancio, per tutte le operazioni effettuate dal debito pubblico, un sistema di classificazione che aderisca alla vera natura attuale di dette operazioni, le quali — in definitiva — più che elemento costitutivo delle risultanze di bilancio, sono una conseguenza di esse ».

### 3. — ANALISI CRITICA DELLE FORME TIPICHE DI GESTIONE FUORI-BILANCIO.

Dopo la classificazione tipologica e l'esame delle gestioni della Tesoreria e del Portafoglio come forme atipiche, o *sui generis*, di gestione fuori-bilancio, passiamo ora ad una rapida disamina delle *forme tipiche* di gestione fuori-bilancio.

Degna di rilievo anzitutto la precisazione limitativa figurante nel titolo del disegno di legge d'iniziativa governativa (precisazione omessa, invece, nell'intitolazione dei due disegni di legge d'iniziativa parlamentare). Opportunamente, nel titolo dello schema governativo, è precisato che il dispositivo del provvedimento è circoscritto alle gestioni fuori-bilancio *nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato*.

La precisazione non è pleonastica, dal momento che il fenomeno può verificarsi anche nelle amministrazioni degli *enti locali* (e la legge comunale e provinciale espressamente prevede sanzioni, anche di natura penale, per i responsabili di « contabilità di fatto »). Non solo: la precisazione vuol significare esclusione in partenza, dal raggio applicativo della legge in discussione, degli *enti di diritto pubblico* aventi personalità giuridica propria, ossia delle persone giuridiche diverse dallo Stato. Ciò non vuol certo significare che non esista, anche per la pleora di detti enti, proliferati in crescendo da cinquant'anni a questa parte, la necessità di una verifica della loro ragion d'essere e di una revisione accurata dei sistemi di controllo delle rispettive gestioni: vuol solo significare che s'intendono esclusi dall'ambito applicativo della legge, perchè

non si tratta di gestioni statali in senso proprio.

Lo stesso dicasi per le gestioni attinenti a *servizi statali affidati a terzi*, cioè a dire attinenti a servizi istituzionalmente spettanti allo Stato, ma affidati a privati o a società. La loro esclusione in partenza dall'ambito applicativo della legge è dettata dalla considerazione che le gestioni di detti servizi non si svolgono attraverso organi dell'Amministrazione statale, e non è pertanto possibile inquadrarle nel sistema contabile dello Stato. Ciò non vuol certo significare che non esista, anche a riguardo di detti servizi (tipico e macroscopico tra essi la *gestione ammassi*, d'importanza assai rilevante e di mole imponente) la necessità di una particolare oculatezza nella stipulazione delle convenzioni e di un rigoroso controllo dell'applicazione delle convenzioni stesse.

#### *Diritti casuali.*

Abbordo per prima questa forma di gestione fuori-bilancio tuttora sopravvivente ad autorevolissime prese di posizione e alle misure falcianti adottate dal Parlamento nei singoli settori di competenza, non tanto per l'entità della sua portata residuale (cioè dei cosiddetti « diritti storici », mantenuti in vita ma inseriti nel bilancio), quanto per la sua significatività in ordine alla tipizzazione del fenomeno generale.

*Diritti casuali* sono i proventi derivanti da imposizioni ai cittadini di pagamenti di somme di varia entità, per diversa causale (talvolta in base a un generico « diritto di riscontro » per coprire l'assenza di una causale effettiva), riscossi e distribuiti *ad libitum*, senza controllo alcuno, a favore di pubblici dipendenti, con quote di partecipazione destinate anche a vantaggio di settori della pubblica Amministrazione completamente estranei alle operazioni cui l'esazione va legalmente o pretestuosamente riferita.

È il sistema medioevale delle « sportule » che sopravvive; il sistema delle taglie, dei

balzelli levati nei punti di passaggio obbligato lungo l'iter burocratico, a vantaggio dei singoli funzionari pubblici o di gruppi di funzionari destinatari del gettito di queste imposte particolari.

I diritti casuali occupano un posto singolare nella nostra storia parlamentare, perchè provocarono nel 1954 due prese di posizione di eccezionale rilievo: un memorabile rinvio alle Camere con « messaggio motivato » del Presidente Einaudi di una legge appena approvata; e un non meno memorabile ordine del giorno del senatore Sturzo sulla realtà assurda dei troppi controllori-controllati nella Pubblica Amministrazione e sulla patologica tendenza centrifuga nella finanza pubblica, con graduale svuotamento dei controlli giuridici e politici. La presa di posizione di Einaudi ottenne la soppressione dei « diritti casuali » (con decreto-legge 31 luglio 1954 n. 533, convertito nella legge 26 settembre 1954, n. 896); la presa di posizione di Sturzo ottenne la nomina di una Commissione d'indagine presieduta dallo stesso senatore Sturzo (decreto del presidente del Consiglio dei ministri in data 16 marzo 1954, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 27 marzo 1954). Le indagini della Commissione, durate ben tre anni, furono complesse e laboriose: al termine dei suoi lavori (febbraio 1957) la Commissione presentò una relazione e uno schema di disegno di legge, inteso a ricondurre le gestioni fuori-bilancio nell'alveo della legalità costituzionale (Vedi *Allegato A alla presente relazione*).

Anche dopo le discussioni e le decisioni provocate dal messaggio presidenziale e dall'energico richiamo di Sturzo, il Senato in ripetute occasioni ebbe ad occuparsi dei diritti casuali, i quali finirono per assumere, pur nelle ridotte proporzioni residuali e con una certa esagerazione della loro portata significativa, quasi il carattere emblematico delle gestioni fuori-bilancio. In particolare, gli Atti del Senato attinenti ai lavori della passata legislatura documentano quanto nutrite, e persino accese, siano state le discussioni sui diritti casuali spettanti al

personale dipendente dalla Direzione generale delle antichità e belle arti, dalla Direzione generale delle Dogane e dall'Ispettorato generale della motorizzazione civile.

Le misure soppressive adottate dall'Assemblea furono ispirate al principio che, in uno Stato di diritto, come non è lecito farsi giustizia da sè, così non può essere lecito retribuirsì da sè nell'ambito della Pubblica Amministrazione, usando proventi derivanti da imposizioni di tipo feudale ai cittadini.

Naturalmente, non mancarono le ragioni in senso contrario, e non tutte pretestuose o demagogiche: relative, ad esempio, alla paralisi funzionale degli uffici periferici della pubblica Amministrazione per l'eccesso di accentramento amministrativo e per la « lentocrazia » che affligge, da sempre, sul piano funzionale le centrali amministrative; ragioni collegate alla sottoretribuzione di pubblici funzionari, soprattutto di grado meno elevato, adibiti a mansioni di particolare impegno e responsabilità: l'inserimento in bilancio di certe « indennità », o diritti casuali, avrebbe dato luogo — per il principio dei vasi comunicanti — a rivendicazioni salariali da parte di altri settori della pubblica Amministrazione, e via dicendo.

Ragioni queste che avrebbero, semmai, potuto consigliare una precisa regolamentazione — in luogo della soppressione — dei diritti casuali di competenza settoriale; certo non mai una loro gestione *ad libitum*, sganciata da ogni controllo.

È, in ogni caso, tutt'altro che ipotetico il pericolo che i diritti casuali, soppressi o non, regolamentati o non, siano rigermogliati anarchicamente per nascoste vie soprattutto ai capillari: come certe erbacce che, estirpate con decisione, rispuntano negli anfratti, nelle fessure, negli angiporti, come certe consuetudini dure a morire. Perciò, le leggi non bastano. Occorre un controllo sistematico sul piano applicativo: controllo interno ed esterno alla Pubblica Amministrazione che il provvedimento in discussione intende ristabilire, senza eccezioni, anche in deroga a situazioni di privilegio autorizzate da leggi speciali.

*Casse di conguaglio.*

Rappresentano, in certo modo, il rovescio della medaglia dei Servizi statali affidati a terzi (privati o società): si tratta di gestioni di servizi affidati, nell'interesse di terzi, ad organi dell'Amministrazione statale, a proposito dei quali lo Stato avrebbe semplice funzione di tesoriere per conto di terzi, eseguendo, con personale della propria amministrazione, la riscossione e il pagamento (nei limiti dell'incassato), senza possibilità di ripercussioni passive a carico del bilancio e con facoltà di incamerare i resti attivi di liquidazione.

I sostenitori della legittimità della gestione fuori-bilancio delle Casse di conguaglio si appellano all'articolo 39 della legge sulla contabilità dello Stato, il quale, dopo il divieto di assegnazione di qualsiasi provento per spese od erogazioni speciali, prevede espressamente all'ultimo capoverso « la possibilità di assegnazioni speciali per entrate delle quali lo Stato non è destinatario, ma semplice strumento di esazione e di erogazione ». Il richiamo a detta norma della legge di contabilità non pare tuttavia, per sé, valido a giustificare la gestione fuori-bilancio delle Casse di conguaglio: la norma si limita infatti a prevedere una eccezione di legittimità, nel caso dello Stato tesoriere, per le esazioni ed erogazioni « di scopo », presupponendo però sempre che esse entrino, sia pure come sostanziali partite di giro, nel bilancio dello Stato.

Di questo avviso è stata la Commissione Sturzo, la quale, in difformità alle opinioni di un suo autorevole componente, ha precisato nella relazione conclusiva dei suoi lavori:

« La maggioranza della Commissione ha ritenuto che le Casse conguaglio non possano essere riguardate come fondi gestiti con semplice funzione di tesoreria per conto di terzi. Se pur le speciali entrate di cui esse si valgono non possono — secondo la prevalente opinione — essere qualificate come veri e propri tributi, ma debbono essere considerate come versamenti a fine mutualistico e consortile, sta di fatto che

le somme affluenti alle Casse vengono coattivamente riscosse dallo Stato, e costituiscono dei fondi amministrati da personale statale, e i cui avanzi profittano allo Stato, ai termine della gestione. Le "Casse" sono in realtà organi dello Stato, sia pur dotati di larga autonomia, cui vengono preposti Comitati di gestione designati dai Ministeri interessati, e svolgono la loro attività con la continua ingerenza dell'Amministrazione centrale (decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98). Anche a voler ritenere che i fondi formati con le varie contribuzioni non incidano in via diretta sul bilancio statale, in quanto destinati ad essere integralmente spesi a vantaggio delle medesime classi economiche che provvedono ai versamenti, il fatto stesso che le relative gestioni siano affidate ad organi dello Stato e tendano al perseguimento di finalità statali, implica l'esigenza dei normali controlli esterni ».

Il senatore Valori, nella presentazione illustrativa del suo disegno di legge, fa suo, evidentemente, detto pronunciamento della Commissione Sturzo, dal momento che l'ha trascritto alla lettera pur senza citarne la fonte.

*Conti correnti di Tesoreria.*

Ho già lusingato il fatto che l'intera gestione della Tesoreria dello Stato configura di necessità, in regime di bilancio di competenza, un caso *sui generis* di gestione legale fuori-bilancio.

Accogliendo *ante litteram* l'esortazione del senatore Valori a condurre un'analisi particolare, caso per caso, dei vari Conti correnti di Tesoreria, dal momento che alcuni di essi « possono assumere il carattere di vere e proprie gestioni extra-bilancio », la Commissione Sturzo ha puntato i suoi riflettori su tutti i rapporti di conto corrente con la Tesoreria, giungendo alla conclusione che alcuni (come ad esempio il *Fondo riserva ammassi cereali* ed il *Fondo plusvalenze cereali, olio, lana*) possono essere senz'altro considerati come « vere e proprie ge-



stioni fuori-bilancio »; mentre, per altri, « la loro temporanea sussistenza può considerarsi in qualche modo giustificata, trattandosi soprattutto di conti attinenti a liquidazioni di particolari situazioni eccezionali, in massima parte determinate dallo stato di guerra e destinate ad avere durata limitata nel tempo ». « A tal riguardo però — soggiunge la Commissione — non può non essere rilevato come tali conti siano tuttora accesi a causa del non facilmente giustificabile protrarsi delle azioni di liquidazione ».

C'è chi ha osservato, umoristicamente, che molte liquidazioni non finiscono mai perchè giovano soprattutto ai liquidatori.

E c'è chi ha soggiunto, non meno umoristicamente, che la legge a tutela della sopravvivenza degli enti superflui è una legge ecologica di tipo nuovo; è il « tutto si crea, nulla si distrugge ».

Appare senz'altro consigliabile riprendere l'esame critico dei Conti correnti di Tesoreria al punto in cui l'ha lasciato, dieci anni or sono, la Commissione Sturzo.

Tuttavia, i tre schemi di provvedimenti in esame sono diretti a risolvere un problema di portata più radicale e decisiva: quello dell'acquisizione alla Tesoreria di tutte le somme di pertinenza delle gestioni fuori-bilancio non autorizzate da leggi speciali, anche nell'ambito delle amministrazioni ed aziende statali con ordinamento autonomo, per la loro immediata imputazione allo stato di previsione dell'entrata.

Poi, faremo tutte le analisi critiche che vorremo: intanto, in momenti di fabbisogno di cassa particolarmente acuto per esigenze di bilancio e di programmazione, dobbiamo non consentire più oltre che gestioni *a latere* del bilancio statale, non controllate nè controllabili in base ad alcuna legge speciale, possano sottrarre alla Tesoreria dello Stato le proprie disponibilità, per lucrare spesso sul denaro riscosso valendosi direttamente o indirettamente del potere coattivo dello Stato, dei premi di « scartellamento » pagati sottobanco dagli istituti di credito ordinario, anche di diritto pubblico e di interesse nazionale.

### *Fondi speciali.*

Buoni ultimi, in questa nostra analisi critica delle forme tipiche di gestione fuori bilancio, vengono i Fondi stanziati, sì, regolarmente nel bilancio di previsione della spesa (e sotto questo profilo non costituiscono, pertanto, delle gestioni extra-bilancio nel senso rigoroso del termine) e pagati globalmente a favore di Commissioni, Comitati od altri organi delle diverse Amministrazioni dello Stato, ai quali però è demandata la gestione e l'erogazione delle somme stanziato, con facoltà di svincolo, totale o parziale, dagli ordinari controlli (in contrasto con l'articolo 170 del regolamento di contabilità).

Tra i vari proventi e fondi speciali individuati e analizzati dalla Commissione Sturzo, oggetto di maggiori critiche in seno alla Commissione stessa è stato il *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori*, affidato (dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive integrazioni) in gestione al Ministro del lavoro, il quale vi provvede attraverso una delle Direzioni generali del suo ministero. Alle attribuzioni attive di gestione, il Ministro unisce funzioni di vigilanza sulla gestione stessa del Fondo, dal momento che gli compete l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi (articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 17).

Al controllo dell'utilizzo del Fondo provvede un collegio di revisori (articolo 7 del citato decreto del 1950), composto da un magistrato della Corte dei conti, da un rappresentante del Ministero del lavoro e da un rappresentante del Ministero del tesoro. « Non può non sottolinearsi — commenta la relazione della Commissione Sturzo — che alla singolarità del sistema che devolve al Ministro la gestione del Fondo e la vigilanza su di esso, si aggiunge l'anomalia del controllo, per l'indiretta partecipazione ad esso del medesimo organo che ha la responsabilità della gestione ».

C'è di più. Pare che, nonostante i ripetuti rilievi della Corte dei conti ed una circolare della stessa Corte ai propri Magistrati delegati al controllo presso gli Enti (circo-

lare che risale al 1956), l'amministrazione del Fondo in parola, seguendo l'esempio (o il cattivo esempio) di altre pubbliche gestioni, abbia lucrato cospicui interessi extra-cartello su depositi, presso banche di credito ordinario, di disponibilità momentaneamente non utilizzate per i propri fini istituzionali. Rinasce, a tal proposito, la questione della legittimità dei benefici extra-cartello su depositi di somme derivanti da fondi stanziati nel bilancio di previsione della spesa pubblica e non lasciati in deposito (fruttifero o non) presso la Tesoreria dello Stato.

In occasione della discussione — nelle sedute 31 marzo e 11 maggio 1966 della Commissione Finanze e tesoro adunata in sede deliberante — del disegno di legge d'iniziativa governativa (atto Senato n. 1274) concernente le nuove « norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro », si è a lungo discusso su questo delicato problema della legittimità degli interessi bancari « extra-cartello » e sul modo di amministrarne i proventi. Ho letto con attenzione gli Atti di quelle sedute della Commissione, nelle quali venne discussa la proposta governativa di trasformare in « obbligo » la semplice « autorizzazione » (prevista per gli Enti pubblici dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 510) ad istituire Conti correnti fruttiferi presso il Tesoro per *tutti* i fondi erogati dallo Stato. Dissero, in sostanza, gli obiettori: le polemiche in argomento sorsero all'epoca dello scandalo CNEN e relativo processo Ippolito. È vero che ci sono, nell'ambito dell'Amministrazione statale, degli enti la cui ampiezza di autonomia è variamente configurata da leggi speciali; è altrettanto vero che alcuni, o molti, di essi attingono denaro dallo Stato (in base a fondi regolarmente stanziati nel bilancio della spesa) e poi ne depositano la parte disponibile presso banche di credito ordinario lucrando interessi « di scartellamento ». D'altra parte, cosa dovrebbero fare nell'interesse delle rispettive gestioni? Lasciare le disponibilità non immediatamente impiegabili per i propri fini istituzionali presso la Tesoreria dello Stato? Bisogna tener conto del fat-

to delle acrobazie necessarie per ottenere dalla Banca d'Italia, previo mandato di pagamento emesso dal Tesoro, lo svincolo dei fondi necessari: preavviso di almeno 25 giorni, procura legale per l'agente incaricato del prelievo: tutta una complessa procedura burocratica che spesso imprime ai pagamenti un ritardo di mesi. Se il legislatore ha giudicato necessario, od anche solo opportuno, autorizzare con leggi speciali delle gestioni autonome, era per lasciare ad esse una certa libertà d'azione: in caso contrario sarebbe meglio sopprimerle, piuttosto che tentare di conciliare l'inconciliabile, e cioè l'agilità funzionale degli enti con la tradizionale lentezza funzionale degli organi burocratici. D'altra parte, cosa vuole di più la Tesoreria? Tra conti correnti infruttiferi e contabilità speciali, manovra già una massa di circa mille miliardi. Cosa vuole di più? Vuol fare la Banca di credito ordinario con tassi di interesse fissati di volta in volta dal Ministro del tesoro? Non comporterebbe, una metamorfosi del genere, uno sconvolgimento dell'intero nostro sistema creditizio?

Il senatore Trabucchi, con l'acuto senso di realismo che lo distingue, è andato al di là. « Non va dimenticato — egli disse — che i preposti alle gestioni autonome sono italiani dalla mente fervidissima: costretti al deposito delle disponibilità in Tesoreria, col rischio di mettere in luce ogni manovra amministrativa, e col rischio, anche maggiore, di far considerare eccessiva l'entità del fondo disponibile, ricorrono magari alla scappatoia degli investimenti immobiliari, non sempre difficilmente giustificabili ».

Tutte difficoltà — quelle affacciate dagli obiettori — riconducibili alle ragioni che indussero il legislatore ad autorizzare, con leggi speciali, delle gestioni autonome, con autonomie a diverso raggio di ampiezza, che nel loro complesso configurano una specie di veste di Arlecchino.

Non dobbiamo perdere di vista che il problema specifico che i tre disegni di legge in discussione si propongono di risolvere è quello di eliminare, attraverso l'obbligo tassativo del versamento di tutte le somme

in Tesoreria, l'esercizio delle gestioni fuori-bilancio *non* autorizzate da leggi speciali; per quanto attiene, invece, alle gestioni fuori-bilancio disciplinate (o... indisciplinate!) da leggi speciali, lo schema governativo prevede per tutte, anche in deroga alle norme particolari contenute nelle rispettive leggi speciali, l'obbligo del rendiconto annuale soggetto al controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti, con facoltà riconosciuta al Ministero del tesoro di disporre gli accertamenti ritenuti necessari, anche durante il corso della gestione; prevede inoltre l'obbligo per tutte di trasmettere al Parlamento i rispettivi rendiconti annuali di gestione « entro la fine dell'anno finanziario successivo a quello a cui si riferiscono ».

Il Governo pertanto, agli effetti dell'obbligo relativo al versamento di tutte le somme in Tesoreria, lo restringe, nel suo schema, alle gestioni fuori-bilancio *non* autorizzate da leggi speciali, facendo salve tutte le facoltà in senso contrario previste dalle leggi speciali autorizzative delle singole gestioni autonome. Solo per le « Amministrazioni ed Aziende statali con ordinamento autonomo » estende il disposto della legge 27 dicembre 1953, n. 948, relativo all'obbligo del versamento in Tesoreria delle entrate extra-bilancio corrispondenti ai « diritti, compensi e proventi percepiti a qualsiasi titolo dai dipendenti delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo » (la legge, famosa, sulla disciplina dei diritti casuali) a *tutte* le somme, di pertinenza di dette Amministrazioni ed Aziende e dei loro dipendenti.

#### 4. — GLI INTERESSI BANCARI « EXTRA-CARTELLO » E LA PRASSI ABERRANTE DELLA « DOPPIA CONTABILITÀ ».

Resta pur sempre da chiarire, anche a proposito delle gestioni fuori-bilancio autorizzate da leggi speciali (Titolo II dello schema governativo), e come tali non soggette all'obbligo tassativo di versamento delle somme in Tesoreria (fatte salve le disposizioni in senso contrario previste dalle particolari

disposizioni che le disciplinano), il grosso problema degli *interessi extra-cartello*.

In sostanza avviene questo: ogni gestione non tenuta al versamento delle somme in Tesoreria, porta via il suo gruzzolo e lo spende per i propri fini istituzionali; dato però che la spesa è, necessariamente, graduale, deposita le disponibilità presso banche di credito ordinario, spesso lucrando — anche in virtù della entità delle somme disponibili — interessi extra-cartello. In tal modo il denaro pubblico si privatizza, e nel peggiore dei modi, operando il *racket* sul mercato del credito, a condizioni di indebito privilegio rispetto ai piccoli risparmiatori.

La parabola evangelica dei talenti trova in tal modo di procedere una sua curiosa applicazione: il denaro sepolto sottoterra è quello lasciato in deposito presso la Tesoreria dello Stato; il denaro messo a frutto (e quale frutto!) è quello depositato e retribuito sottobanco.

Dicono gli obiettori: — E che importa? Basta che il *sovrappiù* non finisca nelle tasche dei singoli amministratori del pubblico denaro, ma sia acquisito ai bilanci degli enti per essere speso per i fini di istituto —.

Un collega, nella passata legislatura, ricordava in Commissione Finanze e tesoro che taluni enti hanno potuto meglio perseguire le loro finalità di istituto coi benefici degli interessi extra-cartello. Io non dubito che questo possa essere avvenuto; ma il vero problema è di ben altra natura. È lecito, col denaro pubblico e su iniziativa di pubbliche gestioni, eludere, sia pure in forma clandestina e con finalità machiavellicamente giustificabili, le norme previste dalla legge sulla tutela del risparmio e l'esercizio del credito?

Se, in uno Stato di diritto, è lo Stato stesso che consente la violazione del diritto, e dà l'esempio, col denaro coattivamente riscosso, di violazione delle norme dai suoi stessi organi emanate, dove va a finire lo Stato di diritto? Inoltre, non è forse vero che le sopravvenienze attive, costituite dagli interessi extra-cartello corrisposti sottobanco, possono indurre — come hanno indotto — taluni amministratori a considerarle, ri-

spetto ai fini di istituto, non alla stessa stregua dei fondi attinti al tesoro dello Stato?

Non per nulla la Corte dei conti, la nostra magistratura contabile, nella sua circolare del 1965 ai magistrati delegati al controllo presso gli enti ribadiva un orientamento troppo obliato: quello di attingere alle casse dello Stato solo quando ne sia evidente la necessità, evitando di acuire alla Tesoreria l'assillo della « sufficienza di cassa » per fronteggiare i pagamenti in regime di costante e crescente disavanzo di bilancio.

Alla base delle ripetute prese di posizione della Corte dei conti sta un'altra realtà incresciosa, che ha avuto ripercussioni anche in sede penale: quella della *doppia contabilità*, prassi aberrante (che è lecito sperare limitata a pochissimi casi, alcuni dei quali già individuati con le sanzioni conseguenti, a carico dei responsabili) che corrisponde, in certo modo, a una specie di doppia vita degli enti: una vita legale alla luce del sole, e una illegale clandestinamente alimentata anche dagli interessi extra-cartello. Qui la « privatizzazione » della gestione del pubblico denaro, più che l'abnorme, tocca l'assurdo.

Il problema degli interessi extra-cartello è tuttavia un problema a due facce: c'è l'aspetto, increscioso, che riguarda chi li riceve (soprattutto se ente che amministra denaro pubblico); ma c'è anche l'aspetto, non meno increscioso, che riguarda chi li corrisponde sottobanco (soprattutto se istituto di credito di diritto pubblico o banca di interesse nazionale).

Io non posso che essere d'accordo con la decisione adottata dal Senato nel novembre 1967 (a conclusione della discussione delle relazioni della Corte dei conti concernenti la gestione finanziaria di Enti sottoposti a controllo; decisione adottata in dissenso rispetto alle opinioni del relatore senatore Bonacina) di considerare esclusi dal controllo della Corte dei conti tutti gli istituti di credito sottoposti alla vigilanza dell'Ispettorato del credito, perchè — come ebbe a far notare il Ministro del tesoro onorevole Colombo — l'articolo 13 della legge 21 mar-

zo 1958, n. 259 (legge bancaria) non fa alcuna distinzione tra vigilanza e controllo, e alcuna discriminazione tra istituti di credito a breve, a medio e a lungo termine.

Sono anche d'accordo che la « vigilanza » dell'Ispettorato nei riguardi delle aziende di credito ordinario può riuscire — come il Ministro disse — « più penetrante » rispetto al controllo esercitato dall'Ispettorato sugli istituti di credito a medio e lungo termine. Sta di fatto, però, che la pur « penetrante » vigilanza dell'Ispettorato non è riuscita a frenare il dilagante fenomeno dello scartellamento, di cui vengono a trarre beneficio soprattutto i « grossi » depositanti: gli Enti di Stato autonomi, col deposito di miliardi di disponibilità, e i detentori di grandi mezzi finanziari non direttamente investiti.

Ci sono, è vero, delle attenuanti, richiamate dagli ambienti bancari, relative alla pesante concorrenza che lo Stato stesso esercita, per esigenze di Tesoreria, nel drenaggio del risparmio, in gara con le allettanti forme d'investimento in titoli azionari ed obbligazionari ideate di continuo dai grandi complessi produttivi privati; e relative altresì ai grossi problemi di equilibrio sempre instabile tra investimenti pubblici e investimenti privati. Un operatore finanziario di spirito notava, anzi, che con gli interessi extra-cartello le Amministrazioni autonome dello Stato riescono a « rosicchiare » dalle disponibilità bancarie per investimenti privati qualcosa in più rispetto alle dotazioni con denaro dello Stato: qualcosa in più, acquisito per gli investimenti o i servizi pubblici.

Comunque, in attesa che il problema degli interessi extra-cartello venga affrontato con decisione in sede competente, ritengo assolutamente insuperabili le ragioni di principio affacciate; ritengo del pari degni di maggiore considerazione i ripetuti richiami della Corte dei conti.

Alle ragioni di principio avverse alla prassi aberrante degli interessi extra-cartello lucrati sul denaro dello Stato sottratto al deposito in Tesoreria, va aggiunta una considerazione di politica monetaria di portata più generale, relativa alla opportunità di non gonfiare artificialmente il volume della circolazione.

5. — IL GROSSO PROBLEMA DELLA REVISIONE DEL NUMERO IMPONENTE DI ENTI PUBBLICI, DI GESTIONI AZIENDALI AUTONOME, DI GESTIONI FUORI-BILANCIO AUTORIZZATE.

In conclusione, lo schema governativo (in cui possono considerarsi assorbiti i due schemi di provvedimenti d'iniziativa parlamentare, fatte salve le divergenze di dettaglio, che saranno in seguito esaminate) tende a risolvere in radice, sulle indicazioni della Commissione Sturzo opportunamente aggiornate ed integrate in base all'esperienza governativa e all'apporto parlamentare, il problema dell'immediato rigoroso aggancio alla Tesoreria dello Stato delle gestioni fuori-bilancio non autorizzate da leggi speciali, fissando una scadenza-capestro per il loro rientro nel bilancio dello Stato; e stabilisce una nuova disciplina, di portata generale e senza eccezioni, in materia di rendicontazione e di controlli interni ed esterni, per tutte le gestioni fuori-bilancio autorizzate da leggi speciali.

Resta da risolvere il problema della *revisione* delle leggi speciali autorizzative di gestioni autonome: il che potrebbe, a mio avviso, formare oggetto di apposito ordine del giorno, da sottoporre all'approvazione del Senato. Detto ordine del giorno potrebbe, tra l'altro, richiamarsi ad una importante ammissione, contenuta nella presentazione illustrativa dello schema governativo attualmente in discussione, ed espressa in un inciso illuminante: « Spesso — dice la relazione governativa — le leggi autorizzative di gestioni fuori-bilancio appaiono *vaghe e lacunose*, a volta per forza di cose, per quel che attiene alla materia della rendicontazione e dei controlli ».

È vero che i provvedimenti legislativi in discussione hanno lo scopo, oltre che di eliminare drasticamente le gestioni fuori bilancio « di fatto », di ristabilire i normali controlli giuridici e politici sulle gestioni autonome autorizzate e disciplinate da leggi speciali, anche in deroga alle numerose eccezioni previste dalle leggi stesse.

Ma l'esigenza di una revisione accurata e rigorosa non può intendersi limitata solo

all'obiettivo indifferibile di un generale ripristino dei controlli sulle gestioni legali extra-bilancio.

Essa deve andare al di là del campo di dette gestioni, per abbracciare l'ampia sfera degli enti di diritto pubblico, che non rappresentano — come ho lumeggiato in precedenza — gestioni statali in senso proprio. La necessità di una verifica della loro attuale ragion d'essere non è meno sentita di quella riguardante le gestioni legali fuori-bilancio: risponde alla esigenza, più generale, di unificazione degli enti e di soppressione degli enti superflui, richiamata con vigore dalla relazione Medici sulla riforma della Pubblica Amministrazione, e compendata nella direttiva: « riportare, quando ciò si dimostri conveniente, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sia pure sotto forma di aziende autonome, servizi e gestioni che non giustifichino la loro permanenza come enti distinti dall'Amministrazione dello Stato ». La direttiva della relazione Medici relativa alla ricomposizione dello schema unitario, anche se articolato, dell'apparato amministrativo statale, ha acquisito, in prosieguo di tempo, rilievo ed importanza particolari in relazione alla necessità di mettere al riparo dalle spinte centrifughe, dalle misure dispersive e polverizzatrici le indicazioni e le scelte del programma nazionale di sviluppo economico.

## II

### ESAME COMPARATIVO DEI TRE DISEGNI DI LEGGE

#### 1. — BREVE CRONISTORIA DELLE TRE SUCCESSIVE FORMULAZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO.

La Commissione presieduta dal senatore Sturzo, al termine dei suoi lavori (febbraio 1957) aveva, come in precedenza ricordato, presentato una relazione conclusiva e proposto uno schema di disegno di legge (Vedi *Allegato A alla presente relazione*). Detto schema di disegno di legge fu, con qualche va-

riante, approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato al Senato il 9 gennaio 1958 dall'allora Ministro del tesoro senatore Medici (Atto Senato n. 2375, II Legislatura). La differenza più vistosa, rispetto alle successive stesure del disegno di legge governativo, è che lo schema iniziale, fedelmente modellato nella matrice dello schema Sturzo, prevedeva un sistema di sanzioni a carico degli inadempienti, considerando del tutto inadeguate e inefficaci allo scopo le sanzioni previste dalla legge di contabilità generale. Tale sistema di sanzioni (pene pecuniarie, interessi legali sulle somme, percepite e non versate, salve rimanendo l'azione di responsabilità in sede amministrativa e l'azione eventuale in sede penale) era previsto a carico dei direttori generali, dei capi servizio, dei direttori di ragioneria, dei funzionari e degli agenti contabili dello Stato; l'obbligo di denuncia immediata delle infrazioni al Procuratore generale della Corte dei conti era imposto anche ai Ministri ed ai Sottosegretari di Stato.

L'intitolazione dello schema: « Eliminazione delle gestioni fuori-bilancio e disciplina dei fondi relativi » era impropria, dal momento che i provvedimenti sostanzialmente soppressivi delle gestioni extra-bilancio non autorizzate da leggi speciali, a termini dell'articolo 9 del disegno di legge non dovevano intendersi applicabili alle gestioni autonome autorizzate e disciplinate da leggi speciali.

La ragione della discriminazione era precisata nella presentazione illustrativa dello schema governativo, nella quale veniva chiarito che il dispositivo generale del provvedimento doveva intendersi applicabile solo alle « gestioni costituite nella prassi in modo anomalo », dal momento che le gestioni fuori-bilancio stabilite per legge erano giustificate da « necessità espressamente riconosciute dal Parlamento », il quale, « nell'autorizzarle di volta in volta, ne aveva nel contempo disciplinato le modalità di attuazione, anche a salvaguardia della regolarità delle gestioni ».

L'inesatta intitolazione veniva, tuttavia, ripetuta nella successiva formulazione dello schema governativo, presentato nel corso della III legislatura (Atto Senato n. 1727).

Solo nella terza formulazione del disegno di legge governativo l'intitolazione diventa più appropriata: « Gestioni fuori-bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato » (Atto Senato n. 2434 - IV legislatura) ed è confermata nella quarta formulazione (in tutto identica alla terza), ossia nello schema governativo in esame (Atto Senato n. 131). Ho già messo in evidenza l'opportunità della precisazione limitativa: *nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato* (esclusione assoluta, dal raggio applicativo, degli Enti locali, degli Enti di diritto pubblico, dei Servizi statali affidati a terzi).

La netta distinzione operata, fin dalla prima formulazione dello schema governativo, ai fini di una disciplina differenziata, tra gestioni fuori-bilancio *di fatto* e gestioni fuori-bilancio autorizzate e disciplinate da leggi speciali, è ispirata alla finalità fondamentale enunciata nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Sturzo come precipua della nuova rigorosa disciplina: « Ricondurre le attuali gestioni fuori-bilancio nella linea fissata da leggi e regolamenti già esistenti, ed impedire nel futuro ogni evasione alla norma di iscrizione nel bilancio dello Stato ».

Il problema della riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato, come il problema della revisione delle molte leggi speciali autorizzative e disciplinatrici di particolari gestioni extra-bilancio non, potevano e non possono che esulare dalle finalità specifiche di una disciplina legislativa che, dopo ben tredici anni dalla sua prima formulazione in sede governativa, tende a ristabilire anzitutto *la legalità* nelle gestioni statali ed a ricomporre l'unità del bilancio statale attraverso l'eliminazione delle forme anomale, irregolari, di gestione, nate nella prassi in situazioni di emergenza o per sopravvivenze di tipo feudale (come nel caso dei diritti casuali) senza crisma di legalità formale; tende infine a ristabilire, anche in deroga ad eccezioni contemplate in leggi speciali, per tutte le gestioni extra-bilancio istituite e disciplinate con legge, il pieno svolgimento dei controlli giuridici e politici.

Questo l'indirizzo fondamentale proposto dalla Commissione Sturzo; questa la *ratio*

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sostanzialmente immutata dello schema governativo nelle sue tre successive formulazioni.

Nel passaggio dalla prima alla seconda formulazione del disegno di legge, il Governo aggiunse una norma integrativa, intesa a disciplinare la facoltà dell'amministrazione di percepire ulteriormente le somme che alimentano le gestioni fuori-bilancio, ed a prevedere la possibilità di fronteggiare, attraverso il bilancio statale, le spese relative alle predette gestioni.

Nel passaggio dalla seconda alla terza (e definitiva) stesura dello schema di provvedimento, la *ratio* rimane immutata, ma l'impostazione d'assieme risulta più chiara, e il dispositivo attinente all'espletamento dei controlli giuridici e politici, più preciso.

Rimane pur sempre, tra la prima formulazione del provvedimento e le successive, il divario sul sistema delle sanzioni a carico degli inadempienti, specificamente previsto nella prima stesura (in analogia al modello proposto dalla Commissione Sturzo) e non confermato nelle formulazioni successive (con evidente tacito rinvio alle norme della legge di contabilità).

## 2. — CONVERGENZE E DIVERGENZE NEI TRE DISEGNI DI LEGGE IN DISCUSSIONE.

Procedendo all'esame critico comparativo dei tre disegni di legge in discussione (quello governativo, quello dei senatori Valori ed altri e quello dei senatori Nencioni ed altri), balza anzitutto evidente una fondamentale divergenza che non è solo formale, enunciativa, ma d'impostazione. Mentre nel disegno di legge governativo appare netta la distinzione (in due titoli) tra gestioni fuori-bilancio *non* autorizzate da leggi speciali, e gestioni fuori-bilancio invece autorizzate e disciplinate da leggi speciali, e la distinzione appare collegata a una diversa disciplina delle due forme (versamento in Tesoreria, entro dieci giorni, di tutte le somme, con imputazione delle stesse allo stato di previsione dell'entrata; scadenza-capestro di sei mesi per tutte le contabilità e le gestioni *di fatto*; generale ripri-

stino dei controlli della Ragioneria centrale, della Corte dei conti e del Parlamento, con facoltà di accertamenti ministeriali anche nel corso dell'esercizio amministrativo, per tutte le gestioni fuori-bilancio autorizzate e disciplinate da leggi speciali), nei due disegni di legge d'iniziativa parlamentare detta distinzione fondamentale non appare: il che lascia presupporre che i proponenti non intendano riconoscere discriminazione alcuna tra gestioni legali e illegali extra-bilancio, considerando evidentemente decadute *ipso jure* (pur senza dichiararlo esplicitamente) tutto il complesso imponente di leggi speciali in gioco; e sostanzialmente soppresse tutte le gestioni autonome da dette leggi istituite e disciplinate.

C'è di più. La stessa intitolazione difettosa, comune ai due disegni di legge: « Eliminazione delle gestioni fuori-bilancio » senza l'aggiunta limitativa: « nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato » opportunamente figurante, invece, nel titolo del disegno di legge governativo, non appare pertinente al proposito — che mi sembra pacifico — di escludere in partenza dal raggio applicativo della legge gli Enti locali, gli Enti di diritto pubblico e i Servizi statali affidati a terzi, in conformità alle conclusioni della Commissione Sturzo. Il senatore Valori, è vero, nella presentazione illustrativa del suo disegno di legge, mostra implicitamente di condividere le opinioni della Commissione Sturzo, favorevoli all'esclusione in partenza degli Enti di diritto pubblico, dal momento che le riporta alla lettera senza citarne a fonte; non chiarisce però la sua opinione in merito alla esclusione dei Servizi statali affidati a terzi, dalla Commissione Sturzo parimenti ritenuta pacifica.

Va pur detto, per dovere di obiettività, che i due disegni di legge d'iniziativa parlamentare, in gran parte aderenti — come quello governativo — allo schema proposto dalla Commissione Sturzo, ne riflettono, assai più del disegno di legge governativo, le oscurità.

Infatti, a termini dell'articolo 1 dello schema Sturzo, l'obbligo relativo al versamento in Tesoreria (con imputazione allo stato di previsione dell'entrata) di tutte le somme di pertinenza delle gestioni fuori-bilancio nel-

l'ambito delle Amministrazioni dello Stato è previsto per tutte le gestioni aventi « compiti istituzionali diretti o indiretti », per quelle in essere « per conto o nell'interesse di terzi » e per « le Amministrazioni statali con ordinamento autonomo ».

Nel testo dell'articolo 1 di detto schema non appare affatto una precisazione aggiuntiva di portata determinante: « *anche in deroga a leggi speciali da considerarsi abrogate* ». Nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione Sturzo viene anzi chiarito, proprio nelle premesse illustrative dello schema di disegno di legge, che scopo del provvedimento altro non poteva essere se non quello di « ricondurre le attuali gestioni fuori-bilancio nella linea della legalità, cioè nella linea fissata da leggi e regolamenti già in vigore ».

Implicito, indubbiamente, il riferimento all'articolo 81 della Costituzione ed alle norme sulla contabilità di Stato.

Ma anche le « leggi speciali » sono « leggi ». Padronissimo il Parlamento di abrogarle, di modificarle, di condizionarle con deroghe di vario genere; però mi sembra che una eliminazione immediata in blocco, senza beneficio d'inventario e senza esplicito riferimento a ciascuna di esse, costituirebbe un modo abbastanza curioso e confusionario di legiferare.

Ho già detto, e ripeto, ch'io non nego affatto, anzi, ritengo quanto mai necessaria l'esigenza di una *revisione*, in sede parlamentare e governativa, delle molte leggi speciali istitutive e disciplinatrici di gestioni extra-bilancio: ritengo però che detta revisione possa costituire una *posterior cura* rispetto all'esigenza prioritaria e indifferibile di eliminare le gestioni abusive e di ristabilire, per tutte le gestioni legali extra-bilancio, il normale svolgimento dei controlli giuridici e politici.

Ho notato con soddisfazione che, nel disegno di legge governativo, è recepita la tesi della Commissione Sturzo, ribadita con insistenza dalla Corte dei conti, relativa ai Fondi stanziati in bilancio e pagati globalmente a favore di Commissioni, Comitati o altri organi delle Amministrazioni dello Stato, ai quali finora era demandata la gestione e l'ero-

gazione delle somme stanziare, con un controllo svincolato dalle forme ordinarie ed affidato unicamente a collegi di revisori. Lo schema Sturzo (articolo 7) prevedeva, per dette gestioni di pubblico denaro, l'obbligo dell'invio del rendiconto trimestrale alla Corte dei conti per l'esame amministrativo e la conseguente dichiarazione di regolarità (previi accertamenti eventualmente ritenuti necessari).

Nel disegno di legge governativo (titolo II, terzo comma dell'articolo 6) il ripristino del controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti è riferito all'obbligo di presentazione del rendiconto annuale di dette gestioni. Particolarmente importante, poi, nel dispositivo del disegno di legge governativo riguardante le gestioni in parola, la precisazione aggiuntiva: « Comitati, Commissioni ed altri organi della pubblica Amministrazione che gestiscano fondi *anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato* ». È il caso, ad esempio, del *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori*, sul quale ho già diffusamente riferito. Detto Fondo infatti (in base alla legge 29 aprile 1949 n. 264 e successive modificazioni) viene alimentato da contributi ordinari e straordinari dello Stato, a cui s'aggiungono cospicui contributi annui da parte dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. L'opportuna precisazione aggiuntiva non figurava nel testo dell'articolo 7 dello schema Sturzo.

Il senatore Valori, pur avendo riportato, nella premessa illustrativa del suo disegno di legge, l'avviso della Commissione Sturzo in merito alla esigenza di ristabilire (in armonia con l'articolo 170 del regolamento di contabilità) i normali controlli sui Fondi a destinazione speciale, non ne trae poi le conseguenze nell'articolazione del suo disegno di legge. Infatti, l'articolo 1 del suo disegno di legge — come dello schema Sturzo, del disegno di legge governativo e di quello Nencioni — si riferisce alle somme *percepite* (« sotto qualsiasi denominazione od a qualsiasi titolo ») dalle Amministrazioni dello Stato: somme da far rientrare, attraverso il versamento in Tesoreria, nello stato di previsione dell'entrata; nella fattispecie si tratta invece di Fondi regolarmente stan-



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

ziati nel bilancio di previsione della spesa e destinati alla erogazione per fini istituzionali, con facoltà di svincolo, totale o parziale, dagli ordinari controlli. La esigenza di ripristino immediato di detti controlli (recepita nel disegno di legge governativo, con formulazione più completa e aderente rispetto al dettato dello schema Sturzo) resta di fatto ignorata nei due disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Rimane tuttavia insoluto, anche nel disegno di legge governativo (come lo era nello schema Sturzo) il problema connesso alla facoltà — finora pacificamente riconosciuta alle gestioni dei Fondi in parola — di prelievo immediato dalla Tesoreria delle intere somme stanziare in bilancio, e di deposito delle disponibilità non immediatamente erogabili presso banche di credito ordinario. Seguendo le indicazioni della Commissione Sturzo, il Governo ritiene evidentemente risolutiva l'esigenza di ristabilire i normali controlli in sede di rendicontazione, « non potendosi stabilire — è detto nella relazione della Commissione Sturzo — il controllo preventivo della Corte dei conti, date le esigenze cui detti Fondi sono destinati a provvedere ».

Ritengo che la *vexata quaestio* relativa alle Casse di conguaglio, esaminata in precedenza, non possa considerarsi risolta con chiarezza — e secondo l'opinione, certo discutibile, della maggioranza della Commissione Sturzo — neppure nello schema governativo.

Se, infatti, le Casse di conguaglio potessero essere considerate gestioni fuori-bilancio non autorizzate e disciplinate da leggi speciali, il loro rientro in bilancio risulterebbe implicitamente configurato dal disposto, correlato, dagli articoli 1 e 4 del disegno di legge governativo (articoli 1 e 3 del disegno di legge Valori). Dato, però, che il Fondo Casse Conguaglio risulta autorizzato dal decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, e la gestione relativa è disciplinata da particolari norme emanate, di volta in volta, dal CIP, appare evidente che si tratta, nella fattispecie, di gestioni fuori-bilancio autorizzate da leggi speciali. E pertanto, in base alle norme previste al Titolo II del disegno di legge governativo, la nuova disciplina che le riguar-

da è limitata al ristabilimento dei normali controlli sui rendiconti, non annuali ma trimestrali (quarto comma dell'articolo 6 del disegno di legge governativo) solo per quanto attiene alla « gestione di somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicitate per conto e nell'interesse di terzi, anche oltre l'orario normale di ufficio, o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio ».

**Punto nodale: Le sanzioni per inadempienza.**

Da ultimo, *last but not least*, in sede di esame critico comparativo dei tre provvedimenti in discussione, affiora la grossa questione delle sanzioni per inadempienza.

Il disegno di legge governativo non propone alcuna norma particolare in materia di sanzioni a carico dei responsabili di violazioni alla proposta disciplina delle gestioni fuori-bilancio, lasciando intendere come sottinteso e pacifico il rinvio, in materia, a quanto previsto dagli articoli 81, 82, 83, 84, 85 e 86 capitolo VII della legge sulla contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) concernenti il procedimento di accertamento delle responsabilità e di risarcimento dei danni, salvo accertamento di eventuali responsabilità di carattere penale.

Più opportunamente, a mio giudizio, il senatore Nencioni rende esplicito nel suo disegno di legge, all'articolo 5, il rinvio alle vigenti norme della legge di contabilità in materia di sanzioni per inadempienza.

Il senatore Valori invece, nel suo disegno di legge (articoli 4 e 5) configura un sistema di sanzioni sensibilmente differenziato, e da quello previsto dalla legge di contabilità, e da quello proposto dalla Commissione Sturzo agli articoli 3, 4 e 5 del suo disegno di legge.

Lo schema Sturzo, all'articolo 3, prevede a carico di amministratori, funzionari e agenti contabili dello Stato responsabili di inadempienze alla nuova disciplina, « fatta salva ogni altra responsabilità », « una pena pecuniaria non inferiore al ventesimo e non superiore al decimo dell'ammontare annuo dello stipendio, paga o assegno di cui

risultino in godimento all'atto dell'inadempienza », oltre al « solidale pagamento, a favore dello Stato, degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, per tutto il periodo per il quale le somme medesime vennero sottratte alla disponibilità della Tesoreria ».

Al senatore Valori, evidentemente, non garba che si tocchino stipendi e paghe. Si limita (articolo 4 del suo disegno di legge) ad affermare che i funzionari ed agenti statali inadempienti « sono responsabili per il danno che deriva allo Stato dalla mancata percezione delle entrate » (facendo quindi, a sua volta, implicito rinvio al procedimento di accertamento delle responsabilità e di risarcimento dei danni — salvo accertamento di eventuali responsabilità di carattere penale — previsto dalle norme della legge di contabilità).

Sempre all'articolo 4 del suo disegno di legge, il senatore Valori introduce una limitazione della sanzione (a carico dei dipendenti statali responsabili di inadempienze alla nuova disciplina) al puro pagamento in solido, a favore dello Stato, degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, « ove le somme stesse siano recuperate o siano state spese per fini legittimi ».

In materia di sanzioni per inadempienza, sul paradigma dello schema Sturzo, il disegno di legge Valori prevede sanzioni, nel senso e nella misura sopraindicati, a carico non solo dei dipendenti statali di grado inferiore (funzionari ed agenti contabili), ma anche degli alti funzionari (direttori generali, capi-servizio, direttori di ragioneria, « compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato »), nei casi di *omessa denuncia* al Procuratore generale della Corte dei conti (con contemporanea notizia al Ministro del tesoro) delle infrazioni commesse dai funzionari dipendenti. « Lo stesso obbligo di denuncia — recita il terzo comma dell'articolo 5 del disegno di legge Valori, che riproduce, quasi alla lettera, il terzo comma dell'articolo 4 dello schema Sturzo — incombe ai competenti Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano notizia delle infrazioni in parola ». Particolarmente anomala, sotto il profilo costituzionale, appare la chiamata in causa dei

Sottosegretari di Stato, messi sullo stesso piano dei Ministri responsabili, senza che una tal chiamata in causa, sotto il profilo delle responsabilità per omessa denuncia, sia legittimata da alcuna norma vigente, nè costituzionale nè ordinaria.

Il relatore, per la parte che gli compete, non può tuttavia non rilevare, nel disegno di legge governativo, la grossa lacuna da colmare, relativa alle sanzioni per inadempienza e per omessa denuncia.

Anche se, in sede governativa, sono giudicate pertinenti e sufficienti, in materia, le norme della vetusta legge di contabilità, un esplicito rinvio ad esse — come nel disegno di legge Nencioni — appariva nella fattispecie, più che opportuno, necessario.

La Commissione Sturzo, però, era di diverso avviso. « Per « ricondurre le gestioni fuori bilancio nella linea fissata dalle norme già esistenti ed impedire nel futuro ogni evasione alla norma di iscrizione nel bilancio dello Stato », la predetta Commissione aveva proposto un dispositivo su tre cardini essenziali: *una legge, i controlli, le sanzioni*.

Una legge, anzitutto. È ben vero — è detto nella relazione conclusiva dei lavori della Commissione — che le norme intese a salvaguardare, nella dinamica amministrativa, i requisiti basilari della universalità e della unicità del bilancio dello Stato, già esistono nel nostro ordinamento giuridico. Il fatto però che lo stesso legislatore sia stato indotto, da circostanze di carattere eccezionale e per esigenze connesse al progressivo dilatarsi delle attribuzioni dello Stato (in settori che secondo la concezione classica erano considerati ad esso estranei), ad autorizzare con leggi speciali delle gestioni autonome, spesso sottraendole di proposito ai normali controlli giuridici e politici, rende necessaria una legge che sancisca delle misure drastiche per eliminare le forme abusive di gestione, e sancisca nel contempo la illegittimità, per le forme legali di gestione fuori-bilancio, di ogni elusione od evasione dal controllo della Corte dei conti e dal sindacato parlamentare.

Una legge, dunque, che ristabilisca i *controlli* senza eccezioni.

Ma l'imperio della legge e l'efficacia dei controlli sono illusioni velleitarie quando non siano accompagnati da *sanzioni* tali da scoraggiare o rendere difficili le infrazioni. Come non bastano — così la Commissione Sturzo — le norme già esistenti, ma occorre una legge più chiara, più drastica e più aggiornata, così non bastano alla *nuova* disciplina le *vecchie* norme della legge di contabilità in materia di sanzioni per inadempienza e per omessa denuncia. Anzi, si può dire che « dette norme erano prive di qualsiasi sanzione efficace; il che ha reso più facile il cedere alla *tentazione di comode trasgressioni*, rendendo via via meno efficaci le norme esistenti ». Se si vuole davvero ovviare al « pericolo che attraverso graduali infrazioni delle norme si riproducano situazioni anormali — così prosegue la relazione della Commissione Sturzo —; e se si vuole che l'amministrazione si svolga con quel rigore che è doveroso quando essa ha per oggetto il pubblico denaro, è indispensabile che la violazione della nuova disciplina non resti senza sanzione ».

Ed ancora: « La pena pecuniaria che la Commissione propone, è stabilita in relazione allo stipendio del funzionario che commette la infrazione, e naturalmente essa va aggiunta agli obblighi che la infrazione di per sé porta, e cioè la corresponsione degli interessi legali per il ritardato versamento ed il risarcimento del danno nel caso di spesa non legittima.

Viene stabilita la competenza della Corte dei conti in sede contenziosa per l'accertamento delle responsabilità, per l'applicazione delle sanzioni e per la liquidazione degli interessi su istanza del Procuratore generale presso la Corte stessa, analogamente a quanto è previsto per ogni caso di responsabilità di gestori del pubblico denaro. Ad impedire però che, per tolleranza od indulgenza, le previste sanzioni restino inapplicate, viene stabilito a carico dei direttori generali, dei capi-servizio o direttori-capi di ragioneria l'obbligo della denuncia al Procuratore generale presso la Corte dei conti, al quale spetta di promuovere l'azione per l'applicazione delle sanzioni in parola.

*L'omissione di denuncia è colpita dalle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni.* L'obbligo della denuncia è fatto anche a Ministri e Sottosegretari per quel che potrà venire a loro conoscenza, al fine di mettere in guardia il personale dirigente da prudente compiacenza e da pretesti di ingerenze politiche nell'Amministrazione ».

« In tal modo — conclude la relazione — si pensa possa raggiungersi il risultato di impedire il risorgere di qualsiasi gestione fuori-bilancio, e particolarmente di quelle che potrebbero dirsi « di fatto », che sono le più pericolose e le più riprovevoli. Dette disposizioni in materia di sanzioni possono sembrare improntate a una severità inconsueta; ma la materia esige tale rigore, di fronte alla facilità con cui si sono evase le norme di bilancio e le regole di contabilità, e si sono pretermessi i normali controlli ».

### III

#### IL TESTO UNIFICATO DEL PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE ALLA ASSEMBLEA

Allo scopo di rendere più agevole e conclusivo l'esame, in sede referente, dei tre disegni di legge in discussione, la Commissione finanze e tesoro nominò un Comitato ristretto *ad hoc* per la stesura del testo unificato, deliberando di chiedere alla competente Commissione affari costituzionali un « parere » sul punto nodale dell'applicabilità delle sanzioni per inadempienza ai Ministri e ai Sottosegretari di Stato.

Uno sguardo d'assieme agli emendamenti introdotti nel testo unificato approvato dalla Commissione e proposto all'Assemblea rispetto al disegno di legge governativo, mette subito in evidenza che la Commissione ha giudicato troppo rigorosi i termini inderogabili di dieci giorni (per il versamento in Tesoreria delle somme a qualsiasi titolo percepite, se attinenti a gestioni fuori-bilancio)

e di sei mesi (per la regolarizzazione, in sede legislativa, delle gestioni « di fatto ») e ha deliberato di portarli, rispettivamente, a trenta giorni e a un anno.

La Commissione ha peraltro espresso l'unanime auspicio che, salvo casi eccezionali in situazioni di effettiva emergenza, il Parlamento non intervenga ad ampliare la già enorme sfera di gestioni anomale, autorizzate con provvedimenti legislativi di dubbia legittimità sotto il profilo costituzionale.

Altrimenti, che significato avrebbe la parimenti auspicata revisione della fungaia di leggi speciali emanate sotto impulsi non sempre razionali, spesso ispirati a visioni particolaristiche e settoriali, col sottinteso di una « provvisorietà » che poi diventa « eternità » nel fatalismo burocratico e sotto la pressione di interessi favoriti e consolidati?

Già per troppo tempo infatti, nonostante gli allarmi ripetuti e le giustissime considerazioni della Corte dei conti, è avvenuta una proliferazione a getto continuo di enti di diritto pubblico (totalmente o parzialmente a carico dello Stato, con maneggio di denaro della comunità senza un adeguato controllo), di aziende autonome (legittime quando abbiano reali funzioni imprenditoriali e non compiti di erogazione e di amministrazione), di gestioni di pubblico denaro avulse dallo doverosa canalizzazione nel bilancio statale unitario.

E poi, quando da anni sono divenuti assolutamente superflui questi enti pubblici, queste gestioni anomale o autorizzate, ci vuole la mano di Dio per metterli in liquidazione: una liquidazione che non finisce mai.

Com'era prevedibile, la discussione in sede referente si è polarizzata soprattutto sulla *vexata quaestio* delle sanzioni per inadempimento.

La Commissione non ha ritenuto adeguate e soddisfacenti al riguardo, nè la soluzione governativa (tacito rinvio alle norme della vetusta legge di contabilità), nè la soluzione proposta nel disegno di legge Nencioni (espreso rinvio alle norme predette). Accogliendo le indicazioni contenute nello schema di provvedimento proposto dalla Commissione Sturzo, la Commissione finanze e tesoro

ha giudicato irrinunciabile l'adozione di apposito sistema di sanzioni per inadempimento. Ha ritenuto tuttavia, per dovere di equità nella severità, di scostarsi dal sistema di sanzioni proposto dalla Commissione Sturzo nei confronti del personale funzionariale inadempiente e di accogliere sostanzialmente la soluzione contenuta nel disegno di legge Valori.

Il vero *punctum dolens*, oggetto di vivo dibattito in Commissione, è stato quello della applicabilità delle sanzioni per inadempimento ai membri del Governo (Ministri e Sottosegretari di Stato). In una materia tanto delicata, essendo venuti a mancare i lumi — più volte invocati — della competente Commissione affari costituzionali, la Commissione finanze e tesoro ha ritenuto di non poter rinunciare a questo « punto fermo » del progetto Sturzo, preoccupandosi tuttavia di non cadere in un rigorismo assurdo, prevedendo per responsabilità ministeriali e sottoministeriali genericamente affermate (e quindi facilmente invocabili in ogni caso) misure punitive di natura amministrativa che finirebbero per coprire le effettive responsabilità dei funzionari d'ogni ordine e grado.

La Commissione ha avuto ben presenti i limiti concreti alle umane possibilità di controllo proprie dei titolari politici dei dicasteri amministrativi, i quali titolari debbono firmare, di regola, migliaia di lettere e di atti al giorno, partecipare ai lavori delle due Camere legislative, intervenire a incontri in sede comunitaria e a conferenze internazionali, seguire la vita del proprio partito, tenere i contatti col proprio elettorato, spesso trascurando gli stessi doveri familiari, eccetera, eccetera. Proprio per queste remore, il ministro non dovrebbe trattare affari particolari, ma esercitare un'alta sovrintendenza sull'Amministrazione secondo le direttrici del programma governativo. Se tutto questo è vero, è però altrettanto vero che un ministro non si può esimere dall'impartire « direttive »: e sotto questo profilo non è possibile ammettere il principio dell'irresponsabilità ministeriale. Recita infatti l'articolo 95 (secondo comma) della Costituzione: « I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri ». Ma,

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

senza ricorrere alla solennità del dettato costituzionale, appare innegabile che chiunque eserciti una pubblica funzione debba essere responsabile dei suoi atti: sempre però, beninteso, per le cose che deve e può fare. E, allo stato di cose attuale, non è ancora del tutto chiaro che cosa debba e possa fare un ministro (e, a maggior ragione, un sottosegretario).

La Commissione Sturzo, nella relazione conclusiva dei suoi lavori, motiva così l'obbligo della denuncia al Procuratore generale presso la Corte dei conti di ogni evasione non autorizzata dalla canalizzazione nel bilancio statale unitario, estesa ai membri del Governo: « L'obbligo della denuncia, fatto anche a Ministri e Sottosegretari, è riferito a quello che potrà venire a loro conoscenza, al fine di mettere in guardia il personale dirigente da prudente compiacenza e da pretesti di ingerenze politiche nell'Amministrazione ».

Afferrando il contenuto profondo del monito della Commissione Sturzo, in sede referente si è deliberato, dopo ampia discussione, di sostituire al testo proposto dalla Com-

missione stessa all'articolo 4, terzo comma, del suo schema legislativo: « Lo stesso obbligo di denuncia incombe ai Ministri e Sottosegretari di Stato che in qualsiasi modo abbiano notizia delle infrazioni », il testo meno generico e più perspicuo: « Il medesimo obbligo di denuncia, con le correlative sanzioni e responsabilità per inadempienza previste al comma precedente, incombe ai Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano conoscenza specifica e diretta delle infrazioni ». Dove la formula: « conoscenza specifica e diretta delle infrazioni » è parsa alla Commissione molto più equa ed appropriata della locuzione pericolosamente generica: notizia in qualsiasi modo delle infrazioni, proposta dalla Commissione Sturzo.

Per tutte le considerazioni che ho esposto in questa relazione doverosamente ampia data la complessità e la delicatezza della materia, la Commissione raccomanda all'approvazione dell'Assemblea il testo elaborato dalla Commissione stessa.

BELOTTI, *relatore*



RELAZIONE CONCLUSIVA DEI LAVORI DELLA  
COMMISSIONE PRESIDUTA DAL SENATORE  
A VITA LUIGI STURZO

nominata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 marzo 1954 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 27 marzo 1954),

seguita dallo SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE PROPOSTO DALLA COMMISSIONE STESSA,

presentati nel febbraio 1957 al Presidente del Consiglio dei Ministri.

I. — PREMESSA

*I principi della universalità e della unicità del bilancio statale.*

Scrivendo Quintino Sella oltre ottanta anni fa che « non si delibera con sana ed opportuna preveggenza, non si opera con precisione e sollecitudine se non quando si traggono dalla evidenza dei conti sicure norme di consiglio e di esecuzione »; e continuava: « ben si può dire che senza una buona contabilità non vi è una buona amministrazione, e per conseguenza non vi è neppure una buona politica ».

La buona contabilità dello Stato ha per sua necessaria premessa e condizione un corretto e rigoroso sistema di formazione e di attuazione del bilancio. Questo è insieme strumento di informazione e binario di applicazione. Manca al suo fine come strumento di informazione se non fornisce con chiarezza ed evidenza un piano finanziario completo, perchè solo in tal modo possono essere valutate le entrate e le spese, la espansione e la contrazione dei servizi che lo Stato rende ai cittadini; e si elude il suo fine di norma precettiva ove si ammetta che possano eseguirsi operazioni attive e passive al di fuori e al di là di quanto è nel bilancio previsto e consentito.

A queste esigenze fondamentali rispondono i requisiti che in teoria sono stati affermati come basilari per il bilancio dello Stato, e cioè, i principi della universalità e della unicità del bilancio stesso.

Per il principio della *universalità*, tutte le somme che lo Stato ha diritto di riscuotere e tutte quelle che ha l'obbligo di pagare debbono indistintamente risultare nel quadro generale del bilancio affinché da esso emerga l'esatto ed integrale costo dei servizi pubblici; al che non si viene so-

stanziamente meno ove si consenta la creazione di bilanci allegati che, in quanto tali, non costituiscono bilanci indipendenti o bilanci multipli, ma restano parte integrante del bilancio dello Stato.

Per il principio della *unicità*, tutte le somme debbono indiscriminatamente servire a coprire il costo dei servizi pubblici, al quale criterio non si deroga ove, in relazione a determinate entrate, si consenta che parte di esse abbiano, in ragione della loro stessa natura, una particolare destinazione, divenendo praticamente, ferma sempre l'apparenza di entrate e spese autonome, in tutto o in parte partite di giro.

Tutti questi principi teorici trovano riscontro nel nostro ordinamento giuridico.

L'articolo 81 della Costituzione ha in sé impliciti gli accennati concetti nel prescrivere che le spese siano sottoposte all'esame del Parlamento in stati di previsione distinti per Ministeri e per amministrazioni autonome.

La legge fondamentale in tema di amministrazione e contabilità (il regio decreto 18 febbraio 1923, n. 2440 contenente « Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato »), e il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 contenente « il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato », in varie disposizioni fra loro coordinate, sanciscono inoltre i due canoni della universalità e della unicità. Infatti:

l'articolo 219 del regolamento prescrive che *tutte* le entrate dello Stato debbono essere iscritte nel bilancio di previsione; e correlativamente, con l'articolo 142 dello stesso Regolamento è disposto che tutte le spese si iscrivono in bilancio per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'esercizio;

l'articolo 134 del Regolamento aggiunge che « tutte le entrate debbono essere iscritte in bilancio nel loro importo integrale, senza alcuna riduzione per spese di riscossione o di qualsiasi altra natura » e parimenti « le spese debbono essere iscritte in bilancio per intero, senza apportarvi riduzioni per effetto di qualsiasi entrata »;

l'articolo 139 della legge vieta « l'assegnazione di qualsiasi provento per spese od erogazioni speciali, rimanendo soppressa ogni destinazione già stabilita da particolari disposizioni », solo nel comma successivo prevedendo la possibilità di assegnazioni speciali per entrate delle quali lo Stato non è destinatario, ma semplice strumento di esazione e di erogazione.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione a tali disposizioni vengono poi imposte norme di condotta per le singole persone: con l'articolo 46 della legge si prescrive che gli incaricati della riscossione debbano versare *integralmente* nelle casse dello Stato le somme di spettanza del medesimo per qualsivoglia titolo introitate, l'articolo 135 del Regolamento vieta ai Ministri di valersi di entrate o profitti di *qualsiasi provenienza* per accrescere le assegnazioni fatte in bilancio per le spese dei rispettivi servizi e impone che le somme che per qualunque straordinario od eccezionale motivo fossero riscosse da un Ministero debbano essere immediatamente versate in Tesoreria con l'imputazione al capitolo di entrata cui avessero relazione o con la istituzione di un capitolo nuovo;

il quarto comma, infine, dell'articolo 170 dello stesso Regolamento detta per i direttori capi di ragioneria l'obbligo di « vigilare perchè alle dipendenze dell'Amministrazione dello Stato non si svolgano aziende o gestioni la cui autonomia non sia autorizzata da leggi speciali, e le cui operazioni, così attive come passive, non siano direttamente o indirettamente coordinate col bilancio dell'entrata e con quello della spesa, ovvero in qualche modo sfuggano al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti ».

In quest'ultima disposizione è posta in evidenza *un'altra esigenza alla quale l'amministrazione e la contabilità debbono assolutamente rispondere: la soggezione al controllo della Corte dei conti ed al sindacato parlamentare, con la conseguente illegittimità di ogni elusione od evasione da tale controllo o da tale sindacato.*

## II. — IL FENOMENO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO

### *Il mandato della Commissione.*

Circostanze di carattere eccezionale hanno talvolta fatto sì che le norme di cui sopra è cenno non siano state integralmente osservate, specialmente per quanto riguarda la spesa.

Calamità pubbliche o altri eventi straordinari hanno determinato situazioni di urgenza nelle quali sarebbe stato molto difficile far fronte alle esigenze sopraggiunte rispettando le complesse procedure ed i controlli di legge. Se si spiega che, per questi casi eccezionali, l'Amministrazione sia stata indotta a costituire gestioni speciali, va però rilevato che le stesse, dato il loro carattere transitorio, dovevano intendersi rigorosamente limitate nel tempo, e dovevano esaurirsi nel periodo indispensabile a farvi fronte.

E' invece accaduto che, per inerzia o altro, esse si siano, nella maggior parte dei casi, perpetuate oltre ogni ragionevole limite, dimostrando così

quanto pericolosa sia ogni deroga ai criteri informativi del sistema.

Inoltre, accanto alle gestioni anomale create per far fronte a casi eccezionali, molte e molte altre ne sono sorte, indipendentemente dalle accennate ipotesi di assoluta urgenza.

Per talune di esse, l'origine è stata nel progressivo ampliarsi delle attribuzioni dello Stato in numerosi campi che, secondo la concezione classica, erano considerati ad esso estranei. Ad altre, un criisma di legalità formale è conferito dal fatto di essere state istituite e disciplinate con legge. Accanto a queste, altre infine ne sono sorte, del tutto ingiustificate e illegali. Tutte però egualmente concorrono a togliere al bilancio la sua caratteristica funzione — oggi tanto più necessaria quanto più per il suo cresciuto volume viene ad assumere una influenza determinante sulla vita economica del Paese —, e ad impedire o ad eludere il controllo della Corte dei conti e il sindacato parlamentare, oggi, di fronte alla maggiore complessità dell'amministrazione, tanto più necessari come garanzia di regolarità e di onestà dell'amministrazione stessa.

Su questo stato di cose il senatore Sturzo ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Paese col suo ordine del giorno approvato dal Senato; in tale ordine del giorno, partendosi da una situazione di fatto facilmente accertabile — e potrebbe dirsi notoria — rivelatrice di una tendenza centrifuga a sottrarre progressivamente materiale al bilancio dello Stato con conseguente graduale svuotamento dei controlli giuridici e politici, si ribadiva la necessità che tutte le entrate e le spese di carattere statale fossero senza eccezione alcuna riportate nei relativi stati di previsione e nei consuntivi annuali.

In seguito all'accennata deliberazione del Senato il Presidente del Consiglio dei ministri affidava a questa Commissione il compito di riferire sul modo pratico di dare esecuzione al deliberato stesso (decreto del Presidente dei ministri 16 marzo 1954).

## III. — LIMITI DELL'INDAGINE

La Commissione ha stimato opportuno accertare con la maggiore possibile esattezza quante e quali fossero le gestioni fuori bilancio in atto al momento in cui è stato ad essa conferito il mandato.

Delle gestioni cessate durante il corso delle indagini ha ritenuto di fornire un cenno storico in elenchi a parte (Allegato 1), nel convincimento che l'esposizione dei dati relativi non sia inutile ai fini di una più esatta valutazione dell'ampiezza che il fenomeno ha via via assunto, con un ritmo continuativo, attraverso la vicenda di vecchie ge-



stioni che scompaiono mentre sempre nuove ne sorgono.

La soppressione di alcune fra le suddette gestioni alle quali ha dato impulso il richiamato ordine del giorno del Senato, ha inoltre richiesto complessi e laboriosi provvedimenti, e ha determinato strascichi e inconvenienti di ordine vario, che è bene non ignorare, per rendersi conto delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di sradicare questi fenomeni anomali.

a) *Enti con personalità giuridica.*

Dall'ambito delle indagini, la Commissione ha ritenuto di dovere escludere, data la loro struttura giuridica, le gestioni di Enti di diritto pubblico aventi personalità giuridica propria, in quanto, qualunque sia l'oggetto delle gestioni, per essere queste affidate a persone giuridiche diverse dallo Stato, non sarebbe concepibile farne rientrare le contabilità entro il bilancio statale.

Resta per questa parte il problema della opportunità della esistenza di molti di tali enti e della necessità di un adeguato controllo su di essi: ma è un problema che non forma oggetto di esame nella presente relazione.

b) *Servizi statali affidati a terzi.*

Si è ritenuto egualmente non potessero considerarsi gestioni fuori bilancio quelle relative a servizi istituzionalmente spettanti allo Stato, ma affidati a privati od a Società (1). Taluni di questi servizi affidati a terzi hanno — quali ad esempio la gestione ammassi — assunto un volume di eccezionale mole ed importanza; ciò impone la più grande ocularità nella stipulazione delle convenzioni ad essi relative (si da evitare ingenti lucri) e la più rigorosa applicazione delle convenzioni stesse. Ma trattasi pur sempre di gestioni che non si svolgono attraverso organi delle Amministrazioni e che non è possibile inquadrare nel sistema contabile dello Stato.

c) *Casse di conguaglio.*

Ha invece ritenuto la Commissione che doversero comprendersi fra le gestioni fuori bilancio le Casse di Conguaglio. Un membro della Commissione è stato al riguardo dissenziente, ritenendo che, dato il funzionamento e lo scopo delle Casse Conguaglio, l'Amministrazione assumesse in esse

(1) Es.: gli adempimenti relativi al dissequestro e alla restituzione dei beni di cittadini ex nemici affidati, per conto dello Stato, all'EGELI (Ente gestione e liquidazione immobiliare); la gestione statale per la riassicurazione dei rischi ordinari della navigazione, effettuata, per conto dello Stato, da una impresa assicuratrice in qualità di delegataria (Unione Italiana di riassicurazione); l'importantissima Gestione cereali esteri, affidata alla Federazione Italiana Consorzi Agrari, eccetera.

— come nei casi previsti all'ultimo capoverso dell'articolo 39 sopra citato — semplice funzione di tesoriere, eseguendo attraverso personale della propria Amministrazione semplicemente la riscossione e il pagamento (questo nei limiti dell'incassato) senza possibilità di ripercussione né attiva né passiva a carico del bilancio, se non eventualmente per i resti attivi di liquidazione; e con esclusione da ogni responsabilità.

La maggioranza della Commissione ha ritenuto per contro che le Casse conguaglio non possono essere riguardate come fondi gestiti con semplice funzione di tesoreria per conto di terzi.

Se pur le speciali entrate di cui esse si valgono non possono — secondo la prevalente opinione — essere qualificate come veri e propri tributi, ma debbono essere considerate come versamenti a fine mutualistico e consortile, sta di fatto che le somme affluite alle Casse vengono coattivamente riscosse dallo Stato, e costituiscono dei fondi amministrati da personale statale e i cui avanzi profittano allo Stato al termine della gestione.

« Le « Casse » sono in realtà organi dello Stato, sia pur dotati di larga autonomia, cui vengono preposti Comitati di gestione designati dai Ministeri interessati, e che svolgono la loro attività con la continua ingerenza dell'Amministrazione centrale (decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98).

Anche a voler ritenere che i fondi formati con le varie contribuzioni, non incidano in via diretta sul bilancio statale, in quanto destinati ad essere integralmente spesi a vantaggio delle medesime classi economiche che provvedono ai versamenti, il fatto stesso che le relative gestioni siano affidate ad organi dello Stato, e tendano al perseguimento di finalità statali, implica la esigenza dei normali controlli esterni.

Si è quindi stabilito di segnalare a parte le « Casse di conguaglio » in apposito elenco (Allegato b).

d) *Conti correnti di Tesoreria.*

La Commissione ha inoltre portato il suo esame anche su taluni Conti correnti di Tesoreria. Mentre in alcuni ha riscontrato che essi si riferiscono a vere e proprie gestioni fuori bilancio (2) includendoli nei relativi elenchi, per altri ha ritenuto che la loro temporanea sussistenza po-

(2) Ad esempio:

— *Fondo riserva ammasso cereali*, cui affluiscono quote fissate dal CIP e prelevate dal prezzo di vendita del risone e degli altri cereali ammassati (entrata, al 1° maggio 1956 = L. 4.762.738.300) e le cui disponibilità sono impiegate per la assicurazione del prodotto, per i trasferimenti della merce da magazzino a magazzino, eccetera (uscita, al 1° maggio 1956 = L. 4.304.345.401);

— *Fondo plusvalenze cereali, olio, lana*, cui sono affluiti gli scarti attivi di prezzi realizzati sui prodotti, portati a nuovo da una campagna all'altra (entrate al 1° maggio 1956 = L. 921.650.701) e le cui disponibilità vengono utilizzate per coprire saldi passivi delle gestioni provinciali di ammasso (uscite, al 1° maggio 1956 = L. 840.114.442).

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tesse considerarsi in qualche modo giustificata, trattandosi, più che di gestioni vere e proprie oggi funzionanti, di conti attinenti a liquidazioni di particolari situazioni eccezionali in massima parte determinate dallo stato di guerra e destinate ad avere durata limitata nel tempo. A tal riguardo non può però non essere rilevato come tali conti siano tuttora accesi a causa del non facilmente giustificabile protrarsi delle azioni di liquidazione, onde è apparso opportuno segnalarli a parte in apposito elenco (Allegato *d*).

e) *Gestioni speciali di interesse locale.*

La Commissione ha infine reputato di non doversi soffermare su varie gestioni speciali relative ad aziende locali agricole e zootecniche, ad osservatori agricoli, a pollai sperimentali, ad iniziative zootecniche svolgentisi in alcune provincie in base a programmi disposti dagli ispettori agrari competenti (finanziate, quasi esclusivamente, con contributi di enti locali e di allevatori); del pari ha ritenuto di non menzionare i fondi per la celebrazione della festa dell'albero (erogati dalle Camere di commercio), i fondi destinati al miglioramento dell'agricoltura (costituiti da contributi dell'Istituto Nazionale Apistico di Bologna), eccetera. Ciò in relazione alla scarsa entità e rilevanza puramente locale delle suddette manifestazioni.

f) *Proventi e fondi.*

Così delimitato l'ambito delle gestioni fuori bilancio, la Commissione ha avuto modo di rilevare che accanto alle gestioni, assolutamente irregolari, di somme introitate e impiegate senza alcun collegamento con il bilancio dell'entrata e della spesa e al di fuori di qualsiasi controllo esterno, esistono fondi regolarmente stanziati nel bilancio di previsione della spesa e pagati globalmente a favore di Commissioni, Comitati od altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, ai quali è demandata la gestione e la conseguente erogazione di dette somme.

Sebbene tali fondi non costituiscono gestioni extra bilancio nel senso rigoroso del termine, la dettagliata erogazione delle somme relative appare tuttavia in maggiore o minor misura svincolata dagli ordinari controlli, in contrasto con l'articolo 170 del regolamento di contabilità (3).

(3) Ad es. il Fondo per l'addestramento professionale per lavoratori, di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive integrazioni, è destinato in gestione al Ministro per il lavoro, il quale vi provvede attraverso una delle Direzioni generali del Ministero. Alle attribuzioni attive di gestione il Ministro unisce funzioni di vigilanza sulla gestione stessa, poichè gli compete l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi (art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 17). Al controllo sul Fondo

La Commissione ha pertanto provveduto a formare un separato elenco dei predetti fondi (Allegato *c*) per i quali, nel disegno di legge, è stata predisposta una disciplina particolare.

Ciò premesso, gli elenchi allegati alla presente relazione sono i seguenti:

a) *Proventi in atto;*

a1) Proventi cessati o in via di esaurimento;

b) Casse di conguaglio;

c) Fondi;

d) Conti correnti di Tesoreria.

Fra i proventi in atto, meritano particolare menzione, per la loro rilevanza: il Fondo integrazione bilanci SEPRAL gestito dall'Alto Commissariato per l'alimentazione; i proventi consolari del Ministero degli Affari Esteri; il Fondo nazionale per il soccorso invernale presso il Ministero dell'interno; la Gestione dei beni demaniali già di dotazione della Corona presso il Ministero delle finanze (Direzione generale del Demanio); la gestione delle percentuali sulle somme pagate dalla Cassa del Mezzogiorno per l'esecuzione di opere stradali, presso il Ministero dei lavori pubblici (ANAS); la Commissione centrale per l'industria, presso il Ministero dell'industria e commercio; i proventi versati a vari Ministeri relativi alla progettazione, esecuzione, vigilanza e collaudo delle opere di competenza della Cassa del Mezzogiorno.

Tra i Fondi, vanno segnalati: l'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Presidenza del Consiglio dei ministri); la Commissione economica di studio per la formazione di un piano organico di rinascita della Sardegna (Comitato dei ministri per il Mezzogiorno); il Comitato interministeriale per la disciplina e la distribuzione al minor prezzo possibile di generi di prima necessità ai dipendenti e ai pensionati dello Stato (Ministero del tesoro); il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

g) *Diritti casuali.*

Tra i proventi cessati presentano particolare rilievo, per l'entità che avevano e per il fatto che essi furono non ultima spinta a determinare il senatore Sturzo a presentare, e il Senato ad ap-

provvede un collegio di revisori (art. 7 del citato decreto del 1950), composto da un magistrato della Corte dei conti, da un rappresentante del Ministero del lavoro e da un rappresentante del Ministero del Tesoro. Non può non sottolinearsi che alla singolarità del sistema che devolve al Ministro la gestione del fondo e la vigilanza su di esso, si aggiunge l'anomalia del controllo, per l'indiretta partecipazione ad esso del medesimo organo che ha la responsabilità della gestione.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provare, il noto ordine del giorno, le gestioni relative ai così detti *diritti casuali*; proventi derivanti da imposizioni ai cittadini di pagamenti di somme di varia entità, per diversa causale — e a volte, come il cosiddetto « diritto di riscontro », senza una causale effettiva — che venivano riscossi da organi diversi dalle Amministrazioni finanziarie e distribuiti poi senza nessun controllo a favore di dipendenti di dette Amministrazioni, con quote di partecipazione anche a vantaggio di settori dell'Amministrazione completamente estranei alle operazioni che erano state occasione della esazione.

Dopo un tentativo di regolamentazione e di semplificazione che diede però luogo — anche per interessate non esatte interpretazioni — ad inconvenienti forse maggiori di quelli che si era inteso eliminare, il loro ulteriore totale mantenimento fu impedito da un deciso intervento del Presidente della Repubblica che rinviava — con un ampio e profondamente motivato messaggio al Parlamento — una legge da esso approvata. Tale legge fu sostituita da altra, con la quale, pur mantenendosi i suddetti diritti, veniva disposta la inserzione della massima parte di essi nel bilancio dell'entrata.

Fu però un risanamento parziale, che non può considerarsi come soddisfacente soluzione definitiva del problema, in quanto continuarono a sussistere per taluni settori diverse gestioni fuori bilancio.

## IV. — RISULTATI DELLE INDAGINI

Nonostante l'accuratezza delle indagini e la diligenza che la Commissione deve ritenere spiegata dalle singole Amministrazioni presso le quali le indagini stesse sono state svolte, va avvertito che non può escludersi l'esistenza di altre gestioni fuori bilancio, centrali e soprattutto periferiche; tale eventualità appare giustificabile, se si tien conto della molteplicità, della capillarità e della anomalia delle gestioni stesse, nonché della estrema varietà delle loro origini e del loro svolgimento.

Il fine della Commissione era del resto essenzialmente quello di *porre in luce, attraverso una adeguata rilevazione e coordinazione di dati, la entità complessiva del fenomeno, la sua rilevanza, la sua estensione ed i suoi aspetti fondamentali.*

Tale fine può dirsi sostanzialmente raggiunto, anche se le situazioni prese in considerazione, data la loro estrema mutevolezza, possano nel momento attuale essersi più o meno trasformate.

Invero, la semplice lettura degli elenchi allegati, dà l'esatta sensazione della portata del fenomeno su cui si è soffermato l'esame della Commissione.

L'origine delle gestioni, che può definirsi in molti casi spuria, l'insufficienza o la totale inesi-

stenza dei controlli, lo scarso o il mancante collegamento con il bilancio dello Stato, stanno a dimostrare l'irregolarità e l'illegalità che in maggiore o minor misura presentano le situazioni considerate; e la conseguente necessità di quell'energico intervento che è stato auspicato nell'ordine del giorno al Senato.

V. — PROPOSTA  
DI SCHEMA DI UN DISEGNO DI LEGGE  
SULLE GESTIONI FUORI BILANCIO

Sarebbe, per vero, stato incompleto il lavoro di questa Commissione, se fossero mancate le conclusioni positive per poter *riconduurre le attuali gestioni fuori bilancio nella linea fissata da leggi e regolamenti già esistenti, ed impedire nel futuro ogni evasione alla norma di iscrizione nel bilancio dello Stato.*

Si è ritenuto che non sarebbero state sufficienti a tale scopo semplici disposizioni amministrative e regolamentari; e che *occorresse una legge, adatta alla situazione presente, e la cui esecuzione venisse garantita da controlli o sanzioni tali da rendere difficili le infrazioni.*

*La Commissione si è trovata di fronte a varie difficoltà, specialmente quelle provenienti da norme di legge che hanno favorito la creazione di gestioni fuori bilancio, sottraendole anche al controllo della Corte dei conti, ed ha cercato di ovviarvi proponendo disposizioni legislative atte a regolare la materia nel modo più idoneo. Va osservato in via preliminare che non mancheranno dei casi per i quali la previsione dell'entrata è priva di una base contabile accertabile, mentre la spesa in tanto è prevista in quanto corrispondente alla entrata; pertanto viene a mancare anche per l'uscita una base contabile effettiva.*

Per questa od altre ipotesi consimili la Ragioneria suole segnare il relativo capitolo dell'entrata e quello della uscita con un *per memoria*; nella eventualità della realizzazione dell'una e dell'altra, il sindacato si effettua sui consuntivi.

La Commissione non ha ritenuto opportuno regolare tale fatto anomalo con un disegno di legge, lasciando all'apprezzamento amministrativo di ricorrere o no a tale sistema o provvedervi in altro modo, purchè il controllo della Corte dei conti rimanga integro secondo lo spirito e la lettera della Costituzione. E tantomeno ritiene la Commissione che si possa reintrodurre l'istituto della « riassegnazione », già opportunamente soppresso con il regio decreto 11 febbraio 1923, n. 357.

Lo schema di disegno di legge con il quale viene conclusa la presente relazione stabilisce, all'articolo 1, che i proventi, sotto qualsiasi denominazione e a qualsiasi titolo conseguiti dallo Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, ovvero per conto o nell'interesse di terzi, sia-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

no versati nelle Casse dello Stato con imputazione ad appositi capitoli dello stato di previsione della entrata. Con la precisazione della non influenza della denominazione e del titolo, e della non influenza della destinazione delle somme e delle persone per conto o nell'interesse delle quali esse vengono percepite, si è inteso affermare la assoluta generalità della norma, senza possibilità di eccezione.

Il capoverso contiene la naturale estensione del precetto alle Amministrazioni autonome per le quali sono consentiti bilanci collegati con gli ordinari stati di previsione.

In coerenza con l'obbligo della imputazione ad appositi capitoli della entrata, e colla stessa assoluta generalità del precetto, l'articolo 2 dispone che le persone che materialmente eseguono l'incasso delle somme costituenti i proventi di cui all'articolo 1 debbano immediatamente effettuare il versamento a norma di legge.

Con gli articoli 3 e 6 si stabilisce un sistema di sanzioni per la inosservanza dell'obbligo dei versamenti e del divieto dell'utilizzo non controllato. Nell'attuale ordinamento tutte le disposizioni delle quali si è fatto cenno al numero 1 della presente relazione e che dovevano garantire il mantenimento della amministrazione entro i limiti di legge, erano prive di qualsiasi sanzione; il che ha reso più facile il cedere *alla tentazione di comode trasgressioni*, rendendo via via meno efficaci le norme esistenti. Affinchè tale efficacia permanga senza il pericolo che attraverso graduali infrazioni delle norme si riproducano situazioni anormali; e anche affinchè l'amministrazione si svolga con quel rigore che è doveroso quando essa ha per oggetto il pubblico denaro, la Commissione ritiene indispensabile che la violazione delle disposizioni degli articoli 1 e 2 non resti senza sanzione. E tale sanzione ha stabilito nell'articolo 3, relativo all'omesso versamento di somme e all'effettuazione di spese con elusione dei controlli di legge. In tal modo si pensa possa raggiungersi il risultato di impedire il risorgere di qualsiasi gestione fuori bilancio, e particolarmente di quelle che potrebbero dirsi *di fatto*, che sono le più pericolose e le più riprovevoli. La pena pecuniaria che la Commissione propone, è stabilita in relazione allo stipendio del funzionario che commette la infrazione; e naturalmente essa va aggiunta agli obblighi che la infrazione di per sè porta: e cioè la corresponsione degli interessi legali per il ritardato versamento e il risarcimento del danno nel caso di spesa non legittima.

Ad impedire però che per tolleranza od indulgenza le sanzioni sopra accennate restino inapplicabili, l'articolo 4 stabilisce a carico dei direttori generali, dei capi di servizio o direttori capi di ragioneria l'obbligo della denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti, al quale, come sarà detto nell'articolo successivo, spetta di promuovere l'azione per l'applicazione delle

sanzioni medesime. L'omissione di denuncia è colpita dalle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni.

L'obbligo della denuncia è fatto anche a Ministri e Sottosegretari per quel che potrà venire a loro conoscenza, al fine di mettere in guardia il personale dirigente da prudente compiacenza e da pretesti di ingerenze politiche nell'Amministrazione.

L'articolo 5, infine, stabilisce la competenza della Corte dei conti in sede contenziosa per l'accertamento delle responsabilità, per l'applicazione delle sanzioni e per la liquidazione degli interessi su istanza del Procuratore generale presso la Corte stessa, analogamente a quanto è previsto per ogni caso di responsabilità di gestori del pubblico denaro.

Le disposizioni che precedono possono sembrare improntate a una severità inconsueta; ma la materia esige tale rigore, di fronte alla facilità con cui si sono evase le norme di bilancio e le regole di contabilità e si sono pretermessi i controlli normali.

A regolare il passaggio dall'attuale situazione alla normalità, provvede l'articolo 6, fissando le modalità e i termini per l'esecuzione del disposto degli articoli 1 e 2, anche con richiamo alle disposizioni fissate negli articoli 3, 4 e 5 della legge, e disponendo la istituzione dei capitoli che si renderanno necessari a precisare la previsione in attivo.

Per ciò che non risulta dal bilancio dell'esercizio in corso al momento dell'attuazione della legge, la Commissione ha ritenuto che l'istituzione dei nuovi capitoli possa essere fatta con semplici decreti del Ministro del tesoro, di concerto col Ministro interessato, decreto da registrarsi alla Corte dei conti; non si tratta infatti di atti che stabiliscono nuove spese (per il che occorrerebbe, a termini della Costituzione, apposito provvedimento legislativo), ma semplicemente di atti che danno luogo all'inserimento, negli stati di previsione, di spese già in corso.

I decreti stessi andranno pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, e dalla data della pubblicazione decorrerà un periodo di 15 giorni, allo scadere del quale i proventi di qualsiasi genere introitati da amministratori, funzionari o agenti statali dovranno essere senz'altro versati nelle Casse dello Stato e non potranno essere impiegati che previi i normali controlli, senza di che si farà luogo all'irrogazione delle previste sanzioni.

Nei successivi quindici giorni dovranno essere presentati i rendiconti delle gestioni chiuse allo scadere del primo termine suaccennato, e dovranno essere versate le eccedenze delle gestioni stesse.

Con l'articolo 7 vengono regolati i fondi destinati in gestione a Comitati, Commissioni o ad altri organi in seno alle amministrazioni dello Stato.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tali fondi, globalmente stanziati nel bilancio statale di previsione della spesa, vengono attualmente impiegati dagli organi responsabili senza che sulle singole erogazioni siano esercitati gli ordinari controlli; questi infatti vengono effettuati solo sul titolo di spesa col quale i fondi sono pagati; le somme relative, il cui ammontare è spesso rilevantissimo (4), nel rendiconto generale dello Stato, figurano d'altronde integralmente spese.

Non potendosi stabilire il controllo preventivo della Corte dei conti date le speciali esigenze cui i fondi sono destinati a provvedere, si è prescritto l'obbligo del rendiconto trimestrale per la dichiarazione di regolarità (e si è fatto esplicito cenno alla facoltà della Corte stessa di disporre accertamenti diretti), e all'obbligo di allegare il rendiconto delle gestioni al rendiconto generale dello Stato.

A conclusione dello schema, è stabilita all'articolo 8 l'abrogazione di ogni disposizione che sia contraria o incompatibile con le norme proposte.

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE  
PER LA ELIMINAZIONE DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO E PER LA DISCIPLINA DEI FONDI

Art. 1.

I proventi, sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo conseguiti dalle Amministrazioni dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, ovvero per conto o nell'interesse di terzi, debbono essere versati in Tesoreria con imputazione ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata.

Per le Amministrazioni statali ad ordinamento autonomo detti proventi debbono essere versati in Tesoreria o nelle Casse delle Amministrazioni stesse con imputazione ad appositi capitoli di entrata dei rispettivi bilanci.

Art. 2.

Gli amministratori, i funzionari e gli agenti statali, che a qualsiasi titolo introitino, per conto dell'Amministrazione dello Stato o di una Amministrazione statale ad ordinamento autonomo, somme di spettanza di tali Amministrazioni ovvero di privati o di enti ad esse estranei, debbono effet-

(4) Ad es. lo Stato, negli esercizi dal 1948-49 al 1954-55, ha versato al già citato *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori* le seguenti somme: lire 80 miliardi per contributi ordinari, e lire 56 miliardi per contributi straordinari. Aggiungendo 41 miliardi costituiti dai contributi Gestione INPS, si perviene ad un totale di lire 177 miliardi in un settennio.

tuare l'immediato versamento a norma del precedente articolo.

Art. 3.

Gli amministratori, i funzionari e gli agenti dello Stato che omettono di effettuare il versamento previsto dall'articolo 2 incorrono, per ciò solo e salva ogni altra responsabilità, in una pena pecuniaria non inferiore al ventesimo e non superiore al decimo dell'ammontare annuo dello stipendio, paga o assegno, di cui risultino in godimento all'atto della omissione. Gli stessi sono inoltre tenuti solidalmente al pagamento, a favore dello Stato, degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, per tutto il periodo per il quale le somme medesime vennero sottratte alla disponibilità della Tesoreria o della Cassa dell'Amministrazione autonoma.

Nella stessa pena pecuniaria incorrono gli amministratori, i funzionari e gli agenti che, eludendo i normali controlli esterni, su tali somme abbiano ordinato spese, salva l'azione di responsabilità prevista dagli articoli 81 e 82 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Art. 4.

I Direttori generali, i Capi di servizio e i Direttori Capi di ragioneria che, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza delle infrazioni contemplate negli articoli precedenti, devono farne senza ritardo denuncia al Procuratore generale della Corte dei conti, dandone contemporaneamente notizia al Ministro del tesoro.

Gli inadempienti all'obbligo della denuncia incorrono nelle medesime sanzioni stabilite per i responsabili delle infrazioni, e rispondono, in solido con gli stessi, del pagamento degli interessi dovuti ai sensi dell'articolo precedente.

Lo stesso obbligo di denuncia incombe ai Ministri e Sottosegretari di Stato che in qualsiasi modo abbiano notizia delle infrazioni suddette.

Art. 5.

L'accertamento delle responsabilità, l'applicazione delle sanzioni e la liquidazione degli interessi, a norma degli articoli precedenti, spettano alla Corte dei conti, su istanza del Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte stessa. Per il procedimento si osservano, in quanto applicabili, le norme stabilite, per i giudizi di responsabilità, dal regolamento di procedura 18 agosto 1933, n. 1038.

Art. 6.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, entro centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge, con decreti da emettersi su

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

proposta dei Ministri interessati, da registrarsi alla Corte dei conti e da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale*, all'istituzione negli stati di previsione dell'esercizio in corso dei nuovi capitoli che si rendono necessari per il versamento delle entrate di cui agli articoli 1 e 2.

Decorsi quindici giorni dalla pubblicazione di tali decreti, avranno applicazione le norme di cui agli articoli da 1 a 5 della presente legge; entro i quindici giorni successivi, gli agenti e i funzionari delle Amministrazioni statali che a qualunque titolo abbiano introitato e gestito i proventi previsti dall'articolo 1 dovranno darne rendiconto con contemporaneo versamento delle eccedenze agli Uffici di tesoreria e alle Casse delle Amministrazioni autonome.

In caso di inadempienza, saranno applicate le disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 della presente legge.

## Art. 7.

I fondi stanziati nel Bilancio dello Stato che vengono destinati in gestione e versati a Comitati, Commissioni od altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, formano oggetto di rendiconto che dagli organi responsabili verrà inviato trimestralmente alla Corte dei conti per l'esame amministrativo e per la conseguente dichiarazione di regolarità.

La Corte dei conti ha facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterrà necessari.

I rendiconti annuali delle gestioni saranno allegati al rendiconto generale dello Stato.

## Art. 8.

È abrogata ogni disposizione contraria o incompatibile con la presente legge.

**ESTRATTO DALLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1968.**

Capitolo VII: *Gestioni fuori bilancio ed altre particolari.*

**CAPITOLO VII**

**GESTIONI FUORI BILANCIO ED ALTRE PARTICOLARI**

Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio ha formato oggetto di esame nelle precedenti relazioni, segnatamente in quella del 1966, in cui la Corte — premesso che in tale generica dizione va compresa qualsiasi gestione di pubblico denaro che si svolga al di fuori dei normali canali e che, perciò, si sottragga al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti — ha individuato tre tipi di tali gestioni:

1) Gestioni create dalle Amministrazioni al di fuori di qualsiasi autorizzazione legislativa.

2) Gestioni di fondi, direttamente e indirettamente provenienti dal bilancio statale, sulla base di specifiche norme legislative. Al proposito la Corte ha notato che esistono «fondi» i quali, pur essendo regolarmente stanziati negli stati di previsione della spesa, sono erogati globalmente a favore di commissioni, comitati ed altri organismi in seno alle Amministrazioni dello Stato, i quali ne hanno in sostanza la effettiva libera disponibilità. Sono, cioè, gestioni che — sebbene non possano qualificarsi extra bilancio nella rigorosa accezione terminologica — si svolgono, tuttavia, para bilancio, nel senso che il pubblico denaro, che ne è l'oggetto, viene erogato senza le garanzie degli ordinari controlli. E l'aspetto preoccupante del fenomeno non è tanto quello delle gestioni illegittime, quanto quello del crescente numero e qualità delle gestioni para bilancio autorizzate da leggi speciali.

3) Gestioni autorizzate da norme legislative e per le quali è previsto un organo di revisione, di cui è chiamato a far parte un magistrato della Corte dei conti: presenza questa, peraltro, che non realizza l'esigenza dell'inserimento dell'intera gestione negli ordinari canali del controllo, tanto sul bilancio dello Stato quanto sulla gestione finanziaria degli enti da questo sovvenzionati.

Se tutti e tre i tipi sopraindicati costituiscono anomalie nella gestione finanziaria dello Stato,

solo la prima è conseguenza di irregolarità amministrativa, in quanto in contrasto con l'articolo 170 del regolamento di contabilità generale, secondo cui i direttori capi di ragioneria «vigilano perché alla dipendenza dell'Amministrazione dello Stato non si svolgano aziende e gestioni la cui autonomia non sia autorizzata da leggi speciali e le cui operazioni, così attive come passive, non siano direttamente e distintamente coordinate con il bilancio dell'entrata e con quello della spesa, ovvero in qualche modo sfuggano al sindacato parlamentare e al controllo della Corte dei conti».

Di qui la necessità, che da tempo la Corte viene rappresentando e nuovamente ribadisce, che le Amministrazioni riconducano nell'ambito della regolarità contabile le operazioni relative a tali gestioni, promuovendo i necessari provvedimenti legislativi, in ossequio ai principi dell'universalità e dell'unità del bilancio. Esigenza avvertita anche dal Governo, che ha predisposto apposito disegno di legge (V Legislatura, Senato della Repubblica, Atto n. 131) (1), nel quale si afferma, tra l'altro, per le gestioni del primo tipo, l'esigenza di eliminarle «affinchè il sindacato sulla gestione dello Stato possa efficacemente svolgersi con completezza su tutti i fondi gestiti» e, per quello degli altri due tipi, che è necessario prevedere adeguate forme di controllo mediante un loro inquadramento «in una normativa generale ed uniforme».

Nella relazione per l'esercizio 1967, da ultimo, la Corte ha informato che aveva in corso un'indagine presso tutte le Amministrazioni statali, al fine di accertare la situazione delle gestioni fuori bilancio non autorizzate da leggi, riservandosi di dar notizia dei risultati a indagine conclusa.

A parziale scioglimento di quella riserva — l'indagine, invero, è ancora in corso — si dà, di seguito, conto dei dati finora acquisiti, con estensione ad ogni altra gestione di tipo particolare.

Poiché la frammentarietà ed eterogeneità della materia non consente l'elaborazione di una compiuta classificazione tipologica — che, ai fini informativi propri della presente relazione, non metterebbe neppure conto tentare — delle diverse ge-

(1) Giova ricordare che finora — a parte le proposte di iniziativa parlamentare — quattro sono stati i disegni di legge presentati dal Governo per regolamentare la materia: il primo (II legislatura Senato, atto n. 2375) — elaborato sulla base di quello proposto dalla commissione presieduta dal sen. Sturzo — decadde per fine legislatura; il secondo (III legislatura, Senato, atto n. 1727) e il terzo (IV legislatura Senato, atto n. 2434) ebbero stessa sorte. Il quarto disegno, di cui è cenno nel testo, è la riproduzione del terzo.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stioni quali sono risultate all'indagine, viene data contezza partitamente per ciascuna Amministrazione nel cui ambito si svolgono.

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO**

*Proventi dell'Avvocatura dello Stato.* — Nonostante l'orientamento della Presidenza del Consiglio, conforme alle considerazioni svolte dalla Corte nelle precedenti relazioni, non ancora le somme percepite dall'Avvocatura dello Stato a titolo di onorari e compensi, a carico delle parti soccombenti, risultano dagli incaricati della riscossione versate integralmente nelle casse dello Stato, come tassativamente prescrive, in generale, l'articolo 46 della legge di contabilità generale, ed, in specie, l'articolo 61 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1612, secondo cui la gestione di dette somme deve avvenire attraverso il bilancio dello Stato, nel quale esse sono da iscrivere in cifra approssimativa (e non, come è stato fatto anche nel bilancio 1968, semplicemente « per memoria », ai capitoli 3486 dell'entrata e 1806 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro).

*Fondi gestiti dal Commissario del Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia.* — Anche di questi fondi si è tenuto discorso nella precedente relazione. È da ricordare che, mentre il Fondo di rotazione per iniziative economiche nel territorio di Trieste e nella provincia di Gorizia è stato istituito con apposita legge 18 ottobre 1955, n. 908, quello per l'incremento edilizio, alimentato con contributi del Commissario, trova origine nell'ordine 7 febbraio 1951, n. 26, del Governo militare alleato; in base, poi, a disposizioni dello stesso Commissario, raccolte in un testo unico approvato con decreto commissariale 30 settembre 1963, n. 17, risulta costituito un fondo per l'esercizio del credito alle imprese artigiane, alimentato sia con un apporto della Cassa di Risparmio di Trieste e Gorizia di lire 245 milioni, sia con un deposito del Commissario di 105 milioni, che frutta interessi al 3 per cento; di questi, anziché il riversamento in entrata è disposto il reimpiego, per un terzo in un fondo di garanzia per le eventuali perdite, derivanti dalle operazioni di credito alle imprese suddette, e, per due terzi, nel concorso a favore di altro fondo per contributi negli interessi dovuti dai mutuatari, costituito con un iniziale deposito di lire 25 milioni da parte del Commissario stesso.

**MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E FORESTE E AZIENDA PER LE FORESTE DEMANIALI**

Presenta la situazione forse più complessa, a cagione delle numerose gestioni tenute da Uffici periferici e sulle quali la Corte si è più volte

soffermata nelle precedenti relazioni. La maggior parte di esse si caratterizza per ciò che i fondi sono somministrati a tali Uffici da altri enti ed organismi pubblici, fra cui la Cassa per il Mezzogiorno, sicchè, in questo ultimo caso, la provvista di mezzi finanziari si riconnette ad un particolare rapporto organizzativo, cui dà vita la facoltà della Cassa di avvalersi di organi dello Stato per l'esecuzione di lavori di sua competenza (articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523; articolo 11 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, ed altre analoghe disposizioni).

Diverse altre gestioni, invece, si riferiscono ad organismi creati nel dopoguerra, e poi soppressi, le cui disponibilità residue sono state trasferite agli Uffici del Ministero dell'agricoltura.

In tutto il settore, quindi, essendo mancato, per il modo in cui erano venute sorgendo e per la natura delle gestioni, un regolare assoggettamento delle stesse al controllo della Corte, con conseguente impossibilità di rilevarne gli elementi fin dalle origini, particolarmente laboriosa si presenta l'indagine, e necessariamente parziale, al momento, l'esposizione dei risultati, salva la ulteriore graduale ricostruzione delle varie vicende e fattispecie.

Tutto ciò non esclude, peraltro, l'utilità di render noti gli elementi in atto disponibili, anche al fine di promuovere in sede legislativa ed amministrativa ogni opportuna iniziativa atta ad accertare ed eliminare situazioni di scarsa razionalità organizzativa e finanziaria, certamente pregiudizievoli al regolare svolgimento delle gestioni.

Le gestioni finora individuate nell'ambito del Ministero (settore agricoltura) sono le seguenti:

a) *Fondi della Cassa per il Mezzogiorno per maggiori oneri di funzionamento degli Ispettorati compartimentali agrari.* — Si è già fatto, in generale, cenno della gestione di fondi relativi ad attività svolte per conto della Cassa per il Mezzogiorno. La somministrazione di tali fondi è deliberata dal Consiglio di amministrazione della Cassa, ed il loro impiego si riferisce prevalentemente, come comunicato dal Ministero, a spese per indennità di missione al personale, viaggi, compensi per lavoro straordinario, funzionamento automezzi, e simili, comprese quelle per l'utilizzazione di personale estraneo all'Amministrazione, di cui si avvalgono gli Ispettorati per particolari prestazioni retribuite con compensi a *forfait*. I rendiconti delle gestioni sono presentati alla Cassa, la quale viene così, in definitiva, ad atteggiarsi a controllore dell'attività di organi dello Stato, in relazioni a fondi, la cui origine prima è lo stesso bilancio statale.

Nei limiti dei dati disponibili, risulta che fino al 30 giugno 1965 erano stati rendicontati più di 1.379 milioni di lire, per anticipazioni corrisposte agli Ispettorati di Ancona, Bari, Cagliari, Catan-



## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zaro, Firenze, Napoli, Palermo, Pescara, Potenza, Roma. Per l'esercizio 1966-67, sono stati, inoltre, rendicontati oltre 18 milioni dall'Ispettorato compartimentale della Calabria.

b) *Fondi erogati dall'Istituto centrale di statistica agli Ispettorati agrari compartimentali e provinciali.* — Per le rilevazioni statistiche agrarie, rientranti fra i compiti di tali Ispettorati, gli stessi ricevono contributi dall'Istituto centrale di statistica, che si avvale della loro opera. Non è accertato se i fondi percepiti diano luogo ad una separata gestione. Essi, comunque, risultano utilizzati per la corresponsione di compensi ai funzionari che si occupano delle rilevazioni. I rapporti fra l'Istituto e gli Ispettorati sono stati concordati sulle base di norme (articolo 9 della legge 9 luglio 1926, n. 1162 e articolo 17 del regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285) che prevedevano la corresponsione di contributi dell'Ispettorato a favore degli Uffici di Prefettura.

c) *Corsi di addestramento professionale.* — Presso il Ministero dell'agricoltura opera un Centro nazionale per la formazione della mano d'opera agricola specializzata. Per conto di tale Centro, gli Ispettorati provinciali agrari curano l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi, con fondi che al centro vengono erogati dal Ministero del lavoro, a carico del Fondo per la formazione professionale. A seguito di richieste della Corte, taluni Ispettorati hanno fornito notizie sull'argomento, e solo quello di Frosinone ha precisato di avere presentato al Centro rendiconti per lire 2.067.000.

È tuttora in corso l'esame generale dei rapporti fra gli Ispettorati, il suddetto Centro ed il Ministero del lavoro.

d) *Osservatori avicoli.* — Ne funzionano, in atto, soltanto quattro, presso gli Ispettorati provinciali agrari di Lucca, l'Aquila, Padova e Pescara. Come già segnalato nella relazione concernente l'esercizio finanziario 1966, fino a tale anno non era stato osservato l'obbligo, prescritto per legge (articolo 1 del regio decreto 5 febbraio 1940, n. 506, e articolo 18 del regio decreto 20 febbraio 1939, n. 336) di presentare i rendiconti, oltrechè al Ministero, anche alla Corte. Dal 1967 sono stati presentati i rendiconti anche relativi ad esercizi anteriori.

Diversi rilievi sono stati formulati sul consuntivo dell'Osservatorio di Lucca, ai quali l'Amministrazione non ha ancora dato risposta. Con l'occasione, la Corte ha anche chiesto di conoscere gli interventi adottati per assicurare la funzionalità di detto organismo, tenuto conto che la relazione del funzionario responsabile, allegata al consuntivo, rappresentava l'esigenza di un incremento contributivo a carico dello Stato, per consentire il pareggio del bilancio, in relazione alle spese per il funzionamento e per le attrezzature, mentre lamentava la mancanza di precisi indirizzi in or-

dine alle razze da allevare e selezionare, nonché di una organizzazione idonea al collocamento dei prodotti ottenuti, con pregiudizio per ogni iniziativa, e conseguente posizione di inferiorità rispetto agli allevatori privati. Protraendosi l'attuale situazione infatti, secondo la cennata relazione, l'omessa definizione della natura e degli scopi dell'Osservatorio, oltre che il mancato aggiornamento dei criteri di attività, ne renderebbero preferibile la soppressione.

e) *Poderi dimostrativi.* — La loro origine risale ad epoca anteriore al 1920: avevano nome di « regi poderi dimostrativi ». Furono, poi, trasferiti alle Cattedre ambulanti di agricoltura, e, quindi, agli Ispettorati agrari. Attualmente ne risultano in funzione tre, su terreni di proprietà demaniale (Melfi, Chiancolata, Schinnj). Secondo quanto comunicato dal Ministero (che non ha fornito dati contabili), tali gestioni, sorte con carattere di provvisorietà, si sono poi protratte nel tempo, essendosi normalmente chiuse in attivo (sostenendosi con le proprie stesse entrate, senza abbisognare di contributi dello Stato o di altri enti o privati) ed essendosi rivelate idonee a quei compiti di dimostrazione e sperimentazione che rappresentano obiettivi dell'attività di propaganda ed assistenza tecnica degli Ispettorati. Lo stesso Ministero ha assicurato di non aver mancato di procedere alla liquidazione dei poderi le cui finalità si fossero dimostrate irrealizzabili, come nel caso di quello affidato all'Ispettorato di Chieti, posto in liquidazione circa due anni fa. Da parte sua, questo ultimo Ispettorato ha comunicato di essere in attesa di disposizioni del Ministero per la definizione dei rapporti relativi alla gestione, ai fini del trasferimento dell'attivo in proprietà dello Stato e del pagamento di sopravvenienze passive.

f) *Periodici agricoli.* — Le gestioni di tali periodici sono alimentate da contributi ed abbonamenti. L'Amministrazione ha fornito notizie per nove di essi, due dei quali hanno cessato le pubblicazioni dal 1965; per uno, la gestione è stata trasferita a un Ente zootecnico locale; per sette, nel 1967, risultava una disponibilità complessiva di cassa di lire 7.025.887, delle quali lire 712.108 sono state versate in conto entrate Tesoro (non si dispone di dati analitici sul movimento complessivo dei fondi).

g) *Altre gestioni.* — Sono alimentate, presso gli Ispettorati agrari, da donazioni e lasciti e da contributi volontari: delle prime, ne risultano attualmente esistenti quattro, con un attivo complessivo di lire 560.994; delle seconde, ne risultano in atto tre, per un importo complessivo di lire 45.836.720. Vanno pure segnalate gestioni temporanee tenute con contributi di enti e privati, come quella di un « Concorso uva da tavola », svoltosi negli anni 1963, 1964, 1966, 1968 a cura dell'Ispettorato agrario di Chieti, con entrate per lire

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.255.965 e spese per lire 1.860.000, i cui rendiconti, a quanto comunicato, sono stati resi agli enti finanziatori (Camera di commercio, Comune di Ortona ed Istituti finanziari); nonchè quella tenuta dall'Osservatorio per le malattie delle piante di Pescara per l'organizzazione del X Simposio internazionale di nematologia, con contributi, al 31 dicembre 1968, di lire 2.563.000 ed ancora nessuna spesa effettuata. L'Osservatorio ha assicurato la trasmissione dei rendiconti.

h) *Fondi di rotazione e fondi speciali.* — Di questi Fondi la Corte ha fatto cenno in precedenti relazioni, sottolineando, per quelli di rotazione, la notevole entità delle gestioni, sottratte al controllo della Corte stessa (2). I veri e propri fondi di rotazione sono tre:

quello per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura (legge 25 luglio 1952, n. 949, con le modifiche di cui all'articolo 12 della legge 27 ottobre 1966, n. 910), sul quale fino a tutto il 1968 si sono utilizzate lire 804.989.766.120 (anticipazioni più rientri) di cui lire 86.547.472.737 per il solo 1968;

quello per la zootecnia (legge 8 agosto 1957, n. 777 e 26 luglio 1965, n. 967) con utilizzazione per lire 57.907.708.440, di cui lire 11.238.340.756 nel 1968; con una disponibilità globale al 30 giugno 1968 di lire 77.171.134.051, ed assegnazioni per lire 72.353.000.000;

quello per la proprietà coltivatrice (legge 26 maggio 1965, n. 590) sul quale risultano affluite lire 236 miliardi, di cui 100 miliardi nel 1968.

Non ha, invece, carattere di fondo di rotazione il Fondo interbancario di garanzia, istituito con l'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454, ed avente personalità giuridica (v. relazione della Corte per l'esercizio 1967, Camera dei deputati, V Legislatura, Doc. XIV, n. 1, pagina 269), sul quale risultano affluite per il 1968, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura, lire 2.300.000.000.

Notizie sulla natura e l'origine dei *fondi ex Sepral e speciale Sepral* sono state fornite fin dalla citata relazione per l'esercizio 1965 (pagina 133), indicando poi in quelle successive i dati finanziari degli esercizi cui esse si riferiscono. Nel conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1968 il Fondo ex Sepral risulta diminuito di lire 1 miliardo 994.595.851, sicchè la disponibilità residua, rispetto a quella di 2.033 miliardi al 31 dicembre 1967 si è ridotta a lire 39.085.041. Come già segnalato, la legge 18 marzo 1968, n. 335, ha destinato il fondo alla copertura finanziaria dell'aumento del contributo statale all'Istituto nazionale della nutrizione.

(2) V. Relazione per l'esercizio 1965, Camera dei deputati, IV legislatura, doc. III, n. 8, pag. 133.

È stato costituito altro conto corrente, con un'entrata di lire 1.993.660.042, ed una uscita di lire 160 milioni (a copertura della prima rata annuale del suddetto aumento). Il Fondo speciale ex Sepral non risulta aver subito variazioni nel corso del 1968, rispetto alla disponibilità di lire 40.510.980, segnalata al 31 dicembre 1967.

Non può, infine, omettersi di far fugace cenno alle pregresse gestioni per l'approvvigionamento di prodotti agricoli (ammassi e importazione) svoltesi fuori del bilancio dello Stato, ma per conto dello Stato e, quindi, con rilevanti riflessi finanziari a suo carico.

È proprio in vista di tali riflessi che deve ancora una volta rappresentarsi la sempre più pressante esigenza di provvedere alla loro sistemazione, acquisendo i rendiconti che ancora mancano di quelle fino al 1953-54, per le quali lo Stato ha corrisposto acconto agli Istituti finanziari fino al 90 per cento dei loro crediti, e provvedendo allo stanziamento in bilancio dei fondi occorrenti per quelle successive, fino al 1962.

Passando al settore forestale, vanno segnalate anzitutto le gestioni esistenti presso gli uffici competenti dalla Direzione generale dell'economia montana e delle foreste. Esse concernono in massima parte attività dello stesso genere di quelle finanziate con i fondi di bilancio, il che dà luogo ad una promiscuità non certo giovevole ai fini della chiarezza e del controllo.

i) *Fondi della Cassa per il Mezzogiorno agli Ispettorati ripartimentali e regionali delle foreste.* — La Cassa, in base alle leggi citate in precedenza, nonchè alla legge 28 marzo 1968, n. 437, eroga, agli Ispettorati ripartimentali, somme per l'esecuzione di opere di sistemazione idraulico-forestale, affidate in economia al Corpo forestale dello Stato, cui si connettono l'impianto e la gestione di vivai di produzione di piantine da utilizzare per la sistemazione dei bacini montani. Dai dati disponibili, risulta che per il 1967 l'ammontare complessivo delle erogazioni ha superato i 4 miliardi e 352 milioni. Siffatta attività vivaistica si aggiunge a quella, avente ad oggetto la produzione di piantine destinate alle opere di competenza proprie dell'Amministrazione, per la quale sono utilizzabili tre capitoli di bilancio (5551, 5553, 5603), il che comporta, in definitiva, la possibilità di commistione tra fondi non soltanto dello stesso bilancio, ma anche di essi con quelli somministrati dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Altri fondi di minore entità sono somministrati dalla Cassa agli Ispettorati regionali, per maggiori oneri di funzionamento, per istruttoria e collaudazione di opere di miglioramento fondiario.

1) *Fondi dei Consorzi provinciali di rimboscimento agli Ispettorati ripartimentali delle foreste.* — I consorzi, cui partecipano lo Stato, le Province e, eventualmente, i Comuni, istituiti dall'articolo 75 del regio decreto 30 dicembre 1923,

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 3267, erogano i fondi agli Ispettorati tramite le Camere di commercio, che provvedono al servizio di cassa e contabilità nonchè alla approvazione dei progetti di rimboschimento. Alle Camere i Capi degli Ispettorati rendono il conto della gestione delle somme loro affidate. I Consorzi, in numero di 49 al 31 dicembre 1968, hanno erogato nel 1967 fondi per oltre 285 milioni, e per il 1968 per circa 111,5 milioni.

m) *Fondi dei Comuni ed altri enti agli Ispettorati ripartimentali per miglorie boschive.* — Sono costituiti, secondo il disposto dell'articolo 131 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, da un'aliquota fino al 25 per cento del ricavato di tagli straordinari di boschi dei Comuni e di altri enti, e sono destinati ad opere di miglioramento del patrimonio boschivo di questi. L'erogazione avviene tramite le Camere di commercio, cui gli Ispettorati rendono il conto. Dai dati disponibili risulta che per l'esercizio 1967 sono stati acquisiti fondi per oltre 507,5 milioni.

n) *Fondi corrisposti da privati per operazioni varie degli Ispettorati ripartimentali e per cessione di piantine.* — Le operazioni riguardano progetti e collaudi di tagliate boschive, progetti economici di utilizzazione dei boschi, rilievi per trasformazione di terreni, per apertura di cave, eccetera. Le somme corrisposte dagli interessati, per conto dei quali vengono eseguite le operazioni affluiscono, con il sistema del deposito, in contabilità speciale.

Quanto ai versamenti a fronte di cessione piantine, essi vengono percepiti per le spese sostenute dagli Ispettorati per l'estirpazione, l'imbozzimatura e l'imballaggio delle piantine stesse.

Il gettito delle due gestioni risulta essere stato, per il 1967, superiore a 326 milioni.

o) *Fondi dei cantieri scuola di rimboschimento.* — Analogamente a quanto si è già visto per i corsi tenuti dagli Ispettorati agrari, questi fondi sono erogati dal Ministero del lavoro, ed affidati ai Capi degli Ispettorati ripartimentali, per la gestione dei cantieri. Manca, in proposito, una specifica previsione normativa, salvo il ricorso ad una interpretazione alquanto estensiva dell'articolo 59 della legge 29 aprile 1949, n. 264. Il conto viene reso dal Capo di ciascun Ispettorato al Ministero suddetto.

p) *Imprese agro-zootecniche in compartecipazione dell'Azienda per le foreste demaniali.* — Di queste imprese si è fatto cenno anche nelle precedenti relazioni (da ultimo, relazione per l'esercizio 1967, citata, pagina 298). Qui basterà sottolineare il carattere di gestioni fuori bilancio non previste da apposite norme, che esse assumono con particolare riguardo a talune operazioni finanziarie, come anticipazioni ai mezzadri, acquisti di scorte, vendita di prodotti, e, soprattutto, divisione degli utili.

**MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO**

*Fondo autonomo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero.* — Trattasi di gestione istituita con la legge 14 febbraio 1963, n. 280. Come già rilevato nella relazione per l'esercizio 1966, essa gode di un contributo annuo a carico del bilancio (25 milioni per il 1968), ma non è soggetta al controllo della Corte dei conti, controllo del quale non può ritenersi sostitutiva la partecipazione di un magistrato della Corte al Collegio dei revisori, organo interno dell'Amministrazione. Le disponibilità della gestione sono depositate presso la Cassa depositi e prestiti.

**MINISTERO DELLA DIFESA**

Ampia notizia è stata data, nelle relazioni per gli esercizi 1966 (pagina 190 e seguenti) e 1967 (pagina 249) delle cospicue gestioni operanti presso il Ministero in parola per lo svolgimento di attività assistenziali, quali i soggiorni climatici, gli stabilimenti balneo-termali, le colonie marine e montane e le cooperative di consumo. Nelle stesse relazioni sono state, altresì, segnalate le gestioni concernenti le prestazioni rese ad altre Amministrazioni pubbliche, ed anche a privati, dagli Arsenal e Stabilimenti militari, quelle delle Aziende agricole, quella della « Rivista marittima », quella dei compensi per visite fiscali effettuate dagli ufficiali medici, nonchè i fondi costituiti dagli interessi attivi maturati sui depositi di ingenti somme presso istituti bancari stranieri, per acquisti all'estero di attrezzature militari ed armamenti.

Nel rinviare a quanto esposto nelle citate relazioni (in ordine alla carenza, insufficienza o frammentarietà di normativa generalmente riscontrabile in materia, donde il diffuso ricorso a una disciplina dettata con circolari e disposizioni di carattere interno), deve qui farsi cenno di altre gestioni rilevate dall'ulteriore indagine.

a) *Gestione di alloggi erariali siti in immobili demaniali.* — Mentre i canoni corrisposti dagli utenti di tali alloggi vengono regolarmente versati in Tesoreria, fuori bilancio si svolge il movimento dei fondi provenienti dai versamenti effettuati dagli stessi utenti per spese relative alla custodia, illuminazione, eccetera.

b) *Spese per gli accertamenti inerenti ai nulla osta in deroga ai vincoli connessi alle servitù militari.* — Il regolamento approvato con regio decreto 4 maggio 1936, n. 1388, per l'esecuzione della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, prescrive soltanto che dette spese facciano carico ai privati interessati, e che questi debbano anticiparle. Come, peraltro, e quando vengano versate, e siano gestite, non è detto e non si sa.

**MINISTERO DELLE FINANZE**

Sulle varie gestioni fuori bilancio la Corte ha già riferito nella precedente citata relazione per l'esercizio 1967 (pagg. 127-129). Se ne ricordano qui di seguito le caratteristiche più salienti.

a) *Gestione dei proventi delle conservatorie dei registri immobiliari.* — Si svolge ai sensi del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 534, convertito nella legge 26 settembre 1954, n. 870.

Il rendiconto, che è presentato direttamente al Parlamento, non è sottoposto a previo controllo esterno.

b) *Gestione dei proventi cosiddetti « commerciali ».* — È istituita in base alle norme che, in materia doganale, pongono il pagamento di indennità e spese, per il lavoro supplementare degli agenti, a carico dei contribuenti che lo abbiano richiesto fuori del circuito e dell'orario di ufficio. Con le somme raccolte si provvede al pagamento delle indennità dovute al personale, ai versamenti per ritenute fiscali e previdenziali, nonché, nella misura del dieci per cento di tali somme, alla costituzione di un fondo a disposizione del direttore generale delle dogane, da ripartire fra i funzionari degli ex gradi V e VI del ruolo provinciale (articolo 28 del decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 28 marzo 1968, n. 225).

c) *Gestione dei proventi in materia di imposte di fabbricazione.* — La stessa disciplina è stata estesa per legge (24 dicembre 1949, n. 940, articolo 5) alla materia delle imposte di fabbricazione, ponendosi a carico dei richiedenti gli oneri, nella misura stabilita con provvedimento interministeriale. Va, peraltro, precisato che il pagamento delle indennità agli agenti avviene a carico del bilancio, con successiva reintegrazione mediante versamento in entrata di parte delle somme riscosse. Le somme residue da tale versamento non vengono restituite ai privati, ma ripartite fra il fondo di previdenza per il personale (40%) e il personale addetto ai servizi delle imposte in discorso, secondo criteri stabiliti dalla Direzione generale.

d) *Residuo della gestione fuori bilancio dei diritti e proventi casuali spettanti al personale periferico delle imposte dirette.* — A seguito di richiesta della Procura generale della Corte, si è avuta notizia della esistenza di un conto corrente postale, con un saldo attivo di lire 1.562.909, residuo dalla gestione fuori bilancio di diritti e proventi casuali spettanti al personale periferico dell'Amministrazione delle imposte dirette. Venuta a cessare detta gestione, per effetto del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito, con modificazioni, nella legge 26 settembre 1954, n. 869, tale residuo venne mantenuto per far fronte al pagamento di arretrati eventualmente spettanti a

taluni impiegati, in caso di accoglimento di ricorsi da essi proposti al Consiglio di Stato, ed ancora pendenti al 6 maggio 1968, data di accertamento dell'esistenza del fondo. Non pare dubbio, peraltro, che tale eventualità non potesse precludere il versamento in entrata di dette somme, se è vero che una pronuncia di accoglimento del genere costituisce, di per sé, titolo per imputare la spesa che comporta all'apposito capitolo relativo a spese per liti, arbitraggi, eccetera, esistente nello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero. L'Amministrazione ha dato assicurazione di conformarsi all'avviso della Corte.

e) *Gestione dei proventi della pubblicità sulle scatole dei fiammiferi.* — La quota del novanta per cento dei proventi spettanti allo Stato (articolo 11 della convenzione annessa al regio decreto-legge 11 marzo 1923, n. 560) non viene, come dovrebbe essere, versata in entrata, dando così luogo ad una illegale gestione fuori bilancio. Essendo, poi, facoltà del Ministro delle finanze di devolvere soltanto una parte dei proventi netti a enti ed istituti designati dalla Presidenza del Consiglio, resta imprecisata la destinazione della parte rimanente, per quanto risulti che una quota di quest'ultima è corrisposta al Dopolavoro dell'Amministrazione dei Monopoli, gestione a sua volta fuori bilancio, ma autorizzata per legge.

f) *Gestione della « Rivista della Guardia di Finanza ».* — Determina anch'essa un movimento di fondi estraneo al bilancio, a differenza di quanto avviene per altre riviste curate dalla stessa Amministrazione (« Tributi » e « Rivista del catasto e dei servizi tecnici erariali »), per le quali esistono stanziamenti nello stato di previsione della spesa del Ministero.

Alle cennate gestioni, già segnalate, come si è detto, dalla Corte, altre se ne aggiungono, di cui occorre dare ora notizia.

g) *Gestione delle lotterie nazionali.* — A norma dell'articolo 24 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1948, n. 1677, il notevole movimento di fondi relativo alle lotterie nazionali viene ad interessare il bilancio solo per quanto attiene all'acquisizione in entrata dei proventi che dette lotterie producono a titolo fiscale.

Per il resto, il movimento in parola è normativamente costituito in contabilità speciale di Tesoreria (articolo 24, citato); il che comporta che esso, per quanto riguarda, ad esempio, le spese di gestione, come pure la distribuzione di non esigue somme, derivanti dagli utili delle lotterie, fra enti ed organismi vari, si svolge al di fuori della gestione del bilancio, e quindi delle procedure e dei controlli cui essa è assoggettata.

h) *Compendio di Racconigi.* — Il compendio era di proprietà privata di Casa Savoia. Ai sensi dell'ultimo comma della disp. trans. XIII della Co-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stituzione, venne totalmente avvocato dallo Stato, in quanto ritenuto appartenente esclusivamente all'ex re Umberto II. L'avocazione fu impugnata fin dal 1953 dagli altri eredi del defunto Vittorio Emanuele III, che sostennero spettare ad Umberto solo un quinto dei beni, trattandosi di donazione paterna senza dispensa dalla collazione. In attesa della definizione della lite, tuttora pendente, il compendio (castello, parco, boschi) è amministrato dallo Stato, a mezzo di un funzionario di ruolo delle Intendenze di Finanza.

Neppure dopo l'emanazione della legge 6 agosto 1966, n. 629, che stabilisce l'obbligo della tenuta di un conto corrente con il Tesoro, si è provveduto al versamento delle entrate provenienti dall'affitto dei beni a privati, sicchè ne risulta una gestione fuori bilancio non autorizzata. Delle entrate vengono, invece, depositate in banca per poter far fronte al pagamento degli interessi, nell'ipotesi di esito favorevole ai Savoia della vertenza giudiziaria. L'ammontare complessivo dei depositi ammonta a lire 1.500.000.000.

i) *Beni già in dotazione della Corona, non assegnati in dotazione al Capo dello Stato.* — Trattasi di vari fabbricati, palazzi, chiese, terreni siti in o nei pressi di Torino, Pisa e Roma. L'Amministrazione è tenuta da un « Ufficio centrale » nell'ambito della Direzione generale del demanio, e da due uffici locali a Torino e a Pisa. I proventi, che si aggirano sui 50-60 milioni annui, sono rappresentati per lo più da canoni d'affitto. I realizzi sono, comunque, versati in Tesoreria, con imputazione al capitolo 4001 dell'entrata. La soppressione della gestione, in quanto anomala, fu prevista da un disegno di legge governativo presentato nella scorsa legislatura (Camera dei deputati, n. 2596), ma decaduto per fine della stessa.

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

a) *Cassa delle ammende.* — Anche di questa gestione la Corte si è occupata in precedenti relazioni, rilevandone le varie anomalie, derivanti principalmente dall'assenza di un'organica disciplina, da emanare, ai sensi della legge istitutiva (9 maggio 1932, n. 547), con un nuovo regolamento carcerario, ancora non adottato, e che prenda luogo delle semplici circolari o addirittura delle prassi di mero fatto in base alle quali la gestione attualmente si svolge. Basterà qui ricordare che il bilancio preventivo della Cassa è approvato (articolo 4 della legge) con atto amministrativo (decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con quello del tesoro) e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, senza essere allegato, come pur prescrive la legge, allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Il consuntivo, invece, viene unito al rendiconto generale dello Stato.

Il controllo della Corte è limitato al riscontro, meramente contabile, dei mandati emessi dalla Cassa depositi e prestiti, che esegue, come casiere dell'organismo in discorso, attraverso un conto corrente fruttifero, i pagamenti sullo stesso disposti. Viene, cioè, a mancare il controllo esterno sulla legittimità sostanziale degli ordini di pagamento emanati, dagli organi di amministrazione della Cassa delle ammende, nei confronti della Cassa depositi e prestiti, sicchè, fin dall'esercizio 1948-49, la Corte dei conti ha determinato di non pronunciarsi, in sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato, in ordine al consuntivo della Cassa.

È già stato segnalato, per il passato, il notevole ammontare, in continuo incremento di anno in anno, dei superi di gestione, che dimostrano una scarsa attività erogatrice della Cassa (per i suoi compiti di assistenza, tramite i Consigli di Patronato, in favore dei liberati dal carcere e delle famiglie dei detenuti, nonché per altri consimili), rispetto al maggior ammontare degli introiti, derivanti dalle pene pecuniarie, multe, vendite di corpi di reato, eccetera.

Al 31 dicembre 1968, le disponibilità di fine esercizio risultano, peraltro, diminuite a lire 253.422.200, rispetto all'importo di lire 312.949.420 alla fine dell'esercizio precedente.

b) *Proventi di cancelleria.* — Istituiti con la legge 8 agosto 1895, n. 556, e disciplinati dal regolamento approvato con regio decreto 9 febbraio 1896, n. 25, sono costituiti da somme, riscosse per copie di atti giudiziari e per recupero di pene pecuniarie, che vengono versate all'erario per il 55%, mentre la quota restante è ripartita periodicamente fra il personale di cancelleria. Relativamente a questa quota, il rendiconto della gestione è approvato dal Ministero di grazia e giustizia e presentato al Parlamento in allegato al consuntivo della spesa del Ministero. Anche su tale rendiconto, peraltro, la Corte dei conti non emette pronuncia, essendo sottratti al suo controllo, preventivo o consuntivo, gli atti della gestione. Ciò, nonostante si tratti di un movimento di fondi di non trascurabili dimensioni (nel 1968, 8,2 miliardi).

c) *Gestioni connesse all'attività produttiva degli stabilimenti carcerari.* — Il lavoro prestato dai detenuti negli stabilimenti carcerari alimenta attività produttive, di tipo agricolo (colonie di lavoro) o industriale (istituti manifatturieri), nei campi della bonifica agraria, praticata su estesissime zone, dell'esercizio di industrie agricole (panifici, pastifici, oleifici, allevamenti, eccetera), nonché della produzione — assai rilevante per quantità e valore — di manufatti, che sopperiscono non soltanto alle necessità dell'Amministrazione carceraria, ma anche alle richieste di altre Amministrazioni, e di privati committenti.

Sotto l'aspetto finanziario, tale attività dà luogo a gestioni valutabili annualmente in centinaia di

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

milioni per molti Istituti, ed addirittura in miliardi per i più importanti.

Si impone, pertanto, l'esigenza, oggi solo parzialmente soddisfatta, di un ordinamento e di una organizzazione adeguati all'importanza assunta da tali gestioni, per assicurarne non solo la regolarità, ma anche la massima efficienza produttiva.

d) *Utili della gestione tabacchi e valori postali per i detenuti.* — I tabacchi e valori postali vengono venduti ai detenuti al prezzo di tariffa per il pubblico, mentre sono prelevati, in base ad autorizzazione emessa dal Ministero delle finanze con una circolare del 1921, ad un prezzo depurato dell'aggio, sicchè dalla vendita si ricava un utile che affluisce, come disposto con circolare del Ministero di grazia e giustizia, ad un « fondo generale », amministrato dalla Direzione generale degli Istituti di prevenzione e di pena.

Tale utile, dell'ammontare di circa 40 milioni di lire l'anno, è destinato a beneficio dei detenuti (protesi dentarie, sussidi, premi, acquisto di libri, eccetera). Per quanto ovviamente apprezzabile sia tale destinazione, non meno valida pare l'esigenza che la gestione trovi una più formale regolamentazione, auspicabilmente nel quadro di un organico moderno trattamento assistenziale e rieducativo dei condannati a pene detentive.

#### MINISTERO DELL'INDUSTRIA COMMERCIO E ARTIGIANATO

a) *Proventi da prestazioni del Servizio chimico del Corpo delle miniere.* — Detti proventi sono stati introitati negli anni dal 1958 al 1965, per l'effettuazione, da parte del Servizio chimico del Corpo delle miniere, di sperimentazioni, accertamenti e controlli occorrenti per i lavori della « Commissione interministeriale per la regolamentazione degli impianti e depositi di gas combustibili compressi e liquefatti », istituita nel 1950 (che predispose un ampio elaborato, denominato « Libro rosso ») nonchè di analoghe operazioni su richiesta di enti pubblici, imprese e privati interessati al settore.

I proventi riscossi per queste ultime operazioni, secondo un sistema modellato su quello relativo a prestazioni consimili di altri Laboratori statali, ed in base alle tariffe praticate dalle Stazioni sperimentali del Ministero, nonchè a quelle del tariffario nazionale delle prestazioni dei chimici (depurate però dalla quota dell'onorario), risultano versati su un conto corrente presso la Banca nazionale del lavoro, in attesa di regolamento delle modalità della gestione secondo intese avviate col Ministero del tesoro, ma rimaste poi senza seguito. L'Amministrazione assicura di non aver disposto erogazioni di sorta su tale conto corrente, salve talune anticipazioni per compensi ad ope-

rai ed indennità di missione a funzionari, sollecitamente reintegrate.

La somma giacente al 31 dicembre 1967 era di lire 3.295.803, di cui lire 3.201.845 per versamenti effettuati fino al 28 maggio 1965, e lire 93.958 per interessi.

Tale attivo della gestione, ormai cessata, dovrà essere versato all'entrata del bilancio.

Il settore di competenza del Ministero dell'industria è anche interessato da molti dai fondi di rotazione dei quali si dirà più avanti, a proposito del Ministero del tesoro.

#### MINISTERO DELL'INTERNO

a) *Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali.* — Questo particolare organismo, sul quale la Corte si è ampiamente soffermata con le precedenti relazioni, presenta tratti che hanno indotto talora ad ammetterne la personalità giuridica (Consiglio di Stato, Sez. I, parere 12 maggio 1965, n. 972), talora ad escluderla (Cassazione, Sez. I, 20 gennaio 1963, n. 89). Ciò che in questa sede interessa notare — tralasciando i profili di ordine organizzativo-funzionale, considerati in altra parte della relazione avente per oggetto il settore dell'assistenza pubblica (3-bis) — è che la sua gestione, pur attingendo attualmente la quasi totalità dei mezzi propri dal bilancio statale per oltre 9 miliardi, si svolge al di fuori sia del regime proprio dello stesso, sia di quello degli enti pubblici, quale disciplinato dall'articolo 100 della Costituzione e dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, sottraendosi, in particolare, ai controlli da entrambi previsti. Non può, infatti, inquadrarsi in nessuno schema di tali controlli quello affidato ad un Comitato costituito all'interno del Consiglio di amministrazione, non rilevando neppure la circostanza che di esso faccia parte un magistrato della Corte dei conti, membro del Consiglio stesso.

Nè maggior rilievo, in sostanza, assume la considerazione che una situazione siffatta sia stata prevista dalla legge, ove appena si ponga mente che la relativa disciplina, mai modificata, è ancora oggi quella dell'epoca in cui l'organismo in discorso operava come « Delegazione » del Governo italiano, incaricata dei rapporti tra lo stesso e gli organismi assistenziali internazionali, nonchè dell'amministrazione degli aiuti messi a disposizione dell'Italia nell'immediato dopoguerra.

b) *Proventi della gestione di case da gioco.* — Speciali norme di legge consentono l'apertura e l'esercizio di case da gioco, in deroga al divieto penalmente sanzionato in materia, a Comuni aven-

(3) Parte III, capitolo XIV, paragrafo 4.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti particolare importanza turistica. A quanto è dato per ora riferire, parte dei proventi della casa da gioco di San Remo è gestita dall'Amministrazione dell'interno, attraverso le Prefetture di Imperia e Savona, ed è destinata ad essere distribuita fra i vari enti locali, a titolo di contributi per interventi assistenziali o per lavori pubblici (nel 1967 il gettito ha superato i 946 milioni). Per la casa da gioco di Campione, invece, parte dei proventi è assegnata alla Prefettura di Como, per l'erogazione di contributi per opere pubbliche o per provvidenze varie (assistenziali, culturali, sportive, eccetera) ad enti o associazioni locali, mentre altra parte è corrisposta dallo stesso Ministero ad enti locali anche fuori dell'ambito della provincia, nonchè ad enti assistenziali, quale integrazione delle erogazioni effettuate a carico dei capitoli 1181, 2481 e 2487 dello stato di previsione della spesa (4). Nel 1967 il gettito complessivo ha superato i 3 miliardi e 132 milioni di lire.

Ai riscontri amministrativi e alla vigilanza su tali gestioni - sottratte ad ogni controllo esterno - attende una « Commissione giuridica » istituita dal Ministero, e composta di tre magistrati a riposo, investiti di incarico di speciali studi nella materia delle case da gioco.

c) *Fondi relativi ai segretari comunali e provinciali.* - Sono stati oggetto di esame nella relazione della Corte per l'esercizio 1965, e cenno ne è anche in quelle successive. Qui basterà rammentare che, soppresso, in applicazione dell'articolo 14 della legge 17 febbraio 1968, n. 107, il fondo previsto dall'articolo 44 della legge 8 giugno 1962, n. 604, permangono tuttora i fondi previsti dagli articoli 42 e 45 di quest'ultima legge, alimentati il primo da una quota dei proventi per diritti di segreteria, il secondo dalle tasse di partecipazione ai concorsi, con eventuale integrazione a carico dei comuni e delle province, e destinati l'uno a corsi, borse di studio, eccetera, l'altro a compensi e spese di funzionamento per le Commissioni di concorso. Nella nota di chiarimenti alle osservazioni contenute nella relazione della Corte per l'esercizio 1967, il Ministero dell'interno rileva che l'esigenza di una più soddisfacente disciplina, ai fini del controllo esterno e parlamentare sulle questioni in parola, potrà trovare soddisfazione nella normativa di carattere generale prevista, per le gestioni fuori bilancio, dal disegno di legge governativo, prima ricordato, presentato dal Governo al Senato.

d) *Proventi per i servizi a pagamento dei militari di pubblica sicurezza.* - Anche per questa gestione la Corte ha auspicato, fin dalla relazione per l'esercizio 1965, l'adozione di una disciplina diretta a ricondurla nell'ambito del bilancio, come già avvenuto per analoga gestione interessante

i Vigili del fuoco, in forza della legge 26 luglio 1965, n. 966. E tale auspicio non può, ora, che rinnovarsi.

e) *Fondi provenienti da oblazioni.* - In occasione di gravi eventi calamitosi, sono affluite offerte spontanee, di enti, privati cittadini e stranieri. Tra i fondi costituiti con tali offerte, alcuni sono destinati al recupero ed al restauro del patrimonio archivistico danneggiato dall'alluvione del 1966. Al proposito, l'articolo 54 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, ha previsto l'istituzione di contabilità speciali presso talune Soprintendenze ai monumenti. Con l'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 1966 (*Gazzetta Ufficiale* 22 dicembre 1966, numero 321), poi, è stato previsto che dei fondi o del materiale, raccolti da un apposito comitato istituito presso il Ministero della pubblica istruzione, potessero disporre anche altri istituti, e fra questi la Soprintendenza archivistica per la Toscana, nonchè gli Archivi di Stato di Firenze, Venezia, Trento e Pordenone. Per il 1968, un riconoscimento normativo di tali gestioni è intervenuto in virtù della legge 2 febbraio 1968, n. 42.

Ad analoga gestione, svolgentesi, peraltro, al di fuori di ogni disciplina normativa, hanno dato luogo le offerte in danaro destinate ai terremotati siciliani. Esse sono affluite ad un apposito conto corrente postale, e sono state ripartite dal Ministero fra le Prefetture di Trapani, Agrigento e Palermo, incaricate, a loro volta, di distribuirle fra gli Enti comunali di assistenza delle rispettive province. Detti Enti rendono il conto alle Prefetture stesse, che compilano un rendiconto riepilogativo, in base al quale la Prefettura di Trapani presenta un conto complessivo al Ministero. Al 13 maggio 1968, la somma complessiva affluita ammontava all'importo di 1 miliardo e 14 milioni di lire.

#### MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI E AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE

Prima di esaminare talune singole fattispecie, è da premettere che anche per il Ministero in parola si ha notizia di gestioni condotte per conto della Cassa per il Mezzogiorno, analoghe a quelle segnalate presso il Ministero dell'agricoltura.

a) *Depositi per spese d'istruttoria inerenti a domande di concessione e di altri servizi richiesti al Genio civile da parte di enti pubblici o di privati.* - Le somme relative a detti depositi affluiscono a contabilità speciali istituite presso le Sezioni di Tesoreria provinciale e intestate agli Ingegneri capi del Genio civile (a norma degli articoli 55 e seguenti del regolamento per i servizi contabili degli Uffici del Genio civile, approvato con regio decreto 5 settembre 1942, n. 1467). Esse

(4) Si veda quanto riferito in proposito nella parte III, capitolo XIV, paragrafo 4, della presente relazione.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vengono utilizzate per spese di trasporto, indennità di trasferta, diritti e spese di copiatura atti, spese di registrazione fiscale dei medesimi, eccetera. Le contabilità speciali sono sottoposte ai soli riscontri, interni, della stessa Amministrazione e della Ragioneria centrale.

b) *Fondo inerente al funzionamento del Comitato per il coordinamento dell'attività edilizia e della relativa Commissione tecnica.* — Il fondo è stato costituito con versamenti di enti costruttori di quartieri residenziali dotati di autonomia funzionale, per provvedere alle retribuzioni dei componenti dei collegi indicati (istituiti in seno al Ministero in relazione all'attività svolta dallo Stato e da altri enti pubblici o locali per la realizzazione di tali quartieri in varie città italiane), avendo l'Amministrazione ritenuto che tali retribuzioni non dovessero seguire la disciplina generale, posta dal decreto del Presidente della Repubblica 1 gennaio 1956, n. 5, in materia di compensi ai membri di organi collegiali.

c) *Fondo per il funzionamento del Centro studi per il piano territoriale della Regione lombarda.* — Anche questa gestione è sorta con i versamenti di vari Enti pubblici, destinati allo scopo indicato, su un conto corrente bancario amministrato dal Provveditorato alle opere pubbliche di Milano.

d) *Contabilità speciale A.N.A.S. per opere stradali.* — È stata istituita a norma del 4° comma dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, ed è intestata ai dirigenti degli uffici compartimentali di viabilità. Affluiscono a tale gestione somme non provenienti dal bilancio statale, fra cui i contributi della Cassa per il Mezzogiorno per l'esecuzione di opere stradali affidate all'Azienda, nonché della Regione siciliana per la costruzione, sempre da parte dell'Azienda, dell'autostrada Palermo-Catania.

#### MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

a) *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.* — Gestione, di cospicue dimensioni, istituita per legge, sulla quale la Corte si è ampiamente intrattenuta nelle precedenti relazioni, illustrandone le caratteristiche e i dati, che le risultavano, del suo andamento. Anche nella relazione presente se ne tratta ulteriormente, sotto il capitolo relativo al Ministero del lavoro (5).

b) *Rimborso spese per le prove d'idoneità dei consulenti del lavoro.* — Le prove d'idoneità per i consulenti del lavoro sono state istituite col regolamento 26 agosto 1959, n. 921, di attuazione della

legge 23 dicembre 1939, n. 1815, che subordina l'attività dei consulenti ad autorizzazione amministrativa. Lo stesso regolamento (articolo 10) pone a carico degli aspiranti le spese per l'espletamento delle prove, e l'importo relativo è stato stabilito con decreto ministeriale 9 gennaio 1960 in lire cinquemila, da versare in apposito conto corrente postale, cui affluiscono anche le somme, versate dai consulenti già autorizzati, per la revisione delle autorizzazioni. Il fondo è impiegato per le spese relative all'impianto ed all'aggiornamento dello schedario nazionale e dei registri provinciali, per l'acquisto di materiale tipografico e di mobili, per rimborso spese ai membri di commissioni esaminatrici, per compensi *una tantum* e annuali al personale del servizio ed, infine, per l'acquisto di copie, da distribuire ai consulenti, della « Carta sociale europea », edita dalla « Rassegna del lavoro », cui si accenna più oltre.

c) *Fondo per le ispezioni ordinarie nel settore delle cooperative.* — Anche questo fondo è già stato segnalato dalla Corte, nella relazione per l'esercizio 1967. La gestione fuori bilancio non è prevista dai provvedimenti normativi che disciplinano i contributi posti a carico delle cooperative non aderenti ad Associazioni nazionali di rappresentanza, per le ispezioni, su di esse effettuate, ma è sorta per effetto del decreto ministeriale 15 febbraio 1952, che ha determinato l'ammontare del contributo biennale dovuto da dette cooperative, stabilendone il versamento alla Sezione speciale per il credito alla Cooperazione, presso la Banca nazionale del lavoro, su apposito conto corrente. Lo stesso decreto prevede la possibilità di erogare, a carico del fondo, contributi straordinari alle associazioni nazionali di rappresentanza, tutela ed assistenza del movimento cooperativo.

d) *Pubblicazioni.* — Per la « Collana di studi cooperativi » e per la « Rivista della Cooperazione », la Direzione generale della cooperazione aveva dato vita ad una gestione fuori bilancio, posta sotto la vigilanza di un Comitato del quale faceva parte il Consigliere della Corte dei conti delegato al controllo degli atti del Ministero del lavoro.

La gestione è stata recentemente chiusa.

Solo parzialmente, invece, danno luogo a gestione fuori bilancio la « Rassegna del lavoro » e i « Quaderni della Rassegna del lavoro », iniziative curate dalla Direzione generale dei rapporti di lavoro (in virtù di provvedimento ministeriale), con scopi divulgativi, realizzati attraverso l'invio delle pubblicazioni ad amministrazioni pubbliche e sindacati. Al bilancio dello Stato vengono versate le entrate derivanti da vendite ed abbonamenti; e dal bilancio medesimo vengono tratti i mezzi per le spese di stampa e spedizione, nonché i compensi ai collaboratori (capitolo 1026 per questi ultimi). Per le spese di direzione e redazione (compensi al direttore, ai correttori ed al personale

(5) Parte III, capitolo XVII, paragrafo 3.



## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

subalterno), invece, si provvede con un contributo annuo di 3 milioni, erogato dal Fondo speciale infortuni. Tale fondo costituisce, a sua volta, una gestione fuori bilancio, autorizzata e disciplinata da varie disposizioni legislative e, da ultimo, dall'articolo 197 del testo unico 30 giugno 1965, n. 1124, il quale consente l'utilizzazione del fondo anche per studi di discipline infortunistiche e di medicina sociale: destinazione con la quale l'impiego del suddetto contributo annuo presenta un rapporto piuttosto generico e mediato.

**MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**

a) *Centro di educazione artistica.* — Questo Centro, che opera nell'ambito del Provveditorato agli studi di Roma, non è previsto da alcuna disposizione di legge; come altrettanto priva di ogni fondamento normativo è la sua gestione finanziaria, alimentata da contributi erogati dal Ministero, a carico del bilancio, su capitoli di spesa destinati a generiche finalità ed attività integrative dell'insegnamento elementare (ad es., capitoli 1405 e 1434). Le erogazioni si riferiscono spesso a « rimborsi », per compensi speciali, già corrisposti dal Centro ad impiegati o per acquisti di libri ed attrezzature, già effettuati.

b) *Contributi del C.O.N.I. ai Provveditori agli studi.* — I Provveditori agli studi ricevono dal C.O.N.I. contributi (dell'ammontare complessivo annuo di 51 milioni) per l'organizzazione dei campionati studenteschi, e cioè per l'allestimento degli impianti, per il trasferimento dei materiali, per il rimborso spese ai membri delle giurie, ecc. I fondi vengono amministrati in contabilità speciale.

c) *Unioni provinciali dei Gruppi sportivi.* — Danno luogo a vere e proprie gestioni dotate di autonomia amministrativa e contabile, non previste da alcuna norma di legge. Anche queste gestioni sono alimentate con contributi del C.O.N.I. (per 26 milioni annui), che esse redistribuiscono fra i gruppi sportivi scolastici. Tali gruppi — che non mancano di presentare elementi pubblicistici, pur essendo associazioni facoltative, in quanto sorte in base a provvedimento ministeriale ed operanti nell'ambito scolastico — dispongono anche di altri mezzi finanziari, forniti dai contributi individuali dei soci e dalle sovvenzioni del Ministero, di enti, società sportive, ecc.

d) *Fondi da contributi alle biblioteche statali ed alle soprintendenze bibliografiche.* — I contributi sono erogati, per il potenziamento del servizio di lettura, da comuni, province, banche, università ed altri organismi.

Agli enti erogatori viene reso il conto della gestione. Fra gli impieghi specifici delle contribuzioni figurano il miglioramento del servizio, l'ac-

quisto di pubblicazioni e di attrezzature, compensi speciali al personale ed altre spese. La somma più notevole è quella corrisposta dal Comune di Cagliari a favore della locale biblioteca universitaria, nella misura di lire 31 milioni e 75 mila per il miglioramento del servizio di pubblica lettura e di lire 45 milioni per la costruzione e l'arredamento di tre succursali.

Per quanto riguarda, poi, le gestioni tenute presso i servizi dell'Amministrazione delle antichità e belle arti, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, anche in rapporto alla disciplina recata dalla legge 30 marzo 1965, n. 340, si espongono, nelle tabelle successivamente riprodotte, le risultanze emerse dall'esame degli elaborati — inviati per conoscenza alla Corte — relativi alle verifiche di cassa eseguite dall'Ispettorato generale di finanza.

**MINISTERO DELLA SANITA'**

a) *Versamenti di ditte private agli uffici del Medico e del Veterinario provinciali.* — Si riferiscono a spese, che l'Amministrazione impone agli interessati di rimborsare anticipatamente, concernenti i sopraluoghi per l'accertamento dell'idoneità di stabilimenti di produzione, o di smercio e consumo di sostanze alimentari; ovvero l'effettuazione di talune analisi, richieste per l'introduzione di prodotti di provenienza estera.

b) *Gestioni per l'importazione di medicinali e materiali sanitari.* — Trattasi della gestione UNRRA e di quella direttamente condotta dall'ex Alto Commissario Igiene e sanità.

**MINISTERO DEL TESORO**

La quasi totalità delle gestioni fuori bilancio alimentate dallo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, anche in settori di competenza di altri Ministeri, è costituita da Fondi di rotazione, tutti istituiti per legge.

Di molti di essi la Corte ha già fatto cenno nella relazione per l'esercizio 1967, e qui se ne ripete l'elencazione solo aggiungendo, fra parentesi, per quelli che figurano nel conto riassuntivo del Tesoro, la consistenza risultante al 31 dicembre 1968 ed altri dati di aggiornamento (6): mutui di miglioramento agrario nel Mezzogiorno (consistenza lire 1.070.273.172, pari a quella al 31 dicembre 1967, essendo mancato anche nel 1968 ogni movimento di incassi e pagamenti); fondo per

(6) Del Fondo per le iniziative economiche a Trieste e Gorizia si è parlato prima, a proposito della Presidenza del Consiglio.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DENOMINAZIONE DELLA GESTIONE	Organo del Ministero della pubblica istruzione presso il quale è posta in essere	Fondi risultati disponibili alla data della verifica		Forme di depo- sito dei fondi
		Data della verifica	Ammontare dei fondi	
Cassa per il Mezzogiorno .	Soprintendenza antichità degli Abruzzi e del Mo- lise - Chieti .....	17- 7-1968	506.065	c/c postale 20/2998
Cassa di soccorso (articolo 15, 2° comma del regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3164)	Opificio Pietre Dure - Firenze .....	21- 8-1968	183.720	c/c postale 5/16699
Cassa per il Mezzogiorno .	Soprintendenza antichità di Palermo .....	8- 7-1968	36.593	c/c Comit.
Cassa per il Mezzogiorno .			8.186	c/c postale 7/4195
Cassa di soccorso .....			1.192.675	c/c postale 7/9759
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità del Lazio .....	9- 7-1968	1.458.695	c/c postale 1/23156
			252.115	contanti
	Istituto centrale di restauro - Roma .....	11- 7-1968		
Cassa di soccorso .....	Ufficio esportazione oggetti d'arte di Venezia .....	17- 7-1968	29.160	contanti
Cassa di soccorso .....	Ufficio esportazione oggetti d'arte di Napoli .....	12- 8-1968	55.840	contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Palermo .....	9- 7-1968	63.500	c/c postale 7/6934
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Pisa .....	12- 8-1968	79.450	c/c postale 22/8440
			72.575	contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Roma II .....	4- 7-1968	1.910.035	c/c postale 1/3150
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza monumenti del Lazio - Roma .....	19- 7-1968	9.452.615	c/c postale 1/32006
			3	c/c postale 1/8896
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Sassari e Nuoro .....	21- 8-1968	61.350	contanti
Cassa per il Mezzogiorno .			79.740	c/c postale 10/1154
Cassa per il Mezzogiorno .	Soprintendenza antichità - Siracusa .....	25- 6-1968	9.490	Banco di Sicilia
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Siracusa .....	25- 6-1968	233.353	c/c postale 16/3168
			1.286.953	c/c postale 16/369
			64.132	contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità del Piemonte - Torino .	5- 7-1968	24.535	c/c postale 2/44618
Depositi provvisori regio de- creto 15-11-1928, n. 2861			530.707	Tesoreria provin- ciale
Contabilità speciale All.ne decreto-legge 18-11-1966, n. 54 .....	Soprintendenza antichità - Firenze .....	22- 8-1968	13.875.376	contanti
			117.408	
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza monumenti - L'Aquila .....	8- 8-1968	5.720.954	c/c postale 1/20082
Cassa di soccorso .....	Gabinetto fotografico - Ro- ma .....	23- 7-1968	85.620	c/c postale 1/2634
			933	contanti
			23.584	c/c postale 1/50291
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza monumenti - Palermo .....	8- 7-1968	164.635	c/c postale 7/9022
Cassa per il Mezzogiorno .			898.215	c/c postale 7/7614
			115.370	Banco di Sicilia
Cassa per il Mezzogiorno .	Soprintendenza antichità - Salerno .....	6- 9-1968	374.230	c/c postale 12/1616
Fondo soccorso .....			4.261.510	c/c post. 12/2193
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Torino .....	20- 8-1968	540.915	c/c postale 2/19439
			107.300	contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Ostia .....	8- 7-1968	39.210	contanti
			1.924.350	c/c postale 1/37632
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Torino II .....	10- 9-1968	922.575	c/c postale 2/11919
			140.395	contanti

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DENOMINAZIONE DELLA GESTIONE	Organo del Ministero della pubblica istruzione presso il quale è posta in essere	Fondi risultati disponibili alla data della verifica		Forme di depo- sito dei fondi
		Data della verifica	Ammontare dei fondi	
Verifiche per esportazioni antichità, articolo 133 della legge 1 maggio 1939, n. 1089 e mod. successive..	Soprintendenza Gallerie - Milano .....	9- 9-1968	245.430	contanti
Cassa per il Mezzogiorno (entrate eventuali ascen- sore) .....	Soprintendenza monumenti - Napoli .....	26- 8-1968	2.464.000 1.338.540 10.040	Credito italiano c/c postale 6/589 contanti
Proventi visite oggetti espor- tazione .....	Ufficio esportazione oggetti d'arte .....	27- 8-1968	124.970 36.800	c/c postale 5/18141 contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Firenze .....	27- 8-1968	51.601.104 147.785 7.643.562 36.874.543	c/c postale 5/3358 c/c postale 5/6546 c/c postale 5/1266 Tesoreria provin- ciale
Contabilità speciale alluvione	Soprintendenza antichità - Padova .....	16- 9-1968	615.047	c/c postale 9/9652
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza - Roma V (Museo preistorico) ...	21- 3-1968	2.100 1.417.827	c/c postale 1/53082 c/c postale 1/22973
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Reggio Calabria .....	19- 4-1968	9.159	c/c post. 21/10657
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Roma .....	11- 3-1968	2.086.585 28.060	c/c postale 1/2967 contanti
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Taranto .....	23- 2-1968	169.275 331.387	sospeso di cassa c/c postale 26/7371
Cassa di soccorso .....	Castel S. Angelo .....	13- 3-1968	666.590	
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Bologna .....	26- 5-1968	2.288.580	c/c postale 8/3065
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Perugia .....	8- 6-1968	22.550	c/c post. 19/10672
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Etruria meridionale ...	16- 7-1968	3.884.860 456.205 24.200	c/c postale 1/35714 contanti c/c postale 1/31386
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Bologna .....	6- 6-1968	442.435	c/c postale 8/28455
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie e Opere d'arte - Venezia	10- 7-1968	3.316.735	c/c postale 9/9806
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza monumenti gallerie e antichità - Trieste .....	19- 6-1968	1.047.930 113.710	c/c postale 11/8750 contanti
Cassa di soccorso .....	Museo arte orientale - Roma .....	4- 7-1968	9.550	c/c postale 1/53587
Cassa di soccorso .....	Museo arti e tradizioni po- polari - Roma .....	22- 7-1968	91.475	c/c postale 1/13233
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza antichità - Reggio Calabria .....	8- 8-1968	4.664	c/c post. 21/10657
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Urbino .....	17- 9-1968	3.154.389	c/c postale
Cassa di soccorso .....	Soprintendenza Gallerie - Napoli .....	5- 8-1968	2.658.258	
		Tot. compless.	170.312.492	Così ripartito:
				102.968.113
				6.063.772
				51.081.316
				9.668.584
				530.707
				170.312.492

- 1) Casse soccorso .....
- 2) Cassa per il Mezzogiorno .....
- 3) Contabilità speciali gestione offerte private per restauro opere dan-  
neggiate dall'alluvione .....
- 4) Gestione somme riscosse per verifiche oggetti d'arte .....
- 5) Depositi provvisori .....

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'incremento edilizio (consistenza lire 2.349.039.795); fondo speciale per il finanziamento delle medie e piccole industrie manifatturiere (consistenza lire 242.130); fondo per le imprese danneggiate dalla catastrofe del Vajont; fondo di rotazione finanziamenti industriali nell'Italia meridionale ed insulare (i cui rientri sui finanziamenti concessi in base alla legge 28 luglio 1950, n. 722, sono passati a 10,078 miliardi; consistenza lire 1.526.688.136 per l'ISVEIMER, 369.622.120 per l'IRFIS, 358.134.967 per il CIS); fondo di rotazione per mutui alle medie e piccole industrie (per il quale a tutto il 1968 sono stati erogati dal Ministero 160,5 miliardi dei complessivi 175 previsti; consistenza lire 21.543.839.050 per l'ISVEIMER, 10.047.717.115 per l'IRFIS, 6.179.666.545 per il CIS).

Sono, poi, da segnalare i seguenti altri:

a) *Ente Nazionale Tre Venezie - « Fondo di rotazione esuli giuliani »*. - Costituito con l'articolo 5 della legge 31 marzo 1950, n. 240, e gestito dall'Ente nazionale delle Tre Venezie, ha lo scopo di fornire i mezzi per l'acquisto o l'espropriazione, per la bonifica e per la trasformazione fondiaria di terreni nel territorio delle Tre Venezie. Al Fondo, che ha beneficiato dell'apporto dello Stato di 5 miliardi, affluiscono, altresì, le somme per capitale ed interessi recuperate in conseguenza dei trasferimenti in proprietà previsti dalla legge medesima. La disponibilità risultante dal conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1968 è di lire 114.945.955.

b) *Fondo per l'incremento della produttività*. - Trattasi di un fondo a carattere permanente e rotativo, istituito presso la Tesoreria centrale dall'articolo 6 della legge 31 luglio 1954, n. 626. Le relative disponibilità, costituite dalla somma di 6.575 miliardi erogata dal Tesoro e dalle quote di rimborso, per capitale ed interessi, dei mutui concessi, sono destinate alla Banca centrale di credito immobiliare, ora di credito popolare (« Centrobanca »), la quale è incaricata, in base ad una convenzione del 10 maggio 1965, approvata con decreto del 4 giugno 1965, di effettuare mutui a favore di medie e piccole aziende industriali, commerciali ed artigiane, che si propongono di valorizzare risorse economiche e produttività di lavoro. La consistenza, risultante dal conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1968, è di lire 3.224.835.709.

c) *Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e della produttività*. - Il fondo, istituito con legge 31 luglio 1954, n. 626 (articolo 1) è gestito dagli uffici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), al quale sono stati trasferiti, in via generale, i compiti già spettanti al Comitato interministeriale per la ricostruzione. Al fondo sono affluiti: lire 270 milioni assegnati con l'articolo 1 della legge 626 del 1954;

400 milioni, di cui all'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 288; 100 milioni annui, dal 1° luglio 1961 assegnati con la legge n. 427, del 13 maggio 1961. I preventivi e i rendiconti della gestione sono sottoposti a uno speciale Comitato, composto da un Ministro e da nove Sottosegretari. La consistenza al 31 dicembre 1968, risultante dal conto riassuntivo del Tesoro, è passata a lire 40.512.280, rispetto a quella di lire 2.674.410 alla fine del 1967.

d) *Fondo di rotazione per finanziamenti destinati alla ricostruzione di fabbricati distrutti dalla guerra*. - È stato costituito con l'articolo 3 della legge 11 febbraio 1958, n. 83, presso la I Giunta del Comitato amministrativo soccorsi ai senza tetto - C.A.S.A.S. - con una dotazione di 6 miliardi, interamente corrisposti. Con successiva legge 15 febbraio 1963, n. 133, soppresso il Comitato U.N.R.R.A.-C.A.S.A.S., è stato creato l'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (I.S.E.S.), autorizzato ad utilizzare il cennato fondo di rotazione per gli scopi di cui alla citata legge 11 febbraio 1958, n. 83 (ricostruzione di fabbricati distrutti dalla guerra), e, a decorrere dal 1965, anche per interventi a carattere assistenziale e per la ricostruzione edilizia a seguito di pubbliche calamità. La restituzione al Tesoro del fondo stesso avrà inizio a partire dal 1° luglio 1978.

e) *Fondo per mutui ai proprietari danneggiati dall'alluvione del 1954 nella provincia di Salerno*. - Con tale Fondo, costituito con l'articolo 4 della legge 9 aprile 1955, n. 279, lo Stato concorre, per il tramite di Istituti di credito, alla concessione di mutui in ragione della metà della spesa necessaria alla riparazione e ricostruzione di fabbricati danneggiati dall'alluvione del 1954 nella provincia di Salerno. Dell'importo di un miliardo previsto dalla legge ed iscritto negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro degli esercizi 1955-56 e 1956-57, risultano erogate fino a tutto l'esercizio 1966, nel corso del quale il relativo capitolo è stato soppresso, soltanto lire 100.293.265, con le modalità stabilite nella convenzione del 26 ottobre 1955, fra il Tesoro, il Banco di Napoli e la Banca Nazionale del Lavoro, incaricati di erogare i suddetti mutui.

f) *Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio*. - Trattasi di un fondo costituito con l'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, numero 1457, per anticipazioni ad Istituti per l'esercizio del credito peschereccio a favore di esercenti l'industria della pesca, nonché a favore di industrie intese al potenziamento delle attività pescherecce. Il fondo è alimentato dalla somma di 1.200 milioni assegnata dall'articolo 2 della citata legge n. 1457, dalla somma proveniente dai mutui (rientri e somme non utilizzate) all'industria peschereccia ai sensi della legge 6 agosto 1954; n. 857; dalle quote di ammortamento, per capitale ed interessi,

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

corrisposte dai mutuatari fino al 30 giugno 1970; dalla somma per rientri di capitale e per interessi in relazione ai mutui previsti dall'articolo 26 della legge 8 marzo 1949, n. 75, fino al 30 giugno 1970 (articolo 15 della legge 30 luglio 1959, n. 623). La consistenza, quale risulta dal conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1968, è di lire 2.663.691.794.

g) *Fondo autonomo per il pagamento di indennizzi per sinistri derivanti da crediti relativi all'esportazione di merci e servizi.* — Il fondo è stato istituito dall'articolo 32 della legge 28 febbraio 1967, n. 131, presso il Mediocredito centrale (7). Il fondo è alimentato:

a) dalla somma di 5 miliardi a valere sul conferimento di 35 miliardi di cui al 2° comma dell'articolo 25 della legge 5 luglio 1961, n. 635;

b) dai versamenti per premi riscossi sulle assicurazioni di cui all'articolo 30 della legge numero 131;

c) dalle somme recuperate ai sensi dell'articolo 29 della legge medesima, per effetto della surroga dell'assicuratore, o dell'INA, in veste di riassicuratore, nei diritti dell'assicurato, inerenti alle rate di credito per le quali sia stato concesso l'indennizzo.

Alla gestione sovrintende un comitato composto di 8 membri, rappresentanti dei Ministeri del tesoro, del commercio estero, della Corte dei conti, del Mediocredito centrale, dell'INA e dell'Istituto per il commercio estero.

h) *Fondo per finanziamenti a favore di imprese industriali.* — Il fondo è stato costituito presso l'Istituto mobiliare italiano con l'articolo 4 della legge 18 dicembre 1961, n. 1740, per consentire operazioni di finanziamento a favore di piccole e medie industrie, anche temporaneamente inattive, che, per mancanza di idonee garanzie, non abbiano la possibilità di ottenerlo sui fondi propri dell'IMI, per provvedere all'attuazione di programmi di riconversione o di trasformazione necessari in vista delle nuove condizioni di concorrenza internazionale. Al fondo sono affluiti: la somma di 5 miliardi assegnata dall'articolo 4 della legge istitutiva del fondo medesimo, la somma di 10 miliardi assegnata con la legge 28 marzo 1968, n. 342. Con il decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, sono stati assegnati all'IMI, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969, l'ulteriore importo di 8 miliardi, nonchè, a partire dallo stesso anno, le somme provenienti dai rientri dei finanziamenti suddetti, affluiti ad appositi capitoli dell'entrata,

(7) Si veda il successivo capitolo VIII, concernente la garanzia dei crediti all'esportazione.

sicchè la gestione assume dal 1969 carattere rotativo (8).

i) *Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi presso l'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale).* — Il fondo è stato istituito con l'articolo 31 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, modificato dall'articolo 1 della legge di conversione 23 dicembre 1966, n. 1142, per agevolare le operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese industriali e commerciali, nonchè dei professionisti e privati danneggiati da eventi calamitosi.

Al fondo sono affluiti: 28 miliardi, previsti dalla legge istitutiva; 3,5 miliardi assegnati dal decreto-legge 8 maggio 1967, n. 246 (articolo 3), convertito nella legge 7 luglio 1967, n. 513, parte della somma complessiva di 35 miliardi da erogarsi dal 1967 al 1974; 1 miliardo ai sensi dell'articolo 73-bis della legge 18 marzo 1968, n. 241, di conversione del decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79. Con il decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233, sono stati assegnati al fondo lire 55 miliardi, da corrispondersi in ragione di 10 miliardi nel 1968 e di 45 miliardi nel 1969.

l) *Fondo centrale di garanzia, presso l'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale).* — Il fondo, istituito con l'articolo 28 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, modificato dall'articolo 1 della legge di conversione 23 dicembre 1966, n. 1142, ha lo scopo di garantire i rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali e commerciali danneggiate da calamità naturali. Le dotazioni del fondo sono costituite: dalla somma di 8 miliardi, versata dallo Stato quale contributo; dall'ulteriore apporto di 5 miliardi da versare, metà nel 1968 e l'altra metà nel 1969, ai sensi dell'articolo 28 del decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233; dalle somme che gli Istituti ed aziende di credito dovranno versare quale corrispettivo della trattenuta dello 0,50 per cento che i medesimi sono tenuti ad operare una volta tanto, all'atto dell'erogazione, sull'importo originario del finanziamento ammesso alla garanzia. La consistenza risultante dal conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1968, è di lire 9.154.214.188.

m) *Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane.* — Trattasi del concorso negli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane. L'importo originario del Fondo, fissato in 1.500 milioni dall'arti-

(8) Tutti i Fondi fin qui menzionati, tranne quello per la attuazione dei programmi di assistenza tecnica, figurano nel conto generale del patrimonio (parte 2ª del rendiconto generale dello Stato).

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

colo 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, che ha istituito il fondo medesimo, è stato incrementato di 2,1 miliardi con l'articolo 57 della legge 24 luglio 1959, n. 622, di ulteriori 300 milioni assegnati dalla legge 22 dicembre 1959, n. 1113 (articolo 1); della somma di 15 miliardi da versare ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 1961, n. 1108, in quote dall'esercizio 1960-61 fino all'esercizio 1971 (sono state corrisposte finora lire 11.750.000.000); della somma di 6,5 miliardi erogati ai sensi dell'articolo 40 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976, convertito nella legge 23 dicembre 1966, n. 1142; delle somme di 3,8 miliardi nel 1965, 1.200 milioni nel 1966, 300 per ciascuno degli anni 1967, 1968, ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1966, n. 947; della somma di 4 miliardi per gli esercizi 1967 e 1968, ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 dicembre 1967, n. 1192; della somma di 500 milioni di cui all'articolo 37-bis della legge 18 marzo 1968, n. 241, di conversione del decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79; della somma di 4,5 miliardi prevista per l'anno 1968 dall'articolo 5 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089; della somma di 1.500 milioni assegnata dall'articolo 31 del decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233.

n) *Fondo centrale di garanzia, per il finanziamento degli Enti concessionari delle costruzioni autostradali.* — Il Fondo è stato istituito con l'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 382, ed ha personalità giuridica e gestione autonoma. Le entrate relative provengono dalla somma di 20 miliardi, in ragione di 4 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1967 al 1971, assegnata dall'articolo 8 della legge istitutiva del Fondo; dalle somme recuperate per effetto della surroga del Tesoro dello Stato nei diritti dei creditori verso il debitore; dagli interessi maturati sulle disponibilità del fondo. La consistenza al 3 dicembre 1968, risultante dal conto riassuntivo del Tesoro, è di lire 8 miliardi.

L'amministrazione del Fondo è curata da un comitato composto di cinque membri, dei quali due in rappresentanza del Ministero del tesoro, uno in rappresentanza del Consorzio di credito per le opere pubbliche, uno in rappresentanza degli altri istituti che operano nel settore ed uno in rappresentanza degli enti concessionari per la costruzione ed esercizio di autostrade.

o) *Fondo speciale presso l'IMI per la ricerca applicata.* — È stato costituito con l'articolo 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, allo scopo di fornire all'IMI i mezzi finanziari occorrenti per partecipare al capitale di società di ricerca, per concedere prestiti ai fini della ricerca e infine per interventi nella misura non superiore al 70 per cento della spesa dei progetti di ricerca sottoposti da imprese industriali e di ricerca.

In quest'ultima ipotesi è previsto, in caso di successo della ricerca, il rimborso dei finanzia-

menti, e, in caso contrario, l'acquisizione all'IMI dei risultati degli studi e della ricerca.

L'erogazione avviene in base alle direttive del CIPE, a cui in tali casi è prevista la partecipazione di diritto del Ministro senza portafoglio incaricato della ricerca scientifica.

Al fondo — che ha carattere rotativo — è destinata la somma di 100 miliardi da erogare negli anni 1968 e 1969.

Non risultano ancora effettuate erogazioni a carico del fondo.

I fondi di rotazione fin qui considerati danno luogo a gestioni che determinano un movimento notevolissimo di mezzi finanziari, sul quale assai marginali sono, in atto, le possibilità di esercizio del controllo esterno e del sindacato parlamentare.

Altra gestione fuori bilancio, di carattere diverso dalle precedenti, è il Fondo inerente alla liquidazione degli enti soppressi, istituito dall'articolo 15 della legge 4 dicembre 1956, n. 1040, e del quale è parola, oltrechè nelle precedenti relazioni, anche nella presente (9).

Ciò che preme qui porre in evidenza è che l'apposito Ufficio del Ministero del tesoro effettua prelevamenti su detto Fondo, depositandoli su un conto corrente bancario, e dando così luogo ad un movimento contabile per il quale manca ogni autorizzazione nella legge.

## MINISTERO DEI TRASPORTI

*Fondi della Cassa per il Mezzogiorno per la costruzione di aeroporti.* — La gestione è analoga a quelle già considerate per altre Amministrazioni (es. Ministero agricoltura e ANAS), e concerne la costruzione degli aeroporti di S. Eufemia Lamezia e Bari, per la quale la Cassa, nella sua facoltà di avvalersi di organi dello Stato, fornisce i fondi alla Amministrazione competente, che opera poi sotto il controllo della Cassa medesima.

*Amministrazioni varie.*

*Depositi per spese contrattuali.* — Poichè l'articolo 62 del regolamento di contabilità generale pone a carico del privato contraente le spese inerenti ai contratti, fra cui quelle di copia e bollo di registrazione, varie Amministrazioni adottano il sistema previsto dall'articolo 67 delle Istruzioni generali sui servizi del Provveditorato generale dello Stato (decreto ministeriale 24 agosto 1940, n. 2984) facendo anticipare dai privati le somme occorrenti, rispetto alle quali la posizione degli organi gestori assume profili diversi a seconda che si tratti di entrate di natura tributaria, da versare al bilancio, di somme residue, da restituire ai privati, e della vera e propria

(9) Parte III, capitolo XXV, paragrafo 3.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gestione dei fondi impiegati per le operazioni di copiatura degli atti, di rilascio di copie, di fornitura di moduli, eccetera.

In diversi casi le gestioni sono previste da apposite norme di natura regolamentare: articolo 6 del regio decreto 17 marzo 1932, n. 366, per i depositi presso gli organi periferici del Genio militare; articolo 96, lettera *d*), del regio decreto 16 agosto 1926, n. 1628, per i depositi presso gli organi periferici della Direzione generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri del Ministero della difesa; articoli 74 e seguenti del regio decreto 5 settembre 1942, n. 1467, per i depositi presso l'Ispettorato generale dell'Albo na-

zionale dei costruttori e per i contratti dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, degli Uffici e delle Sezioni autonome del Genio civile.

Mancano, invece, consimili previsioni normative per le gestioni esistenti presso la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno, presso la Direzione generale della Cassa depositi e prestiti per i fondi anticipati da soci di cooperative edilizie mutualitarie della Cassa, in relazione alle spese concernenti i contratti di mutuo, rogati in forma pubblica amministrativa (con un movimento di circa 4 milioni nel 1968) e, infine, presso il Magistrato del Po di Parma.

GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, SECONDO LE NOTIZIE FORNITE DALLE RAGIONERIE CENTRALI IN SEDE DI RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DURANTE L'ANNO 1969 E IN BASE ALLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1969

(Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza).

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

1) Comitato Ministri per il Mezzogiorno - Commissione economica di studi per la formazione di un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna.

Legge 15-5-1954 n. 227 e art. 13 Statuto speciale della Regione Sarda.

Lo speciale Comitato che amministra i fondi invia alla Commissione, alla fine di ciascun semestre, il rendiconto finale unitamente alla documentazione giustificativa - Contributo a carico dello Stato di L. 1.269.000.000 a suo tempo stanziato nello stato di previsione del Tesoro (es. fin. 1954-55).

2) Avvocatura dello Stato - Gestione onorari e competenze avvocati e procuratori.

Art. 21 T.U. 30-10-1933 n. 1611 - D.I. 20-2-1948,

E in corso di emanazione nuovo Regolamento (il Tesoro ha chiesto la completa inserzione della gestione in bilancio).

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

1) Presso Rappresentanza del Governo nella Regione Sarda - Servizio prevenzione dell'abigeato in Sardegna.

Ordinamento provvisorio del servizio emanato Alto Comm. per la Sardegna in forza D.L.Lgt. 21-7-1944 n. 21, R.D.L. 16-3-1944 n. 90 e del D.L.Lgt. 28-12-1944 n. 417.

Normazione prevista dal disegno di legge sulla prevenzione e repressione dell'abigeato (Atto Camera n. 3702 IV Legisl.).

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**

a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

Non ne risultano segnalate.

b) *Gestioni non autorizzate*

Non segnalate.



## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DEL TESORO

## a) Gestioni autorizzate da leggi speciali:

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 1) Comitato interministeriale provvidenze agli statali (C.I.P.S.).  | D.L.vo 17-5-1946 n. 388 - L. 3-2-1951 n. 53.  | Servizio relativo a produz. acq. e distribuz. generi abbigl. e bianch. dipend. e pens. Stato - Può essere concesso in gest. a coop. e imprese idonee - Istituito c/c infruttif. presso Tes. Centr. Stato.   |
| 2) Assicurazione e finanz. crediti all'esportazione (garanzia statale concessa a valere su un « plafond » fissato annualmente con la legge di approvazione del bilancio). | L. 22-12-1953 n. 955 - L. 28-2-1967 n. 131 - Convenzione stipulata con il tesoro.   | Gestione affidata all'Istituto naz. delle assicurazioni (I.N.A.) cui soprintende un Comitato di rappres. di Amm.ni, Uffici ed Istituti interessati - Premi riscossi sono tenuti in un c/c infruttif. presso la Tes. Centr. Stato a nome dell'I.N.A. |
| 3) Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche (Comitato di Gestione ed organo interno di riscontro - Resa annuale conto al Ministero).            | D.L.vo 26-1-1948 n. 98 - Provvedimenti C.I.P. n. 941 del 29-8-1961 e 1133 del 2-4-1967.   | In dipendenza passaggio all'E.N.E.L. maggiori imp. elettriche attività rivole solo erogazione integrazioni prezzo a favore piccole impr. non nazionalizzate.  |
| 4) Cassa conguaglio zucchero (idem c.s.).<br>(Le altre « Casse Conguaglio » in precedenza segnalate sono cessate con provvedimento del C.I.P.).                           | D.L.vo 26-1-1948 n. 98 - Istit. con provved. C.I.P. del 22-6-1968 numero 1195.  | Per l'applicazione delle norme comunitarie riguardanti la regolazione della produzione e del prezzo di vendita dello zucchero nazionale ed estero.  |
| 5) Gestione « Gran Bretagna » (acquisto sterline).  | Accordo italo-inglese del 7-4-1947 (G.U. n. 114 del 18-5-1948) - D.L. 6-3-1948, n. 466.   | In base a tale accordo il Tesoro doveva provvedere all'acquisto di Lgs. 6.000.000 - dall'U.I.C.   |
| 6) Beni italiani in Turchia.  | Trattato di pace (art. 79) e Accordo con il Governo Francese conseguenti alla confisca dei beni italiani in Tunisia oggetto di indennizzo ai sensi del D.L. 6-4-1948, n. 521. | C/c infruttifero presso la Tesoreria centrale.<br>C/c intestato all'Ambasciata italiana in Turchia.   |
| 7) Accordo italo-jugoslavo « Conto speciale T ».  | Accordo del 18-12-1956 reso esecutivo con D.P.R. n. 210 11-3-1955   | Gestione tenuta dalla Direz. Gen. Tesoro « I.R.F.E. ».  |
| 8) Credito per l'acquisto di attrezzature ind.li ed agricole.   | L. 3-12-1948, n. 1425.  | Assunzione ed utilizzo di un prestito E.R.P.  |
| 9) Fondo incremento edilizio (mutui per edilizia privata).  | L. 10-8-1950, n. 715.   | Provenienza fondi bilancio Stato e rientri mutui.   |
| 10) Fondo di rotazione sviluppo meccanizzazione agricola.   | L. 25-7-52 n. 949 e art. 12 L. 27-10-66 n. 910.   | Stanz. carico bilancio dello Stato.   |
| 11) Fondo di rotazione per finanziamenti ind.li nel Mezzogiorno.  | L. 12-2-1955 n. 38 e successive modifiche.  | Idem.   |

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

12) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio.	L. 27-12-56 n. 1457 mod. L. 28-3-68 n. 479.	Idem.
13) Fondo di rotazione per finanziamenti industriali nel Mezzogiorno.	L. 1-2-1965 n. 60.	Idem.
14) Fondo di rotazione mutui per la zootecnia.	L. 8-8-57 n. 777 l'art. 13 L. 27-10-66 n. 910.	Idem.
15) Fondo di rotazione per acquisto di fondi rustici.	L. 26-5-1965 n. 590.	Idem.
16) Fondo di rotazione concessione mutui per il miglioramento agrario nel Mezzogiorno.	L. 27-10-1951 n. 1208 l'art. 16 L. 27-10-1966 n. 910.	Idem.
17) Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel Territorio di Trieste e nella provincia di Gorizia.	L. 18-10-55 n. 908.	Stanziamenti di bilancio e rientri prestiti ex G.M.A.
18) Fondo di rotazione per la produttività.	L. 31-7-54 n. 626.	A carico bilancio dello Stato.
19) Fondo di rotazione esuli giuliani.	L. 31-3-1955. n. 240.	Idem.

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

1) Liquidazione Società.	—	Liquidazione della Società « Sofines » di cui il Tesoro italiano era unico azionista.
2) Partecipazione del Tesoro italiano in Spagna.	—	I fondi della gestione derivano dalla intrasferibilità dei salari già dovuti ai legionari italiani che parteciparono alla guerra civile spagnola.
3) Piroscavo « Fortunatella » (venduto all'Argentina).	—	Amministrazione della somma ricavata dalla vendita dell'indicato piroscafo all'Argentina.

**MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

1) Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e di produttività (proveniente dal soppresso C.I.R.).	L. 31-7-1954 n. 626 e L. 13-5-1961 n. 427.	Controllo esercitato con approvazione dei rendiconti da parte dell'apposito Comitato dei Sottosegretari presieduto dal Ministro per il Bilancio c/c n. 227 presso Tesoreria Centrale (alimentato contributo Stato e quota inter. pertinenza Fondo increm. produtt. per i mutui).
---	--	--

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Gestioni non autorizzate:*

1) Fondi destinati alla attuazione di progetti di assistenza tecnica (nel quadro di utilizzo degli aiuti forniti dagli U.S.A. nel dopoguerra.

La destinazione dei Fondi è stata di volta in volta concordata con la locale Ambasciata U.S.A. Di ciascuno progetto presentato rendiconto alla D.G.T. (IRFE) ed alla R.G.S. (IGAE). Disponibilità depositata nel c/c n. 227 di cui sopra.

## MINISTERO DELL'INTERNO

a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

1) Contributi dell'Istituto Centrale di Statistica per rilevazione di dati effettuata per conto dell'Istituto stesso dagli Uffici di Prefettura.

R.D.L. 27-5-1929 n. 1285 (conv. L. 21-12-1929 n. 2238) - Regol. D.C.G. 15-1-1930.

2) Fondo diritti di segreteria

Art. 1 L. 27-6-1942 n. 851 sub. 206 e sub 207.

3) Tasse concorsi Segretari Comunali.

Art. 6 R.D. 21-3-1929 n. 371 modif. D.L. 21-4-1948 n. 578 art. 2.

Per sedi di Comuni di grado superiore al 5°.

4) Tasse esami Segretari Comunali.

Idem c.s.

Per gradi iniziali (7° e 8°).

5) Tasse esami conseguimento patente abilit. Segr. Com.

R.D. 14-11-1929 n. 1990 (art. 73) modif. R.D. 21-4-1948 n. 578 (art. 3).

6) Fondo occorrente per il pagamento del canone dovuto al Min. Trasporti FF.SS. per agevolaz. ferr. Segret. Com.

Art. 1 sub. 219 L. 27-6-1942 n. 851 - Convenz. stipul. d'intesa col Tesoro.

Canone annuo ripartito con provv. Min. Int. in quote fisse da corrisp. dai Comuni e Province - Costit. Contabilità speciale tenuta dalla Prefettura di Roma che cura erogaz. canone al Min. Trasporti.

7) Gest. documenti ferr. Segr. com.

Idem c.s.

Contabilità analoga a quella dei docum. ferroviari per i dipendenti statali.

8) Fondo assistenza e prev.za e premi per il personale della P.S.

D.P.R. 10-7-52, n. 1111.

9) Proventi dei Servizi a pag.to dei dipendenti della P.S.

Art. 171 reg.to Corpo Guardie P.S.

b) *non autorizzate per legge:*

1) Contabilità speciale Fondi destinati al recupero e restauro patrimonio archivistico danneggiato dalle alluvioni dell'autunno 1966 (intest. Soprintendenza arch. Toscana, ecc.).

D.C.P.M. 17-12-1966 (G.U. n. 821 del 22-12-1966).

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) Gest. proventi Casinò di Campione e San Remo.

La Rag. centr. presso Min Int. non è in possesso di alcuna notizia precisa in merito.

## MINISTERO DELLE FINANZE

1) Indennità corrisposte dai privati operatori per servizi straordinari resi su richiesta e nell'interesse dei privati operatori stessi, ripartite tra il personale delle Dogane.

Regol. R.D. 13-2-1896 n. 65 - L. doganale 25-9-1940 n. 1424 - art. 8 - D.L. 20-2-1968 n. 59 art. 28.

Somme ripartite al personale previo prelevamento a favore Fondo previd. pers. Dogane e Fondo assistenza finanziari nonchè spese di Amm.ne e incentivazione servizi.

2) Idem c.s. personale Imposte di fabbricazione.

D.L.C.P.S. 3-9-1947 n. 1035 art. 4 - D.L.vo 3-5-1948 n. 842 art. 2 - L. 24-12-1949 n. 940 art. 5 (conv. L. 13-12-1964 n. 1349) - D.L. 9-11-1966 n. 912 (conv. L. 23-12-1966 n. 1143 - art. 41.

Previa detrazione diarie spettanti pers.; le indenn. sono ripartite: 54% pers. addetto serv.; 6% pers. addetto serv.; 40% Fondo previd. pers. imp. fabb. e Lab. Chimico Dogane.

3) Multe, ammende e pene pecuniarie per infrazione alla legge doganale e somme ricavate dalla vendita delle cose confiscate.

L. doganale 25.9.1940 n. 1424 art. 144 modif. L. 11.3.1953 n. 201.

Metà del ricavato, dedotte le spese, viene devoluta all'Erario.

4) Emolumenti ai Conservatori dei registri immobiliari e dipendente personale di collaborazione.

D.L. 31-7-1954 n. 534 (conv. L. 26-9-1954 n. 870) e L. 14-7-1957 n. 580.

Rendiconto annuale presentato al Parlamento in allegato al conto del Ministero delle Finanze.

5) Gestione demaniale beni di proprietà privata ex Sovrani (avocati dallo Stato).

XIII norma transit. Costituzione.

Le somme provenienti dalla gest. sono versate su c/c presso Banca popolare di Novara. Definitiva destinaz. beni subord. conclus. vertenza tra eredi V. E. III e Stato italiano.

6) Gest. f.b. « Lotterie nazionali » (contabilità speciale).

Reg. D.P.L. 20-11-1948 n. 1677 e succ. modific. - L. 4-8-1955 n. 722.

Il ricavato vend. biglietti, a distinti c/c post. sui quali disp. pagam. premi. Residua somma vers. contab. spec. presso Tes. prov. Stato di Roma, su cui si pagano tutte spese gestione, quote enti benef. e Fondo riserva Lotterie nazionali.

b) Gestioni non autorizzate per legge:

1) Proventi pubblicità scatole fiammiferi.

Desunta dalla Relazione della Corte dei conti al rend. gen. dello Stato - Non risulta alla Ragioneria Centrale presso Ministero Finanze.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

## a) Gestioni autorizzate da leggi speciali:

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <p>1) Fondo autonomo borse di pratica commerciale all'estero (Capitale fruttifero di lire 10 milioni depositato presso la Cassa DD.PP.).</p>                                   | <p>L. 24-7-1942, n. 1023 Modif. L. 28-7-1955 n. 595 e L. 14-2-1963 n. 280.<br/>Reg. D.P.R. 28-7-1967 n. 1291.</p> | <p>Controllo sulla gestione finanziaria eserc. da un Collegio di revisori (1 Mag. Corte conti, 2 funz. R.G.S. e 2 funz. Ministero Ind., Comm. e Artig.) Tra le entrate: contributo statale pari all'apposito capitolo dello stato previsione Min. Comm. Est. (L. 25 milioni per eserc. 1968).</p> |
| <p>2) Assicurazione e finanziamento dei crediti alla esportazione di merci e di servizi, alla esecuzione di lavori all'estero, all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo.</p> | <p>L. 5-7-1961, n. 635 e successive modificazioni.</p>  | <p>Alla gestione provvede apposito Comitato composto da rappresentanti di vari Ministeri. (Affidata all'I.N.A. per conto dello Stato) La Ragioneria Centrale non esercita alcuna vigilanza o controllo.</p>   |

## b) Gestioni non autorizzate per legge:

Non risultano.

## MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

## a) Gestioni autorizzate da leggi speciali:

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <p>1) Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina.</p>  | <p>Art. 9 del D.L.vo 15-3-1948 n. 121 e success. modif. Ordin. approv. D.M. 22-9-1948 (G.U. n. 269 del 18-11-1948).</p> | <p>Al riscontro della gestione provvede un Collegio sindacale di tre membri, di cui due in rappresentanza delle Amm.ni interessate ed il terzo in rappresentanza della Corte dei Conti. Il Parlamento viene informato dell'andamento della gestione attraverso la relazione della Corte dei Conti. L'apporto dello Stato è stanziato regolarmente nel bilancio dello Stato.</p> |
| <p>2) Fondo di rotazione piano decennale sviluppo agricoltura.</p>  | <p>L. 25-7-1952 n. 949 Reg. D.P.R. 17-10-1952 n. 1317.</p>  | <p>La Ragioneria centrale presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste si è dichiarata non in grado di fornire precisazioni sulla gestione, in quanto gli atti della gestione stessa non sono sottoposti al controllo od al visto della medesima.</p>   |
| <p>3) Contributi dell'Istituto Centrale di Statistica per rilevazioni di dati effettuate per conto dell'Istituto medesimo dagli Ispett. prov. e comp. dell'Agricoltura.</p> | <p>R.D.L. 27-5-1929, n. 1285 (Conv. L. 21.12-1929 n. 2238) Regol. D.C.G. 15-1-1930.</p>                                 | <p>Idem c.s.</p>  |

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4) Ispettorati forestali - Gestioni cantieri-scuola finanziati dal fondo addestramento lavoratori.	L. 29-4-1949 n. 264 art. 60.	Idem.
5) Ispettorati forestali-Miglioramento patrimonio rustico dei Comuni.	Artt. 130-134 R.D. 30-12-1923 n. 3267.	Idem c.s.
6) Contributi volontari di Province, Comuni ed altri enti vari o privati a favore Ispettorati provinciali agrari per particolari iniziative agrarie.	Artt. 17 e 18 del R.D.L. 20-2-1939 n. 336 (Conv. L. 2-6-1939 n. 759) e L. 21-10-1940 n. 1570.	Idem.
7) Compensi per lavori eseguiti per conto Cassa Mezzogiorno.	L. 10-8-1950 n. 646 - Convenzione tra Ministero e Cassa Mezzogiorno.	Idem.
8) Lotta contro le cavallette. Certificati fitosanitari.	L. 18-6-1931 n. 987 (n. di pubbl. 1292).	Idem.
9) Depositi per cauzioni, collaudi, ecc.	R.D.L. 13-2-1933 n. 216 - D.L.P. 1-7-1946 n. 31.	Idem.
10) Gestione Osservatori avicoli.	R.D. 5-2-1940 n. 506 ed art. 18-L. 20-2-1939 n. 336.	Istituti presso Ispettorato provinciale agric. Ist. zootec. ecc. - Entrate costituite dai proventi gestione e contrib. carico bilancio Min. Agr. e For. nonchè erogazioni volont. Province, Comuni, ecc.
11) Fondo speciale ex SEPRAL.	Art. 2 D.L.Lgt. 2 agosto 1945, n. 477 - Reg. 23-2-1946.	Presentaz. annuale bilancio e conto cons. al Min. per approv. Disponibilità accreditata ad apposito c/c infruttifero presso la Tesor. centrale.
12) Fondo previdenza personale ex SEPRAL.	Art. 14 L. 6-3-1958 n. 199.	Idem c.s.
13) Fondo previdenza personale ex U.CE.F.A.P.	Art. 14 L. 6-3-1958 n. 199.	Idem c.s. e parte in B.T.O. depositati, in custodia, presso la B.N.L.
b) Gestioni non autorizzate da leggi speciali:		
1) Corsi addestramento professionale lavoratori agricoli.	—	Non sono state potute fornire indicazioni sulla gestione da parte della competente Ragioneria Centrale.
2) Aziende agricole e zootecniche.	—	Idem c.s.
3) Pubblicazioni periodiche di bollettini tecnici di propaganda.	—	Idem.
4) Poderi dimostrativi (Schinjn di Vibo Valentia - Chiancalata e Melfi).	—	Idem.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 5) Fondazioni. —
- 6) A.I.M.A. - Depositi cauzionali (per partecipazione alle gare indette dall'Azienda). — Alla gestione è preposto il Consegretario-cassiere.

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

## a) Gestioni autorizzate da leggi speciali:

- 1) Diritti spettanti alle Cancellerie ed alle Segreterie giudiziarie. R.D. 23-12-1965 n. 2701 e succ. modif. L. 16-7-1962 n. 922 - L. 20-12-1962 n. 1719. Versam. per il 55% all'Erario (Capo XI - cap. 2101 - stato prev. entrata) - Resa di conti giudiziari da parte Uffici giudiziari - Rendiconto gest. allegato al Conto cons. Min. Grazia e Giustizia.
- 2) Aggio al personale degli Archivi notarili. L. 22-11-1954 n. 1158 (artt. 17 e 42). L'importo è ripartito semestralmente tra il pers. in serv. Amm. Arch. notarili.
- 3) Fondo detenuti (negli stabilimenti penali e centri rieducazione minorenni). Reg. gen. carc. R.D. 16-5-1920 n. 1908 - Regol. Ist. prev. e pena R.D. 18-6-1931 n. 787 - Regol. case rieducaz. minor. R.D. 4-4-1939 n. 721. Resa di conto giudiziale per fondo capitale. Conto speciale allegato al Conto patrim. del Min. Gr. e Giustizia.
- 4) Cassa nazionale del Notaio. R.D.L. 9-11-1919 n. 2239 modif. R.D.L. 27-5-1923 n. 1324 (conv. L. 7-4-1925 n. 473) - R.D.L. 14-7-1937 n. 1166 (conv. L. 30-12-1937 n. 2358). Controllo sulla liquidaz. e riscoss. conti affidato ad Arch. notarili distretti ai quali i notai trasmett. mensilmente l'importo. La gest. sfugge al riscontro della Ragioneria centrale.

## MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

## a) Gestioni autorizzate da leggi speciali:

- Cassa di soccorso Istituti antichità e belle arti (vendita cartoline, materiale, ecc.). Art. 15 R.D. 31-12-1923 n. 3164 (mai emanato Regolamento). La Ragioneria centrale presso Min. P.I. non dispone di precisi elementi al riguardo.

## b) Gestioni non autorizzate per legge:

- 1) Università degli studi - Diritti di segreteria, urgenza, mora, ecc. — Diritti imposti arbitrariamente. Non si conoscono gli ammontari su scala locale e nazionale.
- 2) Ispettorato per l'educazione Fisica e Sportiva (contributi C.O. N.I., ecc.). — Utilizzo contributi erogati dal C.O.N.I. a favore gruppi sportivi scol. Fondi gestiti dai Provveditorati Studi, che rendono conto al Min. P.I. Dopo l'esame, quest'ultimo inoltra i rendiconti al C.O.N.I.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 1) Verificazione pesi e misure (diritti Ispettori metrici).      | Art. 139 Regol. metrico R.D. 31-1-1909 n. 242.   | Gli Isp. metr. acq. app. marche presso Ist. cred. autorizzati - All'atto verifica appl. marche e riscuot. relativo valore. Sulle marche diritto ad un aggio. Versam. eff. dagli Ist. Cred. all'Erario (cap. 2001 entrate extra-tributarie). |
| 2) Idem c.s. (indennità di sopralluogo a richiesta dell'utente). | Idem c.a.  | L'indenn. viene riscossa ed incamerata dall'Isp. metr. incar. verifica quale rimb. spese per automezzo, benzina, ecc.   |
| 3) Diritti camerati.   | Artt. 52 e 53 del T.U. 20-9-1934 n. 2011 e succ. mod. R.D. 11-7-1941 n. 971 e succ. mod. (D.L.C.P.S. 5-9-1946 n. 222 e L. 10-8-1950 n. 729). | Diritti di segreteria introitati dalle Camere di Commercio mediante marche riscosse dall'Economo e versate al Cassiere delle singole Camere.  |
| 4) Proventi Camere di Commercio (Venezia, Genova e Foggia).      | L. 2-2-1960 n. 40 L. 21-3-1967 n. 153 L. 19-4-1967 n. 306.   | Speciale addizionale su imp. R.M. cat. B.   |

b) *non autorizzate per legge:*

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 1) Servizio Chimico - Contributi C.N.R. ed E.N.I. (*). |  | Il Min. Tesoro - Rag. centr. presso Min. Ind. Comm. Artig., con nota n. 2069 del 13-3-1968, ha invitato il Servizio ad eliminare la gestione e ad inviare intanto dettagliato rendiconto. |
|--|--|---|

(\*) N.B. - Gestione cessata — Saldo versato alla Tesoreria di Stato (Capo X, capitolo 2368) — Vedi lettera Ministero industria, commercio e artigianato del 6-6-1970, n. 513161.

**MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1) Ufficio centrale Dopolavoro postelegrafonici. | R.D. 9-7-1926 n. 1271 (conv. L. 16-6-1927 n. 1081) e succ. modific. Artt. 36 e 41 L. 12-3-1968 n. 325 (Organizzazione Amm.ne P.T.). | Fondo aliment. da contr. fisso Aziende dipendenti Min. P.T., contrib. variab., stesse Aziende e Istituti postelegr. nonchè proventi tesseramento, ecc. - Resoconto morale e finanz. approv. Commiss. esec. ed alleg. a relaz. annuale Azienda P.T. (con l'eserc. finanz. 1969 le entrate e le spese vengono imputate ad appositi capitoli dello stato di prev. del Ministero; e la gestione fuori bilancio risulta eliminata). |
|--|---|--|



## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

Non sussistono più (la « Rivista Poste e Telecomunicazioni » è gestita dalla Fondazione « Bordoni »).

**MINISTERO DELLA SANITA'**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

1) Gestione antibiotici, ecc. L. 25-12-1957, n. 1294.

Acquisto all'estero per conto dello Stato di materie prime, prodotti alimentari ed altri prodotti essenziali. Il Min. Sanità intratt. c/c presso B.N.L. su cui versa somme vend. antibiotici e prodotti Interim Aid - Richiesta al Tesoro istitut. c/c infruttifero presso Tesoreria Centr. - in corso perfezionamento (alla Corte dei Conti) i modelli dei rendiconti da redigere e presentare. Istituito c/c infruttifero n. 372 presso la Tesoreria Centr. ai sensi della L. 6-8-66 n. 629.

**MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

1) Fondo per l'incremento edilizio. L. 10-8-1950 n. 715 modif. L. 26-7-1956, n. 824.

Funzioni normative e di controllo svolte da un apposito Comitato cui sono interessate varie Amm. - Fondi iscritti originariamente stato prev. Tesoro versati e prelevati su c/c Tes. Cent.

2) Spese per il funzionamento della Commissione revisione dei prezzi.

Spese anticipate dai ricorrenti mediante vers. apposito c/c post. (importi determ. da presid. Comm. in rapp. entità compensi rich. - Erogazioni disp. con assegni vistati dal Dirett. Rag. cent.

3) Costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti. L. 30-12-1960 n. 1676.

L'apposito Comitato di attuazione riepiloga le contabilità dei vari Enti gestori già raccolte dalla B.N.L. e, compilato il rendiconto, lo riassegna al Min. LL.PP. per il debito controllo. - Fondi costituiti dal valore netto di mutui che il Min. LL.PP. è autorizzato a contrarre in ordine ad un programma decennale fino a 200 miliardi presso il CC.OO.PP. ed affidato alla B.N.L.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 4) ANAS - Percentuale sulle somme pagate dalla Cassa per il Mezzogiorno per la esecuzione di opere stradali per conto della Cassa stessa. L. 10-8-1950 n. 646 e convenzione del 16-6-1951 tra l'ANAS e detta Cassa. L'ANAS emette speciali titoli di pagam. e rimette periodicamente alla Cassa i titoli stessi con i documenti giustific. - La Cassa intrattiene presso la filiale di Roma del M.P. Siena un c/c libero di corrispondenza.
- b) *non autorizzate da leggi:*
- 1) Uffici del Genio Civile - gest. depositi ditte, enti e privati (contabilità speciale). D. Reale 5-9-1942 n. 1467 (artt. 55 e segg.). Non si conoscono dati di indagine.
- 2) Diritto di copia - Depositi provvisori per spese contrattuali, ecc. D. Reale 5-9-1942 n. 1467 (artt. 55 e segg.). Idem c.s.
- 3) Comitato edilizia popolare. D.P. 15-1-1954. Comitato funz. consult. e tecn. organizz. e coord. edilizia popol. - Attinge tra l'altro entrate da contribuz. dei vari Enti interess.
- 4) ANAS - Gestione per conto della Regione Siciliana. Trattasi di gestione determinata dalla necessità di interventi per la realizzazione di talune opere di competenza della Regione. Risulta sottoposta al controllo della Corte dei Conti presso la Regione stessa.

## MINISTERO DELLA DIFESA

- a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*
- 1) Stabilimenti balneo-termali. Art. 722 R.D. 10-2-1927 n. 443 - Art. 118 e 119 Reg. Serv. San. R.D. 17 nov. 1932. Mancano norme per controllo misura rette ed accertamento integrale acquisizione proventi - Entrate sotto forma di rette personale in cura, introitate e successivamente versate in Tesoreria per riassegnazione bilancio Stato.
- 2) Lavoro retribuito per conto altre Amministrazioni pubbliche, nonchè per privati committenti. D.P.R. 18 nov. 1965 n. 1481 (Regol. in corso di predisposizione). Idem c.s.
- 3) Cooperative di consumo, spacci militari e aziende agricole. Art. 74 R.D. 10-2-1927 n. 442 - Art. 12 D.P.R. 28-6-1955 n. 1106. Il citato art. 74 prevede che gli enti dell'Esercito, con le disponibilità del fondo scorta, possono concedere prestiti per spese di primo impianto il cui rimborso è effettuato a rate mensili.
- 4) Compensi per visite fiscali effettuate dagli Ufficiali medici delle FF.AA. L. 1-3-1965 n. 122 - D.M. 13 ottobre 1965. Riscoss. e ripartiz. tra Uff. medici dei compensi che privati ed Amm. versano in corrisp. visite fisc. eff. dagli stessi sanitari.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 1) Posti di soggiorno.                              | D.M. 30-6-1966 (G.U. n. 220 del 1966). | Mezzi finanziari tratti dalle rette dei benef. e dall'uso di mezzi dell'Amministrazione militare. |
| 2) Sale cinematografiche presso vari Enti militari. |  | I materiali sono acquistati in parte con i fondi di bilancio, in parte con gli utili di gestione. |

N.B. - Risulta che l'Ufficio centrale per gli Studi giuridici e la legislazione del Ministero della difesa ha predisposto uno schema di d.d.l. concernente la istituzione del « Fondo di assistenza per i dipendenti del Ministero della Difesa », intesa alla regolamentazione delle gestioni fuori bilancio comunque esistenti presso lo stesso Ministero.

**MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 1) Ufficio autonomo collocamento e Ufficio movimento ufficiali. | R.D. 24-5-1925 n. 1031 (conv. L. 18-3-1926, n. 562).<br>L. 16-12-1928 n. 3042. | Uffici creati e mantenuti da associazioni di armatori e di gente di mare per il collocamento gratuito (autorizzati dal Ministero della M.M. con vigilanza Coll. Revisori). Quote a carico degli armatori per funzionamento uffici. |
| 2) Fondo assistenza sociale lavoratori portuali.                | L. 22-3-1967, n. 161.  | E' previsto organo interno di riscontro (collegio dei revisori dei conti). Vi affluiscono le addiz. perc. sulle tariffe compensi delle prestazioni lavor. port. già versate a vari Fondi dalle Compagnie e dai Gruppi portuali.    |

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

Non più segnalate.

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1) Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.       | L. 29-4-1949 n. 264 e succ. modif. (L. 24-4-1950 n. 2159 L. 4-5-1951 n. 456 L. 2-2-1952 n. 54.    | Lo Stato concede un contributo annuo sullo stato previsione Min. L.P.S. - Gest. controllata dal collegio dei revisori presieduto da un magistrato della Corte dei Conti. |
| 2) Fondo di previdenza per i dipendenti dagli Uffici del Lavoro. | L. 6-2-1951 n. 127 D.P.R. 19-3-1955 n. 520 - L. 27-12-1966 n. 1336 - D.L.C.P.S. 29-7-1947 n. 804. | Gestito da appos. Comm. - Controllo di un Collegio di revisori nominato dal Min. L.P.S.  |
| 3) Gestione Istituti di patronato ed assistenza sociale.         | D.L.C.P.S. 29-7-1947 n. 804.  | C/c presso Tes. Centr. intestato al Min. D.P.S. alimentato aliquota gettito contr. incass. dagli enti prev. ed assist.   |

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- |   |  |  |
|---|--|--|
| 4) Fondo speciale infortuni (assicur. obblig. industrie pericolose).                                    | L. 17-3-1898 n. 80 e succ. modif. da ultimo R.D. 25-1-1937 n. 200.   | Gestito dalla Cassa DD. PP. ed alimentato contravvenz. materia infortuni.  |
| 5) Contributi per la Cooperazione (versamenti delle Cooperative per ispezioni ordinarie del Ministero). | D.L.C.P.S. 14-2-1947 n. 1577 - L. 8-5-1949 n. 302 - D.M. 15-12-1952 (G.U. del 27-12-1952) che fissa misura contr e relat. modalità secondo facoltà di legge. | Accreditati c/c B.N.L. - Nominato un Collegio di revisori con rappres. della Corte dei conti e del Tesoro - Con nota n. 101869 dell'8-6-68 il Min. Tesoro ha invitato il Min. L.P.S. a inserire la gest. completamente nel bilancio dello Stato. |

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

- |   |                           |   |
|---|---------------------------|---|
| 1) Gestioni contributi dei farmacisti a favore di enti assistenziali. | A.C.I.S. 8 febbraio 1947. | Alimentate dai contributi versati dalle farmacie. Consiste in un ufficio contabile (presied. da un funz. del Min.) che regola i rapp. tra farmacisti ed enti. |
|---|---------------------------|---|

**MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

Non segnalate.

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

- |   |  |  |
|---|--|--|
| Costruzione aeroporti di S. Eufemia e Bari. | Deliberazione Cassa Mezzogiorno n. 1836 del 14-7-1967. | Gestione affidata al Ministero dalla Cassa per il Mezzogiorno - Istituita presso Sez. Tesoreria prov. Stato di Roma appos. contabilità speciale autorizz. dal Min. Tesoro - D.G.T. |
|---|--|--|

**MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO**a) *Gestioni autorizzate da leggi speciali:*

- |   |                         |   |
|---|-------------------------|---|
| 1) Fondo di rotazione per mutui venticinquennali e decennali (Cessata per effetto della legge 15-2-1962 n. 68 e versamento all'Erario - capp. 3631 e 4801). | Legge 4-8-1955, n. 691. | Era istituito per la concessione di mutui per la costruzione ed ampliamento di immobili adibiti ad uso alberghiero. |
|---|-------------------------|---|

b) *Gestioni non autorizzate per legge:*

Non ne sono state segnalate.

## **DISEGNO DI LEGGE**

**DISEGNO DI LEGGE (n. 13)**D'INIZIATIVA DEI SENATORI VALORI ED ALTRI  
—**Eliminazione delle gestioni fuori bilancio**  
—**Art. 1.**

Le somme che, al di fuori dalla gestione del bilancio, siano percepite sotto qualsiasi denominazione od a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti ed indiretti, ovvero per conto o nell'interesse di terzi, comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali o a gestioni particolari, devono essere versate in Tesoreria con imputazione ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata.

Per le Amministrazioni statali ad ordinamento autonomo tali somme debbono essere versate in Tesoreria o nelle Casse delle Amministrazioni stesse con imputazione ad appositi capitoli di entrata dei rispettivi bilanci.

**DISEGNO DI LEGGE (n. 70)**D'INIZIATIVA DEI SENATORI NENCIONI ED ALTRI  
—**Eliminazione delle gestioni fuori bilancio**  
—**Art. 1.**

Le somme che, al di fuori della normale gestione del bilancio dello Stato, sono percepite, a qualsiasi titolo, dall'Amministrazione dello Stato per compiti e funzioni amministrativi ovvero per finalità o gestioni particolari o speciali anche per conto o nell'interesse di terzi, devono essere imputate ad appositi capitoli sullo stato di previsione dell'entrata.

**Art. 2.**

Per le Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo tali somme debbono essere imputate ad appositi capitoli di entrata dei rispettivi bilanci.

**DISEGNO DI LEGGE (n. 131)**

TESTO DEL GOVERNO

**Gestioni fuori bilancio nell'ambito  
delle Amministrazioni dello Stato****TITOLO I.****GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AM-  
BITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO  
STATO NON AUTORIZZATE DA LEGGI  
SPECIALI****Art. 1.**

Tutte le somme — comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali od a particolari gestioni — che indipendentemente o separatamente dalla gestione del bilancio dello Stato siano percepite sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, nonchè dai dipendenti delle Amministrazioni stesse nell'espletamento del servizio o comunque in relazione al servizio anche se al di fuori del normale orario di ufficio — qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio — devono essere versate in tesoreria nel termine inderogabile di dieci giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente.

Per le Amministrazioni ed aziende statali con ordinamento autonomo e i loro dipendenti, i versamenti delle somme indicate al comma precedente debbono essere eseguiti in tesoreria con le modalità ed entro i termini predetti.

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Gestioni fuori bilancio nell'ambito  
delle Amministrazioni dello Stato****TITOLO I.****GESTIONE FUORI BILANCIO NELL'AM-  
BITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO  
STATO NON AUTORIZZATE DA LEGGI  
SPECIALI****Art. 1.**

Tutte le somme — comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali od a particolari gestioni — che indipendentemente o separatamente dalla gestione del bilancio dello Stato siano percepite sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, nonchè dai dipendenti delle Amministrazioni stesse nell'espletamento del servizio o comunque in relazione al servizio anche se al di fuori del normale orario di ufficio — qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio — devono essere versate in tesoreria nel termine inderogabile di trenta giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente, qualora la natura delle entrate non ne consenta l'attribuzione a capitoli già esistenti.

Per le Amministrazioni ed aziende statali con ordinamento autonomo e i loro dipendenti, i versamenti delle somme indicate al comma precedente debbono essere eseguiti in tesoreria con le modalità ed entro i termini predetti.

(Segue: *Disegno di legge n. 13*)

**Art. 2.**

I funzionari, gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che a qualsivoglia titolo introitino le somme di cui all'articolo precedente debbono effettuare l'immediato versamento secondo le modalità previste nell'articolo medesimo.

**Art. 3.**

In corrispondenza e nei limiti delle somme di cui al precedente articolo 1 potranno disporsi specifiche assegnazioni di fondi negli stati di previsione dei Ministeri o delle Aziende autonome, per le finalità in ordine alle quali è intesa la percezione delle somme medesime.

**Art. 6.**

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le somme disponibili per i titoli di cui al precedente articolo 1, conseguite anteriormente alla data medesima, saranno versate con le modalità di cui all'articolo 1.

In caso di inadempimento saranno applicate le disposizioni di cui agli articoli 3 e 5 della presente legge.

(Segue: *Disegno di legge n. 70*)

**Art. 6.**

Entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in esecuzione delle norme di cui agli articoli 1 e 2, tutte le somme introitate, con gestioni fuori bilancio, dovranno essere versate in Tesoreria con imputazione ad appositi capitoli dello stato di previsione delle entrate dello Stato e rispettivamente ad appositi capitoli di entrata dei bilanci dell'Amministrazione statale, ad ordinamento autonomo.

In caso di inadempimento si procederà in esecuzione delle norme contenute nell'articolo 5.



(Segue: *Disegno di legge n. 131*)

**Art. 2.**

Le norme di cui all'articolo 1 si applicano agli agenti contabili dello Stato ed in genere a tutti coloro che a qualsiasi titolo introitino le somme indicate nell'articolo stesso.

**Art. 3.**

Le entrate di cui al precedente articolo 1 per le quali non intervengano apposite disposizioni legislative entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, non potranno essere ulteriormente acquisite nè potranno essere utilizzate per erogazioni di qualsiasi natura.

**Art. 4.**

In corrispondenza e nei limiti del versamento di cui al precedente articolo 1 saranno disposte, con decreto del Ministro del tesoro, apposite assegnazioni di fondi negli stati di previsione della spesa dei Ministeri o delle Amministrazioni ed Aziende autonome interessate, per la parte necessaria al perseguimento delle finalità alle quali è diretta la percezione delle relative somme.

**Art. 5.**

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le somme disponibili per i titoli di cui al precedente articolo 1, conseguite anteriormente alla data medesima, saranno versate con le modalità indicate nello stesso articolo 1.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**Art. 2.**

Le norme di cui all'articolo 1 si applicano agli agenti contabili dello Stato ed in genere a tutti coloro che a qualsiasi titolo introitino le somme indicate nell'articolo stesso.

**Art. 3.**

Le entrate di cui al precedente articolo 1 per le quali non intervengano apposite disposizioni legislative entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, non potranno essere ulteriormente acquisite nè potranno essere utilizzate per erogazioni di qualsiasi natura.

**Art. 4.**

In corrispondenza e nei limiti del versamento di cui al precedente articolo 1 saranno disposte, con decreto del Ministro del tesoro, apposite assegnazioni di fondi negli stati di previsione della spesa dei Ministeri o delle Amministrazioni ed Aziende autonome interessate, per la parte necessaria al perseguimento delle finalità alle quali è diretta la percezione delle relative somme.

**Art. 5.**

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le somme disponibili per i titoli di cui al precedente articolo 1, conseguite anteriormente alla data medesima, saranno versate con le modalità indicate nello stesso articolo 1.

(Segue: *Disegno di legge n. 13*)

Art. 4.

I funzionari e gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che essendo obbligati omettano di effettuare il versamento previsto dall'articolo 2 sono responsabili per il danno che deriva allo Stato dalla mancata percezione delle entrate; ove, tuttavia, le somme non versate, secondo le modalità e i tempi previsti dallo stesso articolo 2, siano recuperate o siano state spese per fini legittimi, i responsabili del mancato versamento sono tenuti in solido al pagamento a favore dello Stato degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, calcolati per l'intero periodo per il quale le somme stesse restarono sottratte alla disponibilità della Tesoreria o della Cassa dell'Amministrazione autonoma, ovvero calcolati per il periodo di tempo intercorso dal momento della percezione a quello della spesa.

Art. 5.

I direttori generali, i capi di servizio e i direttori di ragioneria, compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza delle infrazioni contemplate negli articoli precedenti, debbono farne immediata denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, dandone contemporanea notizia al Ministro del tesoro.

Coloro che non adempiono all'obbligo della denuncia di cui al comma precedente incorrono nelle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni e rispondono, in solido con gli stessi, del pagamento degli interessi dovuti ai sensi dell'articolo precedente.

Il medesimo obbligo di denuncia incombe ai competenti Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano notizia delle infrazioni di cui sopra.

(Segue: *Disegno di legge n. 70*)

Art. 5.

Chiunque si rende responsabile di violazione delle norme di cui alla presente legge, incorrerà nel procedimento di accertamento delle responsabilità e di risarcimento dei danni, previsto dagli articoli 81, 82, 83, 84, 85 e 86 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, salvo, in ogni caso, l'accertamento dell'eventuale responsabilità di carattere penale.

Art. 4.

I direttori generali, i capi di servizi e direttori di ragioneria, compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato, i quali vengano a conoscenza di violazioni delle norme di cui alla presente legge, sono tenuti a fare immediata denuncia alla Procura generale della Corte dei conti, dandone notizia al Ministero del tesoro.

(Segue: *Disegno di legge n. 131*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 6.

I funzionari e gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che essendo obbligati omettano di effettuare il versamento previsto dall'articolo 1 sono responsabili per il danno che deriva allo Stato dalla mancata percezione delle entrate; ove, tuttavia, le somme non versate, secondo le modalità e i tempi previsti dallo stesso articolo 1, siano recuperate o siano state spese per fini legittimi, i responsabili del mancato versamento sono tenuti in solido al pagamento a favore dello Stato degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, calcolati per l'intero periodo per il quale le somme stesse restarono sottratte alla disponibilità della Tesoreria, ovvero calcolati per il periodo di tempo intercorso dal momento della percezione a quello della spesa.

Art. 7.

I direttori generali, i capi di servizio e i direttori di ragioneria, compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza delle infrazioni contemplate negli articoli precedenti, debbono farne immediata denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, dandone contemporanea notizia al Ministro del tesoro.

Coloro che non adempiono all'obbligo della denuncia di cui al comma precedente incorrono nelle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni e rispondono, in solido con gli stessi, del pagamento degli interessi dovuti ai sensi dell'articolo precedente.

Il medesimo obbligo di denuncia, con le sanzioni e responsabilità correlative per inadempienza previste al comma precedente, incombe ai Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano conoscenza specifica e diretta delle infrazioni di cui sopra.

---

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

(Segue: *Disegno di legge n. 13*)

(Segue: *Disegno di legge n. 70*)

(Segue: Disegno di legge n. 131)

## TITOLO II.

### GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO AUTORIZZATE DA LEGGI SPECIALI

#### Art. 6.

Tutte le gestioni fuori bilancio comunque denominate ed organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali sono condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione dai commi successivi.

Per le gestioni fuori bilancio di cui al comma precedente il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale è soggetto al controllo della competente Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Per i Comitati, le Commissioni e gli altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo che, in base a particolari disposizioni di legge, gestiscono fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale della gestione è soggetto al controllo di cui al comma precedente.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

#### Art. 8.

L'accertamento delle responsabilità, l'applicazione delle sanzioni e la liquidazione degli interessi, a norma degli articoli precedenti, spettano alla Corte dei conti, su istanza del procuratore generale rappresentante il pubblico ministero presso la Corte stessa. Per il procedimento si osservano, in quanto applicabili, le norme stabilite, per i giudizi di responsabilità, dal regolamento di procedura 18 agosto 1933, n. 1038.

## TITOLO II.

### GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO AUTORIZZATE DA LEGGI SPECIALI

#### Art. 9.

Tutte le gestioni fuori bilancio comunque denominate ed organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali sono condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione dai commi successivi.

Per le gestioni fuori bilancio di cui al comma precedente il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale è soggetto al controllo della competente Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Per i comitati, le commissioni e gli altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, che, in base a particolari disposizioni di legge, gestiscono fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale della gestione è soggetto al controllo di cui al comma precedente.

La Ragioneria centrale e la Corte dei conti hanno facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterranno necessari. I rendiconti

(Segue: *Disegno di legge n. 13*)

(Segue: *Disegno di legge n. 70*)

**Art. 3.**

Sono abrogate tutte le norme, anche speciali, che consentano, in deroga alle norme contenute negli articoli 1 e 2 della presente legge, gestioni fuori bilancio.

(Segue: *Disegno di legge n. 131*)

Per la gestione delle somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicate per conto e nell'interesse di terzi o di altre Amministrazioni anche oltre l'orario normale di ufficio o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio, devono essere presentati rendiconti trimestrali, da assoggettare al controllo di cui al secondo comma.

I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali e comunicati al Parlamento nel termine dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono. Detti rendiconti o bilanci sono riuniti in unico documento a cura della Ragioneria generale dello Stato.

Il Ministero del tesoro ha facoltà di disporre gli accertamenti che ritenga necessari, anche durante il corso della gestione.

### TITOLO III.

#### DISPOSIZIONI GENERALI

##### Art. 7.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio dipendenti dall'applicazione della presente legge.

##### Art. 8.

Tutte le disposizioni legislative e regolamentari, anche speciali, in contrasto o incompatibili con la presente legge sono abrogate.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

annuali saranno allegati al rendiconto generale dello Stato.

Per la gestione delle somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicate per conto e nell'interesse di terzi o di altre Amministrazioni anche oltre l'orario normale di ufficio o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio, devono essere presentati rendiconti trimestrali, da assoggettare al controllo di cui al secondo comma.

I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali e comunicati al Parlamento nel termine dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono. Detti rendiconti o bilanci sono riuniti in unico documento a cura della Ragioneria generale dello Stato.

Il Ministero del tesoro ha facoltà di disporre gli accertamenti che ritenga necessari, anche durante il corso della gestione.

### TITOLO III.

#### DISPOSIZIONI GENERALI

##### Art. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio dipendenti dall'applicazione della presente legge.

##### Art. 11.

Tutte le disposizioni legislative e regolamentari, anche speciali, in contrasto o incompatibili con la presente legge sono abrogate.