

PARTE QUARTA

**GESTIONE DELLA SPESA SOTTO IL PROFILO ECONOMICO**

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

La tardiva presentazione del rendiconto dell'esercizio 1970 non consente di procedere compiutamente all'analisi della spesa sotto il profilo funzionale. Nel rinviare alla prossima relazione l'esposizione dei risultati di tale analisi, vengono di seguito formulate alcune sommarie considerazioni in tema di gestione della spesa sotto il profilo economico, nei limiti consentiti dalla mancata tempestiva conoscenza dei dati.

### 1. - *Organizzazione.*

L'attuazione dell'ordinamento regionale, con il trasferimento e la delegazione di funzioni sin qui esercitate dallo Stato, ha determinato un opportuno rinvio della soluzione dei molteplici problemi connessi ad una nuova struttura organizzativa della pubblica amministrazione.

È stato, infatti, stabilito al 30 giugno 1972 il termine per l'emanazione, da parte del Governo, dei provvedimenti delegati concernenti l'ordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (articoli 1 e 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 775) (215).

Parallelamente alla ristrutturazione dei Ministeri si rende, in particolar modo, necessario che sia disciplinato, con apposita legge, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ragione delle funzioni di coordinamento dell'attività dei diversi dicasteri che, costituzionalmente, le competono (216).

In questa prospettiva, può ancora una volta ribadirsi la utilità che, funzionalmente alla soluzione dei problemi organizzativi, rivestono sia l'introduzione di moderni sistemi di elaborazione elettronica, dei quali è detto più oltre, sia la analisi dei costi dei diversi servizi, ancora estranea alla pratica della maggior parte delle amministrazioni dello Stato.

Invero, l'esatta individuazione dei costi, sia dell'attività amministrativa propriamente detta, sia di quella svolta dalle aziende e amministrazioni statali a carattere industriale, si appalesa, nella moderna organizzazione del lavoro, strumento di preminente rilievo, ai fini della razionalizzazione degli apparati burocratici e produttivi e della semplificazione delle procedure. Ciò soprattutto in funzione del crescente intervento dello Stato nei vari settori economici.

Congiuntamente alla revisione della struttura delle amministrazioni dello Stato è opportuno che si proceda al riesame delle attribuzioni degli enti, in vista della soppressione di quelli ritenuti superflui (217) e della fusione di quelli aventi finalità statutarie analoghe, e nell'intento di rendere più penetrante la funzione governativa di indirizzo e vigilanza sugli enti.

---

(215) Soltanto per il Ministero delle partecipazioni statali si è proceduto, all'inizio dell'anno in corso, al riordinamento dei servizi (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282), in ragione delle particolari funzioni del dicastero non soggette a trasferimento e comunque non interferenti con la competenza delle regioni.

(216) Veggasi in argomento Parte III capitolo I, paragrafo 1.

(217) Nel prospetto che segue sono compendiate i dati relativi alla soppressione degli enti superflui ed alla definizione delle operazioni di liquidazione:

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

2. - *Personale.*

Alla fine del 1970 è stato disposto il riordinamento delle carriere degli impiegati e delle categorie degli operai dello Stato, con decreti del Presidente della Repubblica del 28 dicembre nn. 1077 e 1078; sono tuttora in corso di emanazione i conseguenziali provvedimenti.

Il riordinamento in atto delle carriere rappresenta la fase iniziale della ristrutturazione delle amministrazioni dello Stato che si concluderà con la già ricordata revisione dei servizi centrali e periferici e con la revisione dei ruoli organici degli impiegati ed operai, da effettuarsi, per gran parte delle amministrazioni, entro un biennio dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale (articolo 17 della legge 775 del 1970 (218).

Non essendo, allo stato, consentita una disamina dei vari aspetti di tale complessa operazione, può soltanto ripetersi l'osservazione in passato formulata circa la perdurante inosservanza della disposizione concernente il coordinamento annuale delle assunzioni - in relazione alle effettive esigenze di ciascuna amministrazione (articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249) - che consentirebbe, tra l'altro, se rispettata, di contenere le assunzioni stesse, tanto più adesso che si presenta imminente il riordinamento dei ruoli ed il trapasso di funzioni alle Regioni.

3. - *Trattamento economico.*

a) *Personale in servizio.* - La revisione delle retribuzioni del personale dello Stato, disposta con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079, non è stata preceduta dalla determinazione dell'orario di lavoro - che l'articolo 28 della legge n. 249 del 1968 demandava a legge

	Anno 1965 e prec.	Anno 1966	Anno 1967	Anno 1968	Anno 1969	Anno 1970	Totale
Enti soppressi o incorporati in virtù della legge n. 1904 del 1956.....	9	3	3	2	—	—	17
Enti soppressi in virtù di precedenti disposizioni .....	35	1	—	1	1	—	38
Enti le cui operazioni di liquidazione sono chiuse .....	31	1	1	1	2	1	37

(218) All'inizio del 1971 sono stati emanati i provvedimenti concernenti il riordinamento dei ruoli della pubblica istruzione (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 283), della direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 278), delle partecipazioni statali (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282), dei dattilografi della Giustizia (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 274) e del personale degli Istituti di prevenzione e pena (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 275).

È da aggiungere che, con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, sono state altresì disciplinate le assunzioni temporanee di personale presso le Amministrazioni dello Stato secondo criteri (indizionabilità e predeterminazione temporale delle esigenze di servizio; limitazione della durata del rapporto a non più di 90 giorni nell'anno; intervallo semestrale per procedere a successive assunzioni) che dovrebbero evitare il precostituirsi di situazioni di fatto tali da determinare il ricorrente fenomeno delle immissioni in ruolo del personale precariamente assunto.

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

successiva — tranne che per i dipendenti delle aziende postale e telefonica, dell'azienda ferroviaria, nonché per il personale operaio, per i quali si è provveduto, rispettivamente, con apposite leggi.

Sono, pertanto, da richiamare le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni a proposito del nesso esistente fra la durata della prestazione di lavoro e l'entità della retribuzione, non senza aggiungere che la situazione in atto esistente può dar luogo ad una sostanziale difformità del trattamento riservato ai dipendenti di eguale qualifica in servizio presso amministrazioni diverse, accentuata dalla tendenziale forfettizzazione, in misura peraltro non uniforme, dei compensi per lavoro straordinario.

Nel corso dell'anno sono risultati in genere poco numerosi i provvedimenti, in favore del personale ex combattente ed assimilato, emanati in attuazione della legge 24 maggio 1970, n. 336. La circostanza è da porre in relazione anche a talune incertezze interpretative insorte in sede di applicazione di detta normativa, sulle quali, alla fine del 1970, è intervenuto un parere del Consiglio di Stato.

Particolare notazione meritano i criteri seguiti dalle amministrazioni in materia di ritenute sulle retribuzioni da operare a seguito di scioperi del personale dipendente. A parte, infatti, il comportamento dell'Azienda ferroviaria, del quale si è già fatto cenno in altra parte della presente relazione (219), è da porre in evidenza che, usualmente, la ritenuta non viene operata sul primo stipendio o paga successivi allo sciopero, disponendosi, invece, la rateazione del debito.

Tale comportamento è da porre in relazione alla difficoltà tecnica, difficilmente superabile nel caso di astensioni dal lavoro effettuate nella seconda metà del mese, di promuovere la tempestiva variazione dei ruoli di spesa fissa memorizzati dalle apparecchiature elettroniche.

La mancata applicazione della ritenuta costituisce il dipendente in debito nei confronti del tesoro, che ha quindi facoltà di consentire il rimborso rateale della somma indebitamente percetta — a richiesta, peraltro, dell'interessato — entro un quinquennio (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544).

Da ricordare, infine, che la nuova disciplina degli incarichi di studio (articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 1077 del 1970), nel ribadire il criterio, sin qui generalmente disapplicato, del loro affidamento, in via ordinaria, a professori universitari ed a membri degli organi consultivi, subordina alla « consegna del lavoro eseguito » la corresponsione del compenso, da determinare globalmente in relazione all'importanza dell'incarico ed ai risultati conseguiti.

b) *Personale in quiescenza.* — Nelle precedenti relazioni è stato fatto cenno di uno schema di testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari, inteso a raccogliere e coordinare — e occorrendo integrare e modificare — le innumerevoli disposizioni vigenti nel settore (circa 1.500 sono le leggi emanate posteriormente al regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, che per primo ha disciplinato l'intera materia).

Per l'emanazione dell'anzidetto testo unico venne presentato un disegno di legge delega, decaduto per fine legislatura. Si sta ora provvedendo, ai sensi dell'articolo 6, ultimo comma, della citata legge n. 775 del 1970 — che conferisce al Governo delega per la raccolta in testi unici delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie — con i limiti, beninteso, chiaramente risultati dai criteri nella norma stessa fissati.

#### 4. — *Interventi assistenziali.*

La preeterminazione ad opera dei Consigli di amministrazione dei criteri da seguire in materia di interventi assistenziali in favore del personale (articolo 8, lettera c, della legge 249 del 1968) non sempre ha luogo con la necessaria tempestività. Di fatto si riscontrano difformità nella portata degli interventi attuati nei diversi settori della pubblica amministrazione; ciò è non soltanto da porre in relazione alla diversa entità dei mezzi finanziari a disposizione e che vengono destinati anche media-

(219) Veggasi Parte III, Capitolo XXVII, paragrafo 3.

tamente a finalità assistenziali, sotto forma di contributi ad organismi operanti in favore di particolari categorie (ferrovieri, poste telegrafonici, personale di pubblica sicurezza), ma è altresì conseguenza dell'utilizzazione, a fini in senso lato assistenziali, di immobili, veicoli e in genere di beni strumentali, in dotazione alle singole amministrazioni.

#### 5. — *Acquisto di beni e servizi.*

a) *Attività contrattuale.* — I dati esposti nell'unito prospetto denotano, nel loro insieme, un andamento che non si discosta sostanzialmente da quello rilevato nei precedenti esercizi, caratterizzato, com'è, dalla larga prevalenza dei contratti a trattativa privata, dal frequente ricorso alla licitazione privata, all'appalto concorso e all'esecuzione in economia, e dall'abbandono quasi generale del sistema dell'asta pubblica.

Sono, pertanto, da richiamare le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni — segnatamente in quella relativa all'esercizio 1968 (220) — in ordine all'esigenza che si proceda ad un adeguamento della vigente normativa contrattuale.

A tal fine, dovrà tenersi debito conto, tra l'altro, degli adattamenti resi necessari dagli orientamenti assunti nell'ambito della Comunità economica europea, nonché dai sempre più frequenti acquisti da effettuare sul mercato internazionale in un regime negoziale basato, in larga misura, su norme ed usi uniformi, in tale ambito generalmente riconosciuti, ma spesso in contrasto con specifiche prescrizioni dell'ordinamento nazionale.

b) *Servizio automobilistico.* — In precedenti relazioni è stata presa in esame la disciplina del servizio automobilistico delle amministrazioni dello Stato (221), risalente nelle linee fondamentali al 1926, e si è, altresì, proceduto ad un esame critico dei relativi capitoli di spesa ed all'analisi dei costi di gestione, rilevandone il tendenziale incremento (222).

Le predette considerazioni conservano piena attualità, perdurando sostanzialmente immutata la situazione; è soltanto da aggiungere che l'onere sostenuto nel 1970, ammonta per i ministeri (223) a complessivi 16,6 miliardi (15,7 miliardi, nel 1969) e per le Aziende (224) a 3,4 miliardi (3,3 miliardi, nel 1969), senza tener conto delle retribuzioni ed altre spese sostenute per il personale di guida ed officina.

#### 6. — *Meccanizzazione dei servizi.*

Nelle relazioni degli ultimi esercizi sono stati esaminati i vari problemi connessi alla introduzione dei moderni mezzi meccanografici ed elettronici, con riferimento all'attività sia delle Amministrazioni statali (comprese quelle con ordinamento autonomo) che dei più importanti enti pubblici.

Permane, tuttora, insoddisfatta l'esigenza di una disciplina normativa per i servizi tecnicamente riconducibili a tipi uniformi e di collegamenti che, evitando duplicazione di attrezzature e tempi morti, assicurino la migliore efficienza al processo di meccanizzazione dei servizi.

In particolare, va fatto cenno ancora della opportunità che gli anzidetti collegamenti, tengano conto delle esigenze connesse all'esercizio di poteri spettanti alla Corte, e siano ad essi funzionali, in guisa da consentire la diretta utilizzazione dei dati — salvo che in singoli casi non si renda necessaria una autonoma rilevazione ed elaborazione — il che è reso agevole dalla esistenza presso la Corte stessa di un centro elettronico.

(220) Senato, V Legislatura, Doc. XIV n. 3, pagg. 391 e seguenti.

(221) Segnatamente, nella relazione relativa all'esercizio 1967 Camera dei Deputati, V Legislatura, Doc. XIV n. 1, pag. 403.

(222) Relazione per l'esercizio 1969, Camera dei Deputati, V Legislatura, Doc. XIV, n. 5, pag. 304.

(223) Esclusa l'amministrazione della difesa, per i motivi esposti nella precedente relazione.

(224) Escluse le Amministrazioni dei Monopoli e delle Ferrovie dello Stato, per i motivi esposti nella precedente relazione.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE DEI MINISTERI (1)

(Contratti passivi)

AMMINISTRAZIONE	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Concessioni				Lavori e servizi in economia				
	n.	importo	n.	importo	n.	importo	n.	importo	Ad enti pubblici		Ad enti ecclesiastici		A privati		A cottimo	Amministrazione diretta Importo	
									n.	importo	n.	importo	n.	importo			n.
Presidenza del Consiglio	—	—	1	2.068.000	52	3.178.700.701	—	—	1350	47.625.646.432	—	—	—	—	10	55.379.763	—
Agricoltura	—	—	—	—	774	2.737.609.754	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15.834.310	712.664.118
Bilancio e programmazione economica	—	—	—	—	2	15.848.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	52.449.205
Commercio estero	—	—	—	—	—	15.932.442	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Difesa	8	62.449.000	6698	211.823.647.251	3619	299.992.437.869	113	10.767.782.515	—	—	—	—	—	—	4263	25.197.296.790	2.520.725
Esteri	—	—	38	459.358.049	522	2.810.846.113	6	89.701.075	—	—	—	—	—	—	—	—	37.972.108.824
Finanze	—	—	235	2.871.156.722	1034	9.133.306.248	11	720.796.637	—	—	—	—	—	—	29	38.824.350	—
Giustizia	—	—	138	2.762.356.324	258	1.506.487.345	60	515.384.615	28	424.639.765	55	1.375.571.750	79	1.992.895.874	—	—	5.240.400
Industria, commercio e artigianato	—	—	27	69.404.709	387	254.060.237	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Interno	65	757.973.200	261	4.864.853.545	2919	21.243.925.910	63	7.838.531.655	—	—	—	—	—	—	225	1.341.819.351	—
Lavori pubblici	—	—	37	15.726.347.830	751	4.396.745.628	6	18.714.282.710	—	—	—	—	26	6.604.670.203	974	19.243.776.605	1.515.777.074
Lavoro e previdenza sociale	5	55.442.755	26	342.615.853	363	1.617.190.354	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Marina mercantile	—	—	4	115.169.404	103	1.441.805.360	2	447.849.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Partecipazioni statali	—	—	—	—	10	63.776.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pubblica istruzione	—	—	49	1.232.571.912	995	15.941.179.262	14	1.115.145.013	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanità	—	—	28	290.703.250	71	1.267.265.539	17	1.142.171.250	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanità superiore di sanità	—	—	2	116.080.030	43	316.610.375	2	31.183.700	—	—	—	—	—	—	—	—	55.000.000
Tesoro	—	—	657	1.926.989.801	370	26.213.788.083	22	885.433.819	—	—	—	—	—	—	—	—	4.270.640.330
Trasporti	—	—	60	1.707.562.552	290	1.066.923.535	5	339.354.175	1	33.792.800	—	—	1	100.285.000	1	26.000.000	—
Turismo	—	—	—	—	5	270.259.800	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.887.200	—

(1) I dati i riferiscono ai contratti stipulati dalle Amministrazioni centrali.

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

I collegamenti dovrebbero essere assicurati sin dalla fase di compilazione dei programmi, per ciò che in specie attiene ai settori comunque interessanti la gestione del bilancio statale.

Di non minore rilievo è la possibilità, offerta dalla sempre più ampia utilizzazione dei sistemi meccanografici ed elettronici, di apprestare utili elementi di giudizio per l'attività di coordinamento propria del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di assicurare unità di indirizzo all'operato del Governo.

A questo riguardo, va considerato che i medesimi sistemi elettronici consentono di memorizzare, al fine della informazione, dati della più varia natura, desunti da atti parlamentari, leggi, pronunce giurisdizionali, nonché di agevolare la redazione, in forma automatizzata, di taluni atti dei procedimenti amministrativo e giurisdizionale. Ciò conferma l'esigenza di un intenso coordinamento delle varie iniziative assunte in materia, coordinamento che anch'esso rientra nelle funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sotto tale profilo, potrebbe essere opportuna una riconsiderazione delle direttive impartite, in materia, con la circolare n. 456 del 6 marzo 1968.

È proprio la indicata prospettiva che ha indotto le Sezioni riunite, nel parere reso nell'adunanza del 17 febbraio 1971, in ordine ad uno schema di disegno di legge per la istituzione di un Centro elettronico di documentazione per la Giustizia (225), ad affermare la opportunità di riunire in unico centro tutti i massimari dell'attività contenziosa.

Con particolare riferimento alla ricerca della legislazione vigente, la Corte ha, poi, evidenziato il carattere di servizio pubblico proprio di tale attività, ed ha, perciò, espresso l'avviso che le Amministrazioni dello Stato e le Regioni debbano partecipare — quali produttrici e utenti di diritto — alla elaborazione ed alla esecuzione dei programmi. Non ha, infine, trascurato di rappresentare che alla ricerca delle norme è collegata quella degli atti parlamentari, per cui alla istituzione del Centro possono essere interessate anche le assemblee legislative.



PARTE QUINTA

**COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

L'attuazione dell'ordinamento regionale — con l'avvio al concreto funzionamento dei nuovi enti — rende attuale il discorso da più anni condotto dalla Corte sull'esigenza di dare operatività, secondo una visione globale, al precetto contenuto nell'articolo 119 della Costituzione, che prevede il coordinamento — a livello legislativo e con le garanzie che gli sono proprie — della finanza dello Stato con quella delle regioni e degli enti locali, postulandone, altresì, come deve ritenersi, la estensione alla finanza degli enti pubblici istituzionali.

Presupposto essenziale, ai fini dell'esercizio del coordinamento, è l'informativa al Parlamento di obiettivi elementi di giudizio sull'andamento delle varie componenti della finanza pubblica.

A ciò tendono le relazioni rese dalla Corte sulle gestioni dello Stato, delle Regioni e province a statuto speciale e degli enti pubblici sottoposti al suo controllo; e, in prospettiva globale, la trattazione di questa parte della presente relazione, dove, appunto, vengono in considerazione aspetti riguardanti la finanza locale, la finanza regionale e quella degli enti pubblici istituzionali.

## CAPITOLO I

### ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

Rinviando alla parte terza della presente relazione per considerazioni sull'attività degli enti di sviluppo agricolo, degli enti previdenziali e assistenziali, degli enti operanti nel settore della sanità e degli enti di gestione, si espongono, per la generalità degli enti assoggettati al controllo della Corte, le seguenti notazioni tratte dalle relazioni e dalle determinazioni della Sezione controllo enti.

Numerosi enti sono, tuttora, privi di un proprio regolamento per i servizi di amministrazione e di contabilità. Di quelli che hanno provveduto di recente a darsi una autonoma normativa in materia, taluno (Istituto centrale di statistica) ha adottato una disciplina conforme, nelle sue linee generali, agli orientamenti legislativi in tema di contabilità di Stato.

Per quanto concerne la strutturazione dei preventivi (quando prescritti) e dei consuntivi di gestione, prevalgono gli enti che li redigono secondo il sistema finanziario, attenendosi per lo più ai criteri di classificazione delle entrate e delle spese vigenti per lo Stato anteriormente alla emanazione della legge 1° marzo 1964, n. 62. Ciò stante, permane l'esigenza che si addivenga sollecitamente ad una impostazione quanto più possibile omogenea dei cennati documenti contabili, onde consentire la rappresentazione organica dei diversi dati di gestione (finanziari, economici e patrimoniali) nel loro insieme e nelle loro interconnessioni.

All'autorità di vigilanza è demandata, di norma, da disposizioni di legge o statutarie, l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi. Non mancano, tuttavia, casi in cui è prevista soltanto la comunicazione degli atti al Ministero vigilante, ovvero non è specificata la forma che la pronuncia ministeriale deve assumere.

Sull'intervento dell'organo di vigilanza in ordine al bilancio, si traduca esso o meno in un formale atto di approvazione, la Corte si è più volte soffermata per individuarne la portata. La conclusione

cui è pervenuta è che l'esame ministeriale non deve dar luogo a frammentarie osservazioni circa particolari aspetti di gestione, ma deve investire, facendone oggetto di valutazione, l'intero svolgimento della gestione dell'ente, quale prospettato in sede previsionale. Così intesa, la pronuncia ministeriale sul bilancio viene veramente a connotare l'esercizio del potere di vigilanza, giacché, se resa con la dovuta tempestività, può validamente servire da remora alla adozione di indirizzi di gestione contrastanti con i canoni di buona amministrazione.

In materia di personale, tolti alcuni enti che fanno ricorso alla disciplina dei contratti collettivi di lavoro o alla legislazione sull'impiego privato, la principale fonte normativa per quanto concerne le modalità di assunzione, lo stato giuridico, la dotazione organica e il trattamento economico di attività e di quiescenza, resta il regolamento organico. È, peraltro, rilevante il numero degli enti che ne sono sprovvisti per non averlo adottato con formale delibera o per non avere conseguito la prescritta approvazione interministeriale del regolamento deliberato.

Quel che occorre evitare è che si determinino irregolari situazioni di fatto, difficilmente rimo-  
vibili, una volta poste in essere. Questa è la ragione per cui va riaffermata l'imprescindibile esigenza che gli atti deliberativi degli enti in materia di personale non vengano portati ad esecuzione prima dell'approvazione dell'autorità di vigilanza.

## CAPITOLO II

### LA FINANZA LOCALE TERRITORIALE

I dati del 1970, quali si traggono dalla Relazione generale sulla situazione economica del paese, evidenziano un ulteriore deterioramento della situazione finanziaria degli enti locali territoriali, il cui indebitamento ascende a 8.026 miliardi, con un aumento di 920 miliardi rispetto al 1969.

Senza che occorra soffermarsi sulle cause – peraltro ben note, e delle quali la Corte si è già occupata in precedenti relazioni – che hanno determinato la progressiva formazione e il consolidamento della situazione deficitaria, ciò è indice dell'indeferibilità di una globale riconsiderazione dell'assetto attuale della finanza locale, sulla base, soprattutto, della puntuale individuazione delle funzioni di detti enti e del connesso aspetto dell'apprestamento dei necessari mezzi finanziari.

Questi profili – appare utile ricordare – acquistano ulteriore rilievo nella prospettiva del ruolo che gli enti locali territoriali sono chiamati ad assumere nel quadro dell'ordinamento regionale, essendo espressamente previsto dalla Costituzione (articolo 118) che le regioni esercitino, in via normale, le proprie funzioni delegandole agli enti locali o avvalendosi degli uffici di questi.

Altro aspetto del quale la Corte, in ragione delle proprie attribuzioni non può esimersi dal far cenno, riguarda la giurisdizione sui conti dei tesorieri degli enti locali e sulla responsabilità di gestione degli amministratori.

Sono in corso di avanzata attuazione, sia le iniziative per l'acquisizione dei conti consuntivi, sia l'istruttoria dei conti presentati.

È da notare che i conti consuntivi ancora non sottoposti a giudizio si riferiscono, in larga misura, ad esercizi di molto anteriori al 1966, quando cioè ancora sussisteva la giurisdizione dei consigli di prefettura. Non infrequente è, poi, il caso di mancato adempimento dell'obbligo della resa di conto da parte dei tesorieri.

La situazione rappresentata conferma l'esigenza di un soddisfacente assetto organizzativo della giurisdizione in materia, esigenza alla quale si ispira il disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Senato n. 752) già da tempo all'esame del Parlamento.

## CAPITOLO III

## LA FINANZA REGIONALE

1. - *Le Regioni a statuto ordinario.*

Superata la fase di primo impianto e approvati gli statuti di quasi tutte le regioni, il concreto funzionamento dei nuovi enti è subordinato all'emanazione delle norme delegate, in corso di elaborazione, riguardanti il trasferimento alle regioni a statuto ordinario di funzioni e di uffici operanti nei vari settori dell'Amministrazione dello Stato. Di ciò sono cenni nella parte terza della presente relazione, comportando tale aspetto evidenti riflessi sulle attribuzioni e sulla struttura di vari Ministeri.

In questo contesto vanno pure considerati i problemi concernenti l'assetto organizzativo delle regioni, sotto il profilo, tra l'altro, dell'utilizzazione degli enti locali ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Tuttora attuale è, poi, il discorso sull'esigenza di perfezionamento e di aggiornamento della legge 10 febbraio 1953, n. 62, pur dopo le modificazioni introdotte con la legge 16 febbraio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

Di quest'ultima legge la Corte si è occupata nella precedente relazione, sotto il profilo dell'esigenza di realizzare il coordinamento previsto dalla Costituzione (articolo 119) tra le finanze regionali, dello Stato e degli enti locali, ed ha osservato, altresì, che l'espressa qualificazione dell'atto di approvazione del bilancio, come atto del potere legislativo regionale, rende di assai incerta applicazione la norma della legge n. 62 del 1953 (articolo 46) nella parte che prevede l'assoggettamento del bilancio di previsione al controllo amministrativo della apposita Commissione.

In tema di controllo sugli atti regionali si manifesta, poi, palese l'inadeguatezza del sistema previsto dalla richiamata legge n. 62, del 1953, e, quindi, l'esigenza di una diversa strutturazione normativa.

Senza indugiare su quanto la Corte ha avuto occasione di osservare al riguardo nella precedente relazione, basterà nuovamente puntualizzare l'esigenza - da più parti e non da ora avvertita - di una riconsiderazione del problema volta a garantire che l'esercizio del controllo sulla legittimità degli atti di enti, come le regioni, dotati di autonomia legislativa, venga svolto da un organo neutrale esclusivamente a tutela dell'ordinamento; e che delle risultanze del controllo stesso (come avviene per le ragioni a statuto speciale) sia data, con obiettivi criteri, diretta contezza all'organo legislativo regionale e al Parlamento. Il primo perché possa valutare il modo concreto con cui gli amministratori si sono comportati nella gestione del bilancio e il Parlamento perché disponga di obiettivi elementi di giudizio ai fini dell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento della finanza pubblica.

Varrà considerare, per altro verso, come nessun problema si ponga in ordine alla giurisdizione cui sono sottoposti, ai sensi del secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione, i tesoriери e gli altri agenti contabili, nonché gli amministratori e i funzionari della regione, secondo i normali schemi del giudizio di conto, per i primi, e del giudizio di responsabilità per gli amministratori e i funzionari, come, anche di recente, ha avuto occasione di riaffermare la Corte costituzionale (sentenza 5 aprile 1971, n. 68).

2. - *Considerazioni generali sulle regioni a statuto speciale.*

a) *Presentazione dei rendiconti generali.* - Anche per l'esercizio 1970 soltanto le Regioni Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia hanno sottoposto, nei termini stabiliti, il rendiconto generale al giudizio della Corte, che ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunziate nell'udienza

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

del 22 luglio 1971, riportate in allegato alla presente relazione, unitamente alle relazioni rese ai Consigli regionali.

Da parte delle altre regioni a statuto speciale (Sicilia e Sardegna) permane invece l'inadempienza già in passato rilevata: la prima, infatti, deve presentare ancora il rendiconto dell'esercizio 1970 e la seconda quelli degli esercizi 1968, 1969 e 1970.

L'inadempimento è stato fatto constare dalla Corte, per la Sicilia, con decisione 14 luglio 1971 e, per la Sardegna, con decisioni 26 luglio 1969, 25 luglio 1970 e 22 luglio 1971 rispettivamente per gli esercizi 1968, 1969 e 1970.

Nelle sue relazioni la Corte si è sempre soffermata sulla esigenza della tempestività nella presentazione dei rendiconti generali e sulle ragioni che questa esigenza presidiano, sicché basta qui ribadire che tale stato di cose non consente all'organo legislativo regionale di utilizzare, ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione, le valutazioni che discendono dall'esame dei risultati di gestione relativi all'esercizio scaduto, né offre al Parlamento tempestivi elementi ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Come per il passato, e nei limiti che derivano dalla mancanza dei dati complessivi di gestione, la Corte ha ritenuto, comunque, di riferire, anche per la Sicilia e la Sardegna, sull'attività delle regioni stesse nel 1970, attraverso elementi tratti dall'esplicazione della sua funzione di controllo, con relazioni anch'esse allegate alla presente.

Pure in allegato sono riportate le relazioni della Corte sull'attività delle province di Trento e di Bolzano le quali, come di consueto, pur nel difetto di apposite norme che ne fissano il termine, hanno presentato i rendiconti generali dell'esercizio 1970, dichiarati regolari dalla Corte con decisione pronunciata nella udienza del 22 luglio 1971.

b) *Bilanci di previsione e disciplina normativa della gestione.* — I bilanci di previsione della Sicilia, del Trentino Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano sono stati, anche nel 1970, approvati con ritardo rispetto ai termini stabiliti. Permane così il fenomeno, la cui portata è stata posta in evidenza dalla Corte nelle precedenti relazioni anche per i riflessi che esso determina, e, principalmente, per la soluzione di continuità che così si verifica nella gestione.

Da notare, per il Trentino-Alto Adige, che il ritardo si è verificato, pur se nel 1970 è venuta meno una delle cause che da moltissimi anni concorrevano a determinarlo, e cioè il ricorso alla procedura stabilita dall'articolo 73 dello statuto speciale, che demanda al Ministro dell'interno l'approvazione del bilancio tutte le volte che questo non riporti i voti favorevoli della maggioranza dei consiglieri della Provincia di Trento e di quelli della provincia di Bolzano.

Quanto alla disciplina normativa dell'ordinamento contabile, non tutte le regioni o province a speciale statuto hanno a ciò provveduto; né a tale mancanza può soccorrere il criterio, adottato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, di inserire particolari disposizioni nella legge di approvazione del bilancio. Una compiuta regolamentazione della materia è, invece, intervenuta per il Trentino-Alto Adige con legge regionale 13 aprile 1970, n. 6, la quale, oltre ad adeguare i criteri di ripartizione e classificazione delle entrate e delle spese secondo le norme stabilite per il bilancio dello Stato, ha disciplinato vari aspetti della gestione, tra cui, in particolare, la compilazione del rendiconto generale e i termini per la trasmissione alla Corte e per la successiva presentazione al Consiglio regionale, l'obbligo della copertura del disavanzo, i prelevamenti dal fondo di riserva, la determinazione della competenza in ordine all'assunzione degli impegni di spesa, gli accreditamenti ai funzionari delegati, il servizio di tesoreria regionale e quello di economato.

c) *Analisi della gestione e interventi finanziari.* — Il volume complessivo della gestione di competenza del bilancio 1970 delle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia presenta una flessione rispetto al 1969; gli accertamenti dell'entrata e della spesa sono stati, infatti, di 32,5 e 33,2 miliardi per il Trentino-Alto Adige e di 55,1 e 66,2 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia, con una differenza in meno rispettivamente di 6 e 6,5 miliardi e di 2 e 1,5 miliardi.

Le gestioni delle due Regioni si sono chiuse in disavanzo (rispettivamente 700 milioni e 1,1 miliardo). Va tenuto presente, peraltro, che esistono disponibilità non utilizzate di precedenti esercizi.

Non diversa la situazione in ordine ai disavanzi finanziari della gestione delle province di Trento e Bolzano (rispettivamente 387 e 594 milioni).

Rinviando, per un'analisi dettagliata dei dati di gestione, alle rispettive relazioni, varrà considerare che si è registrato un aumento della spesa corrente (dai 12 miliardi del 1969 ai 13,9 del 1970 per il Trentino-Alto Adige e dai 14,6 del 1969 ai 16,6 del 1970 per il Friuli-Venezia Giulia), donde la maggiore incidenza di questa sul totale della spesa regionale che, nel suo complesso, ha avuto, invece, come si è detto, una flessione. In diminuzione, di conseguenza, il volume delle spese in conto capitale (da 26,7 a 18,4 miliardi per il Trentino-Alto Adige e da 53 a 50 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia), volume che, in particolare per il Friuli-Venezia Giulia, aveva avuto nel 1969 un notevole incremento; a sua volta, l'avanzo di parte corrente è passato, per il Trentino-Alto Adige da 23,8 a 17 miliardi e per il Friuli-Venezia Giulia da 42,2 a 38,3 miliardi.

La situazione dei residui passivi evidenzia un aumento di 12 miliardi (dai 124,3 del 1969 ai 136,1 miliardi del 1970) per il Friuli-Venezia Giulia, anche se è da considerare che l'importo globale dei residui stessi è rappresentato per ben 44,3 miliardi (su 66,2 di spesa complessiva) da residui di nuova formazione. Per il Trentino-Alto Adige si registra, invece, una flessione della massa globale dei residui passivi, che sono passati dai 45,8 miliardi del 1969 ai 42,6 miliardi del 1970, dei quali 11,4 miliardi si riferiscono alla gestione di competenza.

Sempre in tema di residui passivi, i dati della Regione siciliana, riferiti al 1969, evidenziano una consistenza globale di molto superiore a quella del 1968. I residui passivi sono infatti passati da 604,7 a 727 miliardi, dei quali 425 relativi al fondo di solidarietà nazionale. In ordine al fenomeno, in crescente aumento, è da notare che, con recente legge regionale (23 marzo 1971, n. 7), sono state dettate norme volte allo snellimento, semplificazione e celerità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda le Province di Trento e di Bolzano, è in aumento la consistenza dei residui passivi, rispetto ai dati del precedente esercizio (da 19 a 21,1 miliardi per la Provincia di Trento - dei quali 9,2 si riferiscono alla gestione di competenza - e da 14,4 a 17 miliardi per la Provincia di Bolzano).

I dati relativi alle giacenze di cassa evidenziano rispetto al 1969 un aumento per la Regione Friuli-Venezia Giulia che da 135,7 miliardi è passata a 147,7 miliardi, pari a circa il triplo delle disponibilità annuali di competenza ed una leggera flessione per la Regione Trentino-Alto Adige che è passata da 33,9 a 32,4 miliardi.

I dati della Regione siciliana riferiti al 1969, pongono in luce una giacenza di cassa di complessivi 320 miliardi (nel 1968, 282,7 miliardi), dei quali 240 del Fondo di solidarietà nazionale. Quanto alla Sardegna la mancata presentazione del rendiconto non consente di conoscere la esatta entità della giacenza di cassa, peraltro rilevante, come può desumersi dall'iscrizione in entrata di 5,8 miliardi per interessi attivi sul conto corrente di tesoreria e sui conti fruttiferi speciali, con una previsione, in aumento, rispetto al 1969, di 4,4 miliardi circa.

In ordine alle notevoli giacenze di cassa di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, torna utile il richiamo a quanto osservato dalla Corte in precedenti relazioni, in particolare per la Regione Friuli-Venezia Giulia, circa l'opportunità di sottoporre a vincolo, anche parziale, le giacenze stesse.

Varrà, poi, considerare che il notevole accumularsi di queste ripete, in larga misura, la sua origine dalla non corrispondenza tra il ritmo di somministrazione dei mezzi finanziari da parte dello Stato e l'effettiva azione di spesa regionale; in non diversa prospettiva deve essere riguardato il persistere di interventi di spesa dello Stato in settori di competenza regionale.

Il problema, per altro verso, ha portata più ampia e investe l'insieme dei rapporti fra Stato e Regioni a statuto speciale, che dovrebbero essere opportunamente articolati, ai fini, non soltanto di un più razionale impiego delle risorse disponibili, ma anche di un coordinato razionale assetto degli interventi pubblici; il che presuppone, appunto, l'individuazione di un ben preciso rapporto tra le competenze dello Stato e delle Regioni a statuto speciale.

Cenno merita, infine, la pesante situazione che ancor permane da anni — e nel 1970 con carattere più accentuato — relativamente alle anticipazioni concesse dalla Regione siciliana agli enti locali dell'isola, ai sensi della legge regionale 3 aprile 1965, n. 22, che autorizza il Governo regionale a concedere anticipazioni senza interessi, integrative dei mezzi finanziari occorrenti per i servizi essenziali, contro cessione di quote di compartecipazione a tributi, di rilascio di delegazioni per quote di tributi di pertinenza degli enti locali stessi, ovvero, in casi eccezionali, dell'intero ammontare, o di parte di esso, dei mutui a pareggio del bilancio, concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

A parte il rilievo che è stato elevato a sistema il ricorso alle anticipazioni contro cessione dei mutui a pareggio, dalla norma previsto soltanto in casi eccezionali, il dato saliente è rappresentato dal fatto che assai di frequente l'Amministrazione consente che vengano erogati direttamente agli enti locali gli importi dei mutui oggetto di cessione, senza provvedere al recupero, in occasione di successive anticipazioni. Da ciò è derivato che al 31 dicembre 1970 l'esposizione debitoria dei Comuni era di oltre 129 miliardi, con un aumento di circa 21 miliardi rispetto al 1969.

d) *Organizzazione dei servizi e personale.* — A parte i profili organizzativi che si riconnettono a quanto detto a proposito del concorso di interventi statali e regionali in un medesimo settore, l'organizzazione regionale continua a porsi come struttura aggiuntiva rispetto a quella statale.

È pure da considerare come sia palese la scarsa disposizione delle Regioni (salvo il caso del Trentino-Alto Adige in rapporto alla particolare struttura di questa Regione e alle corrispondenti norme statutarie) ad inserire gli enti locali nel proprio ambito operativo, secondo gli strumenti (delega agli enti o utilizzazione degli uffici di questi), che gli statuti speciali, aderendo al generale modello previsto dall'articolo 118 della Costituzione, indicano come modo di esercizio, in via normale, delle funzioni amministrative regionali.

In ordine all'organizzazione dei servizi, è di rilievo la recente legge regionale siciliana 23 marzo 1971, n. 7, la quale, oltre ad introdurre profonde innovazioni per quanto riguarda l'ordinamento e le norme del personale e di cui più avanti sarà fatto cenno, ha radicalmente modificato l'organizzazione degli uffici regionali. Le innovazioni attengono, in particolare, alla soppressione di tutte le unità organizzative tradizionali (divisioni, sezioni) e alla istituzione di un organo consultivo per l'organizzazione amministrativa e per l'impiego del personale, nonché di gruppi di lavoro, quali unità operanti nell'ambito delle singole branche dell'Amministrazione.

Nel Friuli-Venezia Giulia, in attuazione dell'articolo 30 della legge regionale 28 marzo 1968, n. 22, è stato completato l'assetto organizzativo con la istituzione nell'ambito delle singole direzioni regionali di sezioni, settori e reparti e la individuazione delle materie ad essi attribuite. Non ha, invece, trovato attuazione il particolare sistema di decentramento previsto dalla legge regionale 14 agosto 1969, n. 29, che consente all'assessore ai lavori pubblici di delegare ad organi amministrativi regionali o provinciali, tra l'altro, la concessione di contributi e l'approvazione di progetti.

Nel Trentino-Alto Adige, al trasferimento di funzioni regionali alle province autonome di Trento e Bolzano, non ha fatto seguito un'adeguata ristrutturazione degli apparati regionali.

Per quanto concerne il personale, i dati del 1970 non presentano spostamenti di rilievo rispetto alla tabella riportata nella precedente relazione; da notare, soltanto, per la Sicilia, una certa diminuzione della consistenza effettiva del personale in conseguenza soprattutto della legge regionale 10 luglio 1970, n. 14, che ha disposto la sospensione dei concorsi, e, comunque, il blocco delle assunzioni.

Con altra legge regionale siciliana, la n. 7 del 1971, già richiamata, sono stati ridotti di circa il cinquanta per cento gli organici dell'Amministrazione regionale, con collocamento in soprannumero delle unità eccedenti in organico e sono state soppresse le qualifiche nell'ambito delle varie carriere, prevedendosi la sola progressione economica in base a classi di stipendio, conseguibili per anzianità.

La medesima legge, per altro verso, limita la responsabilità dei dipendenti regionali, per danni derivanti da violazione di obblighi di servizi, ai soli casi di dolo e colpa grave (articolo 52), prevedendo, pure, il rimborso al dipendente, dichiarato esente da responsabilità, delle spese del giudizio innanzi alla Corte dei conti (articolo 53).



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

La incostituzionalità di dette norme è stata ritenuta non manifestamente infondata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana la quale, con ordinanza 8 luglio 1971, ha disposto la remissione degli atti alla Corte costituzionale.

e) *Enti regionali*. — Persiste la carenza di apposita disciplina che, in sede di norme di attuazione degli statuti, regoli la materia degli enti pubblici istituiti dalle regioni a statuto speciale, soprattutto per quanto riguarda il controllo della gestione degli enti stessi, sinora demandato da norme regionali ad organi interni, salva la vigilanza dell'Amministrazione regionale.

Permane, quindi, l'esigenza, sempre dalla Corte rappresentata nelle sue relazioni, di un intervento normativo statale nel settore, esigenza resa vieppiù manifesta dalla notevole entità dei mezzi finanziari che vengono trasferiti agli enti e del moltiplicarsi di questi.

Nell'allegata relazione sull'attività della Regione siciliana si riferisce su taluni enti di rilievo costituiti dalla Regione stessa.

IL RELATORE  
f.to Giovanni SPAGNOLI

IL PRESIDENTE  
f.to Eduardo GRECO