

**RELAZIONE**

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

Costante attenzione posta dalla Corte nelle proprie relazioni annuali, unite alle pronunce sul rendiconto generale dello Stato, è stata ed è quella di fornire alle Camere — come già esplicitamente avvertito sin dalla relazione per l'esercizio 1965 — i « risultati del riscontro eseguito » per una loro concreta utilizzazione in sede parlamentare, tanto ai fini del controllo politico sull'Esecutivo, quanto in ordine alla stessa attività legislativa intesa al miglioramento delle discipline amministrative e finanziarie.

L'esposizione dei risultati anzidetti, prescritta dall'articolo 100 della Costituzione, e condotta secondo i criteri dettati dall'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, assume ad oggetto, per il più idoneo conseguimento della cennata finalità, l'azione amministrativa e la gestione finanziaria, considerate in una visione globale, come comportamento effettivo, al di là delle estrinsecazioni formali costituite dai singoli atti, e cioè in tutte le loro componenti di fatto, sia commissive sia, eventualmente, omissive.

La collocazione istituzionale della Corte, poi, prefissa i parametri delle valutazioni che essa compie nel riferire al Parlamento, valutazioni le quali, mentre esulano rigorosamente dall'ambito del sindacato politico, per restare ancorate ad un giudizio di conformità all'ordinamento, si rifanno a quest'ultimo con riguardo, oltre che all'osservanza puntuale di singole disposizioni, al grado di aderenza dell'azione amministrativa nel suo complesso alle finalità delle norme. Tale grado, del resto, non altro è se non quello del « buon andamento » che l'articolo 97 della Costituzione vuole assicurare all'attività amministrativa.

Detta impostazione, più volte enunciata ed ormai consolidata nell'annuale referto al Parlamento, viene ora richiamata per il comprensibile interesse col quale la Corte ne ha constatato il recente suo rispecchiarsi in significativi ed impegnativi documenti tanto di fonte parlamentare che governativa.

Nei cennati documenti trova altresì riscontro l'esigenza, dalla Corte ricordata anche lo scorso anno, di potenziamento del sistema di controllo, mediante l'introduzione delle appropriate innovazioni.

A contribuire alla realizzazione di siffatta esigenza sono rivolti i già preannunciati studi promossi all'interno della stessa magistratura di controllo al fine di apprestare elementi per le iniziative, che si auspica il Governo voglia assumere e il Parlamento tradurre a compimento, dirette ad assicurare una compiuta regolazione della materia del controllo, non certo riconducibile all'organizzazione, ai procedimenti ed ai gravami amministrativi, tant'è che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 143 del 1968, il controllo investe gli atti non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale ma in ragione della loro provenienza dal Governo, come nel caso dei decreti-legge e delle leggi delegate.

Queste considerazioni sorreggono il parere negativo reso dalla Corte su uno schema di decreto delegato predisposto dall'Ufficio per la riforma burocratica, con riferimento alle leggi-delega per il riordinamento dell'amministrazione, parere che viene riportato in allegato alla presente relazione.

Pur restando fermi, come già detto, i criteri di trattazione ed esposizione da tempo adottati, è da avvertire che, nella presente relazione, l'analisi della gestione della spesa sotto i profili funzionale ed economico, già nelle precedenti costituente materia di apposita parte (la quarta), viene assorbita nella parte seconda con una impostazione di carattere più strettamente finanziario. Le osservazioni di ordine generale concernenti aspetti organizzativi e funzionali comuni a tutte le amministrazioni, già esposte nella suddetta parte quarta, sono raccolte nel primo capitolo della parte terza.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

**LA DISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I.

## IL BILANCIO DI PREVISIONE

1. — *Considerazioni generali.*

I cenni svolti nella precedente relazione in ordine alle prospettive di valorizzazione del bilancio preventivo dello Stato come strumento di azione finanziaria, e quindi come documento inteso a rappresentare effettivamente ed a sottoporre alle Camere le linee più significative della futura gestione annuale, anche con riguardo al movimento di tesoreria, si sono rivelati aderenti ai problemi che appaiono al centro dell'attenzione delle competenti sedi costituzionali: basti, in proposito, porre in rilievo come, nell'esprimere il proprio parere sul rendiconto generale per il 1970, la VI Commissione permanente del Senato, oltre a rilevare l'accentuarsi del divario fra previsioni ed accertamenti, abbia dichiarato di condividere le considerazioni della Corte in tema di impostazione dei bilanci, di inosservanza dell'articolo 81 della Costituzione circa la copertura di nuove o maggiori spese, nonché di formazione dei residui (1); e come la stessa relazione della V Commissione senatoriale sul rendiconto suddetto si rifaccia in più punti a tali osservazioni, spesso riprendendole testualmente (2).

Anche l'altro ramo del Parlamento ha confermato il proprio interesse in materia, proseguendo e concludendo l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica, con la pubblicazione del primo di una serie di volumi dedicati alla « Analisi dei flussi di cassa nel bilancio dello Stato 1945-1970 », e con la formulazione di un documento conclusivo dell'apposito Comitato costituito ai fini di detta indagine nell'ambito della V Commissione. Questo documento sviluppa i singoli punti dell'ordine del giorno approvato dalla Camera il 6 aprile 1971, a conclusione del dibattito sul bilancio di previsione per il 1971, soffermandosi particolarmente, fra l'altro, sulla funzione del bilancio nella prospettiva sopra ricordata, e nel quadro dei connessi problemi della programmazione, della legislazione di spesa pluriennale (conformemente alle indicazioni del Comitato Medici della legislatura precedente), nonché di una visione d'insieme della finanza pubblica attraverso un bilancio integrato della pubblica amministrazione.

Né si è mancato anche da parte governativa di avvertire le esigenze di arricchimento del contenuto del bilancio e comunque degli elementi da introdurre nel relativo dibattito parlamentare: sul piano degli indirizzi istituzionali, il documento preliminare al secondo programma di sviluppo, predisposto dal Ministero del bilancio, si diffonde sulla riforma della legge di contabilità generale con indicazioni convergenti con quelle dell'indagine promossa dalla Camera: sul piano, poi, delle concrete iniziative, il Ministro del tesoro, nel presentare il bilancio per il 1972, ha per la prima volta accompagnato alla nota preliminare ai preventivi di competenza un documento previsionale di cassa, recante fra l'altro un'approfondita disamina della problematica relativa all'evoluzione dell'attuale sistema di bilancio, anche

---

(1) Senato, V Legislatura, Relazione della V Commissione permanente sul disegno di legge per l'approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 1970, n. 1862-A, pagina 20.

(2) Documento citato, pagine 2-12.

in rapporto alle esigenze della armonizzazione di questo con i metodi della contabilità nazionale e della programmazione, nonché ai sistemi adottati nei paesi europei cui l'Italia è associata dai vincoli comunitari.

Si può, in conclusione, osservare come l'approfondimento raggiunto, e le indicazioni di massima concordi che ne scaturiscono, consentano di avanzare ulteriormente verso soluzioni di carattere normativo e tecnico atte a sviluppare il processo innovativo iniziato con la legge di riforma 1° marzo 1964, n. 62, apprestando anche sul piano finanziario-contabile un aggiornato supporto all'azione dell'Esecutivo, e validi strumenti di sindacato parlamentare.

## 2. — Ripartizione ed oggetto degli stanziamenti di spesa.

Nell'ultimo anno non sono intervenuti fatti che privino di attualità quanto considerato nella precedente relazione, sulla importanza dell'analisi della spesa sotto i diversi profili funzionale, economico ed amministrativo, e sulla conseguente esigenza di una sua sempre più estesa applicazione. A ribadire, anzi, le osservazioni della Corte circa l'opportunità di migliori puntualizzazioni normative dei criteri di classificazione, inducono quelle contenute nel già citato documento della Commissione bilancio della Camera in ordine alla partizione fondamentale fra spese correnti e spese d'investimento, là dove se ne rileva il margine di incertezza non trascurabile emerso nell'applicazione concreta, specialmente in rapporto all'influenza della precedente distinzione fra spese ordinarie e spese straordinarie, nonché al valore produttivistico degli stessi « servizi » resi con la spesa pubblica.

Deve anche brevemente tornarsi sull'accento fatto lo scorso anno al criterio di classificazione funzionale dell'onere per ammortamenti (3), per osservare come, quand'anche si rivelasse obiettivamente inevitabile l'inclusione di tale onere fra quelli « non ripartibili » (Sezione XII) per la quota concernente i beni immobili, essendo normalmente questi ultimi adibiti a servizi operanti in più settori funzionali, nulla si opporrebbe a ripartire fra detti settori, invece, la quota relativa ai beni mobili, per la quale analoga difficoltà non sussiste. La necessaria omogeneità di classificazione delle quote concerne, infatti, la loro natura economica, ed è appunto assicurata dall'appartenenza di entrambe ad una medesima « categoria », mentre non si scorge il motivo per mantenerla anche sul piano funzionale, tenuto anche conto del carattere residuale e promiscuo della cennata Sezione XII.

Può cogliersi l'occasione, a quest'ultimo proposito, per osservare più in generale come la esistenza di detta Sezione, imposta da esigenze pratiche, attenni pur sempre la effettività del sistema di analisi funzionale voluto dalla legge n. 62 del 1964, e come, per conseguenza, dovrebbe curarsene la riduzione entro le più limitate dimensioni quantitative, mentre il totale degli stanziamenti in essa compresi si è sempre aggirato, finora, intorno alla proporzione non trascurabile del 20-21 per cento delle complessive previsioni iniziali di spesa, benché nel bilancio 1971 ne risulti enucleata, per dar luogo ad apposita nuova Sezione, la spesa per interventi a favore della finanza regionale e locale (4). E anche in considerazione di ciò che — nel quadro di quella disciplina dei fondi speciali destinati alla copertura di provvedimenti legislativi in corso, della quale più volte si è segnalata la necessità — dovrebbe più attentamente valutarsi la possibilità di ripartire fra le diverse Sezioni funzionali (nonché fra le categorie economiche) quanto meno tali fondi, il cui ammontare costituisce normalmente la metà di quello del totale degli stanziamenti della Sezione in parola. Siffatta prospettazione, del resto, si rivela non impossibile in sede di rielaborazioni illustrative dei dati di bilancio, laddove anche la sua mancanza nel bilancio stesso non consente, ad esempio, « di correlare le previsioni iniziali di bilancio con i rispettivi movimenti di cassa », come osserva, sia pure

(3) Si richiama, in tema di ammortamenti, l'accento fatto nella precedente relazione ai problemi concernenti le modalità della determinazione dell'onere e della sua contabilizzazione (Senato, V Legislatura, Doc. XIV, n. 6, pagina 38).

(4) Più ridotta è, invece, l'incidenza della Categoria « somme non attribuibili » della classificazione economica, pur valendo per essa, in linea di principio, le medesime considerazioni.



con riferimento alla classificazione economica, la « nota metodologica » al già ricordato preventivo di cassa per il 1972.

Per quanto attiene alla corretta collocazione dei capitoli di spesa, qualche rilievo particolare è contenuto nella parte III della presente relazione in tema di distribuzione fra le rubriche (5); altre, invece, concernono il permanere di capitoli dal contenuto eterogeneo, per di più, talora senza ripartizione in articoli (6).

Merita anche di essere ripreso, dalla precedente relazione, l'argomento relativo ai capitoli « per memoria », e particolarmente a quelli aventi ad oggetto spese finanziate con prestiti. L'esigenza di completezza fin dall'inizio del quadro previsionale offerto dal bilancio, e la conseguente opportunità di includervi anche gli oneri in parola (nonché, ovviamente, le corrispondenti previsioni di entrata), vengono riaffermate anche nel già citato documento della V Commissione della Camera (pagg. 16 e 23 della bozza provvisoria). In proposito, peraltro, va ricordato che il suggerimento fornito dalla Corte nello stesso senso si dà comunque carico della necessità di non consentire che la spesa abbia corso prima del reperimento della copertura, indicando fra i possibili sistemi quello della iniziale previsione della spesa in apposito fondo speciale (7).

All'inclusione di tali oneri in bilancio, non sembrano ostare argomenti come quello basato sulla suscettibilità della previsione di spesa di subire variazioni successivamente alla presentazione del bilancio, per mutamenti nella legislazione sostanziale (eventualità comune a tutte le previsioni) ovvero per « rinvio » ad esercizio successivo: relativamente, in particolare, a questa seconda ipotesi, va osservato come già nella relazione precedente sia stato oggetto di valutazione critica, in via generale, il rinvio di *tranches* di spesa ad esercizio diverso da quello contemplato dalla normativa sostanziale (si vedano più avanti ulteriori considerazioni al riguardo), e ciò non può che valere, a maggior ragione, quando il rinvio è disposto dal Governo, e quindi al di fuori dell'intervento parlamentare in sede di approvazione del bilancio (8), non potendo altro giustificare la situazione del mercato — alla luce del sistema costituzionale — se non la mancata contrazione del prestito e la mancata effettuazione della spesa, e non pure il provvedervi in epoca successiva a quella indicata dalla legge. Occorrerebbe, quindi, limitare con apposite norme i poteri governativi in materia.

Quanto agli altri capitoli per memoria, concernenti spese da condizionare all'acquisizione di determinate entrate di varia natura, si riscontrano anche nel 1971 casi in cui le complessive risultanze previsionali sono risultate alterate dall'essere, a differenza che nella spesa, già iscritti stanziamenti in entrata: tali, il caso del capitolo 2163 dell'entrata, con una previsione iniziale di 7 miliardi, di contro ai corrispondenti capitoli 1207, 1208, 1260 e 5072 della spesa del Ministero dei trasporti (con riferimento all'analogo rilievo contenuto in proposito nella relazione precedente, l'Amministrazione ha assicurato che dall'esercizio 1973 si provvederà a dotare di stanziamento anche questi ultimi capitoli); quello del capitolo 4576 dell'entrata, con una previsione iniziale di 50 milioni, di contro al corrispondente capitolo 5247 della spesa del Ministero del tesoro; quello, infine, del capitolo 2161 dell'entrata, con una dotazione iniziale di 2 miliardi, di contro al corrispondente capitolo 1258 della spesa dello stesso Ministero.

A notazioni analoghe danno luogo le iscrizioni per memoria, o molto inferiori al fabbisogno, relative a capitoli poi impinguati ai sensi degli articoli 40-42 della legge di contabilità, di cui è cenno nel successivo paragrafo 3.

(5) Ad esempio, per i Ministeri del commercio con l'estero, della pubblica istruzione e della sanità.

(6) Ministero dell'interno, e, per il secondo caso, Ministero del tesoro.

(7) Altro sistema è seguito, ad esempio, dalla Regione Trentino-Alto Adige, con l'inclusione nella legge di approvazione del bilancio (per il 1971, legge regionale del 16 aprile, n. 7, articolo 8) di una norma che subordina l'impiego di numerosi stanziamenti di spesa all'acquisizione delle correlative entrate.

(8) Un caso di particolare rilievo, proprio in materia di spese coperte con prestiti, è esaminato nella successiva parte III, nel capitolo relativo al Ministero dell'agricoltura. Per il passato, basterà rilevare che nell'esercizio 1969 le spese rinviate da precedenti esercizi sono ammontate a 28 miliardi, quelle rinviate a esercizi successivi a 261 miliardi; per il 1970, le corrispondenti cifre sono di 121 e 254 miliardi. Si veda anche la tabella allegata al capitolo II, Sezione prima, parte seconda, sull'utilizzo delle autorizzazioni a contrarre prestiti.

3. — *Rapporti fra stanziamenti e norme sostanziali.*

Nel precedente paragrafo è già contenuto un accenno al problema dei limiti che dalla legislazione sostanziale derivano alla previsione ed effettuazione di spese nel corso del tempo. Di tali limiti si è trattato nella relazione dello scorso anno, per osservare come la loro maggiore o minore ampiezza condizioni i bilanci, in forza dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, non consentendo, in particolare, che gli stanziamenti di un esercizio vengano iscritti in misura superiore a quella espressamente prevista dalla legge per l'esercizio stesso, anche nel caso in cui la maggiore dotazione corrisponda a quote di spese non iscritte, benché autorizzate, in esercizi precedenti.

È appena il caso di ripetere, in proposito, come dalla sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale possa soltanto ricavarsi, a questi fini, il riconoscimento della facoltà di iscrivere stanziamenti inferiori a quelli autorizzati, ma non pure quello della corrispondente maggiorazione della spesa negli esercizi successivi. Né al riguardo varrebbe una distinzione fra spese « nuove » o « maggiori », essendo « nuova », in relazione al citato terzo comma, qualunque spesa che si aggiunga, anche soltanto quantitativamente, a quella prestabilita per un determinato anno dalla normativa sostanziale. Neppure può dirsi che la mancata definitiva iscrizione di parte della spesa autorizzata, modificando in senso riduttivo la complessiva autorizzazione, farebbe assumere alla legge di bilancio il carattere di legge sostanziale, poiché, comunque, secondo la Corte costituzionale, l'articolo 81, terzo comma, non vieta di stanziare spese inferiori a quelle stabilite, quale che sia la natura della legge di bilancio.

Ben diverso, naturalmente, sarebbe il caso in cui lo stesso legislatore sostanziale si desse carico di prefiggere limiti meno rigorosi, determinando solo il periodo e l'ammontare complessivo della spesa pluriennale, sì da consentire alle previsioni di bilancio di adeguarsi alle effettive occorrenze dell'esercizio, in conformità a quanto previsto dall'articolo 142 del regolamento di contabilità generale. In tal senso si pongono le proposte della Commissione « Medici », ricordate dalla Corte nella precedente relazione, e riprese nel citato documento della V Commissione della Camera.

Sempre in relazione al precetto costituzionale che regola i rapporti fra legge di bilancio e legge sostanziale, un caso particolare meritevole di attenzione è quello dell'articolo 28 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, il quale — come illustrato nella parte III nel capitolo concernente l'ANAS — consente a quest'ultima di contrarre prestiti per l'attuazione dei propri programmi costruttivi. Tale norma ha ricevuto per la prima volta, nel 1971, applicazione nel senso che con provvedimento amministrativo, e quindi neppure in sede di approvazione parlamentare del bilancio preventivo, sono state iscritte in quest'ultimo spese (relative, peraltro, a programmi autostradali già disposti con legge), da coprire con un prestito all'uopo deliberato. E da chiedersi, pertanto, se sia compatibile con la disciplina costituzionale una disposizione che consenta l'assunzione di oneri finora sempre stabiliti in via legislativa sostanziale, e per giunta al di fuori di ogni preventivo sindacato delle Camere.

4. — *Variazioni di bilancio.*

Al confronto con quanto accaduto negli anni precedenti, minore è la distanza dalla chiusura dell'esercizio 1971 della data di promulgazione della legge (16 marzo 1972, n. 106), recante variazioni postume al bilancio preventivo per l'esercizio medesimo, pur essendo ciò da attribuire unicamente alla necessità determinatasi con l'anticipato scioglimento delle Camere. Restano, comunque, valide, com'è ovvio, tutte le considerazioni ripetutamente espresse dalla Corte sul carattere abnorme di siffatte variazioni fardive e della vera e propria prassi ormai stabilitasi in materia.

Aggiungasi che la stessa data di presentazione del disegno di legge (6 novembre 1971), per quanto non immediatamente prossima alla scadenza dell'anno non era tale da assicurare che l'esame parlamentare si concludesse con ragionevole anticipo rispetto a detto termine, mantenendo così quel carattere preventivo sulla cui effettività poggia principalmente il sindacato del Parlamento in tema di bilanci.

Non minore importanza ha l'osservare, anche qui richiamando considerazioni già svolte circa le « disponibilità » utilizzate per impinguare stanziamenti di spesa, come pure nello esercizio in esame si siano evidenziate in consuntivo notevoli eccedenze d'impegno e come, pertanto, le « disponibilità » prese in esame dal Parlamento quali risultati della gestione mancassero, in realtà, di tale carattere, perché assorbite dalle eccedenze stesse (nonché dalle maggiori spese disposte in via non compensativa, di cui è cenno più avanti); tanto più che il disavanzo accertato è risultato superiore a quello previsto in sede definitiva.

In tema di variazioni disposte in via amministrativa, il suggerimento fornito dalla Corte lo scorso anno di ridurre i ritardi nell'attuazione delle leggi di spesa operando direttamente con queste ultime le variazioni, ove possibile, anziché demandarne l'effettuazione al Ministero del tesoro, è stato ritenuto degno di considerazione dalla V Commissione del Senato, nella relazione sul disegno di legge per l'approvazione del rendiconto 1970. Dubbi di principio, in proposito, circa la possibilità che in tal modo sia ritenuta necessaria in ogni caso l'approvazione della legge con la procedura normale, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e quindi con esclusione del deferimento a Commissioni parlamentari in sede legislativa, non sembrano dotati di fondamento, apparendo ovvio che quanto la legge approvata in Commissione può demandare all'Esecutivo, tanto, a maggior ragione, possa essa medesima direttamente disporre.

Per ciò che concerne variazioni tardivamente effettuate dal Governo rispetto alle previsioni di legge, si richiamano i rilievi esposti nel precedente paragrafo 2 sul « rinvio » o « scorrimiento » nella contrazione di prestiti.

Passando ai poteri attribuiti all'Esecutivo dagli articoli 40-42 della legge di contabilità generale, è anzitutto a rilevarsi che nell'anno in esame particolarmente elevate sono state le assegnazioni che, come noto, l'articolo 41, primo comma, consente di disporre in via non compensativa: il loro importo, infatti, ha quasi raggiunto i 320 miliardi, compresi fra questi ben 116,4 miliardi per integrare capitoli relativi a stipendi e pensioni dei Ministeri della difesa, dell'interno e della pubblica istruzione. Vi è, pertanto, giustificato motivo per porre in evidenza il rilevante difetto di previsione verificatosi per tali capitoli, con la conseguenza di alterare, sempre in sede previsionale, tanto il dato relativo al saldo di parte corrente, stante l'oggetto delle spese in parola, quanto il disavanzo complessivo, stante il carattere non compensativo dell'assegnazione.

Il richiamo all'esigenza di più accurate previsioni, che limitino al minimo il ricorso alla norma citata — a parte l'opportunità di modificarla con l'istituzione di apposito fondo di riserva, ad evitare che anche per questa via venga eluso l'obbligo di copertura proprio per le spese correnti — è maggiormente imposto dal fatto che l'ambito di applicazione ne è stato esteso, dal decreto presidenziale 29 dicembre 1971, n. 1128, alle spese concernenti somme da corrispondere alle Commissioni delle Comunità europee.

Quanto al secondo comma dello stesso articolo 41 (che consente al Ministro del tesoro di iscrivere in corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata le spese occorrenti per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote d'entrata devolute ad enti ed istituti, e di somme comunque percepite per conto di terzi) tornano qui le considerazioni già formulate in ordine a taluni capitoli di spesa iscritti per memoria, nonostante l'esistenza di apposita previsione nel corrispondente capitolo di entrata. Non dissimile, al riguardo, è il fenomeno di capitoli di spesa dello stesso genere iscritti con dotazione inferiore al fabbisogno, proprio per la differenza corrispondente alla quota iscritta in entrata: tale il capitolo 2505 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, dotato di uno stanziamento di 60 milioni, che sistematicamente viene integrato dei 10 milioni iscritti al capitolo 2671 dell'entrata.

##### 5. — *Oneri latenti.*

Continua a perpetuarsi la situazione, già segnalata nel passato, dell'insufficienza dei fondi iscritti in bilancio, per corrispondere alla Banca d'Italia le somme dovute a titolo di interessi e provvigioni sui depositi in conto corrente vincolati presso lo stesso Istituto.

Pur essendo stata iscritta nell'esercizio 1971 sul capitolo 1956 del Ministero del tesoro la somma di lire 90 miliardi, superiore di 10 miliardi a quella iscritta sul medesimo capitolo dell'anno finanziario precedente, l'onere rimasto insoddisfatto al 31 dicembre del 1971 ammonta a miliardi 176,2, di cui miliardi 116,8 per il solo 1971.

Quanto al fondo di solidarietà nazionale per la Regione siciliana, sono stati effettuati pagamenti, nel 1971, in conto residui 1970, per l'ammontare di 80 miliardi, pari alla totale dotazione del capitolo 5145 dello stesso Ministero.

Tale dotazione, peraltro, nonché la precedente del 1969, si sono rivelate inferiori a quanto effettivamente dovuto dallo Stato, come risulta dai dati seguenti:

Anno 1969:

ammontare imposta di fabbricazione . . . . .	L.	109.293.000.453
80 per cento di detto ammontare . . . . .	»	87.434.400.362
somma iscritta in bilancio e totalmente corrisposta . . . . .	»	70.000.000.000
		<hr/>
da corrispondere . . . . .	L.	17.434.400.362
		<hr/> <hr/>

Anno 1970:

ammontare imposta di fabbricazione . . . . .	L.	109.002.385.584
80 per cento di detto ammontare . . . . .	»	87.201.908.466
somma iscritta in bilancio e totalmente corrisposta . . . . .	»	80.000.000.000
		<hr/>
da corrispondere . . . . .	L.	7.201.908.466
		<hr/> <hr/>

Pertanto per gli anni 1969 e 1970 il credito della Regione rimasto insoddisfatto ammonta a 24,6 miliardi.

Quanto allo stanziamento di 90 miliardi, iscritto allo stesso titolo per il 1971, non risulta su di esso disposto alcun pagamento.

Altri oneri non figuranti in bilancio nel loro intero ammontare sono quelli connessi alla rivalutazione di sovvenzioni in materia di trasporti e di marina mercantile, come posto in rilievo nella parte III nei capitoli relativi ai Ministeri competenti.

È appena il caso, inoltre, di richiamare altre situazioni sia di carattere generale, come le situazioni deficitarie degli enti pubblici territoriali e istituzionali, sia — ma non per questo meno rilevanti — di carattere particolare, come quella relativa alla gestione degli ammassi agricoli, sulle quali si sono già soffermate le precedenti relazioni, e che vanno sempre più aggravandosi.

CAPITOLO II.

COPERTURA DI NUOVE O MAGGIORI SPESE

Le leggi autorizzative di nuove o maggiori spese, pubblicate nell'anno 1971, richiamano particolare attenzione sia per il loro elevato numero (145), sia, e soprattutto, per l'entità degli oneri da esse recati a carico di esercizi futuri. La quasi totalità di tali leggi, infatti, concerne spese a carattere pluriennale (comprese quelle occorrenti per l'ammortamento di prestiti) ovvero continuativo (spesso, queste ultime, di parte corrente).

L'ammontare complessivo della quota di oneri pluriennali, relativa agli esercizi successivi, si aggira sui 5.800 miliardi, cui si aggiungono oltre 4.900 miliardi di quelli derivanti da prestiti. Determinante, su tali ordini di grandezza, è peraltro l'apporto di una sola legge, 6 ottobre 1971, n. 853, destinata al finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, legge la quale, a parte una quota di 267 miliardi attinta ad un fondo globale (capitolo 5381, Tesoro) del bilancio 1972, ha autorizzato spese per 2.596 miliardi per il periodo 1972-75, da coprire — parzialmente — con prestiti, nonché altri stanziamenti del complessivo importo di 4.485 miliardi, di cui 485 per il periodo suddetto e 4.000 per periodi compresi fra il 1976 ed il 1985, senza indicazione di copertura.

Resta, comunque, non indifferente il complessivo ammontare delle restanti autorizzazioni pluriennali recate da altre leggi, prive anch'esse di ogni indicazione circa i mezzi da reperire per i nuovi o maggiori oneri, ovvero per fronteggiare il previsto indebitamento, tanto più in quanto, nel primo caso, gli oneri stessi gravano in prevalenza su periodi relativamente brevi, non eccedenti i 5 o 6 anni oltre il 1971.

Possono citarsi, al riguardo, le seguenti leggi (con l'indicazione, fra parentesi, dell'intero periodo e della quota non coperta): 30 dicembre 1970, n. 1294 (1970-1974; 7 miliardi); 11 febbraio 1971, n. 80 (1970-1978; 140 milioni); 8 febbraio 1971, n. 88 (1971-1980; 270 milioni); 9 marzo 1971, n. 97 (1969-1972; 5,6 miliardi); 25 febbraio 1971, n. 111 (1971-1977; 32 miliardi) (9); 9 marzo 1971, n. 126 (1971-1975; 2 miliardi); 9 aprile 1971, n. 167 (1971-1976; 125 miliardi); 14 maggio 1971, n. 271 (1971-1973; l'onere complessivo non è quantificato, quello per il solo 1971 è valutato in 4,2 miliardi); 26 maggio 1971, n. 288, di conversione del decreto-legge n. 119 del 1° aprile (9 miliardi); 1° giugno 1971, n. 291 (limite di impegno di 10 miliardi per il 1971 per contributi venticinquennali, pari ad una spesa complessiva di 250 miliardi fino al 1986, coperta solo per i 10 miliardi del primo esercizio); 27 maggio 1971, n. 396 (1971-1977; 16 miliardi); 21 giugno 1971, n. 506 (1968-1972; 400 milioni); 9 luglio 1971, n. 554 (1970-1972; 510 milioni); 6 luglio 1971, n. 562 (1970-1972; 100 milioni); 22 luglio 1971, n. 567 (1970-1974; 2,355 miliardi); 28 luglio 1971, n. 575 (1971-1974; 3 miliardi); 4 agosto 1971, n. 594, di conversione del decreto-legge n. 430 del 5 luglio (periodi vari fino al 1985; 240 miliardi); 14 agosto 1971, n. 817 (periodi vari fino al 1976; 238 miliardi, di cui circa 200 per anticipazioni ad un fondo di rotazione); 22 ottobre 1971, n. 865 (limiti di impegno per 54 miliardi dal 1971 al 1973, con indicazione di copertura per la sola quota di 16 miliardi dal primo

(9) In aggiunta alle spese per le opere aeroportuali previste, l'articolo 7 autorizza compensi al personale per il periodo di esecuzione di queste, il cui ammontare è indicato per il solo 1971 in lire 658 milioni.

esercizio e senza indicazione della durata delle annualità); 26 ottobre 1971, n. 920 (1971-1980; 907 milioni); 3 novembre 1971, n. 951 (1970-1972; 100 milioni); 23 novembre 1971, n. 1043 (1970-1973; 2 miliardi); 6 dicembre 1971, n. 1044 (1972-1976; 60 miliardi); 29 novembre 1971, n. 1049 (1971-1973; 200 milioni); 5 novembre 1971, n. 1060 (1971-1973, 2,7 miliardi); 29 novembre 1971, n. 1063 (1971-1986, 14 miliardi); 1° dicembre 1971, n. 1101 (1972-1989; 137 miliardi, per quote varie); 3 dicembre 1971, n. 1102 (1972-1974; 80 miliardi); 11 dicembre 1971, n. 1108 (1970-1974; 100 milioni).

Come risulta dall'elencazione che precede, in alcune delle ipotesi considerate l'onere è costituito da « limiti d'impegno », ossia, come noto, da spese rateizzate (per periodi notevolmente estesi, dai quindici fino ai trentacinque anni), la cui entità effettiva non risulta normalmente in forma esplicita dalla legge, poiché quest'ultima suole stabilire soltanto il limite entro il quale possono essere disposti gli interventi (trattasi quasi sempre di contributi), cioè assunti per l'anno indicato gli impegni, che graveranno poi automaticamente, in egual misura, su ciascuno degli anni successivi, come altrettante rate. Ciò può dare luogo, come si rileva dalle annotazioni alle tabelle degli stati di previsione della spesa presentati al Parlamento, a casi nei quali la somma stanziata per un anno comprende sia il « limite » di nuovi impegni autorizzati dalla legge per l'anno medesimo sia le rate derivanti da impegni già contratti negli anni precedenti.

È intuibile come il tipo di oneri in parola si ponga fra i fattori di rigidità dei bilanci, non potendo questi omettere la previsione di spese le quali, una volta disposto l'intervento, sono già impegnate prima ancora di essere stanziate. Ai fini della copertura, quindi, sarebbe preferibile che dal testo normativo risultasse esplicitamente l'ammontare integrale degli oneri, corrispondente a quello dell'insieme degli stanziamenti da iscrivere anno per anno, comprensivi tanto delle somme da impegnare per la prima volta (« limite d'impegno »), quanto delle rate successive: è con riferimento a detto ammontare, infatti, che vanno determinati i mezzi per fronteggiare la spesa; e nella loro indicazione, non può trascurarsi di adeguarli al già rilevato carattere di rigidità della spesa medesima.

Come già accennato, alcune delle leggi già indicate, e diverse altre, hanno autorizzato, a copertura delle spese da esse previste, operazioni di indebitamento, omettendo però di indicare (salvo, talora, per l'esercizio in corso), i cespiti da destinare alla estinzione delle conseguenti passività: 1° giugno 1971, n. 291 (100 miliardi); 4 luglio 1971, n. 427, di conversione del decreto-legge 12 maggio 1971, n. 249, poi prorogato con decreto-legge 28 dicembre 1971, n. 1122 (140 miliardi, a compenso di minori entrate fiscali); 24 giugno 1971, n. 507 (12 miliardi); 28 luglio 1971, n. 547 (780 miliardi); 4 agosto 1971, n. 589, di conversione del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 429 (54 miliardi); 25 luglio 1971, n. 568 (10 miliardi); 4 agosto 1971, n. 590, di conversione del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 431 (225 miliardi); 4 agosto 1971, n. 592, di conversione del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 432 (182,4 miliardi); 4 agosto 1971, n. 594, di conversione del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 430 (50 miliardi); 14 agosto 1971, n. 814 (32 miliardi); 22 ottobre 1971, n. 865 (300 miliardi).

Caratteristico dei provvedimenti elencati è che di frequente la forma di indebitamento (mutui con organismi creditizi, quasi sempre il Consorzio di credito per le opere pubbliche, emissione di buoni poliennali del Tesoro, emissione di speciali certificati di credito) sia lasciata alla scelta dell'Esecutivo. Ciò non è privo di riflessi anche sul problema della indicazione dei mezzi per fronteggiare l'ammortamento, poiché la diversa struttura che quest'ultimo assume a seconda della forma prescelta — quanto alla distribuzione degli oneri per interessi e capitale nel tempo (10) — comporta sistemi altrettanto differenti di copertura degli oneri medesimi.

In ogni caso, non è superfluo sottolineare la circostanza, or ora pure rilevata, che l'indebitamento dà sempre luogo non soltanto al rimborso delle quote di capitale, ma altresì a

(10) I mutui obbligazionari e gli speciali certificati di credito sono rimborsabili a rate in un periodo che varia dai dieci ai venti anni, mentre per i buoni poliennali del tesoro il rimborso del capitale ha luogo alla scadenza, in unica soluzione, gravando per intero in un solo esercizio, sicché soltanto l'onere per gli interessi è distribuito nel tempo.

spese correnti, costituite essenzialmente dagli interessi, sicché la inosservanza del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione viene a rivestire, sotto tale aspetto, un più accentuato carattere di pregiudizio finanziario.

Altra categoria di leggi portanti oneri per il futuro comprende quelli di carattere continuativo, quasi sempre per spese di parte corrente (e talora per riduzione di entrate fiscali), la cui quantificazione complessiva non è, ovviamente, possibile, sicché l'indicazione dei mezzi per fronteggiarle non potrebbe operarsi che con riferimento al prevedibile andamento dei cespiti attivi aventi eguale carattere, ovvero con la riduzione di spese della medesima natura. A quest'ultimo riguardo, non pare potersi ritenere soddisfacente la formula, talora adottata, della riduzione, oltreché di capitoli del bilancio dell'esercizio in corso (che per tale esercizio costituisce certamente valida copertura), « dei corrispondenti capitoli degli esercizi successivi », almeno nei casi in cui i relativi stanziamenti annui non sono già quantificati per legge ma vengono determinati in relazione al fabbisogno, onde la prevista riduzione potrebbe in futuro rivelarsi inattuabile.

Alla categoria in parola appartiene il più gran numero di leggi di spesa pubblicate nel 1971. Circa l'entità degli oneri che deriveranno da esse per i bilanci futuri, va tenuto presente come, accanto a casi di stanziamenti annui quantificati dalla stessa legge se ne hanno altri in cui per la natura stessa della spesa, connessa a fattori variabili, viene soltanto « valutato » l'onere per il primo esercizio (o per quelli immediatamente successivi), sicché possono ricavarsi solo indicazioni approssimative dal dato relativo all'ammontare globale dei primi stanziamenti autorizzati con tali leggi, che è di oltre 188 miliardi, a parte casi in cui neppure la spesa iniziale è quantificata.

In quasi tutte le leggi, come per gli anni scorsi, non vi è alcun riferimento alle modalità per fronteggiare gli oneri negli esercizi successivi, oppure, in qualche caso, esse sono stabilite nella forma di cui si è prima rilevata l'insufficienza ai fini dell'osservanza dell'obbligo di copertura. Fra tali leggi possono ricordarsi le seguenti, per la maggiore entità della spesa autorizzata per ciascun anno, o valutata per il primo esercizio: 30 marzo 1971, n. 118, di conversione del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 (53,9 miliardi); 31 marzo 1971, n. 214 (3,5 miliardi); 30 giugno 1971, n. 509 (12 miliardi dal 1972); 20 luglio 1971, n. 585 (12 e 10,2 miliardi, spesa aggiuntiva prevista rispettivamente dal 1972 e dal 1973); 29 ottobre 1971, n. 880 (32 miliardi dal 1973; fra i mezzi di copertura dell'onere per il 1972, vengono indicati 6 miliardi di maggiori entrate derivanti dal decreto interministeriale 26 gennaio 1971, n. 1232, che la Sezione di controllo della Corte dei conti ha dichiarato illegittimo con pronuncia 5 novembre 1971, n. 457 (11), per la parte recante aumenti di tariffe ferroviarie); 29 ottobre 1971, n. 881 (42 miliardi per il 1972); 20 novembre 1971, n. 1061 (3,8 miliardi); 11 dicembre 1971, n. 1090 (7,5 miliardi per il 1972).

Riguardo a tutti i tipi di spese, pluriennali o continuative, fin qui esaminati, oltre alle considerazioni specifiche esposte per taluni di essi, debbono richiamarsi quelle svolte nella precedente relazione, particolarmente circa l'esigenza, già riconosciuta anche in sede parlamentare, in adesione a quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 1966, di adeguate profezioni ultra-annuali della finanza statale e pubblica in genere (che nella loro globalità recepiscano ogni consapevole scelta circa il rapporto ritenuto migliore fra interventi e risorse), alle quali le norme autorizzative di spesa possano far riferimento per soddisfare al precetto costituzionale.

L'inosservanza di quest'ultimo, che sotto il profilo giuridico-formale dà luogo a fattispecie di incostituzionalità, va anche considerata nel suo più sostanziale riflesso, rappresentato dalla difficoltà, in ipotesi, di completa attuazione della legislazione di spesa prodotta per insufficienza dei mezzi concretamente disponibili.

Tale insufficienza, ove imponesse il sacrificio sistematico di una parte degli interventi a suo tempo deliberati, con iscrizione in bilancio di stanziamenti inferiori a quelli previsti (a parte i dubbi espressi nella precedente relazione sulla possibilità di portare la differenza in

(11) Allegato O.

umento agli stanziamenti dei bilanci successivi), verrebbe ad inficiare l'attendibilità dei programmi di spesa, fondata sulla maggiore possibile aderenza dei bilanci rispetto ad essi, a prevalente detrimento di quelli relativi ai comparti più qualificati della spesa, con finalità produttive, per la assai minore riducibilità degli oneri di parte corrente (12).

Risultato sostanzialmente analogo si darebbe qualora, pur senza riduzione delle autorizzazioni di spesa, l'insufficienza dei mezzi portasse, in sede di gestione del bilancio, ad una attuazione solo parziale degli interventi, fenomeno desumibile dall'eccedenza passiva del conto dei residui non compensata dal saldo di cassa, ovvero dal permanere « per memoria » di capitoli relativi a spese da fronteggiare col ricavo di prestiti, la cui acquisizione sia stata omessa o rinviata dall'Esecutivo per motivi di politica finanziaria attinenti alla situazione del mercato (nel primo caso, invece, l'esistenza di residui su tali capitoli dimostra che i mezzi reperiti con i prestiti hanno ricevuto altra destinazione, donde la necessità di rifinanziamento per poter dar corso alle relative spese).

In rapporto all'argomento in esame, assume rilievo, fra i problemi che concernono la iscrizione in bilancio di « fondi globali », quello del riferimento a questi ultimi anche nel caso di oneri di durata ultra annuale. È da rilevare, anzitutto, sotto l'aspetto formale, che le norme autorizzative di spesa fanno esplicita indicazione di tali fondi, nella quasi totalità dei casi, soltanto per l'esercizio in corso o, al più, per quello susseguente (il cui bilancio sia stato almeno già presentato). Sotto il profilo sostanziale, premesso che né dalle pronunce della Corte costituzionale, né dalle conclusioni degli studi condotti in sede parlamentare, ricordate nella precedente relazione, risulta un qualche riconoscimento dell'idoneità di una copertura del genere per gli esercizi futuri, è da dire che, specialmente nell'attuale assoluta mancanza di una disciplina dei fondi in parola, e in una situazione di bilancio sistematicamente deficitaria, non è consentito stabilire se ed in quale misura essi garantiscano della sussistenza di cespiti adeguati, per natura ed estensione temporale, ai diversi tipi di spesa da fronteggiare, tanto per l'anno in corso che per i seguenti.

Ciò, fra l'altro, è di particolare evidenza nei casi, non infrequenti, in cui la ripartizione della spesa è effettuata per quote non eguali, bensì crescenti per gli esercizi più lontani, casi che inducono a riflettere come, al limite, sarebbe facile espediente frazionare la spesa in maniera da accollarne solo una parte minima, puramente figurativa, sul fondo globale dell'esercizio in corso, qualora bastasse il riferimento a quest'ultimo per ritenere adempiuto anche per l'avvenire l'obbligo di copertura.

Sempre in ordine alla dubbia attitudine dei fondi globali, allo stato, a costituire validi strumenti di copertura, anche nel 1971 si è rilevato il caso di diverse autorizzazioni di spesa, per un complessivo ammontare di circa 22 miliardi, con riferimento a disponibilità di esercizi precedenti a quello immediatamente anteriore all'anno suddetto.

Tali le autorizzazioni recate dalle leggi: 25 febbraio 1971, n. 94 (8 miliardi); 25 febbraio 1971, n. 95 (850 milioni); 9 marzo 1971, n. 97 (5,2 miliardi); 21 giugno 1971, n. 506 (800 milioni); 24 luglio 1971, n. 544 (250 milioni); 19 luglio 1971, n. 565 (200 milioni); 28 luglio 1971, n. 577 (3 miliardi); 20 novembre 1971, n. 1061 (1 miliardo); 25 novembre 1971, n. 1072 (2,4 miliardi).

In proposito, come già in passato, deve rilevarsi nuovamente che, con gli attuali bilanci deficitari, le economie derivanti dalla gestione di un esercizio non hanno di per sé carattere di « disponibilità », ma lo assumono, ai soli fini della copertura di nuove o maggiori spese,

(12) Va aggiunto come autorizzazioni di spese pluriennali non sorrette da adeguate coperture possano riflettersi sulla validità di successive autorizzazioni, che a quelle — anziché ai mezzi che si sarebbero dovuti indicare per fronteggiarle — facciano riferimento, qualificandole « disponibilità »: vedi ad esempio, l'articolo 18, in relazione al precedente articolo 17, del decreto-legge 1° giugno 1971, n. 289, nel testo modificato dalla legge di conversione 30 luglio 1971, n. 491.

Un indice dei criteri cui si ispira la Corte costituzionale in tema di copertura di oneri futuri, è dato dalla recente sentenza n. 37 del 1972, che ha dichiarato illegittima una legge regionale autorizzativa di collocamenti fuori ruolo di personale — con possibilità di conferimento dei posti di organico corrispondenti — senza indicare i mezzi per fronteggiare la maggiore spesa derivante dal successivo rientro, in soprannumero, del personale medesimo.



soltanto per quello immediatamente successivo in virtù di una norma preesistente, generale e permanente, quale l'articolo 1 della legge 27 febbraio 1955, n. 64 (che crea fra i due esercizi — non senza dar luogo anch'essa a perplessità di ordine costituzionale — una sorta di collegamento compensativo per fronteggiare nuovi o maggiori oneri), onde alla fine del secondo esercizio esse restano definitivamente acquisite a riduzione del disavanzo, perdendo il suddetto carattere.

Di conseguenza, norme particolari le quali, *ex post*, assumano tali partite a mezzi di copertura, si risolvono in una indebita alterazione di risultati di gestioni precedenti ormai consolidati secondo l'ordinamento contabile vigente, e nella compensazione del maggior *deficit* dell'esercizio in corso con entità alle quali neppure la più forzata finzione giuridica può restituire una plausibile parvenza di effettiva disponibilità finanziaria.

In ogni caso, il troppo frequente ricorso al sistema inficia la concreta effettività dell'ordinamento stabilito dalla legge n. 64, e quindi la sua stessa ragion d'essere.

Resta, infine, da porre in evidenza come nel 1971 siano stati numerosi anche i casi di leggi di spesa, oltre ai non pochi decreti-legge, con copertura a carico di fondo globale, non comprese nei rispettivi elenchi allegati al bilancio preventivo (13). Senza ignorare il pensiero della Corte costituzionale sulla portata non vincolante di tali elenchi, si richiamano sull'argomento le considerazioni esposte nella precedente relazione.

---

(13) Leggi: 25 febbraio 1971, n. 94; 25 febbraio 1971, n. 95; 25 febbraio 1971, n. 111; 9 marzo 1971, n. 99; 31 marzo 1971, n. 204; 6 aprile 1971, n. 203; 3 maggio 1971, n. 301; 3 maggio 1971, n. 318; 3 giugno 1971, n. 404; 2 luglio 1971, n. 824; 19 luglio 1971, n. 565; 28 luglio 1971, n. 585; 26 ottobre 1971, n. 919; 26 ottobre 1971, n. 920; 3 novembre 1971, n. 950; 5 novembre 1971, n. 1070; 25 novembre 1971, n. 1072; 11 novembre 1971, n. 1077; 11 dicembre 1971, n. 1107; 6 dicembre 1971, n. 1066; 15 dicembre 1971, n. 1222; 17 dicembre 1971, n. 1154.

PAGINA BIANCA