RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

In recenti dibattiti parlamentari sul bilancio dello Stato è emersa l'esigenza di una più compiuta e continua conoscenza, da parte delle Camere, di elementi significativi in ordine all'andamento della gestione finanziaria ed ai suoi risultati, e non sono mancati espliciti riferimenti all'apporto peculiare che, in materia, la Corte dei conti è costituzionalmente chiamata a fornire.

Nella consapevolezza di tale funzione — che, accanto a quelle di garanzia di legittimità degli atti del Governo e della gestione del bilancio, e di accertamento giurisdizionale delle responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici, concorre in maniera determinante a caratterizzare la Magistratura di controllo — la Corte assume a costante impegno una sempre maggiore conformità del proprio referto all'obbiettivo che gli è proprio, in vista dell'esigenza sopra ricordata.

Nella realtà effettiva ciò è subordinato al grado di attuazione di diverse condizioni.

Fra queste, primaria importanza assumono le condizioni di ordine normativo, che investono anzitutto la collocazione dell'Istituto. Questa è stabilita da remote norme ordinarie che devono adeguarsi al precetto contenuto nell'articolo 100 della Costituzione.

Queste norme vengono a presentare, al momento, un loro attuale rilievo, in relazione alla mancata nomina, da parte del Governo, del Procuratore Generale della Corte, in quanto lasciare vacante questa carica — come lo è da oltre 14 mesi — evidenzia come in fatto il Governo possa incidere sul normale funzionamento degli organi dell'Istituto.

Altra essenziale condizione concerne il sistema dei controlli, in relazione al quale non è da trascurare, per i possibili espliciti riconoscimenti legislativi, l'allargamento della visuale, in sede di analisi della gestione da parte dell'Organo di controllo, all'arco della intera finanza pubblica (che già da un decennio circa, del resto, viene considerato nella relazione alle Camere), in vista di quel coordinamento fra i diversi centri di decisione che la stessa Corte costituzionale prescrive.

Non mancano, comunque, di porsi problemi di adeguamento per tutta la legislazione relativa alla Corte ed alle sue funzioni, problemi ai quali da tempo la Corte stessa — come segnalato già in precedenti relazioni — porta da tempo la propria attenzione.

L'impegno della Corte si è altresì volto, per quanto ad essa già direttamente possibile, ad attuare altri tipi di condi-

zioni idonee ad agevolare l'espletamento del proprio compito.

Per quanto riguarda, in particolare, la relazione al Parlamento, va ricordato la iniziativa di richiedere ai Ministri ogni possibile chiarimento, per quanto di competenza, in ordine alle osservazioni contenute nella relazione dell'anno precedente.

Alla richiesta, peraltro, ben pochi sono stati i Ministri che hanno corrisposto, talché le Sezioni riunite della Corte, nel formulare le proprie osservazioni in questa relazione, non hanno potuto tener conto di elementi e punti di vista comunicati dalle Amministrazioni per una loro adeguata ponderazione.

Né al Parlamento — che il Costituente vuole assistito, nel suo sindacato politico sulla gestione, dall'intervento imparziale dell'Organo di controllo — possono soccorrere chiarimenti forniti direttamente, con documenti scritti ma informali, sugli svariati rilievi della Corte.

PARTE PRIMA

LA DISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

IL BILANCIO DI PREVISIONE

1. - *Considerazioni generali.*

Nell'ultimo quinquennio, a fronte di un incremento medio dell'11,5 per cento del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato, in lire correnti, quello intervenuto nella spesa statale complessiva è stato del 17,6. Assai più sensibile tale divario risulta per il solo 1973, con percentuali annue rispettive di incremento del 17,0 e del 37,3 per cento.

Al peso crescente che, per conseguenza, il bilancio dello Stato mostra di assumere nell'intero sistema economico, si aggiungono, poi, più in particolare, i suoi molteplici collegamenti con tutti i settori della finanza pubblica — specialmente, dopo l'attuazione della riforma tributaria, con le regioni e gli altri enti territoriali — nel conferirgli un ruolo primario e condizionante, almeno come sede nella quale sono prima o poi destinate a ripercuotersi le vicende, soprattutto se negative, proprie di tali settori.

Significativi, in proposito, a tacere d'altro, tanto le forme partecipative, già attuate, delle istanze regionali in sede di predisposizione del bilancio stesso, quanto i recenti provvedimenti straordinari di carattere fiscale adottati in relazione alle esigenze della situazione economica generale, in gran parte riconducibili, come noto, proprio all'andamento delle gestioni pubbliche (è appena il caso di ricordare come la Corte abbia più volte richiamato l'attenzione sugli "oneri latenti" creati da tale andamento nei confronti del bilancio).

Infatti, assai più ampia che in passato è la quota di spesa non direttamente gestita dall'Amministrazione dello Stato (non di molto superiore, comunque, alla metà del totale), in quanto costituita da semplici transazioni finanziarie in favore di altri centri operativi, cioè da trasferimenti di fondi, anticipazioni, eccetera (1).

Ciò, tuttavia, non esclude, anzi riconferma — anche in rapporto all'intervenuto accentramento della quasi totalità del prelievo tributario — il regime di finanza derivata dagli organismi pubblici destinatari, accentuando, semmai, nelle scelte di bilancio rimesse al Parlamento, il carattere di decisioni ispirate ad una visione generale delle esigenze e degli

(1) Sulla materia dei trasferimenti (contributi, sovvenzioni, ecc.), spesso di importo non predeterminato, e quindi quantificabile di anno in anno, si rinvia alle più particolari notazioni esposte nella parte seconda.

obiettivi (alla quale assai utile tornerebbe un bilancio preventivo integrato di tutta la Pubblica Amministrazione).

Altro è, quindi, il momento organizzativo della gestione — ad un tempo causa ed effetto dei nuovi caratteri che il bilancio viene assumendo — altra la funzione del bilancio, che determina gli indirizzi fondamentali dell'intervento pubblico, e che comporta responsabilità esclusive proprie della rappresentanza parlamentare, come quelle, ad esempio, inerenti alla politica del disavanzo e, conseguentemente, dell'indebitamento, strettamente connessa alla politica economica generale (nel 1973, il disavanzo ha inciso sul reddito nazionale lordo per il 6,6 per cento, contro il 2,6 dell'anno precedente).

Discendono da queste considerazioni sia l'importanza dei problemi relativi al coordinamento dell'intera finanza pubblica, e di moduli di controllo funzionalizzati anche a fornire alle Camere significativi elementi di informazione e valutazione circa l'andamento ed i risultati delle diverse gestioni (2) — problemi tutti cui è appositamente dedicata la parte quarta di questa relazione — sia l'esigenza di una attenta verifica circa la misura in cui impostazione e struttura del bilancio offrano alla funzione sopra ricordata un efficace strumento di esplicazione.

2. - *Impostazione del bilancio.*

Le considerazioni che precedono hanno mosso da tempo la Corte a soffermarsi, alla luce di esse, sui vari aspetti del sistema di bilancio oggi concretamente adottato, e dell'opportunità dell'esame condotto offrono oggi testimonianza numerose prese prese di posizioni ufficiali.

Nella relazione per l'esercizio 1970, in particolare, sono stati esaminati il significato e le implicazioni della problematica inerente ai sistemi di bilancio (3). Dell'attualità che tale problematica riveste si sono aggiunti, di recente, a quelli già manifestatisi in precedenza, svariati elementi indicativi, in sede tanto parlamentare che governativa (4).

Più che ulteriormente dilungarsi, perciò, su temi già approfonditi, sembra preferibile alla Corte recare il contributo degli elementi, ad essa concretamente risultanti, utili ad offrire oggettivi punti di riferimento, per una più esatta visione della problematica in esame.

Appare, a tal proposito, di un certo interesse aver riguardo all'area delle spese in conto capitale, poiché — a parte l'importanza che questo tipo di spese riveste, in buona misura, per l'apporto della finanza statale al processo produttivo — è in questa area che maggiormente significativi appaiono i risultati del confronto fra il contenuto della deliberazione parlamentare del bilancio e quello del complesso di operazioni gestorie effettuate nell'esercizio.

Negli stanziamenti iniziali del bilancio 1973, ad esempio, le spese in argomento erano previste in 3.489 miliardi. A tale cifra, peraltro, era da aggiungere quella relativa alle spese da finanziare con accensione di prestiti (i cui capitoli vengono iscritti "per memoria"), del complessivo importo di 902 miliardi. Inoltre, alla fine del 1972, sussistevano residui di stanziamento per 2.269 miliardi, e residui propri per 3.955 miliardi.

Occorre poi tener conto del fatto che, secondo una prassi già censurata dalla Corte, per il suo contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione (rela-

(2) In sede di discussione al Senato del disegno di legge di approvazione del rendiconto 1972, il relatore ha sottolineato la necessità di risolvere la problematica dei rapporti fra Parlamento, Corte dei conti e regioni (Senato, resoconto sommario 20 novembre 1973, pagina 13).

(3) Le considerazioni della Corte, come ricordato nella Relazione per l'esercizio 1971, vennero condivise dalla Commissione finanze e tesoro del Senato.

(4) Tali la relazione della V Commissione, le dichiarazioni del Ministro del bilancio, nonché l'ordine del giorno proposto, e accettato dal Governo, nel corso della discussione alla Camera dei deputati, del bilancio preventivo per il 1974.

zioni 1970 e 1971), accade talora che mutui autorizzati dalla legge con specifico riferimento a determinati esercizi, vengono invece contratti in esercizio successivo (5), sicché in quest'ultimo il Governo dispone l'iscrizione in bilancio delle connesse voci di spesa (6).

Pertanto, a fronte della previsione sopra indicata per il 1973 (3.489 miliardi), l'effettiva disponibilità di spesa, per l'Esecutivo, è stata non inferiore a complessivi 6.660 miliardi sul piano della sola assunzione di impegni, ed a ben 10.615 miliardi (cioè oltre il triplo) per quanto riguarda i possibili pagamenti da disporre. Cifre, queste, che individuano l'intera effettiva area di gestione, non assunta nel suo assieme in un quadro di scelte contestuali (7).

Tenuto conto di quanto descritto, e del fatto che, rispetto al 1972, l'incremento della spesa in conto capitale nel 1973, inizialmente previsto nel 13,6 per cento, è risultato poi del 28,4 nelle previsioni definitive (a formare le quali concorre principalmente la contrazione o meno dei mutui, rimessa alla autonoma determinazione dell'Esecutivo), e del 30,2 per cento nei dati di consuntivo (8), per elevarsi all'86,5 per cento nei pagamenti, può ricavarsene che fra controllo preventivo parlamentare (autorizzativo e programmatico) — esercitato in sede di approvazione del bilancio — ed attività gestoria dell'Esecutivo, il rapporto si rivela molto parziale ed elastico, sicché una valutazione di tale attività, nel suo insieme, assume concreto significato soltanto in sede consuntiva, e con i limiti propri che a tale sede sono connaturali.

È bensì vero che da diverso tempo l'esame parlamentare dei consuntivi viene abbinato a quello dei preventivi — ai quali sono comunque allegati, a norma di legge, i conti dei residui — ma non risulta che finora il primo abbia concretamente influenzato il secondo, senza dire che, in ogni caso, tanto i consuntivi che i conti dei residui si riferiscono a due esercizi anteriori a quello considerato.

Esula dalle valutazioni della Corte ogni orientamento di politica legislativa che volesse trarsi dall'esame finora svolto, dal quale risulta confermata la possibilità che, come già osservato nella citata relazione per il 1970, la gestione di cassa (e, per quello che si è visto, anche l'assunzione di impegni, in misura rilevante) potrebbe svolgersi secondo indirizzi non del tutto coincidenti con quelli adottati dal Parlamento, nella propria valutazione delle esigenze dell'anno, nel senso che le previsioni da questa discendenti investono assai parzialmente l'effettiva gestione dell'esercizio.

Purtuttavia, per la natura dei criteri alle quali si ispirano, sono da richiamare due ordini di considerazioni, anch'esse esposte in passato, non senza premettere un richiamo alla necessità di conservare al bilancio, in ogni caso, la funzione di limite all'assunzione degli impegni.

In primo luogo, si allude ai dubbi, anche di costituzionalità, espressi nella relazione per l'esercizio 1970 sull'istituto dei residui di stanziamento.

Con l'istituto in esame, infatti, l'autorizzazione contenuta nella legge di bilancio mantiene la propria efficacia anche

(5) Indicazioni sono state fornite nella relazione sull'esercizio 1971. Da esse risulta che, ad esempio, le quote « rinviate » dal 1970 ammontavano a 254 miliardi.

(6) Si veda, altresì, più avanti, il riferimento ad altri casi minori di poteri governativi di incrementare le dotazioni di bilancio.

(7) È ben noto come, in relazione all'entità della massa dei mezzi disponibili, le decisioni sui tempi del loro impiego possono esercitare incisivi riflessi sulla situazione monetaria. In proposito va ricordato che non tutte le spese del conto capitale concernono interventi a specifico sostegno della produzione: tali, ad esempio, le spese per crediti ed anticipazioni per finalità non produttive (categoria XV), che nel 1973 hanno assorbito oltre un quinto del comparto in esame, ed il cui incremento medio nell'ultimo quinquennio, nei pagamenti, è stato di circa il 340 per cento (essenzialmente per erogazioni effettuate nello stesso 1973 a ripiano dei disavanzi delle aziende autonome) a fronte di un corrispondente indice, per tutte le spese in conto capitale, del 26,6 per cento (18,7 e 15,7, rispettivamente, nelle previsioni iniziali e in quelle definitive).

(8) Considerando l'intera somma di 5.489 miliardi, dei quali peraltro 1.492 non derivano da impegni, bensì da meri accantonamenti di fondi come residui di stanziamento.

oltre i limiti della scadenza dell'esercizio, limiti che, oltre ad esserle connaturali, sembrano altresì discendere dall'articolo 81, primo comma, della Costituzione, alla luce del quale il principio della annualità del bilancio viene a tradursi nella necessità che il Governo ottenga annualmente dal Parlamento l'autorizzazione ad assumere impegni, con il conseguente passaggio in economia, a fine esercizio, degli stanziamenti non utilizzati, salva la loro riassegnazione alla competenza dei successivi esercizi, per deliberazione parlamentare.

Come si accennava sempre nella citata relazione del 1970, l'istituto dei residui di stanziamento appare difficilmente armonizzabile, del resto, con i princìpi informatori del sistema del bilancio di competenza, dando luogo alla fittizia imputazione di impegni ad un esercizio diverso da quello nel quale essi vengono concretamente a realizzarsi.

Il problema, d'altro canto, almeno per le dimensioni assunte dal fenomeno cui esso si connette, si collega al tipo di legislazione poliennale, per *tranches* predeterminate, del quale si è già trattato nelle precedenti relazioni, ma in proposito è da osservare che lo scopo che può aver ispirato, nel 1947-48, l'opzione per tale tipo di legislazione (9), e cioè quello di assicurare l'attuazione di programmi di intervento, riservando ad essa risorse effettive accantonate di anno in anno, si è rivelato nella pratica non realizzato, se non altro per le elevate dimensioni ormai raggiunte del *deficit*, non solo di competenza, ma anche di cassa; e, per quest'ultimo, talora, nonostante la già avvenuta acquisizione di mezzi finanziari, specificamente autorizzata per effettuare tali interventi, come meglio si vedrà più avanti.

Resta da dire (pur ribadendo tutte le esposte riserve di ordine costituzionale e sistematico) che gli accantonamenti in parola, per quello che ormai possano valere sul piano meramente contabile, dovrebbero comunque trovare una rappresentazione del tutto indipendente dai veri e propri impegni di spesa e dai connessi residui, fra i quali sono oggi compresi nel consuntivo e nelle prospettazioni riassuntive della gestione, non avendo essi significato alcuno come indici di una qualsiasi attività gestoria, che è funzione del consuntivo esporre, né apparendo in proposito bastevole che essi siano appositamente evidenziati nelle tabelle del conto dei residui passivi.

L'altro ordine di considerazioni, sempre dettate dalla concreta disamina sopra esposta, che conferma quanto già rilevato nelle relazioni 1970 e 1971, attiene alla prassi di iscrivere « per memoria », nella entrata e nella spesa, i capitoli relativi ad interventi da finanziare mediante accensione di prestiti.

Tale prassi comporta che alle originarie previsioni di bilancio vengano ad aggiungersi, nel corso dell'anno, quelle disposte dal Governo a seguito della contrazione dei mutui, per di più anche relativi ad esercizi precedenti (10).

Il Governo esercita, in questo modo, una facoltà che non gli è accordata dalla legge di bilancio, nella quale non mancano norme non soltanto inerenti ad altre variazioni non compensative (per il 1973, articolo 6, peraltro di dubbia costituzionalità, anche per l'indeterminatezza dell'autorizzazione), anche se confermative di preesistenti disposizioni di carattere generale (articolo 31, con riferimento all'articolo 41 della legge di contabilità, più volte oggetto di considerazioni critiche della Corte), ma altresì, nu-

(9) Si veda la relazione del Ministro del tesoro sulle previsioni di cassa per l'esercizio 1972 (Senato, V Legislatura, n. 1861 A), la quale ricorda che con tale opzione si sospese l'applicazione del principio dell'adeguamento del bilancio alle occorrenze dell'esercizio (articolo 142 del regolamento di contabilità generale dello Stato) osservando come ne sia scaturita « una forma di applicazione del sistema della competenza difforme dai criteri concettuali che ne sono alla base ».

(10) Al Governo è altresì rimessa la scelta delle forme di indebitamento, finora in gran parte orientatasi verso mutui del Consorzio di credito per le opere pubbliche (v. parte seconda, Capitolo I).

merose, relative alle stesse variazioni compensative, nonché a quelle discendenti da leggi pubblicate successivamente alla presentazione del bilancio di previsione.

Pertanto, se qualche perplessità suscitano, fra tali norme, quelle che consentono di aumentare il totale generale della spesa, fissato dall'articolo 2 della legge di approvazione del bilancio, in applicazione dell'articolo 1 *sub*-35 della legge 1° marzo 1964, n. 62 (11), più sicuro è il contrasto della prassi in esame con quest'ultima disposizione, che riserva appunto alle Camere, in sede di approvazione del bilancio, la determinazione dell'ammontare complessivo degli oneri posti a carico dell'esercizio di riferimento; e sarebbe irrilevante, in proposito, l'osservare che l'aumento della spesa trova in questo caso corrispondenza con quello intervenuto nell'entrata con l'accensione dei prestiti, anche perché la stessa legge n. 62 demanda al Parlamento, sempre nella sede suddetta, di approvare la previsione del volume delle componenti sia attive sia passive della gestione a venire, nella distribuzione di esse risultante dal quadro generale riassuntivo.

Quest'ultimo aspetto, poi, acquista risalto ancor maggiore per i casi in cui le spese da coprire con prestiti siano di natura corrente, poiché la loro mancata iscrizione altera, nella misura del corrispondente ammontare (396 miliardi nel 1973) la previsione del saldo di parte corrente che lo stesso quadro generale deve indicare, sempre come prescritto dalla legge n. 62.

Si potrebbe osservare che si vuole così impedire che le spese finanziate con prestiti possano essere effettuate anche in mancanza, o comunque prima del reperimento delle coperture, ma su ciò, in passato, la Corte ha già fatto presente la possibilità di cautele differenti, come quella della previsione delle spese in appositi fondi, da assegnare ai capitoli di spesa solo dopo l'accensione dei prestiti, ovvero quella (adottata dalla Regione Trentino-Alto Adige) dell'inserimento di apposita norma, condizionante la gestione dei capitoli stessi.

Difatti, tale giustificazione mostra di prescindere dalla distinzione fra l'aspetto previsionale-programmatico, connaturale alla funzione del bilancio, e che è compromesso dal sistema in esame (12), e quello autorizzativo, non meno connaturale, ma scindibile dal primo, come negli esempi ora fatti.

D'altro canto, se si è mossi dalla preoccupazione che, al di là delle formule giuridico-contabili, possano disporsi spese sulla base di mere indicazioni legislative di copertura, prima che queste ultime si siano avverate nella realtà, il sistema adottato comporta una possibilità di pregiudizio finanziario ancora maggiore, già ventilata dalla Corte nella relazione 1970, nel senso che « qualora l'erogazione della spesa non segua a breve distanza di tempo dall'acquisizione dei mezzi finanziari, questi ultimi potrebbero o restare inutilizzati (il che, a parte l'effetto deflazionistico, espone lo Stato a sopportare l'onere della differenza fra gli interessi passivi del prestito e quelli attivi, inferiori, lucrati sulle somme giacenti), ovvero essere di fatto destinati ad altri impieghi, imponendo perciò un rifinanziamento delle spese suddette al momento in cui debbano essere effettuate » (cioè, comportando una carenza sopravvenuta della copertura acquisita).

E che quest'ultima ipotesi sembri essere quella concretamente verificatasi, risulta confermato da dati di fatto della gestione (situazione, globalmente deficitaria della cassa e del conto dei residui)

(11) Un caso particolare è quello, già ricordato nella relazione per il 1971, e verificatosi nuovamente nell'anno in esame, della deliberazione di nuove spese da parte dell'ANAS consentita da una norma che autorizza l'Azienda, in via permanente, a contrarre prestiti (v. il relativo capitolo nella parte terza).

(12) Nella « Nota introduttiva » al bilancio 1970, nell'esporre per la prima volta le « previsioni integrate » (cioè comprensive delle operazioni di indebitamento), si osservava che esse danno informazioni più complete e aderenti alla reale entità delle previsioni (pagina 48).

e da più analitiche risultanze che vengono esposte nella parte seconda.

Anche sotto il profilo dell'obbligo di copertura, quindi, le iscrizioni « per memoria » non appaiono pertinenti (semmai, il discorso si riporta alle già esaminate prospettive di un diverso tipo di legislazione di spesa pluriennale).

È appena il caso, per concludere, di osservare che i problemi non si porrebbero qualora fossero del tutto indifferenti — tanto ai fini della situazione di bilancio, quanto in ordine alle ripercussioni dell'indebitamento pubblico sull'economia nazionale — le modalità, l'entità, e, soprattutto, i tempi, della raccolta di risparmio, anche in relazione agli impieghi che vogliano farsene. Anzi, essi non avrebbero senso qualora tale raccolta offrisse in permanenza possibilità illimitate, poiché in tal caso, al limite, il precetto costituzionale sulla copertura sarebbe addirittura superfluo, e basterebbe accordare all'Esecutivo una facoltà permanente di provvedere con prestiti per qualunque tipo di spesa deliberata.

3. - *Struttura ed analisi del bilancio.*

La distribuzione ed il raggruppamento delle diverse voci di spesa secondo i criteri voluti dalla legge concorrono anch'essi ad offrire alla funzione parlamentare di approvazione del bilancio preventivo, nonché del rendiconto generale, elementi idonei ad agevolarne l'incisivo esercizio con la maggiore possibile conoscenza del piano di azione finanziaria, e dei limiti e delle direttive da porre all'Esecutivo.

Il principio di specificazione trova nel capitolo la sua massima applicazione di dettaglio, che, per l'elevato numero dei capitoli, è opportunamente contemperata da raggruppamenti intesi a consentire adeguate prospettazioni riassuntive, alla luce di criteri molteplici, moventi da diverse angolazioni dell'analisi.

Sul valore delle classificazioni funzionale, economica ed amministrativa la Corte si è più volte soffermata, e l'importanza da essa attribuita all'argomento deriva anche dal diretto interesse che esso riveste ai fini del controllo, tanto di quello su singole operazioni di gestione — poiché il contenuto delle voci di bilancio alle quali esse vengono imputate va determinato anche in rapporto alla collocazione di tali voci nei diversi aggregati — tanto di quello consuntivo sulla gestione nella sua globalità, al quale è indispensabile il corretto raggruppamento dei risultati esposti nel rendiconto generale, che dipende in buona parte dalla struttura assunta dal bilancio di previsione.

Le considerazioni esposte in passato si sono riferite, da un lato, alla esatta applicazione dei criteri di analisi nella determinazione degli aggregati che la legge, a parte i titoli, si limita ad indicare senza specificarne il contenuto, come le sezioni, le categorie e le rubriche; dall'altro, alla classificazione fatta dei diversi capitoli al fine del loro inserimento in tali aggregati; ed, infine, alla necessità di una sufficiente stabilità nel tempo delle partizioni adottate, per le indispensabili comparazioni fra i risultati delle gestioni di più anni.

Un cenno particolare deve farsi di un aspetto già segnalato nel 1970, e cioè delle sub-classificazioni sia funzionale sia economica che non risultano dal bilancio di previsione, ma che opportunamente l'Amministrazione ha predisposto ed impiega nelle elaborazioni illustrative sia del bilancio stesso sia del consuntivo, così offrendo una visione più analitica del contenuto di ciascuno degli aggregati maggiori.

La Corte ha assunto l'iniziativa, cui il Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, ha prontamente corrisposto, di acquisire gli elementi necessari a fornire cognizione dello stato attuale dell'attività da esso esplicata in materia, ed a consentire alla Corte stessa di procedere a proprie elaborazioni, assumendo — almeno per ora — gli stessi

criteri di classificazione adottati dall'Amministrazione, salvi gli ulteriori approfondimenti da effettuare in ordine alla loro congruità.

Rinviando, per più specifiche notazioni, alla successiva parte seconda, che i risultati di tali elaborazioni illustra, può qui dirsi che, in linea generale, l'attività suddetta appare esente da gravi manchevolezze, pur dovendo sollecitarsene un perfezionamento, specialmente per talune voci della classificazione economica, ai fini soprattutto di quelle esigenze di analisi dei costi imposte dalla ricerca della massima economicità della gestione, e pur dovendo rilevarsi che, sempre per le voci suddette, non tutti i capitoli appaiono assegnati, attraverso l'apposito codice meccanografico, ai comparti di livello inferiore (sub-categorie).

Il fenomeno assume dimensioni considerevoli in alcuni casi, come nelle spese per acquisto di beni e servizi (che secondo i dati di consuntivo 1973 costituiscono circa un decimo della spesa corrente), le quali soltanto per un terzo risultano classificate al livello anzidetto.

Ciò, salvi gli ulteriori approfondimenti che non si mancherà di curare in tutta la materia, è da ricondurre presumibilmente, in buona parte, alla frequenza con la quale è nelle spese in esame che si dànno capitoli con oggetto eterogeneo. Il fatto è stato più volte segnalato dalla Corte, e qui può ripetersi come, pur essendo opportuno che, in questo campo, il bilancio di previsione non ponga limiti eccessivamente rigidi alla possibilità, da parte dell'Amministrazione, di distribuire la spesa a seconda delle occorrenze che si manifestino nell'esercizio, l'oggetto dei capitoli stessi deve comunque essere formulato in maniera da non comprendere voci rientranti in più d'una delle sub-categorie che la stessa Amministrazione ha predisposto.

Un tale criterio, del resto, deve valere, in generale, in qualunque altro settore della spesa, offrendo un punto di riferimento oggettivo e predeterminato per giudicare della promiscuità o meno dei diversi capitoli.

Altra osservazione che, sempre in tema di classificazione della spesa, deve riproporsi, è quella concernente la mancata ripartizione dei fondi globali, in sede di preventivo, fra le diverse sezioni dell'analisi funzionale. Che una siffatta ripartizione sia perfettamente possibile è dimostrato dal fatto che essa viene operata, ad esempio, nella « Nota introduttiva » al bilancio di previsione (pag. 83 per il 1973), mentre nella Nota preliminare (pag. 44 per il 1973) essa è prospettata per Ministeri. Il fatto stesso che tali prospettazioni vengano effettuate, implica un riconoscimento della loro utilità, alla quale nulla toglie il carattere non vincolante degli " elenchi " relativi ai fondi globali, essendo qualunque stanziamento di bilancio suscettibile, in corso di esercizio, di storni per altre destinazioni ad opera del legislatore.

L'attuale mancanza dell'auspicata ripartizione si unisce a quella, già esaminata, della iscrizione delle spese da coprire con prestiti, nell'attenuare sensibilmente il valore previsionale del bilancio, e nell'ostacolarne una semplice e compiuta conoscibilità, con la necessità di ricorrere appunto alle elaborazioni effettuate dai suddetti documenti illustrativi (dei quali, fra l'altro, la « Nota introduttiva » è pubblicata dopo l'approvazione parlamentare).

4. - *Riserve di spesa per il Mezzogiorno.*

Nel quadro delle considerazioni svolte nel paragrafo 2 circa l'ambito di autodeterminazione lasciato all'Esecutivo dalla legge di bilancio, merita specifica menzione, per la sua intuitiva importanza, l'argomento trattato nel presente paragrafo, anche se esso risulta ben presente, nei suoi esatti termini, all'attenzione parlamentare, come si ricava sia dall'ordine del giorno approvato dal Senato (V legi-

slatura, n. 1861-A, pag. 213) in sede di discussione del bilancio 1972, sia, da ultimo, dalla già citata relazione della V Commissione della Camera (pag. 9) sul bilancio per il 1974.

Basterà, comunque, brevemente qui rilevare che nonostante l'invito contenuto nel suddetto ordine del giorno, ed accolto dal Governo, di dare applicazione fin dal bilancio 1972 all'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853 (di proroga al 31 dicembre 1980 della riserva a favore del Mezzogiorno, disposta dall'articolo 43 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, di una quota non inferiore al 40 per cento degli stanziamenti per spese d'investimento), corredando i capitoli di spesa dell'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori meridionali, tale indicazione non è stata finora operata, e la determinazione di tali somme è stata devoluta allo stesso Governo da una norma (articolo 144 per il 1973) della legge di bilancio.

Nell'esercizio di tale potere, la base per il calcolo della quota è stata ricavata depurando il totale degli stanziamenti per spese d'investimento non solo della somma iscritta al fondo globale (capitolo 5381 Tesoro) ma anche della dotazione di altri capitoli, per complessivi 1.255 miliardi, aventi già una specifica destinazione, ed altresì di ulteriori 541 milioni di stanziamenti già vincolati per impegni relativi ad annualità e spese ripartite, sicché la riserva ha in concreto operato per una somma corrispondente a circa il 10 per cento della spesa d'investimento complessiva.

A tenore della disposizione letterale del citato articolo 43, gli stanziamenti da escludere avrebbero dovuto essere soltanto quelli destinati alla Cassa per il Mezzogiorno, e, con leggi speciali successive al 1° luglio 1949, ad interventi negli stessi territori. D'altro canto, calcolando la percentuale su tutta la somma restante, cioè comprendendo in questa i capitoli aventi diversa specifica destinazione, ma escludendoli poi dalla applicazione della quota di riserva, il risultato potrebbe essere quello di assorbire in quest'ultima, al limite, la quasi totalità degli altri stanziamenti.

5. - *Oneri latenti.*

A parte le ben note situazioni deficitarie della finanza locale e parastatale, cui sono dedicate ulteriori considerazioni nella parte quarta, nonché quelle delle imprese di trasporto sovvenzionate e delle società di navigazione di preminente interesse nazionale, perdura l'insufficienza delle somme stanziate rispetto a quelle dovute alla Banca d'Italia per interessi e provvigioni sui depositi in conto corrente vincolato (capitolo 1956 tesoro): in sede di pagamento, infatti, della somma di 90 miliardi residuata dall'esercizio 1972, è emerso che il debito per tale anno ammonta in effetti a 230 miliardi. Per il 1973, lo stanziamento è di 110 miliardi, ma il mancato pagamento, a tutt'oggi, di tale somma, non consente di conoscere l'effettivo ammontare del nuovo debito.

Inoltre, non può tacersi un'apposita menzione dell'analoga e più grave situazione derivante dalla mancata sistemazione dei rapporti finanziari inerenti alla gestione degli ammassi obbligatori, non avendosi più da tempo notizia di iniziative al riguardo, mentre si accumulano interessi di ammontare superiore ai 100 milioni giornalieri (38 miliardi annui), ed il cui complessivo importo si avvicina ormai ai 1.200 miliardi.

CAPITOLO II.

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

L'insieme delle leggi autorizzative di spesa pubblicate nel 1973 appare, nel confronto con l'anno precedente, assai più numeroso e vario, ed anche rispetto agli anni anteriori presenta caratteristiche proprie, la più saliente delle quali è costituita dalla cospicua massa di nuovi oneri di natura corrente, per oltre 1.000 miliardi annui, recata a carico del bilancio dello Stato, in maggior parte per miglioramenti retributivi al personale (13).

L'entità della cifra risulta più evidente ove si consideri che l'importo di nuovi oneri della stessa natura è stato di 400 miliardi nel 1970, 188 miliardi nel 1971 e 86 miliardi nel 1972.

Notevole, altresì, l'ammontare complessivo delle nuove autorizzazioni alla contrazione di prestiti, che supera i 3.000 miliardi, inferiori ai 4.900 miliardi deliberati nel 1971 (dei quali 2.500 per finanziamenti alla Cassa per il Mezzogiorno), ma di gran lunga superiori ai 150 del 1970 ed agli 850 del 1972 (cifra quest'ultima comprensiva di altre spese pluriennali diversamente coperte), ed ancor più degno di riflessione in quanto destinato in misura non trascurabile anche a spese di consumo, come alcune di quelle, prima ricordate, per retribuzioni (14), o addirittura a compensare riduzioni di entrate tributarie (15 (16).

(13) Va anzitutto ricordata la legge 30 luglio 1973, n. 477, recante delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale scolastico, con un onere annuo valutato in 476 miliardi, e inoltre le leggi sull'assegno perequativo per i dipendenti militari (27 ottobre 1973, n. 628, per 211 miliardi) e civili (15 novembre 1973, n. 734, per 116 miliardi), sul trattamento economico del personale postelegrafonico (legge 16 novembre 1973, n. 728, per 160 miliardi, sempre valutati per un anno), e sulle misure urgenti per l'Università (decreto legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766, per 60 miliardi, a parte gli ulteriori oneri derivanti in futuro dal previsto graduale potenziamento degli organici).

(14) La già citata legge n. 628, e la legge 10 ottobre 1973, n. 804, anch'essa sul trattamento economico dei militari, hanno disposto, a parziale copertura degli oneri da esse previsti per il 1973 ed anni precedenti, riduzioni per complessivi 137 miliardi a carico del capitolo 5157 del Ministero del tesoro, destinato proprio ai finanziamenti alla Cassa per il Mezzogiorno, di cui è cenno nel testo, autorizzando la contrazione di mutui, per una quota corrispondente, a reintegro dello stanziamento. L'operazione, in tal modo, non solo si risolve in un ricorso al prestito per la copertura di spese correnti, ma pospone a queste ultime interventi per i quali i mezzi erano già stati acquisiti.

(15) Legge 19 marzo 1973, n. 32, recante modificazioni al regime fiscale di prodotti petroliferi, con un onere di 352 miliardi.

(16) Altre leggi di rilievo in argomento concernono fondi di dotazione (7 marzo 1973, n. 69, per 330 miliardi; 7 maggio 1973, n. 243, per 215 miliardi; 7 maggio 1973, n. 244, per 18 miliardi; 7 maggio 1973, n. 253, per 250 miliardi; 28 maggio 1973, n. 295, per 300 miliardi), interventi per Venezia (16 aprile 1973, n. 171, per 300 miliardi), per l'agricoltura (7 agosto 1973, n. 512, per 480 miliardi), per le ferrovie (9 marzo 1973, n. 52, per 400 miliardi), per gli aeroporti (22 dicembre 1973, n. 812, per 200 miliardi).

Non meno elevata, sempre al confronto con gli ultimi anni, la cifra degli oneri poliennali, destinati a gravare su esercizi futuri, per periodi generalmente brevi, cifra che assomma a circa 730 miliardi, 330 dei quali concernenti il contributo di solidarietà alla Regione siciliana, valutato in 110 miliardi annui, per gli anni 1974-1976 (17) e gli altri a quote minori di spese autorizzate da svariati provvedimenti (18).

Fra gli oneri suddetti sono anche da includere quelle spese in annualità, che continuano a figurare nelle leggi autorizzative nella sola misura del « limite d'impegno » per il primo anno, e non pure nell'ammontare complessivo, ben superiore, risultante dal cumulo delle annualità, in genere non inferiori a 20, spesso fino a 35 (19): spese, queste, che per loro stessa natura, una volta impegnate, presentano una assoluta rigidità.

Sotto il profilo strettamente contabile, per le spese poste a carico del bilancio 1973 le norme relative hanno provveduto generalmente alla copertura nelle forme consuete del ricorso agli accantonamenti dei fondi globali e, in qualche caso, della riduzione di altri stanziamenti. Ma, a parte i casi, già segnalati, di finanziamenti con prestiti, per i quali l'iscrizione, da qualche anno, di apposito fondo globale per il rimborso della prima quota, garantisce formalmente l'equilibrio del bilancio in corso, ed a parte gli «slittamenti» a carico di quest'ultimo rientranti nel sistema instaurato dalla legge n. 64 del 1955, più marcato rilievo che in passato ha assunto, sempre nell'esercizio in esame, il fenomeno delle cosiddette « deroghe » alla legge suddetta, cioè di copertura a carico di esercizio non immediatamente precedente.

Ad oltre 36 miliardi, infatti, ammonta il totale delle somme assunte a copertura da numerose leggi (20), con riferimento alle « disponibilità » dell'esercizio 1971, così gravandosi la competenza 1973 di oneri privi anche di una compensazione meramente contabile, quale apprestata da quella disciplina che — pur non apparendo di sicura costituzionalità — la legge n. 64 detta comunque in via generale e predeterminata.

Inoltre, non sono mancati, nonostante il rigoroso contrario orientamento enunciato e ribadito in generale dalla V Commissione permanente della Camera (21), casi di applicazione della legge n. 64 per disponibilità recate dal fondo globale, del conto capitale, nel cui elenco il provvedimento, relativo a spesa corrente, non era compreso (22), o addirittura per disponibilità derivanti da altro capitolo di spesa, diverso dai fondi globali (23).

Le leggi 9 marzo 1973, n. 52, e 18 dicembre 1973, n. 878, infine, prevedono oneri a carico del bilancio senza indicarne in alcun modo la copertura, neppure per l'esercizio in corso (24).

La tipologia dell'intera produzione legislativa passata in rassegna non presenta nell'insieme, sotto il profilo della copertura dei nuovi o maggiori oneri, problemi sostanzialmente diversi da quelli ormai da parecchi anni approfonditi dalla

(17) Legge 1° novembre 1973, n. 737.

(18) Fra questi il decreto legge 5 novembre 1973, n. 658, convertito con modificazioni nella legge 27 dicembre 1973, n. 868 (125 miliardi dal 1975 al 1978).

(19) Tali i limiti d'impegno previsti, talora per più anni, da norme contenute nel decreto legge 16 marzo 1973, n. 31, per quote varie di 250 e 500 milioni, e nella legge 17 giugno 1973, n. 444, per annualità trentacinquennali di 500 milioni dal 1973 al 1978.

(20) La quota prevalente, per 25 miliardi, è quella di cui al decreto legge 10 maggio 1973, n. 240, riprodotto con decreto legge 21 settembre 1973, n. 564, convertito con modificazioni nella legge 8 novembre 1973, n. 731. Trattandosi di provvedimenti d'urgenza, non erano, ovviamente, neppure previsti nell'elenco relativo al capitolo 3523 Tesoro (fondo globale) per il 1971.

(21) Appendice alla relazione sui disegni di legge di approvazione del bilancio 1974 e del rendiconto generale 1972 (n. 2529-2530 A, pagine 28 e 31).

(22) Legge 23 dicembre 1972, n. 902, per la parte relativa al capitolo 5381 Tesoro, anziché al 3523.

(23) Leggi 5 marzo 1973, n. 28, e 5 giugno 1973, n. 348.

(24) La prima delle due leggi pone a carico dello Stato il rimborso dei prestiti per 400 miliardi che l'Azienda ferroviaria è autorizzata a contrarre.

Corte, anche se maggiore risalto assumono per l'anno in esame il sensibile incremento di spese correnti, specialmente di consumo, ed i casi in cui si è provveduto a queste ultime, come si è visto, con ricorso a prestiti e con storno di mezzi già destinati a finalità produttive, sì da accentuare quel processo di « deterioramento qualitativo del bilancio » così definito nel documento ora citato della V Commissione della Camera (documento che approfondisce con particolare ampiezza la problematica relativa al rispetto della fondamentale esigenza tutelata dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione).

Sembra appena necessario precisare, in proposito, che non è l'aumento della spesa corrente in sé che viene segnalato per le valutazioni di competenza, ma il fatto che ormai da diversi anni è venuta meno la formazione di risparmio pubblico, cioè di quella parte delle risorse disponibili riservata ad impieghi atti ad assicurare il prodursi di nuovo reddito entro tempi collegati al ritmo col quale si riproducono le esigenze da soddisfare.

La scelta dei mezzi di copertura può porsi, al riguardo, come fattore impeditivo, quando la spesa corrente giunga ad assorbire la totalità delle risorse, ed anzi si alimenti di entrate un tempo qualificate straordinarie, come i prestiti, che sono prelevati dal risparmio della collettività.

Una appropriata soluzione dei problemi di copertura non può conseguire all'uso di strumenti contabili più o meno ingegnosi, senza tener conto della situazione concreta della gestione pubblica e delle linee di tendenza che la caratterizzano, anche in rapporto alla sua influenza sulla intera economia del Paese.

Tali strumenti si esauriscono, in pratica, negli accantonamenti di bilancio denominati fondi globali, in ordine ai quali più volte la Corte ha fatto presente la necessità di un'adeguata disciplina, il cui scopo fondamentale dovrebbe essere — specialmente circa la idoneità ad assicurare la copertura di spese per esercizi futuri, fra le quali debbono comprendersi anche quelle per ammortamento di prestiti — proprio quello di regolarne e limitarne l'impiego secondo criteri di collegamento sia con auspicabili programmazioni pluriennali, sia con la natura e con la durata degli oneri da coprire, sia con la concreta situazione di bilancio.

In mancanza, non possono gli strumenti in parola sottrarsi al pericolo di dar luogo a sostanziali violazioni della ricordata norma costituzionale, e di ciò si mostra ben avvertito il citato documento parlamentare là dove accenna (pagina 26) al profilarsi di tali violazioni quando l'elevato e progressivo disavanzo indichi in definitiva che le nuove o maggiori spese, attraverso il fondo globale, trovano copertura nel puro e semplice aumento del disavanzo medesimo: cioè, può aggiungersi, con null'altro che con l'aumento dell'indebitamento pubblico, tanto più fonte di preoccupazione quando (in presenza di un disavanzo di parte corrente di poco inferiore, nelle previsioni iniziali 1973, al fondo globale dello stesso comparto) non trattisi di oneri per finalità produttive.

E proprio il considerare le modalità ed i risultati che nella realtà hanno caratterizzato l'uso dello strumento in parola, induce a ritenere una sua disciplina nel senso auspicato senz'altro preferibile a quella regolamentazione consuetudinaria che, secondo la Commissione parlamentare, sarebbe stata, finora, di proposito suggerita dall'« estrema delicatezza e fragilità del suo profilo giuridico ».

Se non altro, infatti, come già si osservava nella precedente relazione, l'esistenza di canoni normativi generali meglio porrebbe in risalto il carattere più o meno eccezionale di quelle deroghe che ad essi dovesse di volta in volta recare la produzione legislativa, nel che non pare illusorio ravvisare un possibile freno ad un troppo frequente ricorso a tali deroghe.

PAGINA BIANCA