

RELAZIONE

RELAZIONE

PREMESSA

Le caratteristiche assunte nell'ultimo anno dall'attività governativa e parlamentare in materia finanziaria, tanto sul piano delle iniziative di riforma dei sistemi contabili e di bilancio, quanto su quello delle decisioni concretamente adottate, conferiscono una evidenza ancora più netta che in passato, fra le altre, a due considerazioni.

La prima riguarda la sempre maggiore connessione fra finanza statale in senso stretto e finanza pubblica in generale; la seconda, un'accentuata necessità di adeguamento al variare delle condizioni congiunturali, mediante interventi volti a modificare con una certa frequenza il quadro prestabilito della gestione.

Quanto alla prima considerazione, essa è stata più volte sottolineata dalla Corte nelle precedenti relazioni, per rilevare il più limitato interesse che — di conseguenza — viene a rivestire un esame che resti circoscritto alla sola gestione del bilancio statale, tanto più quanto sempre più chiaro emerge il rilievo che i principali fattori di deterioramento, pur riflettendosi su tale gestione, risiedono in aree da essa distinte. Ne è riprova, del resto, l'estensione di strumenti come le relazioni sulle stime di cassa di cui all'articolo 9 della legge 10 maggio 1976, n. 249, originariamente previste per il solo settore statale, all'intero « settore pubblico », benché neppure quest'ultimo, quale individuato dalle più recenti norme, sia comprensivo di altre aree — come le partecipazioni statali e regionali — di importanza non meno decisiva nel governo della pubblica finanza, specialmente quando i criteri della loro conduzione si ispirino nei fatti a logiche diverse da quella imprenditoriale che formalmente ne caratterizza il regime giuridico.

Consapevole di ciò da epoca ben anteriore a quella dell'adozione dei suddetti strumenti, la Corte — oltre a trattare la materia delle aziende autonome i cui consuntivi sono allegati a quello statale — è consueta dedicare una parte della propria relazione sul rendiconto generale dello Stato agli aspetti concernenti il coordinamento dell'intera finanza pubblica (ivi compresi quelli inerenti all'inserimento dell'Italia nel quadro istituzionale comunitario), ma

un soddisfacente referto su di esse incontra condizionamenti soprattutto nella sfasatura temporale fra la disponibilità dei diversi risultati di gestione, essendo ben noti i ritardi con i quali la maggior parte degli enti, territoriali ed istituzionali, provvedono alla definizione dei propri consuntivi (gli elementi forniti per le relazioni di cassa del Tesoro hanno infatti carattere largamente provvisorio ed officioso).

Differenti fra loro, inoltre, sono attualmente le possibilità conoscitive della Corte ai fini di un tempestivo approfondimento delle cause che sottostanno ai risultati finanziari, in quanto l'andamento delle gestioni può essere seguito nel corso del loro svolgimento per le amministrazioni soggette — con modalità varie — al controllo della Corte, e cioè l'Amministrazione diretta dello Stato, le Aziende autonome, la Cassa depositi e prestiti, gli Istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, le università e gli enti istituzionali sovvenzionati ordinariamente dallo Stato (salve talune eccezioni). Per gli enti territoriali e per gli altri a dimensione locale, invece, essendo assoggettate al controllo proprio della Corte solamente quattro regioni a statuto speciale (esclusa cioè la Valle d'Aosta) nonché le province di Trento e Bolzano, a parte la presenza di un magistrato della Corte nelle Commissioni di controllo sulle regioni ad autonomia ordinaria, unica limitata fonte di conoscenza relativamente a queste ultime ed agli enti minori è costituita dai conti che i rispettivi tesorieri sono tenuti a presentare alla Corte alla chiusura dell'esercizio per la loro definizione in via giudiziaria (secondo la generale esigenza riaffermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 114 del 1975), anche se la struttura stessa dei conti comunali e provinciali può offrire un quadro della gestione sufficientemente analitico e potenzialmente esteso ai fattori amministrativi che la determinano.

Un'ulteriore remora, peraltro, all'adempimento dei compiti della Corte in quest'ultimo settore, deriva dal mancato adeguamento organizzativo della Corte stessa dopo la cessazione dei Consigli di prefettura conseguente a sentenza di incostituzionalità nell'ormai lontano 1965. Pur subentrando a tali organi decentrati, infatti, la Corte non ha visto finora adeguare le proprie esistenti articolazioni territoriali (costituite da « delegazioni » a circoscrizione regionale con funzioni di controllo sulle amministrazioni dello Stato) all'esercizio delle nuove competenze, che continuano da oltre un decennio ad incomberare su due sole sezioni giurisdizionali centrali.

Queste osservazioni mirano esclusivamente a dimostrare la già ricordata consapevolezza che ha la Corte dell'esigenza di un referto più ampio — e quindi più significativo — di quello attuale, e ad inquadrare in una prospettiva di coerenza le scelte che il Parlamento va compiendo circa l'adozione di sempre più soddisfacenti canali di conoscenza e valutazione tecnica. Coerenza, cioè, con il dato di ordine costituzionale che appresta al controllo finanziario delle Assemblee rappresentative il supporto di un organismo — quale la Corte — estraneo all'area ed all'influenza dell'Esecutivo che è soggetto a tale controllo, e circondato da garanzie che ne

assicurino la credibilità agli occhi di tutte le componenti parlamentari, tanto di maggioranza che di minoranza.

A tale proposito non possono ignorarsi le esigenze di riforma nella disciplina delle funzioni della Corte, esigenze che valgono anche in rapporto alla seconda delle due considerazioni formulate all'inizio, e cioè a quella concernente una certa frequente variabilità del quadro finanziario. Questa trova spiegazione in una pluralità di motivi, poiché se è vero che i mutamenti della situazione congiunturale sono caratterizzati da tempi brevi e si collegano a fattori oggettivi di incertezza, non meno lo è che fonti di incertezza sono altresì le carenze che tuttora ostacolano una informazione tempestiva, attendibile e completa circa lo stato della finanza pubblica (il che riporta all'argomento prima trattato), come pure quelle — in parte consequenziali — di una attività programmatica che dovrebbe assicurare un sufficiente dominio preventivo dei fenomeni finanziari.

Comunque, stante la maggiore continuità con la quale dovrebbe essere seguito il mutevole andamento della situazione (come dimostrato dalla cadenza trimestrale assegnata alle relazioni di cassa del Tesoro), emerge l'insufficiente utilità, per il Parlamento, di apporti esterni eccessivamente intervallati, e quindi anche di quello rappresentato dall'annuale relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato.

La prospettiva di referti al Parlamento nel corso dell'esercizio finanziario, su argomenti determinati — prospettiva in qualche modo già realizzata in materia di controllo sugli enti, con la trasmissione alle Camere di singole determinazioni di rilievo — era stata considerata dalla Corte anche per il controllo sulla gestione statale nella « premessa » alla relazione sul rendiconto generale per il 1974.

Nel mese di aprile del corrente anno essa ha avuto modo di avverarsi a seguito di iniziativa dello stesso Parlamento, e specificamente su richiesta della Commissione difesa della Camera dei deputati, richiesta alla quale le Sezioni riunite della Corte hanno prontamente corrisposto (a differenza che in due casi precedenti, non inquadrabili nel referto sui risultati del controllo, previsto dall'articolo 100 della Costituzione).

Il documento reso dalle Sezioni riunite in tale occasione è allegato alla presente relazione, e non possono che richiamarsene le espressioni di piena aderenza e disponibilità alla iniziativa parlamentare, nonché di auspicio che l'impiego del nuovo canale di collaborazione fra la Corte e le Camere abbia a rendersi in futuro sempre più attivo: ciò anche per i positivi riflessi che l'impulso delle stesse Camere può produrre sull'azione dell'Organo di controllo, integrando l'iniziativa propria di questo ultimo nella individuazione di settori e materie determinati meritevoli di specifiche valutazioni.

Ciò, mentre potrà suggerire al Parlamento medesimo l'eventuale maggiore utilizzazione degli strumenti già disponibili per rendere più funzionale il rapporto con la Corte, rende ancora più

manifesta — come si è accennato — l'esigenza di idonee riforme nella disciplina della funzione di controllo affidata alla Corte, aggiungendo un ulteriore motivo a quelli che già sostengono siffatta esigenza, secondo le considerazioni che la Corte ha già svolto in passato e, da ultimo, nella precedente relazione, con riferimento al disegno di legge n. 1021, all'esame della Camera dei deputati.

L'obbiettivo fondamentale della proposta legislativa si risolve nel rendere l'esercizio della funzione più adattabile alla diversa misura di priorità ed ai diversi caratteri delle singole fattispecie, con ciò favorendo sia la speditezza della azione amministrativa che l'incisività di quella della Corte, sicché il controllo preventivo e quello successivo possano esprimere le rispettive peculiarità nei differenti campi a ciascuno di essi più congeniali.

Appare quindi evidente come l'attuazione di uno schema del genere possa creare condizioni più idonee anche all'assolvimento dei compiti cui la Corte è tenuta per dettato costituzionale nei confronti delle Assemblee rappresentative.

Per conseguenza, è da auspicare che il citato disegno di legge possa trovare sollecitamente corso (anche per la assoluta indifferibilità delle soluzioni da esso previste per accelerare il contenzioso pensionistico), con quei perfezionamenti alla sua attuale formulazione che meglio consentano la realizzazione delle finalità indicate. Ciò specialmente per quanto attiene alla disciplina dei modi e dei criteri di esplicazione del controllo successivo, che in quanto destinato a tener conto dei risultati dell'attività amministrativa può considerarne in maniera sostanziale l'aderenza ai moduli di azione ed agli obbiettivi fissati dal legislatore, alla luce tanto delle norme di dettaglio da quest'ultimo emanate che di canoni sanciti dallo stesso costituente, come quello del « buon andamento ».

Espressione, quest'ultima, che concisamente riassume — come già in passato rilevato dalla Corte — quegli aspetti di efficienza, utilità ed economicità, ai quali si è recentemente richiamata la Dichiarazione sui principi generali di controllo della finanza pubblica, votata all'unanimità dai rappresentanti delle istituzioni superiori di controllo di oltre 100 paesi, riuniti nel 1977 a Lima per il IX Congresso internazionale dell'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Il documento viene allegato alla presente relazione.

Al momento, nel perdurare della mancanza di un organico disegno di riforma del controllo, sono continuate anche nel 1977 a prodursi norme volte a derogare in singole materie, talora molto circoscritte, al sistema vigente. Tali gli articoli: 2 sesto comma, e 6 quarto comma, del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 (in tema di mutui della Cassa depositi e prestiti); 7, della legge 31 maggio 1977, n. 247 (in tema di rimborsi di imposte); 2, n. 3, 14 sesto comma e 15 n. 3 della legge 8 agosto 1977, n. 546 (provvedimenti per il Friuli). Tali norme, che si limitano a trasformare in successivo il controllo della Corte sugli atti da esse contemplati (mentre l'articolo 24 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, per l'accelerazione delle procedure riguardanti le opere pubbliche, adotta un

criterio analogo a quello proposto con il disegno di legge n. 1021, connesso cioè alla decorrenza di termini) non possono valere, per la loro frammentarietà, a risolvere razionalmente le esigenze generali di cui si è trattato.

Carattere generale hanno invece assunto le innovazioni apportate in materia di controllo della Corte relativamente alle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia (decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902) e Sardegna (decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21), in entrambi i casi nel senso di una estensione del controllo successivo, e nel secondo anzi anticipando la linea riformatrice del citato disegno di legge n. 1021.

Per la loro incidenza anche in tema di controllo, si debbono altresì ricordare il decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, sul credito agevolato all'industria, e la legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla riconversione industriale, che hanno dato carattere di gestioni fuori bilancio e quelle dei fondi apprestati. L'importanza degli interventi, l'organicità della loro disciplina ed il carattere consuntivo che il controllo assume in materia di gestioni fuori bilancio (con espressa previsione della possibilità di procedere ad accertamenti diretti), potranno consentire una significativa esperienza dell'esercizio di tale forma di sindacato.

Per quanto concerne le innovazioni già attuate, peraltro, il comportamento dell'amministrazione è stato di frequente analogo a quello già assunto da organismi, come le Aziende autonome, fin dalla loro istituzione soggette a controllo successivo, e cioè di attendere l'esito positivo del controllo prima di dare esecuzione a provvedimenti inviati alla Corte.

Tale comportamento, mentre contraddice ad una delle finalità pratiche delle innovazioni suddette, e cioè a quella di rendere più spedite le procedure, mostra altresì una scarsa aderenza alla concezione nella quale esse vanno inquadrare, come accentuazione dell'autonoma responsabilità degli amministratori, da un lato, e del peculiare carattere esterno del controllo proprio della Corte, dall'altro, con obbiettivi e criteri che trascendono quelli delle garanzie di regolarità interne ai procedimenti amministrativi.

PAGINA BIANCA