

PARTE SECONDA

**Note informative per Il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla
Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1975**

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con l'esercizio finanziario 1974, per aderire ai voti da più parti formulati e per dare un ulteriore contributo a quel processo di sempre più ampia divulgazione dei fatti che caratterizzano la finanza statale, è stato instaurato un nuovo canale di informazione, attraverso il quale Parlamento, studiosi ed opinione pubblica sono messi in grado di conoscere le motivazioni del Tesoro sulle osservazioni formulate dall'Organo di controllo sulle risultanze del rendiconto generale dello Stato.

Nel presente volume, pertanto, dopo aver brevemente sintetizzato le osservazioni della Corte, vengono fornite dettagliate informazioni sulle cause che quelle osservazioni hanno determinato, in modo da consentire un più compiuto apprezzamento dei fatti gestionali relativi all'esercizio finanziario 1975.

Si precisa che le informazioni non verranno limitate alla sola « Decisione »: nella sua « Relazione » la Corte dei conti amplia il campo di indagine per riferire al Parlamento non già sul solo rendiconto dello Stato, ma anche sulla disciplina normativa della gestione, con particolare riguardo agli aspetti finanziari e patrimoniali della gestione medesima.

Pertanto, l'esposizione che segue viene fatta con separato riferimento alle osservazioni contenute nella « Decisione » ed a quelle della « Relazione ».

I ristretti margini di tempo hanno necessariamente portato a circoscrivere l'indagine delle presenti note a quelle attività alle quali, direttamente o indirettamente, risultava interessata l'azione del Tesoro: per quanto, in particolare attiene alla specifica attività delle altre Amministrazioni, i Ministri competenti non mancheranno di far conoscere al Parlamento le proprie considerazioni in merito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti su particolari aspetti dell'attività di quelle Amministrazioni medesime.

PAGINA BIANCA

A) OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI «DECISIONE»

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1 — Eccedenze di spesa.

Non viene dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli di spesa sui quali si sono verificate eccedenze, per complessive lire 1.484.386.800.566.

Trattasi dei seguenti capitoli:

	Conto della competenza	Conto dei residui
MINISTERO DEL TESORO		
Cap. n. 4351 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa e relativi oneri previdenziali e assistenziali	L. —	L. 108.261.271.016
Cap. n. 4512 — Pensioni ed assegni ai veterani delle campagne di guerra per l'indipendenza nazionale e loro vedove ed orfani e pensioni diverse	» —	» 2.412.796
Cap. n. 4534 — Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana	» 100.812.559.479	» —
Cap. n. 4677 — Interessi di buoni ordinari del Tesoro	» 1.056.728.744.000	» —
Cap. n. 4678 — Interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato	» 30.005.901.000	» —
MINISTERO DELLE FINANZE		
Cap. n. 6445 — Spese per liti concernenti il contenzioso tributario, risarcimenti ed accessori, spese di giustizia penale, comprese quelle di trasporto e custodia di merci e di automezzi sequestrati o confiscati, altre spese processuali da anticiparsi dall'Erario, indennità a testimoni ed a periti	» 270.642.004	» —
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA		
Cap. n. 1589 — Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere	» 2.060.612.640	» 1.830.282.588
Cap. n. 2084 — Fitto di locali e di terreni	» —	» 35

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE		
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo, dei ruoli transitori e non di ruolo »	81.013.949.000	L. —
Cap. n. 4001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo compresi i professori incaricati »	58.840.600.000	» 43.435.999.912
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE		
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo »	—	» 537.280.040
Cap. n. 2501 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo »	—	» 586.546.056

Inoltre, per l'eccedenza di cui al cap. n. 4677 del Ministero del tesoro — ricordati la presentazione ed il rilievo istruttorio della Corte dei conti, di apposito decreto da parte del Governo ai sensi dell'art. 41 della legge di contabilità, tendente a disporre un adeguamento delle previsioni — si osserva che di un così elevato fabbisogno si sarebbe dovuto tener conto in sede di disegno di legge di variazioni al bilancio.

* * *

i) L'eccedenza verificatasi sul cap. n. 4351 della tabella 2 Tesoro (lire 108.261.271.016 sul conto dei residui), relativa alle pensioni ordinarie pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, trova la sua origine nel particolare meccanismo di pagamento decentrato e nei non uniformi criteri di imputazione seguiti per tali erogazioni, il cui volume viene conosciuto solo ad esercizio largamente concluso.

La mancata uniformità si rinviene, pressoché esclusivamente, nei criteri di imputazione — alla competenza od ai residui — delle somme dovute a titolo di arretrati al personale in quiescenza.

Ne può derivare l'insorgere di eccedenze nel conto dei residui e la formazione di disponibilità inutilizzate nel conto della competenza.

Modifiche normative proposte per eliminare l'inconveniente non hanno potuto completare il loro iter.

Le modifiche, sostanzialmente, sono intese a determinare un criterio univoco che consenta di stabilire in modo certo il momento in cui insorge l'obbligo del pagamento e quindi la definizione della competenza.

Al riguardo, si sottolinea, comunque, che l'innovazione introdotta in bilancio a far tempo dal 1975, mediante l'unificazione in un solo capitolo di tutte le pensioni pagabili con ruoli di spesa fissa, ha dato luogo ad un primo positivo risultato, evitando l'insorgere di numerose eccedenze sul conto della competenza delle varie Amministrazioni.

ii) Considerazioni non dissimili possono svolgersi nei confronti dell'eccedenza per pensioni e assegni ai veterani delle guerre di indipendenza, di cui al cap. n. 4512 della tabella 2-Tesoro (lire 2.412.796 in conto resti).

In proposito, sono da richiamarsi anche il fenomeno del progressivo smaltimento del contenzioso esistente, nonché i tempi molto differenziati con i quali ha luogo la definizione delle singole partite.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

iii) Sull'eccedenza di cui al cap. n. 4534 della medesima tabella 2-Tesoro (lire 100.812.559.479 in conto competenza), relativa alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse direttamente dalla Regione siciliana, se ne ribadisce il carattere meramente formale, in quanto trattasi di partita rettificativa delle entrate al cui volume — definibile solo ad esercizio chiuso — essa rigidamente si ragguaglia.

Infatti, come ebbe già a precisarsi in occasione delle eccedenze emerse in sede di rendiconto 1974, in base alle disposizioni che regolano i rapporti tra lo Stato e le Regioni siciliana e sarda, i cespiti tributari sono riscossi direttamente dalle Regioni stesse. Tuttavia, poiché la titolarità dei tributi spetta sempre allo Stato e i relativi gettiti debbono essere attribuiti agli appositi capitoli dell'entrata del bilancio statale, lo Stato provvede all'accertamento dei cespiti che le Regioni riscuotono acquisendoli alle proprie casse. A fine esercizio, determinato l'ammontare delle somme di spettanza delle Regioni e dalle medesime riscosse direttamente, si regolarizza la situazione attraverso speciali mandati emessi su appositi stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e commutati in quietanze di entrata a favore dei capitoli riguardanti i vari titoli.

iv) L'eccedenza verificatasi sul cap. n. 4677 della tabella 2-Tesoro, relativa agli interessi sui buoni ordinari del tesoro (lire 1.056.728.744.000 sul conto della competenza) e quella sul cap. n. 4678 della medesima tabella, riguardante interessi su somme versate in conto corrente col tesoro (lire 30.005.901.000 in conto competenza) si ricollegano l'una alla concreta entità delle emissioni di buoni ordinari del tesoro intervenute nel corso dell'esercizio e l'altra alle reali giacenze sui conti correnti intrattenuti dalla Cassa depositi e prestiti.

Le eccedenze in parola meritano una particolare trattazione, alla luce delle vicende che ne hanno determinato il manifestarsi.

Allorché ebbe a delinarsi l'insorgenza del fenomeno, il Ministero del tesoro si dette carico — nei termini prescritti e nel rispetto della normativa vigente — di predisporre apposito provvedimento adottato in base alla facoltà di cui all'art. 41 — primo comma — della legge di contabilità di Stato, provvedimento inteso ad apportare le necessarie variazioni al bilancio di previsione, in guisa da evitare l'apparire — in sede consuntiva — di eccedenze di spese.

Non sembra superfluo soggiungere che si era in presenza di spese materialmente già erogate dalla Tesoreria (per i Buoni ordinari del Tesoro, infatti, il pagamento delle cedole è contestuale all'emissione) per cui il proposto provvedimento di variazione del bilancio non avrebbe in nulla modificato la situazione di cassa del Tesoro.

Ma la Corte dei conti non ritenne di ammetterlo a registrazione.

Con rilievo istruttorio la Corte argomentò, infatti, che non sono comprese, nelle fattispecie elencate nell'art. 41, primo comma, della legge di contabilità, le spese considerate e, per quanto concerne gli interessi sui buoni ordinari del tesoro, poneva in dubbio la legittimità costituzionale sia dell'art. 71 della legge di contabilità (che prevede l'indicazione del limite massimo dei buoni in circolazione in sede di legge di bilancio) sia dell'art. 31 della legge di bilancio per il 1975 (che implicitamente demanda al Ministro del tesoro la facoltà di stabilire le modalità ed il volume delle emissioni dei BOT), con riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 81 della Costituzione.

Non sembra, al riguardo, che possano fondatamente sollevarsi dubbi sulla applicabilità ai capitoli in questione della particolare procedura prevista dal primo comma dell'art. 41 della vigente legge di contabilità generale dello Stato.

Recita, infatti, detto primo comma che possono iscriversi nella parte passiva del bilancio le somme occorrenti « per eseguire pagamenti relativi al *debito pubblico* in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, nonché

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge ».

Al riguardo, non può non richiamarsi quanto, autorevolmente, la stessa Corte ha spesso avuto modo di porre in luce (veggasi, da ultimo, la Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1974) in ordine alla progressiva trasformazione delle originarie caratteristiche del debito fluttuante, istituzionalmente chiamato a sopprimere a temporanee deficienze di cassa.

Trattasi di una trasformazione ormai affermata e consolidata ed è noto che larga parte dei BOT viene assorbita dall'Istituto di emissione, stante la particolare struttura del relativo mercato.

Va da sé, pertanto, che i BOT realizzano *una forma di debito pubblico* che — per la loro durata e per il mercato cui sono destinati — danno luogo, nel corso dell'anno, ad emissioni di « sostituzione » dei titoli in circolazione, operazioni che non possono non ritenersi « analoghe » a quelle di « conversione » espressamente richiamate dal primo comma dell'art. 41.

D'altronde, esplicita ed inequivocabile risulta al riguardo la volontà del Parlamento che, all'art. 36 della legge di bilancio 26 aprile 1975, n. 132, ha dato facoltà al Governo di iscrivere somme, con decreti da emanare in applicazione del disposto del già ricordato art. 41 della legge di contabilità di Stato, a favore di capitoli, tassativamente descritti nell'elenco n. 3 annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

I capitoli nn. 4677 e 4678 — oggetto di rilievo da parte della Corte dei conti — figurano regolarmente inclusi in detto elenco che costituisce parte integrante della legge di approvazione del bilancio. Non sembra quindi, potersi revocare in dubbio il corretto comportamento dell'Amministrazione, pienamente ossequioso della volontà parlamentare che — con l'inclusione dei capitoli del Tesoro nn. 4677 e 4678 nel prescritto elenco — ha inteso riconoscere a questi capitoli la piena possibilità di far ricorso alla facoltà di cui al primo comma dell'art. 41 della legge di contabilità di Stato.

Quanto ai dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 71 della medesima legge di contabilità e dell'articolo 31 della ricordata legge 132/1975, si deve notare che, per quanto in particolare attiene al carattere di « nuove o maggiori spese » che la Corte sembra voler attribuire alla sorte interessi dei BOT, non può non richiamarsi il delicato e particolare fenomeno dell'adeguamento dei tassi di interesse, alla luce non solo dei particolari aspetti settoriali e congiunturali della nostra economia, ma anche del più vasto contesto comunitario ed extra-comunitario il quale — per il processo di graduale e progressiva integrazione in atto — richiede tempestivi interventi intesi a rimuovere ogni eventuale ostacolo per un corretto funzionamento del mercato dei capitali, evitando così l'insorgere e l'aggravarsi di tensioni nel sistema produttivo.

A queste finalità di tempestivo intervento va pertanto riferita la facoltà accordata al Ministro del tesoro con l'art. 31 della legge di approvazione del bilancio per l'anno finanziario 1975, per l'emissione di BOT, facoltà che è venuta a concretarsi nei decreti ministeriali:

— 1° gennaio 1975, registrato alla Corte dei conti l'11 gennaio 1975, registro n. 1 Tesoro, foglio n. 244;

— 30 aprile 1975, registrato alla Corte dei conti il 2 maggio 1975, registro n. 12 Tesoro, foglio n. 326.

In forza di tali decreti, il Ministro del tesoro — con propri decreti, anch'essi regolarmente registrati alla Corte dei conti — ha poi mensilmente disposto l'emissione di Buoni ordinari del Tesoro, sempre precisandone il limite massimo in valore nominale.

Va da sé che siffatte emissioni — sia per il loro volume, che per i mutati tassi di interesse — sono venute a determinare ulteriori esigenze che non possono peraltro qualificarsi come « nuove » spese, nè come « maggiori » spese, nel senso inteso dalla Carta Costituzionale.

Al riguardo, giova por mente, da un lato, alle profonde innovazioni intervenute in materia di ricorso all'indebitamento e, dall'altro, alla già ricordata trasformazione delle peculiari caratteristiche del debito fluttuante.

Non è difficile infatti rinvenire ormai, a questi fini, una sempre più profonda analogia tra il debito a breve e quello a medio e lungo termine, quali plurimi strumenti di un unico criterio di procacciamento di risorse.

E' evidente, infatti, che ove anche l'indebitamento a breve transitasse per il bilancio analogamente a quello a medio e lungo termine — come già si verifica in altri sistemi di bilancio — l'equiparazione tra i debiti a breve e quelli a medio e lungo termine risulterebbe ancor più evidente, e non sarebbero da prospettare dubbi sul mancato rispetto del precetto costituzionale, in quanto alle spese connesse con il servizio del debito fluttuante si farebbe fronte con una ulteriore aliquota del medesimo ricorso all'indebitamento.

Le considerazioni che precedono — pur mettendo in chiara evidenza non solo la perfetta legittimità del provvedimento adottato ai sensi del primo comma dell'art. 41 della legge di contabilità di Stato, ma anche il suo carattere di mera sanatoria di un fenomeno che già aveva interamente spiegato i propri effetti ai fini della cassa — non sono valse a rimuovere la Corte dei conti dalla posizione di diniego inizialmente assunta.

Non solo: la definitiva comunicazione della Corte dei conti, in ordine all'atteggiamento da essa assunto nei confronti del provvedimento, ebbe luogo in data 3 febbraio 1976, al di là — cioè — di ogni termine utile entro il quale alla Amministrazione fosse consentito — quand'anche avesse condiviso le obiezioni dell'Organo di controllo — di procedere diversamente alla variazione di bilancio, essendo ormai l'esercizio 1975 largamente concluso ed il relativo progetto di legge per le variazioni al bilancio già presentato al Parlamento in data 29 dicembre 1975.

Devesi pertanto sottolineare che la mancata ulteriore replica da parte dell'Amministrazione fu esclusivamente motivata dalla manifesta inutilità del proseguimento dell'azione, dal momento che — come si è detto — la cennata risposta dell'Organo di controllo giungeva con notevole ritardo nei confronti dei limiti temporali di impegnabilità delle somme.

v) Le eccedenze per spese di giustizia e di liti, di cui ai capp. nn. 6445 della tabella 3 - Finanze e 1589 della tabella 5 - Grazia e Giustizia (lire 2.331.254.644 in conto competenza e lire 1.830.282.588 in conto resti) sono originate dal particolare meccanismo di tali spese, normalmente fronteggiate con i fondi della riscossione e sottratte, quindi, ad ogni possibilità di adeguare, in tempo utile, i relativi stanziamenti alle effettive occorrenze.

Le spese di giustizia, com'è noto, sono costituite da indennità a testimoni, periti, interpreti e traduttori, da spese per generi di cancelleria, per pubblicazioni di sentenze, per inchieste amministrative e per infortuni di lavoro, nonché per spese di varia natura attinenti a procedimenti penali e civili effettuati in tutti i gradi della giurisdizione ordinaria.

Dette spese sono ordinate dalle autorità giudiziarie ed estinte normalmente dai procuratori del registro che le pagano utilizzando i fondi della riscossione. Solo quando non esistono in sede agenti della riscossione, autorizzati ad « anticipare » le spese ordinate dall'autorità giudiziaria, le stesse sono pagate dagli uffici postali.

Dei pagamenti fatti, gli agenti prendono nota sui propri registri in base ai quali compilano una nota descrittiva in doppio esemplare, distintamente per capitolo e per

residui e competenza. Le due note vengono inviate alla competente Intendenza di finanza assieme agli ordini pagati ed alla relativa documentazione. L'esame della regolarità dei pagamenti è svolto dalle Ragionerie provinciali dello Stato, le quali emettono l'« ordine di rimborso » mediante la trascrizione a tergo di una di dette note che viene firmata dall'Intendente di finanza. Questa è restituita ai contabili ed agenti pagatori i quali ne ottengono successivamente il rimborso, sotto forma di quietanze rilasciate a loro favore, dalle Tesorerie provinciali, cosicché gli ordini da loro pagati e riconosciuti regolari *sono considerati come versamento di denaro*.

Le Tesorerie provinciali dello Stato, successivamente, per regolarizzare le esposizioni relative a tali spese, sulla scorta degli « ordini di rimborso » predetti, indicano su appositi prospetti, divisi per residui e competenza, le somme pagate da imputare al relativo capitolo di spesa.

Infine, gli « ordini di rimborso » con la relativa documentazione vengono poi inviati dalle Ragionerie provinciali alla Corte dei conti per il « riscontro » definitivo.

Per quanto sopra, è da considerare che, se questa « forma speciale di pagamento » risulta snella e veloce per effettuare le spese di giustizia che debbono essere soddisfatte, data la loro natura, con immediatezza, non altrettanto semplice è la contabilizzazione ed il flusso di notizie che può far conoscere l'ammontare complessivo della spesa medesima, notizie che possono essere acquisite solo al momento in cui la Corte dei conti dà comunicazione dei dati complessivi emergenti dal « riscontro » effettuato.

In particolare, le comunicazioni relative al capitolo 1589 del Ministero di grazia e giustizia sono pervenute per la gestione finanziaria 1975:

- in data 17 gennaio 1976 per i pagamenti effettuati per i mesi gennaio-giugno 1975;
- in data 3 febbraio 1976 per i pagamenti effettuati a tutto agosto 1975;
- in data 25 marzo 1976 per i pagamenti a tutto ottobre 1975;
- in data 29 aprile 1976 per i pagamenti definitivi relativi all'intero esercizio 1975.

E' risultato, quindi, materialmente impossibile provvedere tempestivamente all'adeguamento dello stanziamento di bilancio.

vi) Le eccedenze manifestatesi sui capitoli nn. 2001 e 4001 della tabella 7 - Pubblica Istruzione, nonché sui capitoli nn. 2001 e 2501 della tabella 15 - Lavoro e Previdenza Sociale (lire 139.854.549.000 in conto competenza e lire 44.559.826.008 in conto resti) concernono stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale dell'Ispettorato del lavoro e degli Uffici del lavoro e della massima occupazione, nonché al personale insegnante e non insegnante della scuola media e delle Università.

Mentre per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale la modestia del volume delle eccedenze ne fa individuare le cause nelle modalità di pagamento — ruoli di spesa fissa — che non hanno consentito un tempestivo adeguamento delle dotazioni di bilancio, per il Ministero della pubblica istruzione le segnalate eccedenze richiedono particolari considerazioni.

Esse riguardano gli stipendi del personale della scuola media e dell'università e traggono origine, essenzialmente, dalla ricostituzione delle carriere e dalla effettiva consistenza di fatto del personale, sulla quale hanno sensibilmente inciso le supplenze.

Per quanto in particolare concerne la scuola media, un'indagine statistica effettuata presso i Provveditorati agli studi ha posto in evidenza che nell'anno scolastico 1974-75 sono state effettuate le supplenze temporanee di cui appresso:

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— personale insegnante	unità	68.391	gg.	5.222.146
— personale non insegnante:				
segretari	»	1.167	»	196.749
applicati	»	1.584	»	157.509
bidelli	»	7.146	»	721.120

Nello stato di previsione della spesa la voce per supplenze temporanee viene presa in considerazione solo nel calcolo di spesa del costo classe, utilizzato per stabilire il fabbisogno finanziario per *le nuove classi*, nella misura di circa il 5%. Non esiste quindi apposita voce, perché, anche se di fatto si tratta di fenomeno certo, non può preventivamente determinarsene l'onere.

La spesa per le supplenze temporanee relativa all'anno scolastico 1974/75, considerata la misura annua della retribuzione uguale allo stipendio iniziale della categoria, maggiorato dall'importo dell'assegno pensionabile, dell'indennità integrativa speciale e degli oneri riflessi a carico dello Stato, rapportato ad 1/365, e, quindi, ai giorni di supplenza, può valutarsi in circa 62 miliardi:

Insegnanti:

gg. 5.222.146 × 10.239 (costo gg. 1) L. 53.469.553.000

Segretari:

gg. 196.749 × 8.768 » » 1.725.095.000

Applicati:

gg. 157.509 × 7.824 » » 1.232.350.000

Bidelli:

gg. 721.120 × 7.628 » » 5.500.703.000

L. 61.927.701.000

Altro fattore che ha portato alle riscontrate eccedenze si rinviene nell'applicazione dei decreti delegati (incarichi al personale non docente; riconoscimento dei servizi, agli effetti giuridici ed economici, al personale direttivo e docente; riconoscimento dei servizi, agli effetti economici, al personale non docente) applicazione intervenuta in un momento in cui grandi masse di personale docente sono entrate in ruolo e — non appena superato il periodo di prova — hanno avanzato il diritto a ricostruzioni di carriera col riconoscimento del servizio pre-ruolo.

Un cenno va, infine, fatto — quale ulteriore motivo di eccedenza cui non si è potuto tempestivamente provvedere — ai 2.000 corsi speciali di scuola media per lavoratori che hanno funzionato nel 1975, su richiesta delle Organizzazioni sindacali, per consentire il recupero dell'obbligo scolastico ai lavoratori che avevano ottenuto in sede di contrattazione sindacale, il beneficio delle cosiddette 150 ore retribuite per diritto allo studio.

vii) Del tutto trascurabile appare l'eccedenza di lire 35 in conto resti verificatasi sul capitolo n. 2084 della tabella 5 - Grazia e Giustizia, concernente fitto di locali.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2 — Accertamento dei residui.

Non è stata dichiarata la regolarità per i residui esposti sui seguenti capitoli, per gli importi a fianco segnati, non essendo ancora esaurito con il visto della Corte, il procedimento di controllo:

MINISTERO DEL TESORO

- Cap. n. 2960 — Spese per studi, indagini e rilevazioni.
- Cap. n. 4511 — Rimborso alle Amministrazioni provinciali delle spese di ospitalità sostenute per il ricovero nei manicomi di mutilati ed invalidi per causa di servizio ordinario, militare e civile, infermi di mente per causa di servizio nonché di perseguitati politici antifascisti o razziali titolari dell'assegno vitalizio di benemerenzza.
- Cap. n. 5391 — Restituzione di somme indebitamente versate nelle Tesorerie dello Stato.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Cap. n. 2085 — Manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti — Mercedi, gratifiche e contributi assicurativi per lavori eseguiti in economia — Spese per studi, progetti e rilevazioni.

MINISTERO DELL'INTERNO

- Cap. n. 1292 — Residui passivi perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori.
- Cap. n. 2602 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, indennità di licenziamento e similari.
- Cap. n. 2621 — Spese per il servizio sanitario del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza — Retribuzione al personale medico incaricato delle visite ai componenti il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e delle visite fiscali al personale di pubblica sicurezza nell'interesse del servizio.
- Cap. n. 4297 — Interventi assistenziali a favore di enti pubblici e privati di carattere nazionale e pluriregionale. Interventi assistenziali di carattere straordinario o urgente e di carattere perequativo in relazione alle necessità degli enti assistenziali pubblici e privati nelle diverse regioni. Interventi assistenziali straordinari per l'assistenza estiva ed invernale ai minori bisognosi sostenute da istituti, enti, associazioni e comitati nelle Regioni a statuto speciale.

MINISTERO DEI TRASPORTI

- Cap. n. 1562 — Spese per studi di carattere tecnico, per pubblicazioni tecniche, per pubblicazioni tecniche, per ricerche sperimentali e per l'acquisto delle relative apparecchiature.
- Cap. n. 1652 — Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, filovie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico, autolinee non di competenza delle Regioni. Sovvenzioni per l'esercizio di servizi di navigazione interna non di competenza delle Regioni a statuto ordinario.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 1654 — Sussidi integrativi di esercizio di carattere temporaneo a favore di ferrovie e di tramvie non di competenza delle Regioni. Sussidi integrativi a carattere temporaneo a favore di servizi di navigazione interna non di competenza delle Regioni a statuto ordinario.
- Cap. n. 2054 — Compensi per speciali incarichi.
- Cap. n. 2064 — Acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto e di mezzi speciali, attrezzature, apparati, macchinari e utensili vari per l'espletamento dei servizi antincendio, sanitari, di sgombero delle piste e vari e per l'esecuzione di lavori urgenti.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

- Cap. n. 3575 — Contributi a favore di enti ed associazioni per l'attuazione di programmi a carattere nazionale o pluriregionale diretti allo sviluppo della produzione zootecnica di ogni specie.
- Cap. n. 7238 — Contributi per la difesa delle colture da parassiti animali e vegetali.
- Cap. n. 7240 — Contributi per la difesa anti parassitaria e fitosanitaria nei settori dell'olivicoltura e della bieticoltura.
- Cap. n. 7246 — Contributi in conto capitale a favore dei coltivatori diretti che abbiano subito gravi danni per effetto della infestazione dacica nella campagna 1964, per l'acquisto di materie utili alla agricoltura e per prestazioni lavorative, anche della famiglia coltivatrice.
- Cap. n. 7247 — Contributi per il miglioramento e l'incremento della olivicoltura e premi agli inventori di nuovi o più perfezionati mezzi e attrezzature per la raccolta delle olive.
- Cap. n. 7249 — Contributi in conto capitale a favore di produttori agricoli singoli od associati per il miglioramento ed il potenziamento dell'agrumicoltura, olivicoltura e di altre coltivazioni arboree e frutticole. Sussidi per la ricostituzione o trasformazione di vecchi agrumeti.
- Cap. n. 7250 — Contributi per assicurare una più estesa e razionale difesa delle colture da parassiti animali e vegetali e da malattie da virus.
- Cap. n. 7453 — Contributi per l'attuazione di piani di elettrificazione agricola per usi domestici ed aziendali.
- Cap. n. 7461 — Interventi previsti dalla legge 21 luglio 1960, n. 739 diretti a sostegno delle aziende agricole danneggiate da fenomeni connessi al dissesto idrogeologico e da eccezionali avversità atmosferiche, verificatesi posteriormente alla data di entrata in vigore della legge stessa.
- Cap. n. 7465 — Sussidi in conto capitale per opere di miglioramento fondiario di competenza privata, obbligatorie o facoltative; sussidi per studi e ricerche occorrenti per il migliore indirizzo tecnico delle opere di miglioramento fondiario e per la sperimentazione nei perimetri di bonifica di nuovi ordinamenti agrari, nonché sussidi e premi per azioni ed interventi antianofelici.
- Cap. n. 7466 — Sussidi e premi per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di competenza privata nonché per studi e ricerche, ai termini dell'art. 8 della legge 2 giugno 1961, n. 454 e degli artt. 43, 46 e 47 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 e successive modificazioni, nonché per anticipare le somme occorrenti alla progettazione di opere private a servizio di più fondi a termini dell'art. 26, 1° comma, della legge 2 giugno 1961, n. 454.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 7468 — Sussidi per la costruzione di laghetti artificiali e relativi impianti di irrigazione e fertirrigazione a termini dell'art. 11 della legge 2 giugno 1961, n. 454, nonché anticipazioni delle somme occorrenti alla progettazione di opere private a servizio di più fondi e per studi e ricerche a termini dell'art. 26, primo comma, della legge 2 giugno 1961, n. 454 e dell'art. 47 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 e successive modificazioni.
- Cap. n. 7474 — Contributi in conto capitale a favore delle aziende agricole danneggiate da eccezionali calamità naturali o avversità atmosferiche, nonché somme da corrispondere ai coltivatori diretti ai sensi dell'art. 1 della legge 21 luglio 1960, n. 739.
- Cap. n. 7480 — Sussidi per la costruzione di piccoli laghi e degli impianti necessari alla utilizzazione dell'acqua invasata destinati all'irrigazione di terreni siti prevalentemente in zone collinari.
- Cap. n. 7484 — Contributi in conto capitale per opere di miglioramento fondiario dirette a promuovere, mediante il miglioramento e l'ammodernamento delle strutture fondiarie, l'aumento delle produzioni e la riduzione dei costi di produzione, nonché a migliorare le condizioni di vita nelle campagne.
- Cap. n. 7486 — Sussidi per la costruzione e il riattamento di strade vicinali ed interpoderali e per la costruzione di acquedotti, ivi comprese le opere al servizio di una pluralità di aziende agricole.
- Cap. n. 7489 — Sussidi per la costruzione ed il riattamento, nelle zone depresse ed il riattamento, nelle zone depresse dell'Italia settentrionale e centrale di strade vicinali ed interpoderali e per la costruzione di acquedotti ai sensi delle leggi 10 agosto 1950, n. 647; 15 luglio 1954, n. 543; 29 luglio 1957, n. 635 e 22 luglio 1966, n. 614 e art. 2 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089 e successive modificazioni.
- Cap. n. 7493 — Contributi in conto capitale per l'attuazione di un programma di intervento nel settore delle strutture tabacchicole, per iniziative promosse da aziende singole od associate, autorizzate alla coltivazione del tabacco o alla manipolazione e conservazione del tabacco greggio allo stato secco, in applicazione dell'art. 12 del regolamento n. 130 del 26 luglio 1966 del Consiglio dei Ministri della Comunità economica europea.
- Cap. n. 7689 — Spese relative ad opere di bonifica di cui agli artt. 2, 6, 13, 49, primo e secondo comma, 53 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 e successive modificazioni.
- Cap. n. 7690 — Spese per la progettazione ed esecuzione delle opere straordinarie da eseguirsi ai sensi delle leggi 10 agosto 1950, n. 647; 15 luglio 1954, n. 543; 29 luglio 1957, n. 635; 22 luglio 1966, n. 614 e art. 2 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089 e successive modificazioni.
- Cap. n. 7691 — Spese per l'esecuzione delle opere previste dagli artt. 1 e 2 della legge 10 novembre 1954, n. 1087, ivi comprese le connesse opere pubbliche di bonifica di cui al regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, nonché degli studi, progettazioni e ricerche anche sperimentali di interesse generale.
- Cap. n. 7692 — Spese, comprese quelle di studio e di progettazione, per il ripristino delle opere pubbliche di bonifica e di interesse pubblico, previste dall'art. 8 della legge 21 luglio 1960, n. 739, nonché per il ripristino delle strade rurali e per gli acquisti di mezzi tecnici di difesa e di prevenzione.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 7695 — Spese, comprese quelle per la compilazione dei progetti di massima, per studi, rilievi, esperienze su modelli e per quanto altro occorra per la redazione dei progetti esecutivi, per l'esecuzione di opere idrauliche di bonifica, di sistemazione idraulico-forestale e di sistemazione idraulico-agraria, in attuazione del piano orientativo di cui alla legge 19 marzo 1952, n. 184, per la difesa del suolo dalle acque, la regimazione delle acque superficiali e la sistemazione dei corsi d'acqua che servono ai comprensori di bonifica, nonché per il ripristino e la manutenzione delle opere suddette.
- Cap. n. 7697 — Spese, comprese quelle di studio e progettazione, per la esecuzione di opere pubbliche di bonifica.
- Cap. n. 7902 — Spese per l'attuazione delle iniziative previste dall'art. 1, lett. f), della legge 27 novembre 1956, n. 1367, dirette ad incoraggiare lo sviluppo ed il miglioramento del patrimonio zootecnico.
- Cap. n. 7949 — Contributi per l'attuazione dei programmi previsti dall'art. 1 lettere a) e c), della legge 27 novembre 1956, n. 1367, diretti ad incoraggiare lo sviluppo ed il miglioramento del patrimonio zootecnico, nonché per l'estendimento degli investimenti a prato e a prato pascolo in aziende di collina e di montagna di nuova costituzione od in fase di trasformazione zootecnica.
- Cap. n. 8204 — Spese, comprese quelle di studio e di progettazione, per il ripristino delle opere pubbliche di bonifica montana, per la sistemazione idraulico-forestale ed agraria nei territori montani danneggiati.
- Cap. n. 8205 — Spese per l'esecuzione di opere di sistemazione dei bacini montani e di rimboschimento di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e successive modificazioni ed integrazioni.
- Cap. n. 8206 — Spese, comprese quelle per la compilazione dei progetti di massima, per studi, rilievi, esperienze su modelli e per quanto altro occorra per la redazione dei progetti esecutivi, per l'esecuzione di opere per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani e dei comprensori di bonifica montana di cui al n. 1 dell'art. 39 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, in attuazione del piano orientativo previsto dalla legge 19 marzo 1952, n. 184, nonché per il ripristino e la manutenzione delle opere suddette.
- Cap. n. 8211 — Spese per la progettazione ed esecuzione delle opere straordinarie di sistemazione dei bacini montani e di bonifica montana ai sensi delle leggi 10 agosto 1950, n. 647; 15 luglio 1954, n. 543; 29 luglio 1957, n. 635 e 22 luglio 1966, n. 614, e art. 2 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089 e successive modificazioni.
- Cap. n. 8244 — Contributi ed anticipazioni di cui agli artt. 3, 4, 5 e 18 della legge 25 luglio 1952, n. 991.
- Cap. n. 8247 — Contributi nella spesa per l'esecuzione nei territori montani di opere e lavori strettamente connessi alla costituzione o potenziamento di imprese e di aziende a prevalente carattere silvo-pastorale, nonché per il miglioramento dei terreni pascolivi dei comuni e di altri enti montani.
- Cap. n. 8248 — Contributi per il rimboschimento di terreni nudi e cespugliosi, per il miglioramento dei boschi esistenti, per la ricostituzione delle foreste danneggiate da incendio o da altre cause, nonché per l'impianto di fasce frangivento.
- Cap. n. 8249 — Contributi e concorsi di cui agli artt. 3, 4, 10 e 32 ed anticipazioni di cui agli artt. 5 e 18 della legge 25 luglio 1952, n. 991.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 8250 — Sussidi per la costruzione e il riattamento di strade vicinali ed interpoderali e per la costruzione di acquedotti nei territori montani ai sensi delle leggi 10 agosto 1950, n. 647; 15 luglio 1954, n. 543; 29 luglio 1957, n. 635 e 22 luglio 1966, n. 614 e art. 2 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089 e successive modificazioni.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- Cap. n. 1091 — Compensi per speciali incarichi.

- Cap. n. 3533 — Compensi per speciali incarichi.

MINISTERO DELLA SANITA'

- Cap. n. 4534 — Spese per cure, ricoveri e protesi.

- Cap. n. 4539 — Premi, canoni o prezzi, per invenzioni industriali o brevetti. Spese ed oneri connessi all'acquisizione ed al mantenimento in vigore in Italia ed all'estero.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

- Cap. n. 1561 — Contributi a favore di enti pubblici e di diritto pubblico, per iniziative e manifestazioni di carattere nazionale o pluriregionale che interessino il movimento turistico.

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

- Cap. n. 104 — Compensi per lavoro straordinario al personale impiegatizio.

- Cap. n. 106 — Indennità giornaliera al personale in servizio presso i centri meccanografici.

- Cap. n. 107 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale del personale impiegatizio - Indennità varie al personale impiegatizio.

- Cap. n. 110 — Premi al personale impiegatizio per l'incremento del rendimento industriale delle Aziende dei monopoli di Stato.

- Cap. n. 111 — Premi al personale salariato permanente per l'incremento del rendimento industriale delle Aziende dei monopoli di Stato.

- Cap. n. 112 — Premi al personale salariato stagionale per l'incremento del rendimento industriale delle Aziende dei monopoli di Stato.

- Cap. n. 127 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione dei monopoli — di consigli, comitati e commissioni.

- Cap. n. 131 — Spese per assistenza medica, di medicinali, per visite mediche collegiali e visite mediche di controllo domiciliari - Spese per cura, ricovero in istituti sanitari e per protesi, nei casi di aspettativa per infermità, riconosciute dipendenti da cause per servizio, nonché indennità per la perdita della integrità fisica eventualmente subita dal personale.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 132 — Spese d'ufficio e di materiali di ufficio, di illuminazione e di riscaldamento - Spese postali, telegrafiche e telefoniche - Spese per stampati ed affini - Acquisto di libri - Abbonamenti a giornali e pubblicazioni periodiche (Servizi centrali e periferici).
- Cap. n. 133 — Spese per l'impianto ed il funzionamento dei centri meccanografici.
- Cap. n. 135 — Fitto di locali.
- Cap. n. 136 — Manutenzione e adattamento dei beni immobili di proprietà in uso o in affitto dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e relative spese accessorie.
- Cap. n. 150 — Provvidenze a favore del personale a norma del regolamento sullo stato giuridico del personale operaio e delle disposizioni sull'ordinamento centrale e periferico dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.
- Cap. n. 151 — Interventi assistenziali a favore del personale in attività di servizio di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie.
- Cap. n. 154 — Contributi per la refezione calda al personale. Impianto, ampliamento, sistemazione e manutenzione cucine economiche.
- Cap. n. 191 — Compra dei tabacchi grezzi e lavorati e relative spese accessorie - Spese per la rigenerazione dei residui del tabacco - Spese per il funzionamento delle agenzie all'estero incaricate degli acquisti dei tabacchi grezzi.
- Cap. n. 193 — Spese per acquisto di materiali e servizi occorrenti per la lavorazione, il confezionamento dei tabacchi destinati al consumo - Spese per nolo, manutenzione e funzionamento macchine ed automezzi.
- Cap. n. 194 — Trasporto dei tabacchi e di materiali diversi.
- Cap. n. 228 — Spese per acquisto di materiali e servizi occorrenti per la raccolta, la lavorazione ed il condizionamento dei sali destinati al consumo - Spese per nolo, manutenzione e funzionamento macchine e automezzi.
- Cap. n. 229 — Trasporto di sali e di materiali diversi e spese relative.
- Cap. n. 275 — Spese per il funzionamento dei depositi, delle sezioni e dei magazzini di vendita, comprese le relative indennità di reggenza e le spese per la vigilanza notturna.
- Cap. n. 512 — Acquisto impianti, attrezzature, macchine ed automezzi.

* * *

Ampio appare l'elenco dei capitoli per i cui residui non è stata dichiarata la regolarità da parte della Corte dei conti che non ne aveva ultimato il controllo.

Le considerazioni che seguono permettono non solo di ridimensionarlo notevolmente, ma anche di evidenziare che il rilievo posto è legato all'epoca sotto la quale la relazione della Corte è stata esaminata.

i) *Ministero del tesoro.*

Il decreto di accertamento dei residui del cap. n. 2960, inviato all'Organo di controllo con elenco n. 9852 del 21 aprile 1976, è stato da questo restituito con rilievo soltanto il 29 luglio 1976. Sono tuttora in corso di approntamento le considerazioni dell'Amministrazione in risposta al rilievo mosso dalla Corte.

Quanto ai residui accertati sui capp. nn. 4511 e 5391, si fa presente che essi concernono fondi assegnati in gestione agli organi periferici in base all'art. 2 della legge n. 908 del 1960. Comunque, non risultano pervenuti, in proposito, rilievi da parte dell'Organo di controllo alla competente Ragioneria centrale.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ii) *Ministero di grazia e giustizia.*

Gli estremi di registrazione dell'Organo di controllo dei decreti di accertamento dei residui esistenti sul cap. n. 2085 sono i seguenti:

— reg. 18, foglio 202 del 20 luglio 1976 per	L. 4.653.315.990
— reg. 1, foglio 4 del 10 maggio 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Bari	» 9.539.710
— reg. 1, foglio 13 del 22 luglio 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Firenze	» 18.630.940
— reg. 1, foglio 34 del 3 giugno 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Milano	» 32.704.135
— reg. 1 foglio 32 del 31 maggio 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Napoli	» 14.696.435
— reg. 1 foglio 31 del 21 maggio 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Palermo	» 5.223.490
— reg. 1 foglio 42 del 13 agosto 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Roma	» 24.801.685
— reg. 1, foglio 310 del 25 maggio 1976 della delegazione regionale della Corte dei conti di Venezia	» 612.010
	<u>L. 4.759.524.395</u>

iii) *Ministero dell'interno.*

I decreti di accertamento dei residui dei capitali elencati sono stati regolarmente registrati in data 26 luglio 1976 come segue:

- cap. n. 1292: reg. 14 foglio 379;
- cap. n. 2602: reg. 14 foglio 380;
- cap. n. 2621: reg. 14 foglio 381;
- cap. n. 4297: reg. 14 foglio 382.

iv) *Ministero dei trasporti.*

I decreti di accertamento dei residui dei capitoli elencati comprendono somme impegnate a seguito di provvedimenti sui quali l'Organo di controllo ha ritenuto di dover sollevare obiezioni.

In particolare, il cap. n. 1652 è interessato dal D.M. n. 580/A del 31 dicembre 1975, concernente l'assegnazione della sovvenzione annua di esercizio per il periodo di preammodernamento in favore della Società tramvie provinciali di Napoli. Al riguardo, la Corte, in data 18 marzo 1976, chiedeva di conoscere in base a quali valutazioni era stato determinato il numero degli agenti impiegati nei servizi ammessi alla sovvenzione, nonché il provvedimento di approvazione della pianta organica.

L'Amministrazione, con nota n. 1197 del 12 aprile 1976, forniva le notizie richieste, significando nel contempo lo stato di grave situazione debitoria in cui versa la Società.

Sul cap. n. 1654 incide l'impegno di cui al D.M. n. 2099 del 1° giugno 1976, relativo alla concessione di sussidi integrativi di esercizio a favore di alcune concessionarie. Alla richiesta della Corte dei conti in data 2 luglio 1976, con la quale si chiedeva di conoscere gli elementi in base ai quali era stata disposta l'erogazione suddetta, l'Amministrazione rispondeva con nota n. 2902 del 6 agosto 1976, chiarendo che l'assegnazione riguardava l'integrazione di stanziamento accordata al capitolo in parola con legge di variazione al bilancio per il 1975.

Sul cap. n. 2064 sono stati imputati gli impegni per acquisto di automezzi antincendi e di ambulanze di cui ai DD.MM. nn. 543 e 544, sui quali la competente Ragioneria centrale chiedeva chiarimenti in data 9 febbraio 1976, in ordine al contingente dei mezzi per l'espletamento del servizio antincendi, stabilito con D.I. del 28 febbraio 1972, in data anteriore, cioè, alla avvenuta cessione della gestione degli aeroporti romani alla concessionaria SAR, nonché circa il rispetto della riserva del 30% delle forniture previste a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno. La risposta dell'Amministrazione, pervenuta in data 20 agosto 1976, veniva tempestivamente inoltrata all'Organo di controllo.

Infine, per i rilievi mossi ad alcuni provvedimenti interessanti i capp. nn. 1562 e 2054 (DD.MM. nn. 62 del 19 dicembre 1974, 48/B3 del 5 aprile 1975 e 11/379 dell'11 agosto 1975), concernenti attribuzione di incarichi di studio e di ricerca e compensi per collaborazioni prestate, sono tuttora in elaborazione le risposte alle osservazioni formulate.

Sarà cura dell'Amministrazione provvedere all'invio in economia delle somme contestate in sede di consuntivo 1976, qualora i rilievi dell'Organo di controllo non fossero superati.

v) *Ministero dell'agricoltura e delle foreste.*

Premesso che nessun rilievo è pervenuto sui decreti di accertamento residui, si ravvisa utile far presente che per gli anzidetti capitoli, ad eccezione di quelli di competenza nn. 3575 e 7453, nessun provvedimento di specie è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti in quanto, trattandosi di capitoli « aggiunti », l'accertamento dei residui è avvenuto in esercizi decorsi.

Limitatamente ai precitati capitoli di competenza si trascrivono di seguito gli estremi dell'avvenuta registrazione alla Corte dei conti dei rispettivi decreti:

Cap. n. 3575 — D.M. 20 aprile 1976, registrato il 19 luglio 1976 al registro n. 11, foglio n. 329.

Cap. n. 7453 — D.M. 18 aprile 1976, registrato il 19 luglio 1976 al registro n. 11, foglio n. 330.

vi) *Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.*

I decreti di accertamento dei residui dei capitoli citati sono stati regolarmente ammessi a registrazione in data 23 agosto 1976 con i seguenti estremi:

— cap. n. 1091: reg. 9, foglio 230;

— cap. n. 3533: reg. 9, foglio 231.

vii) *Ministero della sanità.*

I residui conservati sui predetti capp. nn. 4534 e 4589 provengono da impegni che hanno formato oggetto di rilievi da parte dell'Organo di controllo, rilievi cui l'Amministrazione ha risposto in data 10 e 11 agosto 1976, convenendo con le osservazioni formulate e ritirando pertanto i relativi provvedimenti.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le somme di che trattasi saranno, di conseguenza, portate in economia in sede di consuntivo 1976.

viii) *Ministero del turismo e dello spettacolo.*

Il decreto di accertamento dei residui del cap. n. 1561 è stato registrato dalla Corte dei conti in data 20 agosto 1976, registro n. 5 foglio n. 168.

ix) *Amministrazione dei monopoli di Stato.*

L'Organo di controllo, con rilievo pervenuto il 14 luglio 1976, ha chiesto di conoscere elementi ritenuti essenziali a corredo degli elenchi degli impegni assunti a carico dei capitoli interessati.

L'Amministrazione provvederà nel più breve tempo possibile a soddisfare tale richiesta.

3 — Assegnazioni alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni delegate.

Non viene dichiarata la regolarità dei capitoli di spesa di vari Dicasteri relativamente agli importi assegnati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni delegate, a norma dell'art. 17, primo comma, lettera *b*) della legge 16 maggio 1970, n. 281. Ciò in quanto non risultano pervenuti alla Corte gli atti relativi alla gestione di detti fondi per l'esercizio del controllo ad essa spettante.

Trattasi, in particolare, dei seguenti capitoli per gli importi a fianco segnati:

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Cap. n. 1577 —	Compenso integrativo del prezzo di vendita delle pomacee non commercializzabili a seguito di avversità atmosferiche ed avviate alla distillazione per la produzione di alcool	L.	898.866.815
Cap. n. 7401 —	Spese per il ripristino delle strade interpoderali, delle opere di approvvigionamento idrico ed elettrico, nonché delle reti idrauliche e degli impianti irrigui a servizio di più aziende	»	1.641.000.000
Cap. n. 7406 —	Spese per l'attuazione del piano previsto dal regolamento CEE n. 2511 del 9 dicembre 1969, concernente misure speciali per il miglioramento della produzione e della commercializzazione degli agrumi	»	7.652.000.000
Cap. n. 7448 —	Sovvenzioni a favore dei conduttori di aziende agricole e delle cooperative di conduzione agricola e di conduzione associata danneggiate da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche. Contributi in conto capitale per il ripristino delle strutture delle aziende agricole danneggiate dagli eventi calamitosi predetti e somme da corrispondere ai coltivatori diretti. Contributi in conto capitale a favore dei conduttori di aziende agricole, coltivatori diretti, singoli od associati danneggiati dagli eventi medesimi	»	19.590.000.000
Cap. n. 7449 —	Concorso negli interessi e contributo nella rata di ammortamento per i prestiti di esercizio concessi dagli istituti od enti esercenti il credito agrario a favore delle aziende agricole danneggiate da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche	»	1.932.000.000
Cap. n. 7450 —	Concorso negli interessi sui prestiti di esercizio erogati da istituti od enti esercenti il credito agrario alle aziende agricole, ai coltivatori diretti, mezzadri, coloni e compartecipanti singoli od associati, nonché alle cooperative agricole, ai consorzi ed alle associazioni di produttori agricoli costituiti per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, danneggiati da eccezionali calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche	»	2.837.500.000

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 7453 — Contributi per l'attuazione di piani di elettrificazione agricola per usi domestici ed aziendali	L.	5.110.000.000
Cap. n. 7503 — Concorso negli interessi sui mutui di miglioramento fondiario autorizzati dagli organi regionali ed erogati dagli istituti ed enti esercenti il credito agrario	»	20.100.000.000
Cap. n. 7504 — Concorso negli interessi sui prestiti di conduzione autorizzati dagli organi regionali ed erogati dagli istituti ed enti esercenti il credito agrario	»	25.120.000.000

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 8222 — Costruzione di alloggi a carattere popolarissimo	»	6.160.000.000
Cap. n. 8245 — Contributi per la riparazione e la ricostruzione di fabbricati di proprietà privata nelle zone devastate dalla catastrofe del Vajont	»	150.000.000
Cap. n. 9010 — Interventi a totale carico dello Stato a favore dei comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio colpiti dal terremoto del novembre-dicembre 1972, per provvedere al ripristino delle opere di conto dello Stato, alla riparazione, al ripristino o ricostruzione di edifici pubblici o di uso pubblico, di acquedotti, di fognature e di altre opere igieniche e sanitarie, di edifici scolastici e di scuole materne, di strade e piazze, di edifici di culto, di ospedali e di ogni altra opera d'interesse di enti locali e di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e loro consorzi, nonché per il pagamento delle indennità di espropriazione	»	1.260.000.000
Cap. n. 9012 — Interventi a totale carico dello Stato a favore dei comuni della Regione Basilicata colpiti dalle calamità atmosferiche nei mesi di marzo-aprile e settembre 1973 per provvedere al ripristino delle opere pubbliche di conto dello Stato, delle opere idrauliche classificate e non classificate, di edifici pubblici e di uso pubblico, di acquedotti, fognature ed altre opere igieniche, di edifici scolastici e scuole materne, di case comunali, di alloggi di proprietà comunale e degli istituti provinciali autonomi per le case popolari, di edifici di culto, di ospedali o di ogni altra opera d'interesse degli enti locali e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e loro consorzi, anche in corso di esecuzione e comunque finanziate, alla riparazione ed alla ricostruzione di strade comunali e provinciali, nonché di strade non statali ancora non classificate	»	13.000.000.000
Cap. n. 9013 — Spese per l'attuazione di opere necessarie per il consolidamento o il trasferimento degli abitati nei comuni della Regione Basilicata in conseguenza delle calamità atmosferiche verificatesi nei mesi di marzo-aprile e settembre 1973	»	15.000.000.000
Cap. n. 9014 — Ripristino di opere di enti pubblici nelle zone devastate dalla catastrofe del Vajont	»	400.000.000
Cap. n. 9015 — Sistemazioni urbanistiche anche connesse al trasferimento degli abitati, nonché per studi, progettazioni e rilievi inerenti alla sistemazione delle zone devastate dalla catastrofe del Vajont	»	400.000.000
Cap. n. 9152 — Contributi per la riparazione o ricostruzione di fabbricati di proprietà privata di qualsiasi natura e destinazione — anche in deroga alle norme della legge 25 novembre 1962, n. 1684 — compresi nei comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio colpiti dal terremoto del novembre-dicembre 1972	»	3.000.000.000

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 9155 — Contributi integrativi a fondo perduto da concedere ai lavoratori dipendenti od autonomi che, per la ricostruzione o riparazione di abitazioni distrutte o danneggiate nei comuni soggetti a parziale o totale trasferimento, siano stati ammessi a contributi a fondo perduto per effetto di disposizioni legislative emanate in favore di persone colpite da calamità naturali e catastrofi, sino alla concorrenza dell'intero ammontare della spesa dei progetti approvati e già ammessi a contributo parziale	L.	400.000.000
Cap. n. 9156 — Contributi nella spesa occorrente per la riparazione e la ricostruzione di fabbricati di proprietà privata di qualsiasi natura e destinazione in conseguenza delle calamità verificatesi nelle Regioni Sicilia e Calabria nel settembre 1971, nel dicembre 1972 e nel gennaio e febbraio 1973, nonché delle calamità atmosferiche del marzo-aprile e settembre 1973 nei comuni della provincia di Cosenza	»	2.000.000.000

MINISTERO DELLA SANITA'

Cap. n. 1533 — Spese per il funzionamento-compresi i gettoni di presenza i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione della Sanità - delle commissioni provinciali per la disciplina e lo sviluppo dei servizi della trasfusione del sangue umano	»	17.100.000
Cap. n. 4032 — Premi per la denuncia delle malattie infettive	»	50.000
Cap. n. 4033 — Spese per la impostazione e l'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico	»	91.300.000
Cap. n. 4039 — Spesa per l'impiego di prodotti immunizzanti, nei casi in cui sia disposto obbligatoriamente per l'attuazione dei piani di profilassi o di polizia veterinaria	»	839.600.000
Cap. n. 4040 — Compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni previste nei piani di profilassi e ai veterinari coadiutori	»	1.900.000.000
Cap. n. 4082 — Indennità per l'abbattimento degli animali infetti di tubercolosi e di brucellosi	»	3.300.000.000

MINISTERO DEI TRASPORTI

Cap. n. 1652 — Sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tramvie extraurbane, filovie extraurbane, funivie ed ascensori in servizio pubblico, autolinee non di competenza delle Regioni. Sovvenzioni per l'esercizio di servizi di navigazione interna non di competenza delle Regioni a statuto ordinario	»	49.945.509.517
---	---	----------------

* * *

Nella precedente edizione delle « Note informative » veniva posto in evidenza che il problema del controllo degli atti amministrativi posti in essere dalle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio di funzioni loro delegate dallo Stato, a norma dell'art. 17, lettera b),

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della legge 16 maggio 1970, n. 281, aveva avuto una soluzione transitoria, da parte dell'Amministrazione, in linea col parere del Consiglio di Stato espresso nell'adunanza della I Sezione del 20 ottobre 1972.

Secondo tale impostazione, il controllo sui cennati atti amministrativi, da intendersi quindi quale controllo preventivo, spetterebbe alle Commissioni di controllo di cui agli artt. 41 e seguenti della legge 10 febbraio 1953, n. 62, almeno fino ad una definitiva opportuna soluzione del problema con apposita normativa.

Restava in sospeso la questione del controllo successivo, cioè nella fase di rendicontazione delle spese effettuate dagli organi regionali in esecuzione degli atti amministrativi, posti in essere nell'esercizio di funzioni ad essi delegate dallo Stato.

Per questo secondo aspetto dell'unico problema, che investe delicate questioni di equilibrio tra i diversi organi di controllo e di sostanziale correttezza nell'esplicazione di azioni che impegnano una parte sempre più rilevante della spesa statale, è stata di recente ipotizzata una soluzione che distingue tra rendicontazione delle Regioni nei confronti dello Stato e sub-rendicontazione dei capi degli uffici periferici regionali nei riguardi dei rispettivi organi centrali regionali.

In ordine alla prima rendicontazione, viene espresso l'avviso che essa si concretizzi nel conto consuntivo della Regione, le cui risultanze diventano immodificabili con la legge regionale di approvazione del conto medesimo e possono, in tal modo, essere recepite dagli organi centrali statali nella formazione del rendiconto generale dello Stato, restando in tal modo soddisfatta l'esigenza di un raccordo tra contabilità regionale e statale.

Per quanto riguarda la rendicontazione dei funzionari delegati regionali, si manifesta il parere che debba tenersi presente lo stretto collegamento tra aperture di credito a favore del funzionario, singoli atti di gestione del fondo accreditato e rendicontazione delle operazioni effettuate dal medesimo destinatario dell'accreditamento.

Il problema se il controllo successivo su tali conti amministrativi vada esercitato dalle delegazioni regionali della Corte dei conti verrebbe risolto in senso negativo, poiché tali organi restano estranei sia al controllo sulle aperture di credito, effettuati dalle Regioni a favore dei capi degli uffici periferici, sia sui singoli atti di gestione, eventualmente controllati dalla Commissione statale ex art. 41 della legge n. 62 del 1953. Infatti, sorgerebbero perplessità, anche sotto il profilo pratico, ove il procedimento prevedesse un controllo diverso sulla rendicontazione degli ordinatori secondari di spesa.

Appare più lineare, invece, il procedimento di controllo che prevede che tali conti amministrativi vengano approvati con atto degli organi centrali regionali — in genere, deliberazione della Giunta regionale — e inviati, a corredo dell'atto, alla Commissione statale di controllo, che, in precedenza, avrà esaminato il relativo accreditamento all'organo periferico ed, eventualmente, i successivi atti di gestione.

Trattasi, comunque, soltanto di una ipotesi di soluzione che merita ulteriori approfondimenti. Essa appare indubbiamente articolata e organica nelle sue linee generali, ma non sfugge che occorre assicurare allo Stato, oltre al coordinamento in sede di rendicontazione, anche quel potere di vigilanza sull'esercizio delle funzioni delegate alle Regioni che ad esso compete, in quanto titolare delle funzioni stesse.

Onde soddisfare quest'ultima esigenza, sarebbe opportuno che, nella relazione al rendiconto delle Regioni, sia esposta in modo separato e dettagliato l'attività svolta nell'esercizio delle funzioni delegate, con specifico riferimento ai vari settori di intervento.

Comunque, appare fuor di dubbio che il problema debba essere ulteriormente approfondito in considerazione sia della delicatezza della materia sia del sempre più consistente importo delle spese di cui trattasi.

4 — Disavanzo di gestione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Non viene, infine, dichiarata la regolarità del capitolo n. 601 del conto consuntivo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, denominato « Ricavato delle anticipazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti da destinare a copertura del disavanzo di gestione » che reca un accertamento di lire 35.484.688.614, rimasto interamente da riscuotere.

Ciò in quanto, oltre alla mancata iscrizione di apposita previsione di competenza, manca il titolo giuridico idoneo a far sorgere un effettivo credito dell'Amministrazione configurabile come residuo attivo.

A costituire detto titolo, infatti, non è sufficiente la proposta autorizzazione a concedere le previste anticipazioni, essendo necessario non solo che l'autorizzazione legislativa intervenga, ma anche che la Cassa depositi e prestiti conceda effettivamente tale anticipazione.

* * *

Il disavanzo di gestione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è originato essenzialmente da una imprevista flessione, rispetto alle previsioni iniziali, degli introiti per la fabbricazione e la distribuzione dei tabacchi, flessione la cui esatta determinazione è stato possibile conoscere solo ad esercizio ampiamente concluso.

Le operazioni di chiusura della contabilità aziendale dell'Amministrazione predetta si protraggono, infatti, per alcuni mesi dopo il 31 dicembre, atteso che i dati definitivi relativi alle entrate sono state accertate, per le particolari esigenze tecniche derivanti dalle procedure seguite dagli uffici periferici aziendali incaricati delle riscossioni e dei versamenti principalmente dei proventi della vendita dei tabacchi e dei sali, soltanto in data 10 aprile 1976.

Quanto alla lamentata mancanza di titolo giuridico idoneo a far sorgere un effettivo credito dell'Amministrazione configurabile come residuo attivo, si osserva che a tale impostazione si è giunti dopo attenta valutazione delle varie soluzioni ipotizzabili e dopo le necessarie preventive intese con la Cassa depositi e prestiti.

Sta di fatto comunque, che una diversa considerazione contabile della partita concernente il disavanzo finanziario avrebbe comportato una sua sistemazione in sede di legge di bilancio per il 1977, mediante apposita norma autorizzativa dell'anticipazione da parte della medesima Cassa depositi e prestiti.

In tal caso, il disavanzo contabile dell'esercizio 1975 sarebbe stato bilanciato da un corrispondente avanzo contabile dell'esercizio 1977.

**B) OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE
DI «RELAZIONE AL PARLAMENTO»**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL BILANCIO DI PREVISIONE

1 — Capitoli « per memoria ».

La mancata rappresentazione, in sede di previsioni iniziali, delle entrate e delle spese relative ad operazioni da finanziare col ricorso al mercato dei capitali va riconsiderata in termini che superano quelli tradizionali.

All'uopo, si fa riferimento alla relazione della V Commissione permanente della Camera sul preventivo 1976, nella quale si afferma che « occorre cambiare sistema, riportando tali spese nell'ambito del bilancio ».

Si auspicano, al riguardo, soluzioni organiche che evitino anche la frequente anomalia dello « slittamento » della contrazione dei mutui da un anno all'altro.

* * *

L'iscrizione « per memoria » dei capitoli di entrata e di spesa relativi ad interventi da finanziare mediante contrazione di mutui viene effettuata proprio allo scopo di richiamare l'attenzione delle Assemblee legislative sugli ulteriori oneri che — giusta le specifiche determinazioni dalle stesse adottate — verranno ad incidere sul bilancio previo ricorso al mercato dei capitali.

E' da considerare, inoltre, che l'iscrizione in parola tende a garantire la puntuale copertura finanziaria della spesa indicata nella legge di autorizzazione, la quale, fra l'altro, autorizza il Ministro per il tesoro ad apportare, con propri decreti, nei singoli esercizi, le occorrenti variazioni di bilancio. La diretta iscrizione in bilancio delle spese da finanziare nei modi predetti risulterebbe, quindi, in contrasto con la volontà del legislatore resa manifesta attraverso la menzionata autorizzazione.

La proposta di considerare in appositi fondi speciali gli oneri di che trattasi, per trasferirli, dopo la concreta acquisizione dei mezzi di copertura, ai competenti capitoli di bilancio, presenta, invero, aspetti apprezzabili. Occorre però considerare che, come si è verificato negli ultimi anni, la situazione delle spese da finanziare mediante ricorso al mercato dei capitali, quale risulta sulla base delle leggi in atto alla data della presentazione del progetto di bilancio, può subire variazioni di notevole entità in relazione sia all'evoluzione della legislazione, sia alle concrete possibilità di assorbimento da parte del mercato e sia ancora in relazione alle accertate possibilità di concreto utilizzo da parte del destinatario finale, utilizzo spesso subordinato alla realizzazione di laboriosi preliminari adempimenti.

Pertanto, la finalità che la proposta intenderebbe perseguire — e cioè esatta delimitazione del totale della spesa — verrebbe ad essere, in concreto, vanificata dalle variazioni che possono registrarsi nella duplice direzione di una diminuzione del totale generale del bilancio — a seguito delle difficoltà di ricorso al mercato o della impossibilità di realizzare la spesa — oppure di un ulteriore aumento del totale stesso a seguito di nuovi provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alla presentazione ed approvazione del bilancio.

Non sembra, comunque, che, variando il totale delle entrate e delle spese, il Governo si attribuisca una facoltà esclusivamente riservata al Parlamento. Viceversa, trattasi di attività che — circoscritta e quantificata dallo strumento legislativo — sfugge ad ogni apprezzamento discrezionale dell'Esecutivo, al quale quello strumento oppone limiti inviolabili.

Nè sembra possa suscitare preoccupazioni la circostanza di un mancato ricorso al mercato — nel periodo di riferimento — o di uno sfasamento temporale tra il ripperimento e l'impiego delle risorse.

Anzi, tale circostanza andrebbe opportunamente analizzata per meglio inquadrarla sia nei limiti che vengono indicati per la espansione del credito (e nella conseguente ripartizione tra settore pubblico e settore privato) sia nel processo di contenimento dei residui passivi alla cui crescita hanno spesso contribuito somme prelevate dal mercato e non tempestivamente utilizzate.

Comunque, il discorso per una diversa impostazione contabile di tali oneri è aperto e sempre più urgente appare una sua definitiva e organica soluzione.

Il problema è ben presente all'Amministrazione, che in varie occasioni ha ritenuto di richiamare l'attenzione delle Camere sulla esigenza di « strumenti innovativi che, nel pieno rispetto del precetto autorizzativo, conferiscano alla manovra un grado di elasticità tale, da un lato, da agevolare il reperimento di fondi e, dall'altro, da consentirne l'utilizzo in relazione alle oggettive necessità e in linea con il dettato legislativo » (Nota preliminare al bilancio di previsione per l'anno 1976).

In tale contesto, il punto centrale appare l'eliminazione in sede legislativa del rigido collegamento fra singola spesa e relativo indebitamento, avuto anche riguardo al principio dell'universalità del bilancio e nel sostanziale rispetto dei canoni fondamentali posti dall'art. 81 della Costituzione a salvaguardia dell'equilibrio finanziario.

2 — Emissione dei Buoni ordinari del tesoro e interessi sul debito flottante.

Si richiamano le osservazioni svolte precedentemente sulla inadeguata considerazione in bilancio del debito flottante, in presenza di una ormai strutturale insufficienza dell'indebitamento patrimoniale.

Al riguardo, appare una incongruenza il fatto che la legge di bilancio continui a non indicare il limite di emissione dei Buoni ordinari del tesoro, disapplicando in tal modo l'art. 71 della legge di contabilità.

Inoltre, l'inclusione dei capitoli relativi agli interessi sul debito flottante nell'elenco dei capitoli che il Governo è autorizzato ad integrare ai sensi dell'art. 41, 1° comma, della legge di contabilità, conferma le perplessità avanzate più volte su quest'ultima norma, che si presta ad alimentare una lievitazione della spesa sottratta ad ogni preventivo controllo parlamentare.

* * *

Nel richiamare quanto esposto nelle precedenti « Note informative », si osserva che una eventuale rappresentazione in bilancio del debito flottante — nella sua attuale concezione e configurazione — non apparirebbe in linea con la struttura del bilancio, ispirato al sistema della competenza. Pur riconoscendo il carattere di stretta complementarietà del debito flottante rispetto a quello patrimoniale — in uno con l'ormai strutturale insufficienza di quest'ultimo — non può disconoscersi che la peculiare funzione del debito flottante — ancorché profondamente trasformata — resta pur sempre quella di sopperire alle esigenze di cassa del Tesoro (anche se ormai non più ortodossamente « temporanee »).

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E va soggiunto che a determinare tali esigenze concorre sia la gestione del bilancio — tanto per le operazioni in competenza che per quelle in conto residui — sia la gestione di Tesoreria per effetto delle operazioni da questa poste in essere in conto « debiti e crediti » di Tesoreria.

In questo stato di cose, irrealizzabile appare la considerazione, in un bilancio di competenza, del debito fluttuante, se non per il carico di interessi che esso può comportare.

Solo in un preventivo di cassa — che necessariamente deve concludere con l'indicazione degli strumenti cui far ricorso per il finanziamento del saldo — troverebbe idonea considerazione il debito fluttuante, in una giusta contrapposizione all'indebitamento a medio e lungo termine, quali plurimi mezzi di procacciamento di fondi per un unico obiettivo.

Non possono, perciò, confondersi modalità di finanziamento del saldo di bilancio con il previsto disavanzo di competenza, completamente diversa essendone la natura e la funzione, nonché gli effetti che dagli stessi promanano sull'economia.

Quanto alla mancata applicazione del principio posto dall'art. 71 della legge di contabilità — secondo il quale con la legge di bilancio viene stabilito il limite di emissione dei Buoni ordinari del Tesoro, nonché il volume che può tenersene in circolazione — non sembra fuori luogo considerare che, invero, il limitato ricorso all'indebitamento nella forma di emissione di BOT che si registrava negli anni passati ha fatto sì che nella legge di approvazione del bilancio dello Stato, fino a tutto l'anno 1976, non si facesse menzione del volume di BOT da emettere nell'anno.

Solo a partire dal secondo semestre 1975 l'emissione di BOT ha raggiunto volumi consistenti, a causa precipuamente delle difficoltà esistenti sul mercato finanziario di titoli a medio e lungo periodo.

E' stata pertanto cura dell'Amministrazione provvedere, con ogni tempestività, al puntuale rispetto della norma dettata dall'art. 71 della legge di contabilità di Stato: infatti, nel progetto di disegno di legge per l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1977 — presentato al Parlamento il 29 luglio 1976 — un apposito articolo quantifica sia il volume delle emissioni nette di BOT che possono essere effettuate nel corso di quell'anno, sia il volume massimo di BOT che può tenersi in circolazione.

Sull'inclusione delle spese relative al pagamento degli interessi sul debito fluttuante nell'« elenco » dei capitoli per i quali è consentita l'integrazione delle dotazioni secondo le modalità di cui al primo comma dell'art. 41 della legge di contabilità, la posizione dell'Amministrazione è stata ampiamente illustrata nel capitolo I, a proposito delle eccezioni per essi verificatesi.

In questa sede sembra comunque opportuno far cenno alla già richiamata trasformazione delle originarie caratteristiche del debito fluttuante, da riguardarsi oggi non soltanto come mezzo per far fronte a temporanee e contingenti esigenze di cassa della Tesoreria statale, ma anche quale ulteriore strumento di procacciamento delle risorse da impiegare accanto a quello tradizionale dell'indebitamento patrimoniale, per cui non può non riconoscersi anche alle spese connesse col servizio del debito fluttuante la medesima natura delle analoghe spese derivanti dal servizio del debito patrimoniale.

In ogni caso, che la volontà del legislatore sia stata chiaramente espressa in tal senso appare fuor di dubbio per il manifesto inserimento dei capitoli di che trattasi nell'elenco di quelli per i quali è possibile integrare le relative dotazioni a norma del primo comma dell'art. 41 della legge di contabilità — inserimento puntualmente ripetuto nei bilancio di previsione a partire dal lontano esercizio 1952/53, e richiamato in appositi articoli delle relative leggi di approvazione.

3 — Pubblicazione della legge di bilancio.

Si osserva che la legge n. 132 del 1975 di approvazione del bilancio di previsione per il 1975 è stata pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 113 del 30 aprile 1975, supplemento che è stato distribuito circa tre mesi dopo. Anche la legge di bilancio per il 1976 (legge n. 102 del 1975) risulta annunciata come supplemento alla Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 1975, ma è entrata in distribuzione soltanto nel mese di giugno 1976.

La prassi descritta desta preoccupazioni soprattutto per le imprevedibili conseguenze di una sua eventuale generalizzazione, atteso che sembra invalsa l'equiparazione dell'annuncio alla pubblicazione vera e propria.

In effetti, la procedura prevista dalla Corte costituzionale per l'entrata in vigore delle leggi non può dirsi concretamente perfezionata nei suoi elementi costitutivi ove la reale pubblicazione non sia ancora avvenuta.

Si avverte quindi l'esigenza di adottare opportuni provvedimenti in sede amministrativa per ovviare a tali inconvenienti, affinché l'attività gestoria trovi un fondamento normativo certo. Qualora, poi, di fatto i ritardi negli adempimenti connessi alla pubblicazione risultino difficilmente eliminabili, può configurarsi apposita legge di autorizzazione alla gestione.

Appare auspicabile altresì, corredare la legge di bilancio di un indice che ne renda più agevole la consultazione.

* * *

Nel ribadire quanto osservato lo scorso anno sulla ristrettezza del tempo a disposizione dell'Amministrazione per l'approntamento della stampa della legge di bilancio prima dell'inizio dell'esercizio, data l'epoca, generalmente molto vicina alle scadenze costituzionali, dell'approvazione della legge medesima da parte del Parlamento, si conferma che il ricorso all'annuncio sulla Gazzetta Ufficiale nei termini costituzionali e prima dell'effettiva pubblicazione è inteso unicamente ad evitare la paralisi dell'attività amministrativa e non già all'instaurazione di una prassi che tenderebbe ad equiparare l'annuncio alla pubblicazione.

Il Governo, peraltro, non trascura di provvedere nel miglior modo possibile alla doverosa informazione del Parlamento e degli Uffici interessati attraverso la stampa e la distribuzione dei singoli stati di previsione a corredo del disegno di legge presentato alle Camere, nonché alla elaborazione degli aggiornamenti del quadro generale riassuntivo che dovessero rendersi necessari a seguito di eventuali note di variazione di iniziativa dell'esecutivo ovvero di possibili emendamenti di origine parlamentare.

In sede amministrativa, comunque, non si mancherà di continuare ad assumere tutte quelle iniziative suscettibili di ottenere una più celere effettiva pubblicazione della legge di bilancio nel suo testo definitivo.

A tal fine, il Provveditorato generale dello Stato, ha posto allo studio la possibilità di una revisione delle relative procedure, avviando in proposito i necessari contatti con le altre Amministrazioni interessate.

Quanto alla cennata opportunità di dotare di un indice il testo della legge stessa pubblicato sul supplemento alla Gazzetta Ufficiale, si fa presente che la Ragioneria generale dello Stato cura da tempo la pubblicazione del testo legislativo in apposito volume di facile consultazione, a disposizione degli uffici interessati, corredato di un adeguato indice.

Saranno comunque avviate le necessarie iniziative per corredare di un indice anche il testo che appare sulla Gazzetta Ufficiale, iniziative che dovrebbero preliminarmente rimuovere talune perplessità, atteso che tale indice costituirebbe un elemento del tutto estraneo al testo legislativo approvato dalle Camere.

4 — Struttura del bilancio.

Nel sottolineare le rilevanti innovazioni strutturali introdotte col bilancio del 1975, si riconosce l'avvenuta semplificazione degli stati di previsione e il miglioramento dei criteri di analisi, raggiunti attraverso l'assunzione della rubrica a raggruppamento fondamentale dei capitoli di spesa.

Il sistema è stato legittimato dall'art. 170, secondo comma, della legge di bilancio, che appare innovativo rispetto alle vigenti norme di contabilità (legge n. 62 del 1964, art. 37 e D.P.R. n. 537 del 1973, art. 1); esso ha comportato la distinzione della spesa per sezioni soltanto in sede riassuntiva, dopo la scomparsa dei raggruppamenti funzionali dei capitoli di spesa.

Pertanto, il Parlamento è informato della collocazione sia economica che funzionale fino al terzo livello dagli appositi codici contenuti dopo la denominazione dei capitoli di spesa nel progetto di bilancio, ma tale codificazione non viene riprodotta nel testo legislativo approvato. Non sembra, al riguardo, che serie difficoltà si oppongano ad una riproduzione dei codici nel testo legislativo.

* * *

Col bilancio per l'esercizio 1975 sono state introdotte alcune modifiche strutturali intese non solo a consentirne una più agevole lettura, ma anche a permettere una migliore utilizzazione degli stanziamenti ed una più pertinente collocazione delle poste di bilancio.

Le modifiche in parola hanno riguardato, oltre al concentramento in unico capitolo delle pensioni pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, alla diversa esposizione delle « risorse proprie » della CEE e alla differente procedura per l'acquisto di mezzi di trasporto, anche e soprattutto una nuova presentazione delle spese dello Stato, nell'ambito dei singoli stati di previsione.

Le innovazioni espositive — che si riassumono, essenzialmente, nell'assunzione della rubrica a raggruppamento fondamentale dei capitoli di spesa e nella ristrutturazione della loro classificazione economica e funzionale — non contrastano con le caratteristiche volute dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, che conserva integra la sua efficacia, ma sono dirette ad esaltare le possibilità che la norma stessa consente, possibilità cui non si era dato completo sfogo in questo primo decennio di applicazione.

Sono note al riguardo, le perplessità ed anche le delusioni sollevate, nel corso di un decennio, dalla riforma del bilancio e delle quali il Parlamento si era spesso fatto autorevole portavoce.

D'altra parte, però, non va trascurato che la norma si limitava a fissare i criteri della riforma in modo abbastanza ampio, tale da poter accogliere le eventuali variazioni che gli studi e la pratica dovessero suggerire.

In realtà, il simultaneo inserimento in bilancio di ben tre classificazioni intese ad evidenziare la spesa sotto i profili amministrativo (rubriche), funzionale (sezioni) ed economico (titoli e categorie) determinava un intreccio tale da non consentire la necessaria intellegibilità di un documento così importante quale è il bilancio dello Stato.

Tali classificazioni sono estremamente utili — sia ai fini della contabilità nazionale che nel quadro comparativo comunitario — e, lungi dall'essere abbandonate, devono sempre più essere affinate ed adeguate alle diverse esigenze; occorre solo evitare che questi vantaggi venissero sfavorevolmente ad incidere sulla leggibilità e sulla trasparenza del bilancio e che si traducessero in pericolosi intralci per la chiarezza gestionale.

A partire dal 1975, il bilancio conserva, pertanto, tutte le ripartizioni della spesa in rubriche, categorie e sezioni volute dalla legge di riforma ma, nello stesso tempo, si muove lungo quel processo di affinamento suggerito dagli studi e dalla pratica.

Restituita alle rubriche, nell'ambito dei due titoli di bilancio, la loro peculiare funzione di chiarezza ai fini gestionali — funzione senza dubbio prevalente rispetto a qualsiasi

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

altra esigenza — il progetto di bilancio attua, a livello di ciascun capitolo, la ripartizione della spesa in sezioni ed in categorie, corredando ciascun capitolo di un codice economico (categorie) e funzionale (sezioni) tale da consentire la immediata collocazione del capitolo stesso negli schemi delle due classificazioni.

Tale innovazione, non solo consente di soddisfare appieno al precetto legislativo, ma segna un ulteriore passo sul piano dell'informazione, in quanto offre allo studioso maggiori elementi di analisi.

I codici infatti si compongono ciascuno di tre numeri: mentre il primo individua, rispettivamente, la categoria e la sezione — così come vuole il legislatore — gli altri due offrono disaggregazioni di secondo e terzo grado, particolarmente utili ai fini dell'analisi dell'azione svolta dallo Stato e della destinazione dei suoi interventi.

Ciascuno stato di previsione conclude, come per il passato, con i riassunti per sezioni, per categorie e per rubriche, riassunti che realizzano ed evidenziano tutte le ripartizioni volute dalla legge n. 62 del 1964.

In più — al fine di offrire ulteriori più rapidi elementi di conoscenza — ciascuno stato di previsione viene corredato di due nuovi allegati nei quali i singoli capitoli sono raggruppati in relazione ai suddetti codici economico e funzionale.

Quanto all'opportunità di riprodurre i codici di classificazione nel testo della legge di bilancio, pare fuor di dubbio che i medesimi si configurino come elementi del tutto estranei ad una ratifica legislativa da parte delle Camere, avendo essi essenzialmente la funzione di consentire una migliore e più approfondita informazione sui vari aspetti della spesa statale, e ciò soprattutto a livelli di analisi inferiori al primo.

E' da sottolineare, inoltre, che — nel caso di loro sanzione legislativa — difficoltà notevoli potrebbero opporsi ad eventuali modifiche dei codici in parola che dovessero appalesarsi utili, nel corso della gestione, per effetto, ad esempio, di sopravvenuti più approfonditi elementi di conoscenza, in ordine alla natura o alla finalità della spesa.

5 — Classificazione della spesa.

Le rilevanti modifiche introdotte ai sistemi di classificazione vanno inquadrati nel generale processo di chiarimento e di conoscenza dei conti pubblici.

Nell'apprezzare in linea generale l'iniziativa dell'Amministrazione, si fa notare, entrando nel merito della classificazione economica, che la determinazione delle nuove voci, specie di terzo livello, non appare ispirata a criteri sempre omogenei, con frequenti indicazioni di aspetti funzionali al posto di quelli meramente economici.

Si citano, ad esempio, nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi, la voce « funzionamento scuole e attrezzature scolastiche », le voci di terzo livello relative ai trasferimenti agli enti territoriali (assistenza sanitaria, istruzione, ecc.) e le voci di secondo livello delle categorie X e XI, distinte per settore.

In secondo luogo si osserva un'eccessiva ampiezza delle voci residuali denominate « altre spese » o simili.

Ancora, alcune voci raggruppano spese sensibilmente diverse tra loro, talune delle quali meriterebbero autonoma evidenza, come gli oneri per corsi di formazione, perfezionamento, ecc. del personale, che risultano unite a quelli per relazioni pubbliche, informazioni e propaganda.

Inoltre, viene constatata in alcuni casi l'attribuzione di vari capitoli a voci di livello inferiore secondo un criterio di prevalenza, senza risolvere il problema dell'eterogeneità dell'oggetto di spesa, anomalia quest'ultima che, in altri casi, come per gran parte delle spese di personale, si risolve nella mancata attribuzione dei capitoli a livelli di classificazione inferiore al primo.

A proposito delle spese di personale, si considera scarsamente analitica la voce di secondo livello relativa a tutti gli impiegati amministrativi e tecnici; al riguardo, si propone l'enucleazione da essa delle spese per gli addetti ai Gabinetti e alle segreterie particolari e per lavoro straordinario ai diretti collaboratori dei Ministri e il loro inserimento nella voce oggi riservata ai Ministri e sottosegretari.

Si ravvisa, inoltre, l'opportunità di una distinta considerazione, nell'ambito delle rispettive categorie, degli oneri che interessano il personale, quali quelle per finalità assistenziali o ricreative, per abitazioni ai dipendenti o altre strutture similari.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Viene sottolineata l'inclusione nella sezione XII « Oneri non ripartibili » delle spese per pensioni pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, in unico capitolo, inclusione che li sottrae ad una analisi funzionale. Lo scopo di tale innovazione, che dovrebbe servire ad evitare l'insorgere di eccedenze in alcuni capitoli, avrebbe dovuto essere perseguito mediante tempestiva conoscenza da parte dell'Amministrazione dei dati concernenti gli impegni presso i propri ordinatori di spesa decentrati.

Infine, viene ribadito l'avviso favorevole ad una disaggregazione per sezioni e categorie dei « fondi globali » per provvedimenti in corso, onde sottolineare il loro significato programmatico e accrescerne la portata impegnativa, anche se non vincolante, soprattutto, per il Governo.

* * *

Le rilevanti modifiche apportate alle classificazioni economica e funzionale delle spese dello Stato, nel più generale contesto delle innovazioni strutturali cui si è dato luogo col bilancio del 1975, lungi dall'essere considerate come un punto di arrivo, vengono poste dall'Amministrazione come base di partenza per gli ulteriori affinamenti che di volta in volta si rendessero necessari onde addivenire ad una sempre più compiuta ed organica conoscenza del bilancio nei suoi molteplici aspetti.

Nel quadro di tale opera di perfezionamento, col bilancio di previsione per il 1976 sono state apportate alcune modifiche sia alla classificazione economica che a quella funzionale.

Per quanto concerne la classificazione economica, le modifiche più rilevanti hanno riguardato le spese per il personale in servizio, con l'enucleazione delle indennità di missione all'estero come codice di terzo livello; i trasferimenti correnti e in conto capitale, con l'introduzione di separati codici di secondo livello per le erogazioni a favore delle regioni e degli altri enti territoriali, comuni e province; le concessioni di crediti e anticipazioni, con la separata individuazione degli istituti e aziende di credito tra i destinatari.

Quanto alla classificazione funzionale, l'esperienza del primo anno di applicazione ha suggerito, tra l'altro, l'introduzione di un apposito codice di terzo livello onde consentire l'autonoma esposizione delle spese per la ricerca scientifica nelle sezioni II — Difesa nazionale —, VI — Istruzione e cultura —, VIII — Azioni e interventi nel campo sociale — e X — Azioni e interventi nel campo economico; la modifica di alcune voci di secondo livello nella Sezione IX — Trasporti e comunicazioni —.

L'azione di approfondimento e di affinamento della codificazione è proseguita col bilancio di previsione per il 1977, mediante l'introduzione di idonea voce funzionale per le spese comuni della sezione IV — Sicurezza pubblica —.

Il problema dell'esistenza di capitoli eterogenei nell'oggetto rispetto ai criteri accolti nella classificazione economica veniva ed essere limitato — si sottolineava nella passata edizione delle « Note informative » — quasi esclusivamente ad alcuni capitoli della categoria II — Personale in attività di servizio, i quali, pur se ridotti di numero, riguardavano un volume di spesa tale da inficiare la significatività di importanti raggruppamenti di secondo livello nell'ambito dell'analisi economica.

L'inconveniente, dopo un adeguato periodo di approfondimento, è stato affrontato e risolto in sede d'impostazione delle previsioni di spesa del bilancio per il 1977, mediante la scissione dei capitoli interessati a seconda delle diverse categorie di personale assunte a parametri della classificazione economica di secondo livello.

Quanto alla prospettata opportunità di una distinta considerazione degli oneri interessanti, direttamente o indirettamente, il personale nell'ambito delle rispettive categorie, si fa presente che il nuovo schema di classificazione adottato ha avuto il pregio di

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

soddisfare, per quanto possibile, tale esigenza. Si fa riferimento, ad esempio, alle apposite voci di terzo livello della categoria IV — Acquisto di beni e servizi (4.3.2. — Commissioni, comitati, consigli; 4.3.4. — Compensi per speciali incarichi; 4.3.5. — Spese per accertamenti sanitari; 4.3.6. — Spese per cure, ricoveri, protesi; 4.9.6. — Spese per concorsi, esami, ecc.) e alle analoghe voci della categoria V — Trasferimenti correnti (5.1.3. — Interventi assistenziali a favore dei dipendenti statali e delle loro famiglie; 5.1.6. — Equo indennizzo) nonché, per quanto concerne la classificazione funzionale, alla voce di terzo livello della sezione VII — Azione e interventi nel campo delle abitazioni (7.1.2. — Alloggi per i dipendenti delle Amministrazioni militari).

Le modificazioni descritte configurano un quadro complessivo che tiene nel dovuto conto l'esigenza di una ragionevole gradualità nella loro adozione, gradualità che si inserisce organicamente nel complessivo disegno riformatore posto alla base della profonda ristrutturazione cui si è dato mano col bilancio del 1975.

Al riguardo, è d'uopo sottolineare l'esigenza di temperare l'applicazione del principio della « specificazione » dell'oggetto di spesa con l'opportunità di evitare una eccessiva « polverizzazione » dei capitoli.

E' questo il principale motivo dell'individuazione di alcuni raggruppamenti — in realtà molto limitati nel numero — la cui applicazione peraltro evita gli inconvenienti più gravi che una scissione dei relativi capitoli comporterebbe.

Si inseriscono in tale visione complessiva dei multiformi aspetti della gestione del bilancio anche talune voci di secondo e terzo livello della classificazione economica che potrebbero ritenersi non perfettamente aderenti ai principi che la ispirano, ma più vicini alla enucleazione di aspetti funzionali della spesa.

Trattasi, in realtà, di raggruppamenti che rivestono una particolare utilità nel rispondere ad esigenze conoscitive di uffici e servizi non solo dell'Amministrazione, ma anche di organismi comunitari ed internazionali (CEE; OCSE; ONU) per un più agevole raccordo con gli schemi da questi adottati.

Quanto alla presunta eccessiva estensione delle voci residuali denominate « altre spese » o simili, non può non osservarsi che i più notevoli raggruppamenti aventi tale denominazione hanno, in effetti, una propria concreta significatività e un ben preciso campo d'azione. Al riguardo basti por mente, nell'ambito della classificazione economica, alla voce di terzo livello « altre » dei trasferimenti correnti alle imprese, che individua tutte le imprese, pubbliche e private, con esclusione dell'AIMA e delle imprese finanziarie (codice 5.2.9.) e che da sola ha dato luogo ad oltre 602 miliardi di impegni nel 1975; analogamente, nell'analisi funzionale, alla voce « altri » delle opere ed interventi plurisettoriali della sezione X — Azione ed interventi nel campo economico —, nella quale sono inseriti soprattutto gli oneri per interessi sui debiti contratti per il finanziamento di interventi nel settore, i cui impegni hanno superato nel 1975 i 703 miliardi.

Passando, poi, all'avvenuta unificazione in un solo capitolo delle pensioni a favore del personale in quiescenza delle Amministrazioni statali pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, si rammenta che l'innovazione, oltre a rispondere all'esigenza più volte prospettata di evitare l'insorgere di frequenti eccedenze sui distinti capitoli di alcuni Dicasteri, contestualmente al verificarsi di economie sui corrispondenti capitoli di altri Ministeri, è stata introdotta in attuazione di una precisa disposizione legislativa.

Trattasi del 2° comma dell'art. 202 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, il quale dispone che le pensioni ordinarie e gli assegni temporanei e rinnovabili dei dipendenti civili e militari delle Amministrazioni dello Stato e dei loro congiunti pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, con esclu-

sione dei trattamenti di quiescenza gravanti sui bilanci di Amministrazioni e Aziende autonome, sono imputati ad apposito capitolo iscritto nello stato di previsione del Ministero del Tesoro.

Peraltro, pur prescindendo da tale non secondario aspetto, il motivo principale dell'inclusione della spesa per pensioni tra gli oneri non ripartibili, risulta di natura più sostanziale, riguardando esso la considerazione della effettiva funzione cui attende lo Stato nell'elargizione dei necessari mezzi finanziari.

Appare fuor di dubbio, infatti, che, al momento in cui cessa l'attività lavorativa del dipendente a seguito del collocamento in quiescenza, cambia sostanzialmente la finalità della spesa sostenuta all'uopo dall'Amministrazione già intesa al funzionamento o allo sviluppo del servizio cui era dedicato il dipendente in attività, assumendo invece accentuate caratteristiche di socialità, tali, in ogni caso, da non consigliare il mantenimento nell'originario raggruppamento funzionale.

D'altro canto, occorre considerare che l'onere in discorso risulta in prevalenza avere natura di spesa di carattere generale, che risponde ad una funzione assimilabile, sotto certi aspetti, al servizio del debito pubblico.

Quest'ultima constatazione, non disgiunta dalla considerazione che analogo trattamento, sotto il profilo funzionale, hanno da tempo i corrispondenti oneri nei bilanci dei principali Paesi europei, ha determinato l'attribuzione delle spese per pensioni alla richiamata sezione XII — Oneri non ripartibili.

Nel quadro di tale opera di perfezionamento, verrà presa in esame anche la questione delle spese comprese nei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, attualmente globalmente classificate nella sezione XII (Oneri non ripartibili) e nelle categorie IX e XVI (Somme non attribuibili). Occorre, tuttavia, aver ben presente che al momento in cui vengono preordinati gli accantonamenti sui fondi speciali, spesso appaiono largamente carenti le informazioni sulle possibili disaggregazioni dei provvedimenti che — definiti nella loro impostazione globale — solo a distanza di tempo potranno concretamente articolarsi — quantitativamente — nei singoli settori di intervento.

Va tenuto anche conto che i provvedimenti, in sede di esame parlamentare, vengono a volte modificati, rispetto al progetto governativo, nella portata o nella destinazione, magari per creare spazio ad altri provvedimenti presentati nel frattempo e per i quali, ovviamente, nessun accantonamento era stato predisposto per la relativa copertura.

In queste condizioni, non è finora sembrato opportuno che nella « Nota preliminare al quadro generale riassuntivo » venisse realizzata una ripartizione dei fondi speciali, sulla base di incerti e mutevoli elementi di conoscenza, rischiando in tal modo di sottrarre attendibilità alle classificazioni di bilancio, tutte basate su dati della massima concretezza.

Non può, tuttavia, non rilevarsi che — a fini prettamente di studio e nell'ipotesi di un perfezionamento legislativo dei provvedimenti nell'esercizio di riferimento — la « Nota introduttiva al bilancio di previsione » procede già ad una siffatta ripartizione.

6 — Oneri latenti.

Viene sottolineato positivamente il fatto che l'Amministrazione abbia dedicato apposita illustrazione al problema degli oneri latenti, quantificati in sede di « Nota preliminare al bilancio di previsione per il 1976 » in oltre 6.000 miliardi.

Qualora, comunque, si volesse tener conto, ad esempio, anche della pesante situazione deficitaria degli enti locali, tale cifra aumenterebbe di parecchie volte.

Si osserva, in definitiva, che ogni ulteriore differimento di una soluzione razionale del problema perpetua una forma occulta, irregolare e costosa di indebitamento, fonte di aggravio in misura senza dubbio superiore a quella ottenibile da una soluzione programmata.

* * *

La particolare cura dedicata dall'Amministrazione al problema dei cosiddetti « oneri latenti » — quegli oneri, cioè, che finiscono prima o poi per incidere in misura massiccia sul bilancio dello Stato, chiamato a recepirli per effetto di provvedimenti legislativi di volta in volta emanati per far fronte a situazioni ormai divenute insostenibili — è intesa a sottolinearne nelle varie sedi la portata dal punto di vista qualitativo e quantitativo, onde porre a disposizione adeguati strumenti di informazione per l'adozione di organiche e definitive misure.

Con riferimento a quanto rilevato dalla Corte dei conti, appare positiva la considerazione che oneri per circa 3.000 miliardi (pari, quindi, alla metà dei 6.000 miliardi ricor-dati) hanno ormai già trovato definizione legislativa.

Trattasi, in particolare, degli oneri relativi:

— all'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli istituti ospeda-lieri pubblici e privati (miliardi 1.400, per i quali la legge 31 marzo 1976, n. 72 ha auto-rizzato un corrispondente ricorso al mercato dei capitali);

— allo sgravio contributivo degli oneri sociali per le imprese industriali ed artigiane operanti nel Mezzogiorno che, per il periodo 1973-1975, comporta un onere di circa 1.980 miliardi di lire. Con legge 2 maggio 1976, n. 183 sono state autorizzate le necessarie ope-razioni di procacciamento dei mezzi di copertura.

E' evidente che una considerazione anche delle passività degli enti territoriali eleve-rebbe di gran lunga l'importo di 6.000 miliardi indicato per gli « oneri latenti » nella « Nota preliminare al bilancio di previsione per il 1976 ».

Sta di fatto però che profondamente diversa è la natura dei provvedimenti che occor-rerà adottare per la finanza locale: infatti, mentre per gli « oneri latenti » l'esigenza consiste esclusivamente nell'adozione di misure che, con carattere di sanatoria, defini-scano situazioni pregresse che hanno completamente spiegato i loro effetti, per la finanza locale tali misure di ripiano dovranno essere accompagnate da altri interventi intesi a modificare radicalmente l'operatività degli enti, in guisa da eliminare i motivi che hanno portato alle situazioni deficitarie oggi lamentate.

Comunque, il problema della finanza locale non sfugge alle attenzioni dell'Ammini-strazione che lo segue in modo particolare per le gravi ripercussioni che da esso derivano alla pubblica finanza.

Nella stessa « Nota preliminare » ricordata dalla Corte dei conti, infatti, il problema trova ampia trattazione: apposite rilevazioni hanno mirato a metterne in evidenza la gra-rità e l'urgenza di appropriate misure di intervento.

7 — Riserva di spese per il Mezzogiorno.

Si prende atto delle considerazioni svolte dall'Amministrazione nelle « Note informative » per il 1974 e si ribadisce l'esigenza di adeguamenti normativi per superare le oggettive difficoltà che rendono inoperante la disposizione di cui all'art. 7 della legge n. 853 del 1971.

* * *

Sulla complessa questione, tenuti presenti i qualificati apporti giuridico-amministra-tivi forniti dalle Amministrazioni ed Aziende interessate, sembra di poter finalmente espri-mere, ai fini di una coerente e razionale interpretazione delle disposizioni succedute nel

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tempo, alcune linee direttive di massima, propedeutiche alla soluzione delle fattispecie rappresentate e virtualmente valide per il futuro.

Anzitutto, la scelta di fondo che il regime normativo attuale realizza, tende al superamento degli squilibri territoriali e settoriali mediante *interventi diretti a conseguire — su un piano generale — un armonico e coordinato sviluppo delle infrastrutture necessarie*. Conseguentemente, un'applicazione delle disposizioni particolari che vanificasse tale obiettivo, dovrebbe ritenersi anomala e, sempre in quadro generale, contrastante con una linea di politica economica fondamentale.

Sotto tale profilo, un atteggiamento elusivo degli obblighi in ordine alla sostanza delle disposizioni può essere, in concreto, equiparato ad un'interpretazione tecnicamente riduttiva, tale, cioè, da conferire alle varie disposizioni contabili e finanziarie una portata non congrua, sotto l'aspetto dell'adeguatezza con le finalità del sistema normativo, con i tempi di impostazione e realizzazione delle opere e degli adempimenti preliminari e successivi.

Peraltro non sembrerebbe aderente alla « ratio legis » ed in linea con le finalità generali della legge e con gli stessi principi di politica economica anche un'eventuale interpretazione che volesse attenersi esclusivamente a criteri rigorosamente formalistici e letterali in quanto essa potrebbe sostanzialmente, in definitiva, in fattore pregiudizievole dell'efficienza delle spese di investimento e, conseguentemente, in un danno per l'economia generale del Paese.

Va sottolineato, inoltre, che la sanzione della devoluzione, prevista dall'art. 7 della legge n. 873 citata, per le spese di investimento non tempestivamente impegnate, costituisce l'ultima ratio per il deferimento delle risorse alle esigenze del Mezzogiorno, di fronte all'inadempimento delle istituzioni obbligate, ma è essa stessa strumento operativo di adattamento costoso ed eccezionale, che comporta, tra l'altro, gravi interferenze nei diversi procedimenti della pianificazione e dell'impegno delle spese.

Ciò premesso, si osserva che la conservazione ai centri — deputati istituzionalmente agli interventi d'investimento — dell'attività di previsione, pianificazione, realizzazione ed erogazione, costituisce la soluzione più armonica per gli interessi generali, oltreché appropriata sotto l'aspetto funzionale e dell'efficacia.

Le interpretazioni delle norme che conducano a siffatto risultato sembrano, perciò, da preferirsi ad ogni altra dalla quale possano conseguire forme d'intervento non bene riconducibili ad una tempestiva programmazione economica.

Per quanto concerne il calcolo della base di ragguaglio delle percentuali di riserva relative agli investimenti, si ritiene che le quote da vincolare a riserva debbano essere accertate su una disponibilità globale depurata non soltanto delle somme iscritte nel fondo globale dello stato di previsione del Ministero del tesoro, essendo tali spese destinate al finanziamento di provvedimenti legislativi in itinere, ma altresì di quelle indirizzate ad organismi la cui gestione si colloca al di fuori del bilancio statale, di quelle che per la loro particolare natura non possono localizzarsi nei territori del Mezzogiorno, inoltre, di quelle aventi — per legge speciale — una particolare destinazione settoriale o territoriale.

Sembra, infine, ovvio che dal calcolo stesso debbano essere espunte quelle poste di bilancio relative ad annualità e spese ripartite già impegnate in esercizi anteriori all'entrata in vigore della normativa di cui alla legge n. 853 più volte citata.

Una diversa interpretazione, a parte l'ipotizzabilità di una destinazione pressoché totale della spesa d'investimento dello Stato verso il Mezzogiorno, sembrerebbe in contrasto con il canone interpretativo della specialità e con la stessa ratio legis immanente nelle norme particolari.

Occorre, infatti, considerare che la destinazione di finanziamenti pubblici, in dipendenza di programmi generali che costituiscano oggetto di espresse e particolari disposi-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zioni, non può non essere vincolata al conseguimento di specifiche ed oggettive finalità, a parte che le disposizioni stesse potrebbero, in fatto, integralmente esaurire le possibilità di intervento da parte delle Amministrazioni dello Stato e delle Aziende autonome, e ciò senza che possa farsi ricorso all'obbligo generale e virtuale della riserva per indurne l'inapplicabilità, in tutto od in parte, della normativa speciale.

Analogo e non superabile limite appare rappresentato dalla localizzabilità delle opere, la quale, per effetto dell'interconnessione tra le medesime o delle esigenze di manutenzione ovvero ancora di indefettibili necessità dei servizi, sottrae gli importi corrispettivi dal computo della quota-base sostanzialmente destinabile al Mezzogiorno.

Ulteriore aspetto del problema generale è costituito dai tempi tecnici per la formale assunzione degli impegni di spesa che, ad una prima lettura del dettato dell'art. 7, comma 3°, della legge n. 853, sembrerebbero contenuti nell'anno finanziario, sotto la grave sanzione della devoluzione ai progetti speciali.

Sembra, invero, che una più approfondita analisi della norma ora ricordata conduca a risultati diversi e più adeguati al sistema generale del bilancio statale, alla natura autonoma delle Aziende ed alle caratteristiche e modalità del loro intervento.

Infatti, premessa la particolare natura delle spese in conto capitale, o di investimento, e stabilita la facoltà di introdurre, per le Amministrazioni dello Stato e Aziende autonome, la forma dell'impegno di spesa improprio, ai sensi dell'art. 36 della legge per la contabilità generale dello Stato, nella formulazione innovata dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, ne deriva la possibilità, una volta destinate le spese a specifici programmi nelle forme dell'impegno di spese in conto capitale, che i residui correlativi possano essere mantenuti in bilancio fino, e non oltre, al quinto esercizio successivo a quello nel quale fu iscritto l'ultimo stanziamento e soltanto decorso il quinquennio, senza che sia intervenuto impegno formale, possano essere devolute in aderenza al disposto dell'art. 7 comma 3° citato.

L'adeguamento del significato del termine « impegno » nella particolare fattispecie appare consolidato anche da una interpretazione letterale coordinata con i commi 1° e 2° dello stesso articolo, che trattano uniformemente, per le Amministrazioni dello Stato ed Aziende autonome, degli aspetti sostanziali e formali della riserva.

Le pregresse considerazioni non comportano, in ogni caso, l'elusione dell'obbligo della riserva, ma soltanto la sua opportuna ripartizione nell'arco massimo del quinquennio, per una maggiore aderenza alle necessità e per conseguire la massimizzazione dell'efficienza della spesa d'investimento, fermo restando che deve essere complessivamente rispettata, nel minimo, la quota media quinquennale — riferita ad anno — stabilita dalla legge, da computarsi sulla base della disponibilità globale determinata tenendo conto delle limitazioni connesse con la natura, oggetto, finalizzazione e localizzazione delle erogazioni cui più avanti si è fatto cenno.

E' in questa direzione che l'Amministrazione intende muoversi, al fine di assicurare un puntuale e completo raggiungimento degli obiettivi che la ricordata legge n. 853 ha inteso garantire ai territori del Mezzogiorno.

CAPITOLO II

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

1 — Copertura degli oneri per l'ammortamento dei mutui.

Rilevanza particolare ha assunto, nel 1975, la latente violazione dell'art. 81 della Costituzione derivante dalla mancata indicazione, nei provvedimenti autorizzativi, dei mezzi per far fronte agli oneri per l'ammortamento dei mutui da contrarre per il finanziamento di spese di contenuto particolare, attesa la netta prevalenza dell'indebitamento quale mezzo di copertura delle spese disposte nell'esercizio.

Il fenomeno costituisce una delle cause del sempre più celere deterioramento della finanza statale e, in particolare, si risolve in fattore primario di incremento allo scoperto della spesa corrente per l'incidenza che su di essa hanno assunto gli interessi passivi.

* * *

L'osservazione sulla mancata indicazione, nelle leggi di autorizzazione di spese da finanziare col ricorso al mercato dei capitali, dei mezzi di copertura per far fronte agli oneri per l'ammortamento dei mutui non sembra, in effetti, poter essere condivisa, atteso che il bilancio di previsione prevede appositi stanziamenti per il servizio dei prestiti, parte capitale e parte interessi, contratti sulla base di provvedimenti legislativi intervenuti prima della presentazione del relativo disegno di legge alle Camere.

Per quanto concerne, invece, i provvedimenti per i quali non risulta ancora concluso l'iter parlamentare al momento della presentazione del bilancio, appositi accantonamenti vengono inseriti, per il servizio dei relativi mutui, nell'ambito dei « fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso ».

La copertura di tali oneri resta sempre assicurata, quindi, mediante appositi stanziamenti in sede di previsione del bilancio.

Quanto all'accennato processo di deterioramento della finanza statale, del quale il fenomeno in discorso costituirebbe una delle cause più notevoli, con riflessi particolarmente incisivi sull'incremento della spesa corrente, si fa notare che, in effetti, il discorso non può essere generalizzato, poiché non sembra configurabile in senso negativo un aggravio di interessi che intervenisse per far fronte al servizio di mutui contratti per il finanziamento di interventi di carattere produttivo, come si verifica per gran parte delle autorizzazioni di spesa finanziata col ricorso al mercato dei capitali.

In tal caso, l'aggravio derivante alla parte corrente del bilancio va riguardato, in realtà, come indice di un sostanziale processo di qualificazione della spesa, essendo esso strettamente correlato alla espansione dell'azione di investimento della finanza statale.

Ma v'è di più: il giudizio di merito sull'aggravio derivante al bilancio dal servizio dei mutui dovrebbe discendere da una più approfondita valutazione.

Basti por mente, al riguardo, alle profonde modificazioni della struttura del bilancio dal lato della spesa intervenute negli ultimi anni, modificazioni che, mediante la progressiva espansione della quota destinata a trasferimenti a favore di soggetti diversi dall'Amministrazione statale in senso stretto, hanno prodotto una sostanziale evoluzione del concetto di spesa corrente, non più limitata ai soli oneri di funzionamento e di manteni-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento dell'apparato statale, ma ormai costituita per la maggior parte da spese aventi carattere redistributivo soprattutto a favore degli organismi a finanza derivata, quali gli enti territoriali.

Come è noto, il fenomeno ha comportato il passaggio di una notevole quota di erogazioni, che prima si sarebbero allocate tra le spese in conto capitale, nella parte corrente del bilancio, sotto forma di indistinti interventi finanziari o di devoluzioni di entrate erariali.

Nel 1975, il fenomeno in discorso ha dato luogo ad una ulteriore crescita dell'incidenza dei trasferimenti di reddito sul totale delle spese correnti — dal 55,7% del 1974 al 58,4% — contestualmente ad una ulteriore contrazione del peso dei consumi pubblici, passati dal 38,5 al 37,2%.

Da tutto ciò discende che una corretta valutazione dell'aggravio per il servizio dei mutui non può prescindere dalla considerazione dell'effettivo utilizzo che gli altri centri di spesa del settore pubblico fanno delle richiamate erogazioni. Ciò appare possibile soltanto in una visione globale della finanza pubblica, quale potrebbe ricavarsi da un bilancio consolidato della pubblica Amministrazione.

2 — Utilizzo dei « fondi globali ».

Si confermano le perplessità manifestate a proposito dell'impiego degli accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso, soprattutto nel caso di spese pluriennali in presenza di un bilancio cronicamente deficitario. La copertura di tali spese viene indicata a carico di tali fondi soltanto per il primo esercizio.

Si rileva, inoltre, il permanere della prassi di lasciare alla più libera scelta dell'Esecutivo l'individuazione degli specifici accantonamenti da utilizzare, anche per provvedimenti non compresi negli elenchi annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Nonostante il carattere non vincolante di tali elenchi, affermato dalla Corte Costituzionale, il momento di programmazione legislativa sanzionato dall'approvazione parlamentare del bilancio non può essere posto in discussione. Spetta pertanto al Parlamento la determinazione delle modifiche da apportarvi, in relazione alle sopravvenute esigenze.

* * *

Il problema della idoneità della copertura di oneri recati da provvedimenti legislativi effettuata a carico degli appositi « fondi globali » non sembra, in effetti, poter fondatamente essere sollevato, almeno per quanto concerne la quota a carico dell'esercizio considerato.

L'accantonamento in parola, infatti, si mostra sotto ogni profilo come strumento all'uopo preconstituito in bilancio, e il suo utilizzo costituisce mezzo di copertura, alla pari di riduzioni di altri stanziamenti di spesa a carattere non obbligatorio ovvero di incrementi di entrata.

Ma v'è di più: l'utilizzo di tali accantonamenti si rivela idoneo ad assicurare adeguata copertura anche per le quote a carico degli esercizi futuri nel caso di spese pluriennali, ovviamente nei limiti degli importi finanziati nel primo esercizio, poiché l'operazione non comporta alcuna variazione nel volume del risultato finanziario complessivo del bilancio, trattandosi di spesa già iscritta nelle previsioni iniziali. Di conseguenza, sui bilanci degli esercizi futuri non si dovrà apprestare alcuna particolare copertura aggiuntiva per far fronte ad oneri già considerati in precedenza.

Quanto alla notata circostanza che la copertura viene indicata soltanto per il primo esercizio, non si può fare a meno di richiamare le considerazioni svolte lo scorso anno,

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

suffragate dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966, nella quale si afferma che l'obbligo della copertura va rispettato con rigore per il primo esercizio mentre è « evidente che una puntualità altrettanto rigorosa, per la natura stessa delle cose, non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri ».

Nè, d'altro canto, sembra assumere in proposito rilevanza la presenza di una cronica situazione deficitaria del bilancio, atteso che alle spese di bilancio nella loro interezza, e quindi anche nella parte accantonata sui « fondi globali », viene fatto fronte con l'insieme delle entrate, incluse quelle provenienti da accensioni di prestiti, valutate, nella loro sovranità, dalle Camere.

Ciò premesso, non va sottaciuto il fatto che l'emanazione di provvedimenti legislativi recanti oneri pluriennali ad andamento crescente, la cui copertura sia prevista a carico dei « fondi globali », limitatamente alla quota gravante sull'esercizio in corso, solleva in realtà delicati problemi in ordine al sostanziale rispetto del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, non potendosi negare in tal caso la necessità dell'approntamento di adeguata copertura per il maggior onere che andrà ad incidere sugli esercizi futuri.

La tendenza a recepire una siffatta configurazione di leggi di spesa, anche se limitata, va indubbiamente contrastata, soprattutto perché contribuisce ad irrigidire progressivamente i bilanci futuri, con le note conseguenze negative in tema di politica di bilancio e di gestione della spesa.

Circa la presunta « libertà » da parte dell'Esecutivo per quanto concerne l'individuazione degli specifici accantonamenti da utilizzare per la copertura di provvedimenti legislativi, non sembrano potersi al riguardo condividere le perplessità manifestate, in quanto le disponibilità che possono crearsi sui fondi in parola derivano esclusivamente dal deliberato proposito delle Assemblee di non dar corso a taluni provvedimenti per i quali erano stati predisposti i relativi mezzi di copertura.

Difatti, soltanto nel caso di mancata definizione dell'*iter* parlamentare di provvedimenti in corso, gli accantonamenti relativi si rendono disponibili e la loro diversa utilizzazione viene ad essere decisa solo a seguito dell'approvazione parlamentare di altro provvedimento.

A parte il carattere non vincolante degli elenchi dei provvedimenti in corso inseriti nei « fondi globali » — carattere peraltro riconosciuto dalla stessa Corte — non si può non sottolineare, inoltre, come tali elenchi vengano definiti sulla base degli elementi disponibili all'atto della presentazione del progetto di bilancio alle Camere, cioè ben sei mesi prima dell'inizio della gestione. Appare legittima e opportuna, quindi, la possibilità da parte del Parlamento, nella sua sovranità, di una diversa valutazione delle esigenze, che comporti una diversa utilizzazione degli accantonamenti predisposti, anche su conforme parere dell'Esecutivo.

3 — Legge n. 64 del 1955.

Il frequente impiego di disponibilità iscritte in esercizi anteriori a quello precedente perpetua il sistema di conferire retroattivamente il carattere di risorse utilizzabili a poste contabili definitivamente acquisite tra le economie, in deroga alla legge n. 64 del 1955.

* * *

Le proroghe retroattive del termine di impiego di disponibilità di precedenti esercizi previsto dalla legge n. 64 del 1955, portano a considerazioni di opportunità della relativa produzione legislativa.

L'osservanza dell'obbligo di copertura sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione appare, infatti, fuori discussione. in quanto il legislatore, con provvedimento sostanziale successivo, esplicitamente autorizza a derogare ad un principio stabilito da altra norma precedente, al fine precipuo di consentire l'utilizzo di una « disponibilità » appositamente accantonata per il conseguimento di preordinate finalità.

In proposito, nessuna rilevanza sembra potersi attribuire al fatto che tali situazioni si sono verificate con riferimento ad esercizi nei quali i disavanzi di consuntivo sono risultati superiori a quelli previsti, atteso che gli oneri in parola vengono ad incidere in senso peggiorativo sul risultato differenziale complessivo dell'esercizio in cui si perfezionano i relativi provvedimenti, nell'identica misura in cui ebbero da incidere in senso migliorativo sul risultato dell'esercizio in cui venne a crearsi la relativa disponibilità.

E altrettanto corretta appare l'applicazione della legge n. 64 del 1955 nei casi in cui la disponibilità derivi da stanziamenti diversi dai fondi globali, dal momento che tali stanziamenti costituiscono pur sempre « disponibilità del bilancio dello Stato destinate in ciascun esercizio alla copertura di oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati al termine dell'esercizio stesso » (art. 1 della legge 27 febbraio 1955, n. 64).

4 — Copertura di spese continuative con imputazione a capitoli di bilancio.

Appare incerta la regolarità della copertura di spese continuative con riferimento a capitoli esistenti in bilancio e a quelli corrispondenti di successivi esercizi atteso che la Corte Costituzionale, in ultimo con recente sentenza n. 123 del 28-5-1975, ha affermato l'insufficienza del riferimento in parola anche per il primo esercizio, nel caso in cui non sia possibile determinare l'entità globale della spesa.

La copertura mediante riduzione di spese già iscritte potrebbe ritenersi valida per il futuro qualora si operasse sulla preesistente autorizzazione sostanziale di spesa.

* * *

La produzione legislativa avente le notate caratteristiche sotto il profilo della copertura dei relativi oneri configura, in effetti, una pratica, sia pur limitata, da contrastare tenacemente. In essa, infatti, si manifesta senza dubbio una sostanziale elusione dei principi posti dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, attraverso la copertura di nuove o maggiori spese con riferimento a capitoli esistenti in bilancio — ovvero a quelli corrispondenti degli esercizi successivi nel caso di spese continuative — capitoli le cui dotazioni erano ovviamente state approntate per esigenze diverse che continuano a permanere anche dopo l'avvenuta riduzione.

Ove si consideri il rigore con il quale fu determinato lo stanziamento iniziale, appare evidente la inidoneità di siffatta copertura all'effettiva osservanza della norma costituzionale, in assenza di adeguata modifica riduttiva della preesistente autorizzazione sostanziale di spesa.

L'Amministrazione del Tesoro continuerà ad adottare, in proposito, il fermo atteggiamento negativo finora dimostrato nei confronti delle numerose richieste provenienti da altre Amministrazioni.

Non si è, difatti, mancato di fare osservare che spese di carattere continuativo dovrebbero trovare copertura in mezzi di analoga natura che offrano concreti requisiti di validità anche per gli esercizi futuri.

Sta di fatto, però, che l'iniziale rispetto di tale criterio è stato talvolta frustrato a causa della intervenuta lievitazione dei prezzi, i cui effetti avrebbero inciso sulle dotazioni di bilancio anche in assenza di eventuali riduzioni operate a copertura di nuove o maggiori spese.

5 — Autorizzazione « a posteriori » ad effettuare lavoro straordinario.

Il sistema dell'autorizzazione « a posteriori » all'effettuazione di lavoro straordinario per il personale dell'Azienda autonoma delle poste si rivela particolarmente anomalo. La legge n. 134 del 1975 addirittura autorizza tali prestazioni con riferimento al 1973 e assumendo come copertura fondi conservati a residui, nonostante questi ultimi fossero stati esclusi dalla dichiarazione di regolarità in occasione del rendiconto di quell'esercizio.

* * *

Si osserva in via preliminare che la legge n. 134 del 1975, recante « autorizzazione all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e all'Azienda di Stato per i servizi telefonici a superare per il 1973 i limiti di spesa per prestazioni straordinarie », si riferisce anche all'Azienda telefonica e, in effetti, prevede la copertura dell'onere derivante dalla sua applicazione mediante utilizzo parziale o totale dei residui esistenti sui capitoli nn. 111, 273 e 613 del consuntivo dell'Azienda postale, per complessive lire 10 miliardi, e sui capitoli 101 e 111 dell'Azienda telefonica, per 900 milioni.

I decreti di accertamento di tali residui non furono dichiarati regolari dall'Organo di controllo nella decisione in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1973, eccependo che la conservazione a residui effettuata per il finanziamento di oneri derivanti dalla attuazione di un provvedimento legislativo « *in fieri* » non appariva in armonia con le vigenti norme contabili e che, pertanto, i relativi importi dovevano essere portati in economia.

Tuttavia, la conservazione dei fondi di che trattasi nel conto dei residui fu sancita dall'intervenuta approvazione parlamentare del rendiconto generale del 1973, nell'ambito del quale era esplicitamente indicata, in calce ai relativi capitoli, la causa della conservazione.

Nel caso particolare, comunque, il comportamento della Amministrazione fu ispirato dall'esigenza di approntare congrui mezzi di copertura per il provvedimento in questione, allora in corso, per il quale l'atto Senato n. 1346 esplicitamente prevedeva l'utilizzo di tali importi per il finanziamento della relativa spesa.

Lungi dall'ipotizzare l'intento del legislatore, quindi, la procedura seguita fu posta in essere proprio per poter essere in grado — nell'eventualità, poi verificatasi, di una approvazione parlamentare del provvedimento — di dare esecuzione alla sua sovrana volontà.

Non apparve, in proposito, necessario far luogo all'invio delle somme in economia e ad un contestuale ricorso alla normativa prevista dalla legge n. 64 del 1955 — come la Corte sembra ritenere preferibile in sede di rilievo a suo tempo effettuato al decreto di accertamento dei residui sui capitoli dell'Azienda postale — data la linearità della soluzione adottata, sanzionata, come accennato, nel rendiconto dell'esercizio.

Non va sottaciuta, inoltre, la circostanza che una siffatta soluzione è stata resa necessaria dal lungo iter parlamentare del provvedimento in esame, conclusosi due anni dopo la sua presentazione.

Entrando nel merito della questione, sembra opportuno esaminare brevemente le cause che determinano il frequente e ricorrente ricorso all'autorizzazione legislativa per superare, nelle due Aziende, i limiti di orario e di spesa per il lavoro straordinario posti dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749 del 1965.

Stante la natura dei servizi espletati, soggetti, come è noto, a forti sbalzi di traffico nei diversi periodi dell'anno e perfino nella stessa giornata, servizi che, d'altra parte,

non ammettono rinvio nell'esecuzione, le predette Aziende hanno subito incontrato notevoli difficoltà nel contenere la spesa per lavoro straordinario entro i limiti stabiliti.

Considerata l'esigenza primaria di assicurare la regolarità dei servizi, che hanno carattere prettamente sociale, le Aziende postale e telefonica continuano, al riguardo, a presentare le medesime difficoltà con cadenza annuale, difficoltà che derivano soprattutto dalla situazione degli organici e dall'espansione dei servizi:

a) *Organici e situazione numerica del personale.*

Per gli organici dei ruoli ordinari, sia per l'Azienda delle poste e delle telecomunicazioni che per l'A.S.S.T., va innanzitutto ricordato che essi sono fissati numericamente, per le singole tabelle, con apposita legge e che pertanto non possono essere variati in relazione al mutare delle esigenze dei servizi. E' questo un inconveniente che più volte si è tentato di superare con una diversa normativa analoga a quella da tempo vigente per il personale degli uffici locali: i vari tentativi non hanno però finora sortito l'effetto desiderato.

Stante la cennata rigidità delle dotazioni organiche, si verifica frequentemente che esse si appalesino insufficienti a far fronte ai molteplici e complessi compiti attribuiti alle Aziende postelettrografiche.

A prescindere, comunque, dalla predetta insufficienza numerica delle tabelle organiche, sta di fatto che attualmente l'Amministrazione P.T. non è riuscita ancora a coprire tutti i posti previsti nelle tabelle stesse.

In dipendenza della situazione innanzi prospettata, le Aziende P.T.T., per assicurare i servizi indispensabili, non possono che ricorrere alla richiesta di maggiori prestazioni al personale in servizio.

b) *Espansione e trasformazione dei servizi.*

Si è detto poc'anzi che gli organici dei ruoli ordinari non sono adeguati alle esigenze dei servizi. Questa inadeguatezza tende ad accentuarsi per l'evolversi della situazione economica e sociale del Paese. Il flusso di ingenti masse di lavoratori che si spostano nell'ambito del territorio nazionale sia per effetto della concentrazione industriale in talune zone sia per i nuovi insediamenti che in altre si vanno verificando, impone infatti l'istituzione di nuovi uffici ai quali è necessario assegnare le unità occorrenti, senza poterle recuperare in altre parti nelle quali le diminuzioni di traffico sono di modesta entità e non consentono, quindi, economie di personale.

A ciò si aggiunga che l'Amministrazione, nell'intento di rendere più efficiente il servizio di recapito della corrispondenza si è trovata nella necessità di procedere all'attivazione di nuovi uffici e zone di recapito, cui dovrebbero essere applicate altre unità operative.

Il costante sviluppo di questi fenomeni comporta inevitabilmente l'impiego di numeroso nuovo personale con la conseguenza di aggravare ulteriormente la situazione innanzi prospettata.

Per quanto si riferisce al settore dei servizi telefonici, l'inadeguatezza degli organici alle effettive esigenze dei servizi tende sempre ad accentuarsi per due ragioni fondamentali: la prima per la notevole estensione del servizio telefonico internazionale che richiede l'impiego di personale sempre più qualificato; la seconda per la radicale trasformazione ed il potenziamento degli impianti della rete telefonica nazionale al fine di adeguarla ai piani quinquennali approvati dal CIPE.

CAPITOLO III

LA GESTIONE

1 — Tempi di presentazione del rendiconto.

Constatato con favore che la presentazione del rendiconto è avvenuta il 3 luglio 1976, con notevole anticipo rispetto a quanto verificatosi in precedenza, si auspica che il sempre più sollecito espletamento delle operazioni di rendicontazione possa consentire in futuro il rispetto del termine fissato dalla legge al 30 giugno.

Tuttavia, si fa notare che particolari situazioni di ritardo si sono ancora verificate sia nell'accertamento dei residui passivi, impedendo in vari casi che il procedimento di controllo venisse a compimento, sia nell'invio di atti soggetti a controllo successivo, quali i rendiconti amministrativi.

Analoghi ritardi si notano nella presentazione del conto del patrimonio e della Nota preliminare al consuntivo, per quanto non inerenti ad atti soggetti a controllo.

* * *

Le considerazioni svolte lo scorso anno sul particolare interesse che l'Amministrazione ha sempre mostrato verso una rigorosa osservanza del termine previsto dalla legge di contabilità per l'approntamento del rendiconto hanno avuto puntuale conferma nell'anticipata presentazione del conto consuntivo per il 1975 all'Organo di controllo.

La più sollecita esecuzione delle operazioni di rendicontazione è stata consentita anche per gli apprezzabili risultati conseguiti in tema di parifica dei pagamenti effettuati, sulla cui più pronta — anche se ancora non del tutto soddisfacente — definizione ha indubbiamente inciso in senso positivo l'avvio della integrazione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato con quello della Corte dei conti.

Quanto ai ritardi verificatisi nell'accertamento di taluni residui passivi, si sottolinea che nella quasi totalità i casi segnalati — per i quali si rinvia alla trattazione particolare contenuta nella parte prima delle presenti « Note informative » — sono derivati dalla mancata tempestiva definizione delle necessarie operazioni di controllo da parte della stessa Corte dei conti, ovvero da manifeste insufficienze nelle procedure di comunicazione al centro degli estremi di registrazione da parte degli uffici di controllo periferico del medesimo Organo.

Come chiarito più avanti, il conto del patrimonio, la cui presentazione alla Corte è avvenuta qualche tempo dopo la presentazione del conto del bilancio, utilizza dati ed elementi che vengono definiti soltanto dopo le necessarie operazioni di parifica, alle quali partecipa ovviamente la stessa Corte e che si protraggono fin quasi alla scadenza dei termini consentiti.

Analoghe considerazioni vanno svolte per quanto concerne la « Nota preliminare » al consuntivo, che, d'altro canto, viene approntata, come è noto, per le Assemblee legislative, al fine di fornire loro i necessari chiarimenti ed elementi di giudizio sui molteplici aspetti della gestione contabile dell'esercizio concluso.

2 — Peggioramento del disavanzo di parte corrente.

Tra i fattori che hanno provocato un peggioramento del disavanzo di competenza di parte corrente rispetto a quello inizialmente previsto, vanno ricordate le assegnazioni disposte ai sensi dell'art. 41, 1° comma, della legge di contabilità e la spesa per il ripiano dei debiti degli enti mutualistici, oltre alle notate eccedenze di impegno.

Circa le prime, si ribadiscono le riserve più volte avanzate sulla citata norma, che contribuisce a sottrarre al preventivo controllo parlamentare una parte delle decisioni di spesa.

Quanto alle spese per gli enti mutualistici, si osserva che il peggioramento del saldo di parte corrente che ne deriva è da riferire alle modalità della sua copertura, effettuata mediante accensione di prestiti, con conseguente carico di interessi.

Riguardo alle eccedenze di impegno, si sottolinea ancora la opportunità della richiesta di adeguamento delle dotazioni in sede di legge di variazione al bilancio, in particolare per quanto concerne gli interessi sui buoni ordinari del tesoro, con riferimento a quanto esposto nel capitolo I. Analoghe considerazioni possono essere svolte per gran parte delle altre eccedenze, segnatamente per quelle relative a stipendi, atteso che il compito dell'Amministrazione di provvedere all'accresciuto fabbisogno non può ritenersi condizionato dagli adempimenti di spettanza della Corte, dovendo esso derivare dalla tempestiva conoscenza degli impegni assunti anche su base decentrata.

* * *

L'osservazione relativa all'art. 41, primo comma, della vigente legge di contabilità di Stato non sembra, in effetti, voler porre in discussione la legittimità del ricorso alla sua applicazione, nel corso della gestione, da parte dell'Esecutivo, in quanto l'utilizzo di tale particolare meccanismo è sempre avvenuto nel pieno rispetto della norma e soltanto nei casi da essa previsti.

Nel 1975, ad esempio, sono stati adeguati alle accertate necessità della gestione taluni stanziamenti concernenti restituzioni di imposte e stipendi autorizzati da leggi.

Nè, d'altro canto, appare da condividere la valutazione circa la presunta sottrazione al controllo parlamentare di parte delle decisioni di spesa che derivano dall'applicazione di tale normativa, atteso che la conseguente variazione *in pejus* del risultato differenziale di bilancio è effettuata soltanto in virtù di specifiche autorizzazioni legislative di contenuto particolare e di natura sostanziale.

L'uso dello strumento di che trattasi, quindi, sfugge ad ogni apprezzamento discrezionale dell'Esecutivo, potendosi ad esso far luogo soltanto ove si verificano le fattispecie previste nella norma stessa — riguardanti « somme occorrenti per restituire tributi indebitamente percetti, ovvero tasse su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, nonché per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi » — e limitatamente alle spese considerate nei capitoli inseriti nell'elenco n. 3 annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, elenco espressamente richiamato ed approvato con apposito articolo della legge di bilancio.

Circa le spese per il ripiano della situazione debitoria degli enti mutualistici nei confronti degli ospedali, di cui alla legge n. 386 del 1974, non v'è dubbio che esse provochino un peggioramento del disavanzo di parte corrente, a causa delle modalità di copertura per esse stabilite mediante ricorso al mercato dei capitali.

Va peraltro sottolineato il fatto che analoghi effetti derivano da qualsiasi provvedimento legislativo che comporti spese di parte corrente finanziate con l'indebitamento. D'altra parte, nella sovrana valutazione delle Assemblee legislative, la scelta tra i diversi

mezzi di copertura delle spese di bilancio viene necessariamente effettuata globalmente, tenendo conto dei vari elementi di giudizio forniti dalla realtà economica del paese, dalla quale il bilancio non può considerarsi avulso.

Tale criterio di valutazione globale risponde ad una sostanziale osservanza del principio dell'unità del bilancio, secondo il quale non è possibile effettuare alcuna correlazione tra singoli stanziamenti di spesa e singoli cespiti di entrata, principio che non sembra consentire l'individuazione delle cause del disavanzo di parte corrente in specifici oneri.

Nei riguardi delle eccedenze di impegno, ampia illustrazione delle cause che le hanno determinate è stata fatta nel precedente capitolo primo, dove si è avuto modo di svolgere le considerazioni del caso anche sul problema degli interessi sui buoni ordinari del tesoro.

Qui conviene sottolineare, a proposito delle riscontrate situazioni di intempestività, che è ben vero che nella sua autonoma organizzazione l'Amministrazione dovrebbe conoscere in epoca adeguatamente congrua i dati relativi agli impegni assunti anche su base decentrata e che, senza dubbio, passi notevoli in tal senso sono stati compiuti con l'ausilio delle moderne tecnologie che consentono l'elaborazione automatica dei dati, in via di continuo e graduale perfezionamento, superando non poche difficoltà della più varia natura.

Ma è altrettanto vero che notevoli difficoltà sembrano non essere sconosciute alla stessa Corte nella fase di avvio di analoghe procedure automatizzate da essa poste in essere ai fini di una più sollecita e migliore esplicazione dei propri compiti istituzionali, difficoltà che talvolta non le consentono di conoscere tempestivamente i vari stadi dei controlli effettuati.

L'Amministrazione continuerà a perseguire l'obiettivo della tempestiva conoscenza dei dati con tutti i mezzi a disposizione, puntando in via principale sull'affinamento del proprio sistema informativo.

3 — Residui di stanziamento.

Rilevata ancora una volta la mancanza di una distinta rappresentazione dei residui di stanziamento in sede consuntiva, si ribadiscono le riserve manifestate nei riguardi dell'istituto, anche sotto il profilo della costituzionalità, ritenendolo non conforme ai principi del bilancio di competenza, fattore di scarsa chiarezza e di ostacolo al controllo parlamentare, controllo che assai più si gioverebbe di un sistema basato sul « riporto ».

* * *

L'istituto dei residui di stanziamento è esplicitamente previsto dal secondo comma dell'art. 36 della vigente legge di contabilità, per cui non sembra che, sul piano legislativo, possano sussistere perplessità sulla regolarità della loro esistenza.

La richiamata norma di contabilità concerne, in verità, esclusivamente le spese del conto capitale: esistono peraltro specifiche disposizioni legislative che estendono detta facoltà anche alle spese correnti, per cui residui di stanziamento si rinvencono in ambedue i titoli di bilancio.

Tuttavia, sul piano del merito, non si hanno difficoltà a riconoscere che il problema dell'istituto dei residui di stanziamento va profondamente riconsiderato alla luce degli inconvenienti cui ha dato origine, riguardandolo anche come parte non secondaria del più vasto problema dello « sgonfiamento » di tutti i residui passivi.

Al riguardo, sembra che una più puntuale determinazione delle previsioni di competenza in relazione alle effettive possibilità di spesa, in linea con una più rigorosa applicazione dell'art. 142 del regolamento di contabilità di Stato e con i principi generali cui è ispirato l'attuale sistema di bilancio, possa costituire un valido strumento per giungere finalmente ad un ridimensionamento del problema dei residui passivi.

In armonia con una siffatta impostazione appare la considerazione più attenta che l'Amministrazione continua a dedicare alle possibili innovazioni normative che potrebbero essere inserite nell'attuale sistema di contabilità statale e che potrebbero fornire al fenomeno in discorso una configurazione del tutto diversa, indubbiamente più in linea con i principi del bilancio di competenza, a vantaggio della chiarezza dei documenti contabili e della più efficace esplicazione del controllo parlamentare.

Quanto alla possibilità di enucleazione dei residui di stanziamento in sede di conto consuntivo, auspicata dalla Corte, si osserva che l'art. 78 della legge di contabilità non prevede particolari distinzioni nell'esposizione del conto dei residui, ma si limita a statuire che il conto consuntivo del bilancio comprende « il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo ». Pertanto una eventuale diversa formulazione di quest'ultimo — intesa ad introdurre la detta enucleazione — non potrebbe derivare che da una modifica legislativa di tale norma.

4 — Gestione delle entrate.

Si rileva il positivo andamento degli accertamenti per imposte sul patrimonio e sul reddito, in particolare per IRPEF, IRPEG e ILOR, mentre in senso negativo hanno inciso, soprattutto, l'andamento del gettito IVA e, in misura minore, quello delle tasse automobilistiche.

Inoltre, viene in evidenza la mancata riscossione di rilevanti importi dovuti, a titolo di imposta di fabbricazione e di diritti doganali, da varie Amministrazioni dello Stato, in particolare da quella della Difesa. La riscossione di tali tributi dovrebbe avvenire, di regola, entro tre mesi, ma, a causa soprattutto delle insufficienti disponibilità di bilancio, si è accumulato un ingente arretrato. Al riguardo, si sottolinea l'esigenza di misure anche di carattere legislativo, per sanare tale situazione, a suo tempo portata a conoscenza della Procura generale della Corte.

* * *

In ordine ai notevoli scostamenti registrati tra previsioni iniziali ed accertamenti finali 1975 dei tributi sulle persone fisiche, sulle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi, si considera che le relative valutazioni sono state effettuate nel luglio 1974, cioè appena alcuni mesi dopo l'entrata in vigore (1° gennaio 1974) dei provvedimenti delegati, concernenti l'istituzione e la disciplina dei tributi indicati. Pertanto, non potendosi trarre indicazioni significative dall'osservazione dei dati di accertamento dei primi mesi del 1974, è stato ritenuto opportuno adottare criteri di prudenza nella valutazione dei possibili gettiti, soprattutto tenuto conto della delicata fase di avvio dei tributi medesimi.

D'altra parte, non può non osservarsi che, in ogni caso, le previsioni di entrata devono essere impostate in maniera aderente alla realtà tributaria, quale si presenta al momento della elaborazione del progetto di bilancio.

Inoltre, si fa presente che anche la ripartizione dei proventi di cui al cosiddetto « pacchetto fiscale », intervenuta in fase successiva alla previsione iniziale, ha contribuito ad accentuare il segnalato fenomeno di scostamento tra previsioni iniziali e accertamenti finali.

Per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, si osserva che la relativa previsione non ha trovato concrete possibilità di realizzazione, oltre che a causa delle tensioni sindacali registrate nel settore dell'Amministrazione finanziaria, che hanno arrecato una grave turbativa all'azione di accertamento e di controllo, anche per l'entrata in vigore — a decorrere dal secondo semestre del 1975 — del nuovo regime previsto per i rimborsi I.V.A., i cui importi vanno ad incidere direttamente sulla formazione degli accertamenti finali.

Relativamente alle tasse automobilistiche, il mancato allineamento tra previsioni e accertamenti è da attribuire all'andamento riflessivo registrato nel ritmo delle immatricolazioni, non prevedibile all'atto dell'impostazione del bilancio di previsione.

Per quanto riguarda gli aspetti particolari, osservati in materia di mancata riscossione di importi dovuti, a titolo di imposta di fabbricazione e di diritti doganali, dall'Amministrazione della difesa e da altre Amministrazioni statali, che si sono avvalse della facoltà del « pagamento differito » dei diritti stessi, si osserva che la delicata questione è da tempo all'esame del Tesoro, al fine di trovare una appropriata soluzione per la definizione delle pendenze arretrate, intesa, in particolare, ad eliminare per il futuro ogni agevolazione fiscale per i prodotti petroliferi utilizzati per le esigenze delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

In effetti, già a decorrere dall'anno 1977, le previsioni di bilancio del Dicastero della difesa considerano due appositi capitoli (uno per le Forze armate e l'altro per l'Arma dei carabinieri) con uno stanziamento, rispettivamente, di 32 e di 8 miliardi di lire, aventi la seguente denominazione: « Oneri fiscali e doganali relativi ai carbolubrificanti acquistati per le esigenze della Difesa (o dell'Arma dei carabinieri) da versare in conto entrate dello Stato ».

5 — Conto del patrimonio.

Il ritardo nella presentazione del conto del patrimonio, pervenuto alla Corte soltanto il 23 luglio 1976, non consente una adeguata valutazione.

Si prende atto che l'Amministrazione condivide sostanzialmente i rilievi a suo tempo effettuati circa la scarsa rappresentatività della situazione patrimoniale dello Stato.

* * *

La definizione contabile del conto del patrimonio, com'è noto, è subordinata all'acquisizione dei dati finanziari definitivi del conto di bilancio, che risultano disponibili solo dopo la prescritta parifica con la Corte dei conti, nonché delle risultanze di tesoreria (Cassa, debiti e crediti di tesoreria, ecc.).

Come per i passati esercizi, i richiamati elementi — suffragati dalla parifica della Corte dei conti — sono pervenuti *soltanto poche ore prima* dell'invio del conto patrimoniale all'Organo di controllo.

Quanto alla riconosciuta scarsa rappresentatività del conto del patrimonio, nel richiamare le considerazioni svolte in precedenza, si fa presente che il problema sarà affrontato nell'ambito della progettata ristrutturazione del conto stesso, onde conseguire un livello ottimale di aderenza ai valori reali delle consistenze ivi riprodotte.

Oltre ad impostare una duratura ed organica soluzione del problema cennato, la ristrutturazione del conto del patrimonio — attualmente allo studio dei competenti organi dell'Amministrazione — si dovrebbe dar carico anche di altri obiettivi, quali:

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a) ricostituire l'armonia d'impostazione del conto patrimoniale con quello del bilancio, incrinata a seguito della riforma di quest'ultimo per effetto della legge n. 62, del 1° marzo 1964.

Occorrerà, in pratica, rivedere i criteri per acquisire in patrimonio gli effetti delle entrate dei titoli II e III e delle spese in conto capitale;

b) operare per una più idonea riproduzione degli allegati, eliminando le partite di scarso interesse economico ed introducendo un allegato « ad hoc » per i beni immobili;

c) introdurre dei conti speciali per gestioni di notevole importanza, con particolare incidenza sulla finanza pubblica e sopprimere i conti speciali di infimo interesse economico;

d) rivedere l'impostazione dei prospetti contabili in modo, anche, da poter comparare le variazioni dei valori dei beni, dei diritti e delle passività nell'arco degli ultimi esercizi (ad esempio considerare gli ultimi cinque esercizi);

e) eliminare le partite o i prospetti superflui, in modo da conferire una maggiore semplicità e chiarezza all'insieme degli elaborati.

Il conto patrimoniale potrà in tal modo fornire elementi suscettibili di utilizzo per i più disparati fini nell'ambito dell'attività amministrativa dello Stato, rendendo possibili valutazioni anche prospettiche dell'andamento delle consistenze dei vari beni, diritti e debiti dello Stato. Esso dovrebbe consentire, soprattutto, di determinare la redditività degli elementi attivi del patrimonio e l'onerosità degli elementi passivi.

Una volta adattato alle attuali esigenze, il conto patrimoniale potrà apportare, oltre ai vantaggi diretti per l'attività amministrativa dello Stato, anche benefici indiretti per la gestione degli Enti pubblici. Si deve infatti tener presente che alcuni Enti (come alcune Regioni) hanno assunto come modello per le proprie rendicontazioni patrimoniali il conto del patrimonio dello Stato.

6 — Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni autonome.

Si constata il diffuso andamento peggiorativo delle gestioni di competenza, tra le cui cause appare preminente la accentuata insufficienza delle entrate correnti a coprire le stesse spese di funzionamento.

In tema di rapporti finanziari tra Stato e Aziende autonome, si rileva che le anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione, con riferimento alle ferrovie, hanno in pratica assunto il carattere di vero e proprio trasferimento a fondo perduto, in contrasto con quanto previsto dall'apposita convenzione col Ministero del tesoro.

Inoltre, l'esigenza di evitare il perpetuarsi di tali situazioni, anche sotto il profilo degli obblighi internazionali, è stata affermata nella decisione n. 327 del 20 maggio 1975 del Consiglio dei Ministri della CEE, che tende ad assicurare alle aziende ferroviarie nazionali condizioni di equilibrio economico-finanziario analoghe a quelle di imprese operanti in regime di concorrenza, prevedendo il termine del 1° gennaio 1977 per l'adozione da parte degli Stati membri di adeguati provvedimenti.

Per quanto riguarda l'Azienda postale, si constata che appositi capitoli sono previsti in bilancio per il rimborso delle anticipazioni in parola, ma su di essi non risulta in concreto stanziata alcuna somma.

* * *

Il notato andamento negativo delle gestioni di competenza di alcune fra le principali Aziende e Amministrazioni autonome innegabilmente trae origine soprattutto dall'insufficienza delle entrate correnti a coprire le stesse spese di funzionamento e sembra ormai

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

collegato alle condizioni strutturali in cui tali organismi sono costretti ad operare almeno nel caso delle aziende postale e ferroviaria.

Il problema si trascina ormai da molti anni per quanto concerne le Aziende ferroviaria e postale, mentre ha assunto carattere di novità per il bilancio dei Monopoli di Stato.

Quanto alle anticipazioni del tesoro a copertura dei disavanzi di gestione delle ferrovie e delle poste, sembra che le medesime non possono essere riguardate come erogazioni a fondo perduto, dal momento che le apposite convenzioni finanziarie stipulate per la concessione di dette anticipazioni esplicitamente prevedono la corresponsione di interessi e il rimborso della quota capitale. In relazione a ciò, nel bilancio dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni sono inseriti appositi capitoli sia per il pagamento degli interessi sia per il rimborso della quota capitale.

Di tali capitoli, solo quelli concernenti gli interessi risultano avere delle dotazioni iniziali, essendo tuttora in corso il periodo di preammortamento delle relative anticipazioni.

Analoga situazione si verifica per l'Azienda ferroviaria, nel cui bilancio risulta iscritto solo il capitolo relativo al pagamento degli interessi, mentre per il rimborso delle quote capitali le apposite convenzioni finanziarie — da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con quello dei trasporti — fanno espresso rinvio a successive disposizioni da stabilire nel quadro della particolare normativa comunitaria che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le Aziende pubbliche operanti nel settore.

Al riguardo, si fa presente che, con la Decisione del Consiglio C.E.E. in data 20 maggio 1975, n. 327 (pubblicata sulla G.U.-C.E.E. del 12 giugno 1975), relativa al risanamento della situazione delle aziende ferroviarie e all'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari tra tali aziende e gli Stati, è stato tracciato il quadro degli interventi che gli Stati membri devono operare per incidere sulla struttura delle aziende ferroviarie nazionali, al fine di renderle, con la necessaria gradualità, più aderenti alle esigenze di imprese di servizi operanti su un mercato concorrenziale e, quindi, intese a raggiungere il pareggio del bilancio.

In particolare, l'articolo 16 della cennata Decisione stabilisce, tra l'altro, che gli Stati membri, previa consultazione della Commissione CEE, devono adottare, entro il 1° gennaio 1977, idonee disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per l'attuazione della Decisione stessa, la quale postula una serie di interventi sul piano istituzionale, strutturale e finanziario, sostanzialmente intesi a rendere le aziende ferroviarie più aderenti alle esigenze di imprese di servizi operanti su un mercato concorrenziale.

In tale quadro di interventi assume particolare importanza il programma finanziario, stabilito dallo Stato in collaborazione con l'Azienda ferroviaria, volto a realizzare il pareggio del bilancio aziendale.

Per quanto riguarda le iniziative da adottare, si segnala che la definizione della normativa nazionale intesa a dare attuazione alla richiamata Decisione comunitaria, forma da tempo oggetto di analisi e di studio nell'ambito di un apposito « gruppo di lavoro » Trasporti - Tesoro, il quale non mancherà di formulare concrete proposte, da presentare nelle opportune sedi, intese ad avviare gradualmente l'attuale delicata situazione finanziaria dell'Azienda ferroviaria verso condizioni di maggiore autonomia e di riequilibrio della gestione, onde consentire una progressiva attenuazione degli interventi finanziari del Tesoro a favore del bilancio aziendale.

CAPITOLO IV

GESTIONI FUORI BILANCIO

In materia di gestioni fuori bilancio, previste dall'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, si segnala di aver proseguito nell'attività di controllo e di aver risolto alcune questioni interpretative e di massima; si è in grado, pertanto, di conoscere la situazione delle singole gestioni, come dall'apposito elenco, con riferimento alla data del 31 dicembre 1975.

* * *

Al riguardo, si sottolinea che, per quanto di competenza, la Ragioneria generale dello Stato ha insistito incisivamente nella sua opera di coordinamento, vigilanza generale e propulsione; in particolare ha formulato circostanziati avvisi in merito a casistiche prospettate, pervenendo a soluzioni concrete. Ha inoltre curato la revisione e la raccolta dei bilanci, rendiconti, riepiloghi e relazioni, ai fini della redazione del documento unico da allegare al rendiconto generale dello Stato.

Posto quanto sopra, è da porre in particolare evidenza che la Ragioneria generale dello Stato ha provveduto alla stesura di apposito schema di Decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio « autorizzate » (articolo 9 — primo comma — della richiamata legge 1041), venendo così incontro anche ai desideri manifestati dalla Corte dei conti. Ciò al fine di disciplinare in via definitiva, facilitare ed uniformare le relative modalità. Il provvedimento, composto di 13 articoli e corredato di relazione illustrativa, prevede, in specie, il contenuto, i criteri ed i termini del controllo nonché l'affinamento degli strumenti normativi ed operativi per le opportune elaborazioni riassuntive. Sotto questo profilo, lo schema di regolamento prevede specifiche discipline per la formazione del documento unico previsto dal penultimo comma del citato articolo 9. Lo schema è stato trasmesso alla Corte dei conti, per il parere, con nota ministeriale n. 150297 del 6 agosto 1976.

E' appena il caso di segnalare, infine, che l'elenco predisposto dalla Corte, non appare adeguato alla situazione attuale delle gestioni fuori bilancio. Si allega, pertanto, un elenco aggiornato.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ELENCO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO AUTORIZZATE PER LEGGE

(Art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041)

Situazione al 31 agosto 1976 secondo i dati in possesso della Ragioneria Generale dello Stato.

N. degli organi gestori	Amministrazione e denominazione della gestione in essere
MINISTERO AGRICOLTURA E FORESTE	
13	a) Commissariati usi civici - Spese giudizio.
1	b) Fondo rotazione meccanizzazione agricola.
1	c) Fondo rotazione sviluppo zootecnia.
1	d) Fondo rotazione formazione proprietà diretta coltivatrice.
14	e) Gestioni tenute dalla Federconsorzi (1).
1	f) Ente Nazionale Risi.
1	g) Fondo di previdenza personale dei soppressi Uffici dell'alimentazione.
1	h) Imprese agro-zootecniche in partecipazione.
1	i) Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale.
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA	
1	Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza e di produttività.
MINISTERO COMMERCIO ESTERO	
1	Fondo assegnazione borse pratica commerciale.
MINISTERO TESORO - Direzione Generale Debito Pubblico	
1	Gestione valori non rappresentati da titoli e delle somme per acquisti e di quelle derivanti da alienazioni di titoli per conto terzi.
MINISTERO FINANZE	
1	a) Gestione lotterie nazionali e fondo unico di riserva.
1	b) Concorsi pronostici Enalotto.
1	c) Fondo ricavato dagli utili di gestione I.N.G.I.C.
1	d) Fondo di previdenza per il personale provinciale Catasto e Servizi Tecnici Erariali.
1	e) Fondo a disposizione del Comando generale della Guardia di Finanza.
MINISTERO GRAZIA E GIUSTIZIA	
1	Fondo detenuti e condannati.
MINISTERO INDUSTRIA E COMMERCIO	
1	a) Gestione Unione Italiana di riassicurazione.
1	b) Credito a favore di artigiani e imprese artigiane di Trieste.
1	c) Credito alle medie e piccole industrie.
1	d) Diritti fissi sui generi contingentati riscossi dalla Camera di commercio di Gorizia.
1	e) Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche.
1	f) Cassa conguaglio zucchero zona franca di Gorizia.
84	g) Spese per l'accertamento dei requisiti tecnici e sanitari rilascio licenza panificazione (quante sono le Camere di commercio).

(1) Da definire.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N. degli organi gestori	Amministrazione e denominazione della gestione in essere
MINISTERO INTERNO	
1	a) Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali.
1	b) Gestione stralcio Cassa sovvenzione antincendi.
1	c) Fondo diritti di segreteria.
1	d) Tasse di concorso.
1	e) Distribuzione carte d'identità.
MINISTERO LAVORI PUBBLICI	
1	a) Commissione per la revisione prezzi.
1	b) Fondo sovracanonici di grandi derivazioni.
1	c) Fondo per l'incremento edilizio di Trieste.
MINISTERO LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	
1	a) Fondo per l'addestramento professionale lavoratori e fondi somministrati dal Ministero del Lavoro.
1	b) Fondo funzionamento uffici di patronato di Trieste.
1	c) Fondo ispezioni ordinarie cooperative.
1	d) Fondo speciale infortuni.
1	e) Fondo funzionamento Enti patronato e assistenza sociale.
1	f) Fondo per le provvidenze a favore di lavoratori licenziati.
1	g) Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo italiane.
MINISTERO MARINA MERCANTILE	
1	a) Fondo assistenza sociale lavoratori portuali.
41	b) Fondo controversie gente di mare.
41	c) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali.
41	d) Ricavato dalla gestione recuperi e vendita di oggetti ritrovati in mare.
41	e) Ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare.
27	f) Fondo collocamento gente di mare e movimento ufficiali.
41	g) Depositi di terzi per istruttoria concessioni sul demanio marittimo.
41	h) Depositi terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri marittimi.
A. N. A. S.	
19	Contabilità speciali.
FORESTE DEMANIALI	
1	Fondo forestale nazionale.
PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI	
16	Spese di stampa anticipate dalle Amministrazioni e competenze ai procuratori legali
MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE	
186	a) Depositi provvisori per contabilità speciali presso i Provveditorati agli studi.
1	b) Fondo per la stazione appaltante.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N. degli organi gestori	Amministrazione e denominazione della gestione in essere
MINISTERO BENI CULTURALI	
96	a) Casse di soccorso.
22	b) Indennità di missione per conto terzi.
30	c) Indennità per verifiche ufficio per l'esportazione oggetti d'arte.
	d) Gestioni speciali previste dalla legge 30 marzo 1965, n. 340.
MINISTERO SANITA'	
5	Tributi speciali per l'ammissione ai concorsi sanitari.
MINISTERO TESORO	
1	a) Fondo di rotazione per concessione di mutui ad aziende agricole nel Mezzogiorno (1).
1	b) Garanzia crediti all'esportazione, assicurazione e riassicurazione crediti derivanti dall'esportazione dei prodotti.
1	c) Garanzia crediti all'esportazione: fondo autonomo per operazioni di finanziamento.
1	d) Delegazione tecnica italiana a Washington.
1	e) Accordo italo-tedesco a Bonn.
1	f) Gestione attività ex I.N.C.E.
MINISTERO TURISMO E SPETTACOLO	
1	Fondo di rotazione per provvidenze a favore dell'industria alberghiera.
ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA'	
1	a) Contributi concessi all'I.S.S.
1	b) Contributi di ricerca C.N.R.
1	c) Contributi concessione C.E.E.

(1) La sezione di controllo della Corte dei Conti, con delibera n. 692 adottata nell'adunanza del 20 maggio 1976, ha ritenuto tale gestione estranea alla disciplina della legge n. 1041.

CAPITOLO V

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

a) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

Si rileva che, dopo il mancato esercizio della delega per la revisione dell'ordinamento dei servizi dei Ministeri, disposta con legge 18 marzo 1968, n. 249 e prorogata, con modificazioni dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, una nuova delega è stata conferita in materia al Governo con legge 22 luglio 1975, n. 382.

Tuttavia, il disegno organizzativo della pubblica Amministrazione è rimasto pressoché immutato.

Si lamenta, poi, l'avvenuta creazione del Ministero dei beni culturali e ambientali al di fuori di un disegno organico di riordinamento, nonché la permanenza di duplicazioni e interferenze nell'ordinamento dei Ministeri.

* * *

Il mancato esercizio della delega per la revisione dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici dei Ministeri, contemplata dalla legge 18 marzo 1968, n. 249 e, successivamente, dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, è da porre in relazione ai numerosi e complessi problemi sorti in occasione dei lavori per la predisposizione dei decreti delegati per il passaggio alle Regioni delle funzioni e del personale statale in attuazione della delega di cui all'art. 17 della legge n. 281 del 1970.

Tali problemi interessavano soprattutto l'entità delle funzioni da trasferire e hanno richiesto l'adozione di una nuova legge di delega (L. 22 luglio 1975, n. 382) alla quale, purtroppo, non è stato possibile dare attuazione in quanto l'intervenuto anticipato scioglimento delle Camere ne ha fatto scadere i termini, per i quali, di recente, è stata chiesta la proroga.

La predetta delega già affronta problemi di struttura per le Amministrazioni c.d. regionalizzate e pone le basi per un nuovo ed organico assetto della pubblica Amministrazione attraverso la prevista istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei ruoli unici d'impiegati ed operai e del ruolo unico dei dirigenti.

Ora, se nel frattempo sono state create nuove unità organizzative (vedi Ministero dei beni culturali e ambientali) al di fuori del generale ed organico riordinamento della pubblica Amministrazione, che hanno dato luogo purtroppo a talune sfasature poste in rilievo dalla Corte, ciò ha corrisposto ad esigenze largamente riconosciute dall'opinione pubblica e dallo stesso Parlamento.

Circa, poi, il permanere nell'ordinamento delle competenze dei Ministeri di duplicazioni e interferenze, è evidente che tale situazione potrà essere superata in sede di riforma della P.A. in cui dovrà essere affrontato anche il problema dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

b) PERSONALE

1 — Considerazioni generali.

Premesso che il nuovo ordinamento del personale, da attuarsi nell'ambito della riforma della P.A., deve ispirarsi ai principi di perequazione e chiarezza retributiva, mobilità, responsabilità e fungibilità dei dipendenti di pari livello, nonché a criteri che prevedano ruoli unici, organici sulla base di effet-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tive esigenze, riclassificazione del personale per livelli e qualifiche, unificazione degli organi di gestione, reclutamento e preparazione professionale del personale stesso, si osserva che alcuni dei suindicati obiettivi si sarebbero potuti raggiungere preliminarmente ed indipendentemente dal momento riorganizzativo rinviando la realizzazione degli altri punti alla riforma delle strutture, la quale è, tra l'altro, collegata al trasferimento di alcune residue funzioni alle Regioni.

Inoltre, sembra che il rinvio della riforma della pubblica Amministrazione si è ripercosso negativamente sulla auspicata revisione della normativa del personale, come, ad esempio, nel caso della determinazione del numero dei dirigenti effettuata con riferimento a strutture superate e senza dare seguito a riduzione degli stessi organici secondo quanto previsto dall'art. 74 del D.P.R. n. 748 del 1972; della mancata realizzazione dei ruoli unici non dirigenziali e la prevista unificazione dei ruoli unici dirigenziali; della mancata attuazione della perequazione retributiva, essendo stati attribuiti al personale di alcune Amministrazioni particolari compensi incentivanti.

* * *

Si riconosce che per alcuni istituti (ruoli organici, reperimento ed utilizzazione del personale, carriere, ecc.) si sarebbe già potuto intervenire nel senso auspicato, ma non può non farsi presente che l'inizio di una revisione per gradi, per poter poi pervenire ad una vera e propria riforma di struttura, a parte le notevoli difficoltà derivate da mutamenti di Governo, ha trovato ostacoli per la circostanza che le organizzazioni sindacali hanno finora subordinato la riforma della pubblica Amministrazione all'accoglimento da parte del Governo della cosiddetta qualifica funzionale.

Quanto alle ripercussioni negative sulla progettata revisione della normativa del personale del rinvio della riforma della pubblica Amministrazione, si osserva che sembrano eccessive le preoccupazioni circa il pericolo che vengano vanificate alcune misure atte a ridurre o contenere gli organici e la prevista perequazione dei trattamenti economici.

Devesi far presente, infatti, che le questioni sopra prospettate rappresentano pur sempre un punto fermo del nuovo ordinamento del personale e che il temporaneo rinvio delle stesse è solo da imputarsi per un verso, come già detto, ad una pausa di riflessione sulla ipotesi della qualifica funzionale presentata dai sindacati, e per altro verso alla circostanza che dette iniziative, essendo direttamente collegate alla riforma delle strutture e dei procedimenti amministrativi, potranno essere impostate e risolte solo dopo il trasferimento alle Regioni delle residue funzioni previste dalla legge n. 382 del 1975.

Quanto poi all'attribuzione al personale di alcuni compensi incentivanti, la questione, come è noto, ha soltanto carattere transitorio e contingente.

2 — Perequazione retributiva.

Rilevata la costituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni e sui livelli retributivi e normativi, si sottolinea il permanere nel settore statale di trattamenti retributivi differenziati, in particolare tra i dipendenti dei Ministeri e quelli delle Aziende autonome.

* * *

In merito a tale problema, a parte quanto accerterà la Commissione parlamentare d'inchiesta sui trattamenti retributivi e normativi di cui alla legge n. 625 del 1975, è da porre in evidenza che un gran passo verso la perequazione retributiva nell'ambito dello impiego statale è stato compiuto con le leggi concessive di assegno perequativo o analoga indennità, in misure pressoché uguali a parità di parametro, mediante la contemporanea soppressione di particolari trattamenti preesistenti che davano vita a ingiusti-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ficati privilegi per alcune categorie. La eliminazione di indennità è stata più accentuata per il personale burocratico che ha mantenuto soltanto quelle connesse a determinate prestazioni (rischio, lavoro notturno, applicazione ad impianti meccanografici, maneggio di valori) ed in misure uguali, indipendentemente dalla qualifica rivestita e dalla Amministrazione di appartenenza. Tale eliminazione, già più sfumata per il personale militare che ha conservato le indennità peculiari dei servizi istituzionali (indennità di istituto rivalutata nel corso del 1975 e indennità di impiego operativo), in gran parte connesse ai rischi insiti nello svolgimento delle funzioni proprie dei corpi di polizia e delle forze armate, è risultata meno rigorosa per il personale delle aziende autonome. E ciò in quanto molte delle indennità dallo stesso fruite risultano strettamente attinenti all'attività a carattere industriale svolta dalle aziende medesime.

La prospettiva futura è quella di una generale perequazione del trattamento economico di tutti i pubblici dipendenti (compresi gli enti territoriali e del personale del parastato).

Una prima graduale eliminazione degli aspetti sperequativi è già avvenuta nell'ambito del parastato con l'unificazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui al D.P.R. n. 411 del 1976.

3 — Chiarezza retributiva.

Si rilevano gli ostacoli ad una equa e permanente determinazione dei rapporti tra i vari livelli di trattamento economico derivante dalle complessità dei criteri obiettivi di comparazione e dalla individuazione degli elementi retributivi.

* * *

Con il principio della perequazione ed armonizzazione dei trattamenti economici non potrà non essere attuato anche quello della chiarezza retributiva.

A tal fine si renderà necessaria la revisione di alcuni istituti come ad esempio la disciplina del lavoro straordinario, dei compensi incentivanti e delle altre componenti che in via indiretta possono considerarsi tra gli aspetti retributivi (alloggio di servizio, mensa, asili nido, ecc.).

Si dovrà inoltre rivedere l'orario di lavoro ed introdurre misure atte a frenare il dilagante fenomeno dell'assenteismo.

4 — Dati di gestione.

Si riscontrano notevoli differenze tra le diverse Amministrazioni nella incidenza percentuale degli impegni per competenze accessorie in rapporto ai rispettivi assegni fissi, differenze inoltre particolarmente sensibili tra Amministrazioni statali e Aziende autonome.

* * *

E' da ritenere esatta l'osservazione secondo cui i dati relativi alla misura percentuale della spesa sostenuta da ciascuna Amministrazione per competenze accessorie in rapporto alle spese fisse presenta scarti consistenti tra le varie Amministrazioni.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò è in dipendenza soprattutto della misura del compenso per il lavoro straordinario che per i dipendenti di determinati settori viene corrisposta in eccedenza ai normali limiti di orario.

Lo scarto invece tra il valore medio relativo al trattamento accessorio del personale delle Amministrazioni dello Stato (14,1%) e quello riferibile al personale delle aziende (21,7%) è in conseguenza, tra l'altro, delle diverse indennità accessorie di cui è provvisto quest'ultimo personale, diversità che riflettono le differenti peculiarità dei servizi.

5 — Compensi per lavoro straordinario.

Si rileva una accentuata sperequazione nel trattamento economico per lavoro straordinario nell'ambito del personale delle varie Amministrazioni statali, evidenziata dalla diversa incidenza della relativa spesa sia rispetto agli assegni fissi, sia rispetto al complesso delle competenze accessorie.

Si sottolinea, inoltre, un esteso ricorso da parte del Tesoro alla facoltà di elevare i limiti mensili dei compensi in parola e viene ribadita l'esigenza di rigorose verifiche della effettività delle prestazioni, anche in relazione all'applicazione dell'articolo 19, terzo comma, della legge n. 734 del 1973.

L'osservazione intesa ad evidenziare la sperequazione di trattamento economico accessorio fra il personale burocratico, rappresentata soprattutto da una diversa incidenza, nell'ambito delle varie Amministrazioni statali, della spesa per compensi per lavoro straordinario, sia rispetto agli assegni fissi che al complesso delle indennità accessorie, necessita di alcune precisazioni.

Nella generalità dei casi, gli stanziamenti iniziali per compensi per lavoro straordinario nonché le successive integrazioni, intese ad elevare ai sensi dell'art. 3, terzo comma, del D.P.R. 5 giugno 1965, n. 749, i limiti mensili di tali compensi, tengono conto non solo delle straordinarie esigenze di servizio delle varie Amministrazioni statali, ma anche delle unità addette a ciascun servizio delle predette Amministrazioni. Pertanto, salvo espresse deroghe ai normali limiti mensili, peraltro, circoscritte, in taluni casi, ad una limitata aliquota di personale ed a brevi periodi di tempo, i compensi per lavoro straordinario non determinano, di massima, rilevanti sperequazioni di trattamento economico accessorio rispetto a quello fondamentale se il confronto dei dati viene effettuato su basi ponderate secondo il numero delle unità lavorative di ciascun settore operativo chiamate ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario.

Alcun carattere discriminante, inoltre, può riconoscersi ai compensi per lavoro straordinario rispetto alle altre indennità accessorie (indennità di missione e indennità particolari) se si considera che mentre i compensi per lavoro straordinario, per il denunciato carattere di generalità, sono corrisposti ad un elevato numero di dipendenti, gli altri compensi accessori, invece, essendo connessi a particolari condizioni di lavoro, sono attribuiti ad un più ristretto numero di unità lavorative. Ne deriva che, a parità di spesa, si verifica, per il diverso carattere dei compensi in questione, una maggiore idoneità dei secondi compensi a diversificare e quindi sperequare il trattamento economico accessorio di ciascun dipendente rispetto al complesso del trattamento accessorio. Ciò appare ancora più evidente se si tiene conto che, per il 1975, secondo l'apposita tabella contenuta nella relazione della Corte la spesa globale per l'indennità di missione e per altre indennità è pari, nell'insieme, al 66,8% del complesso del trattamento economico accessorio, contro il 33,2% della spesa per compensi per lavoro straordinario.

Circa « l'esteso » ricorso da parte del Tesoro alla facoltà di elevare i limiti mensili dei compensi in parola ai sensi dell'art. 3, terzo comma, del predetto decreto presidenziale n. 749, v'è da confermare la notazione fatta in precedenza, in occasione di analogo rilievo, secondo cui l'apposito fondo destinato alla predetta elevazione è stato costantemente utilizzato con criteri di rigorosa conformità ai fini istituzionali e le relative autorizzazioni sono state subordinate al prospettarsi di indilazionabili ed eccezionali prestazioni straordinarie effettivamente rese. Ciò è dimostrato, peraltro, dalla circostanza che sul citato fondo, iscritto al capitolo n. 6681 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1975, si è realizzata, come per i precedenti anni, un'economia di lire 2,1 miliardi circa.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 19, terzo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, che autorizza il personale addetto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro ad effettuare prestazioni straordinarie in deroga ai limiti ordinari, con particolare riferimento all'esigenza di rigorose verifiche in ordine all'effettività delle prestazioni straordinarie, devesi rappresentare che, in applicazione dell'art. 2 della predetta legge n. 734/1973, le autorizzazioni a prestare lavoro straordinario devono, in ogni caso, riferirsi a prestazioni effettivamente rese, essendo esclusa la possibilità di forfetizzazioni di tali prestazioni a qualsiasi livello parametrico.

6 — Disciplina delle funzioni dirigenziali.

Le obiettive carenze di personale con qualifica di primo dirigente sembrano sostanzialmente da rapportare ad una situazione non definitiva dei quadri dirigenziali in relazione alla struttura organizzativa della pubblica Amministrazione tuttora in via di trasformazione.

Inoltre, le numerose deroghe già introdotte alla normativa di cui al D.P.R. n. 748 del 1972, rischiano di portare ad un concreto svuotamento di principi informatori e più qualificanti di essa.

Si richiama, ancora, la necessità di iniziative legislative volte ad adeguare l'ordinamento alla pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 16 bis della legge n. 249 del 1968, nella parte che non estende ai professori universitari la disciplina prevista per la corrispondente qualifica del vecchio ordinamento.

Si ritiene, infine, estremamente frammentaria la normativa concernente l'avanzamento degli ufficiali delle tre armi.

* * *

Circa l'osservazione secondo cui le carenze del personale con qualifica di primo dirigente sarebbero sostanzialmente da rapportare ad una situazione non definitiva dei quadri dirigenziali legata ad una struttura organizzativa della pubblica Amministrazione in via di trasformazione, si rileva che tale carenza è piuttosto la conseguenza, come rappresentato in occasione dell'esame della precedente relazione, di una marcata deficienza di unità di personale direttivo in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla qualifica in questione, tanto è vero che si era reso necessario predisporre apposito schema di disegno di legge, decaduto poi per fine legislatura, per risolvere con carattere di urgenza ed in via generale il problema evitando nello stesso tempo il proliferare di iniziative settoriali in tal senso, che hanno costituito oggetto di rilievo da parte della stessa Corte dei conti.

Le deroghe già introdotte al D.P.R. n. 748/1972 per l'accesso alle qualifiche ad esaurimento hanno corrisposto ad effettive ed indilazionabili esigenze di carattere operativo delle Amministrazioni interessate.

Relativamente ai problemi sorti in sede di applicazione della sentenza costituzionale n. 219 del 1975 — con la quale sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 16 bis della

legge 18 marzo 1968, n. 249 e 47 del D.P.R. n. 748/1972, nella parte in cui, con le decorrenze ivi previste, non estendono ai professori universitari di ruolo aventi diritto all'ultima classe di stipendio (param. 825) il trattamento retributivo stabilito per la qualifica A (ambasciatore - ex param. 825) — è da ritenere come la soluzione dei medesimi sia attraverso la via legislativa che amministrativa ponga questioni di parificazione fra il trattamento economico dei professori in parola e quello dei dirigenti statali, i quali esercitano le proprie funzioni a tempo pieno ed in situazioni di incompatibilità con qualsiasi altro lavoro (art. 50 del citato D.P.R. n. 748 del 1972), sicché nei confronti dei primi dovrebbe intendersi preclusa la corresponsione dell'assegno speciale di cui al IV comma dell'art. 12 del D.L. n. 580/1973, delle soprattasse di esame di cui al R.D. 4 giugno 1938, n. 1269, modificato con D.P.R. 1° dicembre 1952, n. 4512, dell'indennità prevista dalla legge 25 marzo 1971, n. 213, nonché di tutte le altre eventuali indennità ad ogni titolo dovute.

In ordine, poi alle osservazioni relative alla estrema frammentarietà del quadro normativo concernente l'avanzamento degli ufficiali delle tre armi, è da far presente che si condivide l'avviso circa l'opportunità di un coordinamento in un testo unico delle norme vigenti in tale materia.

Tenuto conto, però, che detto quadro normativo è la risultante di una situazione consolidatasi nel tempo, è evidente che i problemi da approfondire sono notevoli e la soluzione dei quali richiede uno studio particolareggiato che consenta, nello stesso tempo, di evitare eventuali sperequazioni esistenti tra il personale che possono alimentare richieste di interventi particolari a singole situazioni.

7 — Consistenza e reclutamento del personale dello Stato.

Particolare attenzione meritano le carenze nei ruoli tecnici e meccanografici delle Amministrazioni, per le negative conseguenze che ne derivano.

* * *

In ordine alle carenze che si riscontrerebbero nei ruoli tecnici e tra il personale addetto ai servizi meccanografici, è da sottolineare che le medesime non potranno essere ovviate se non in sede di generale revisione degli organici e contestuale riordinamento delle carriere da attuare, quest'ultimo, sia per il personale amministrativo che per quello tecnico in generale, attraverso l'istituzione della cosiddetta qualifica funzionale che, com'è noto, è basata soprattutto sulla individuazione di profili professionali.

8 — Osservazioni varie.

Non sono ancora state emanate le norme regolamentari per l'elezione dei rappresentanti del personale in seno ai Consigli di Amministrazione dei Ministeri.

Inoltre, si nota un sempre più accentuato ricorso ai congedi straordinari e alle aspettative da parte del personale, nel quadro di un sempre più esteso manifestarsi del fenomeno dell'assenteismo.

* * *

Circa la lamentata mancata emanazione delle norme regolamentari per l'elezione dei rappresentanti del personale nei Consigli di Amministrazione dei Ministeri di cui all'art. 7 della legge n. 775 del 1970, devesi fare presente che il relativo schema di regolamento a

suo tempo predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato successivamente modificato a seguito delle osservazioni formulate dal Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione nel frattempo costituitosi, per cui si è reso necessario rinnovare l'iter dello schema stesso.

Col progetto di bilancio per l'esercizio 1977, in previsione dell'emanazione di tali norme regolamentari, sono stati istituiti, negli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero, appositi capitoli cui imputare gli oneri che saranno sostenuti per l'applicazione di tale disciplina.

In merito alle osservazioni circa le dimensioni assunte dal fenomeno dell'assenteismo, dell'aumento del numero dei congedi straordinari e delle aspettative, delle festività infrasettimanali, ecc., si rappresenta che in sede di riforma della pubblica Amministrazione saranno adottate idonee misure per eliminare o quanto meno contenere gli effetti degli anzidetti fenomeni.

c) ATTIVITA' CONTRATTUALE

Per quanto concerne la materia contrattuale, si rileva quanto segue:

— il mancato coordinamento delle disposizioni contenute nel D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, con quelle della contabilità generale dello Stato, ha dato luogo a difformità di comportamento da parte delle singole Amministrazioni, specialmente per quanto riguarda la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio di Stato sui progetti di contratto, stante anche la non chiara formulazione dell'art. 7, quarto comma, del citato D.P.R. n. 748;

— anche nel 1975, il sistema di contrattazione maggiormente impiegato è stato quello della trattativa privata, pur riconoscendo che tale sistema, nonostante gli inconvenienti connessi all'ampio margine di discrezionalità lasciato all'Amministrazione, consente una maggiore snellezza delle procedure ed un maggiore adattamento agli scopi da perseguire;

— la mancanza di un'adeguata normativa in materia di revisione dei prezzi per i contratti di fornitura ha determinato, negli ultimi anni, l'apposizione di clausole contrattuali che si articolano nel modo più svariato, lasciando ampio margine di discrezionalità all'Amministrazione;

— nonostante la notevole flessione registratasi nell'anno 1975, permane rilevante la spesa conseguente ad atti di riconoscimento di debito, per la quasi totalità riferita alla definizione di rapporti patrimoniali derivanti dall'occupazione di immobili adibiti ad uso di ufficio, in mancanza del tempestivo perfezionamento dei relativi contratti di locazione.

* * *

In ordine alle su riferite considerazioni, si ritiene di far presente preliminarmente che, per quanto concerne la richiesta del parere al Consiglio di Stato sui progetti di contratto, il Tesoro ebbe ad esprimere l'avviso che, ai fini del predetto parere, i limiti di somma stabiliti dalla legge di contabilità generale dello Stato dovevano ritenersi superati per effetto del citato art. 7, quarto comma, del D.P.R. n. 748 (nota del 10 aprile 1975, n. 106826, diretta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Premesso quanto sopra, si segnala che, al fine di eliminare tutti i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione della legge sulla dirigenza in materia contrattuale e nell'intento di pervenire allo snellimento ed alla semplificazione delle relative procedure, è stato posto allo studio, ed è in fase di avanzata elaborazione, uno schema di provvedimento legislativo che, oltre a recepire con il dovuto coordinamento le innovazioni introdotte dalla legge sulla dirigenza, è rivolto a disciplinare, in modo organico e completo,

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tutta la materia contrattuale, nelle sue varie fasi: dalla formazione e approvazione dei progetti, ai relativi pareri, alla scelta dei contraenti, alla stipulazione, all'approvazione ed all'esecuzione, nonché il pagamento e la revisione dei prezzi contrattuali. In tal modo saranno soddisfatte tutte le indicate osservazioni formulate dalla Corte dei conti.

Per quanto concerne, infine, il frequente ricorso all'istituto del riconoscimento di debito, si segnala che, di intesa con il Ministero delle Finanze, è stato approntato apposito schema di disegno di legge con il quale vengono semplificate le procedure per la locazione di immobili da adibire a servizi statali, in modo da consentire il tempestivo perfezionamento dei relativi contratti.

d) BENI E SERVIZI STRUMENTALI

1 — Servizio automobilistico.

Per quanto attiene il servizio automobilistico, si sottolinea l'esigenza che si proceda, senza ulteriore ritardo, all'adeguamento delle norme che attualmente lo regolano come, a suo tempo, preannunciato dal Ministero del tesoro.

La nuova normativa dovrebbe: 1) precisare la nozione di servizio tecnico nonché la possibilità ed i limiti dell'utilizzazione dei mezzi di trasporto per i servizi aventi esclusivo o prevalente carattere amministrativo-burocratico; 2) riconsiderare gli aventi diritto all'uso personale di una autovettura di servizio non tecnico; 3) disciplinare la gestione dei mezzi nautici ed aerei.

* * *

Al riguardo, si fa presente che la Ragioneria generale dello Stato, ultimato lo studio della revisione della vigente normativa, ha già sottoposto all'esame delle Amministrazioni interessate lo schema della nuova disciplina predisposta, nel quale trovano, tra l'altro, soluzione anche le questioni evidenziate dall'Organo di controllo.

Peraltro, le considerazioni di cui al punto 1), poste dalla Corte, hanno formato oggetto, com'è noto, della circolare n. CA 17970/14485 diramata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 18 giugno 1976, concernente l'uso delle autovetture dello Stato.

2 — Strumentazione elettronica e meccanografica.

Dopo una rassegna dello stato delle iniziative nel settore della elaborazione automatizzata dei dati, si esprime, nelle considerazioni conclusive, l'esigenza:

— di una incisiva azione di coordinamento nelle realizzazioni ed utilizzazioni dei centri informativi di cui le Amministrazioni dello Stato dispongono, coordinamento che porti fra l'altro ad individuare, nelle fasi di impostazione delle attività elaborative, gli obiettivi da conseguire a raffronto dei costi da sopportare, in vista della migliore e più produttiva attuazione dei fini istituzionali;

— di idonee iniziative per la soluzione del grave problema della gestione dei centri e quindi, prima fra tutte, la valutazione di un organico intervento legislativo inteso a colmare le deficienze di personale tecnico, adeguandone i ruoli alle necessità delle Amministrazioni.

* * *

L'una e l'altra delle considerazioni formulate dalla Corte corrispondono ad esigenze vivamente avvertite dall'Amministrazione e, in particolare dalla Ragioneria generale dello Stato, tanto che della loro prospettazione è chiara e costante traccia nell'azione dell'Istituto nel campo dell'automazione.

Sulla necessità del coordinamento, a suo tempo rilevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ormai lontano 1968, c'è da dire solo che esso non può esaurirsi nella azione della Commissione operante presso il Provveditorato generale dello Stato, richiamata dalla Corte dei conti nella sua relazione. Al risvolto tecnico-merceologico, che è proprio del Provveditorato, è necessario che si accompagni quello amministrativo-finanziario, aspetto questo del coordinamento ancora più importante del primo ai fini di una qualsiasi analisi costi-benefici, sia di ordine settoriale che generale, ed a cui occorre dare idonea collocazione.

Per quanto riguarda poi il sistema di conduzione oggi incentrato, almeno per i grossi Sistemi informativi, a causa delle insufficienze delle conoscenze tecniche a concreta disposizione dell'Amministrazione, nel ricorso alle prestazioni di società fornitrici di servizi, c'è da dire che cominciano ad affiorare idee e proposte per un'organica soluzione del grave e complesso problema.

Si prospetta, fra l'altro, la possibilità che alla gestione da parte dell'Amministrazione si provveda attraverso la realizzazione di un unico Sistema informativo per più rami dell'Amministrazione, da gestire unitariamente a mezzo di un unico organismo pubblico da strutturare anche come Azienda autonoma.

Certo, la costituzione di un simile organismo, che realizzerebbe una vera e propria banca di dati per l'intera Amministrazione pubblica, richiede approfondite analisi sia sul piano giuridico della sua configurazione, sia sul piano operativo della attività da svolgere e dei rapporti con le diverse branche utenti del servizio, non ignorando, fra l'altro, che il discorso potrebbe dall'Amministrazione centrale dello Stato allargarsi a quelle regionali, dove il processo di applicazione delle tecniche di automazione comincia a trovare diffusione.

Preziose indicazioni al riguardo potranno derivare da esperienze eventualmente maturate, in materia, da altri Paesi più avanti di noi nel campo dell'automazione, oltretutto da suggerimenti e contributi che dovessero manifestarsi in sede nazionale.

A giudizio però dell'Amministrazione, in ciò condividendo pienamente i propositi della Corte, la definizione del sistema di conduzione importa a monte il soddisfacimento della domanda di quelle conoscenze tecnico-scientifiche altamente qualificate, senza delle quali è impensabile gestire i Sistemi informativi delle dimensioni e complessità di quelli che si vanno sviluppando, conoscenze acquisibili sul mercato solo a prezzo di remunerazioni ben più alte di quelle risultanti dal trattamento economico della generalità dei dipendenti statali, anche ai suoi massimi livelli.

E' una tematica che non può essere trascurata se si vuole evitare che l'attribuzione di un elevato livello di specializzazione porti al ben noto fenomeno del personale che, una volta conseguito tale adeguato livello, abbandoni l'Amministrazione per affluire laddove le remunerazioni risultano più vantaggiose.

Sembra quindi doversi operare, così come prospettato dalla Corte, per una normativa *ad hoc*, posto che lo *status* di tale personale non si inserisce nei livelli retributivi e, tanto meno, negli istituti normativi che attualmente disciplinano i rapporti della generalità dei pubblici dipendenti. E' una normativa che richiede, però, attente riflessioni non potendo essere dettata nè in modo estemporaneo, nè in modo frammentario, se non altro per gli effetti sconvolgenti che ne potrebbero derivare per tutto il settore del pubblico impiego.