

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 1976**

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 1976.

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 493.078.916.040.

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. 12.295.034.571
Cap. n. 4534 — Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana	L. 289.458.102.344	—
Cap. n. 4678 — Interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato	» 17.938.217.625	—
Cap. n. 6172 — Assegni vitalizi a favore dei perseguitati politici e razziali e dei loro familiari superstiti	—	» 574.719.220
MINISTERO DELLE FINANZE		
Cap. n. 2811 — Vincite al lotto	L. 7.412.264.353	—
Cap. n. 5301 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo	—	L. 124.602.555
Cap. n. 5591 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, altre spese processuali da anticiparsi dall'Erario, indennità a testimoni ed a periti per la rappresentanza dell'Amministrazione, relativamente ai procedimenti di natura extratributaria	» 15.591.013	—
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	—	» 49.844.582
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA		
Cap. n. 1155 — Fitto di locali	L. 1.506.555	—

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA		
Cap. n. 1502 — Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari ed altri assegni al detto personale	—	L. 1.134.221.603
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	L. 1.978.544.208	» 2.155.362.554
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE		
Cap. n. 1401 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo	L. 11.000.000.000	—
Cap. n. 1502 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo	» 25.000.000.000	—
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo, dei ruoli transitori e non di ruolo	» 105.677.000.000	—
Cap. n. 3001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo	» 18.245.000.000	—
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE		
Cap. n. 3531 — Spese per le inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali	L. 18.904.857	—

i) L'eccedenza verificatasi sul cap. n. 4351 della tabella 2 - Tesoro (lire 12.295.034.571 in conto residui), relativamente alle pensioni ordinarie pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa, trova la sua origine — come già sottolineato lo scorso anno — nel particolare meccanismo di pagamento decentrato e nella mancanza di uniformità dei criteri di imputazione alla competenza o ai residui delle somme dovute a titolo di arretrati.

Le modifiche normative proposte dall'Amministrazione al fine di eliminare questo secondo inconveniente, mediante la determinazione di un criterio univoco di imputazione sulla base della definizione certa del momento in cui insorge l'obbligo del pagamento, sono state approvate dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 5 giugno 1977 e si sono concretate nell'Atto Senato n. 768 avente per titolo « Modificazioni al testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1973 n. 1092 ».

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si sottolinea, al riguardo, la esiguità delle eccedenze verificatesi nel 1976 rispetto a quella del precedente esercizio, anche per effetto delle innovazioni introdotte nel 1975 con l'unificazione della spesa per tali pensioni in un solo capitolo.

ii) L'eccedenza di cui al cap. n. 4534 della medesima tabella 2-Tesoro (lire 289.458.102.344 in conto competenza) relativa alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse direttamente dalla Regione siciliana, ha carattere meramente formale, in quanto trattasi di partita rettificativa delle entrate al cui volume — definibile solo ad esercizio chiuso — essa rigidamente si ragguglia.

Infatti, come ebbe già a precisarsi in ordine alle eccedenze emerse in sede di rendiconti precedenti, 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.

iii) Alla reale giacenza sui conti correnti intrattenuti dalla Cassa depositi e prestiti con la tesoreria statale si ricollega l'eccedenza verificatesi sul cap. 4678 della tabella 2-Tesoro (lire 17.938.217.625 in conto competenza). Si precisa che trattasi, in particolare, dei conti correnti accesi per la gestione del risparmio postale, sui quali per effetto sia dell'accresciuto livello del tasso di interesse, sia dell'afflusso di depositi non precedentemente prevedibili, la corresponsione degli interessi ha travalicato il limite dello stanziamento previsto.

iv) Considerazioni analoghe a quelle svolte al punto i) possono farsi a proposito dell'eccedenza sul cap. n. 6172 della tabella 2-Tesoro (lire 574.719.220 in conto resti), sulla quale ha inciso anche il fenomeno del progressivo smaltimento del contenzioso esistente.

v) L'eccedenza verificatesi sul cap. n. 2811 della tabella 3-Finanze (lire 7.412.264.353 in conto competenza) è dovuta al particolare meccanismo di pagamento delle vincite al lotto, le quali, fino ad un certo limite, sono pagate direttamente dagli uffici decentrati con i fondi delle giocate.

Trattasi quindi di un capitolo « sui generis », sul quale vengono emessi ordini di pagamento e di rimborso per vincite da parte di ciascuna delle 10 Intendenze di finanza, sedi estrazionali, senza che ciascuna e tutte sappiano della disponibilità in essere in qualsiasi momento; per la natura stessa di tali ordini, gran parte di essi è estinta entro il gennaio successivo.

La competente Ragioneria centrale può conoscere l'entità di tali pagamenti per due vie che, quasi mai, corrono parallele: attraverso le comunicazioni mensili della Corte dei conti (mod. 208) e con i modelli 58 delle competenti Ragionerie provinciali, ambedue soggette a notevoli ritardi.

Invero, la Corte ha fatto pervenire i mod. 208:

- per il periodo gennaio-aprile 1976, in ottobre;
- per il periodo maggio-luglio 1976, in dicembre;
- per il periodo agosto-settembre 1976, nel gennaio 1977;
- per il periodo ottobre-novembre 1976, nel marzo 1977;
- per il mese di dicembre, nell'aprile 1977.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Al momento della ricezione dell'ultimo riepilogo (aprile 1977) i pagamenti ammontavano a circa miliardi 69 su un fondo di 75, per cui si riteneva che il residuo stanziamento — disponendo, per la sola competenza, di circa 6 miliardi per il dicembre bis — fosse più che sufficiente in base alla occorrenza media accertata, a tale effetto, negli anni precedenti.

Senonché l'ultimo mod. 208, appunto per dicembre bis, pervenuto a metà giugno, segnalò pagamenti aggiuntivi per oltre 13 miliardi che, insieme ai 69 già comunicati, portò il totale ad oltre 82 miliardi, donde lo sbilancio anzidetto.

Per completezza d'informazione, si precisa ancora che gli organi periferici delle Amministrazioni interessate si trovano, specie per talune sedi del Centro-Nord, tra l'altro, in notevole difficoltà per far fronte alle previste incombenze con la voluta tempestività per gravi carenze di personale. Ciò senza dire che, anche ove dette incombenze fossero effettuate con maggiore sollecitudine, si porrebbe il problema del riscontro dei dati segnalati con i dati contenuti nelle comunicazioni della Corte, non essendovi, allo stato delle cose, altra possibilità di utile riscontro.

Per ovviare a detti inconvenienti, quindi, la via maestra è quella di rivedere l'intera normativa amministrativo-contabile della gestione del lotto, oggi complicata, defatigante, spesso addirittura contorta, com'è agevole constatare dalla semplice lettura delle disposizioni che la compongono ed anche dalla gran massa di modelli grandi e piccoli, che vengono tuttora compilati.

L'Amministrazione non ha trascurato, però, di assumere tutte quelle iniziative che consentissero, nel breve periodo, di far fronte almeno in parte alle cennate difficoltà, richiamando i vari uffici interessati ad una maggiore cura e attenzione per gli adempimenti amministrativi e contabili del settore e quindi ad un più sollecito invio dei modelli relativi.

Al riguardo, si sottolinea l'emanazione della circolare n. 55 del 6 novembre 1971 da parte della Direzione generale per le entrate speciali, ai fini dello snellimento dell'intera procedura, dando maggior peso al mod. 49, che è la sintesi settimanale delle maggiori operazioni del lotto.

vi) Le eccedenze di cui ai capp. nn. 5591 (lire 15.591.013 in conto competenza) e 6445 (lire 49.844.582 in conto resti) della tabella 3-Finanze e al cap. n. 1589 della tabella 5-Grazia e Giustizia (lire 1.978.544.208 in conto competenza e lire 2.155.362.554 in conto resti) sono tutte dovute al particolare meccanismo che regola l'erogazione delle spese di giustizia e di quelle analoghe per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori.

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 pro-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vinciali, 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 sui mod. 57 T, divisi per residui e competenza, le somme pagate da imputare al relativo capitolo della spesa.

Si precisa, inoltre, che 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 esposto 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 durante l'anno finanziario l'ammontare complessivo della spesa medesima.

Infatti, durante l'esercizio, sia pure con notevole ritardo, pervengono alla Ragioneria centrale copie dei predetti mod. 57 T compilati dalle tesorerie provinciali nonché copie degli elenchi di trasmissione con i quali le Ragionerie provinciali inviano alla Corte dei conti la documentazione relativa alle spese di giustizia ammesse a rimborso. Al riguardo, è da considerare che per i primi non vi è possibilità di riscontro contabile in quanto, come precisato, le esposizioni di tesoreria non si riferiscono a titoli di spesa emessi dalla Amministrazione centrale e quindi non sono contabilizzati dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, per i secondi non appare produttivo e regolare impiantare una contabilità sulla scorta di copie di elenchi di trasmissione di documenti inviati direttamente alla Corte dei conti.

Cosicché, l'ammontare dei pagamenti della specie viene acquisito con i dati complessivi che la Corte dei conti comunica alla Ragioneria centrale, ad esercizio largamente concluso e quindi risulta materialmente impossibile provvedere tempestivamente all'adeguamento dello stanziamento di bilancio.

vii) L'eccedenza di cui al cap. 1502 della tabella 5-Grazia e Giustizia (lire 1.134.221.603 in conto residui) riguarda l'indennità integrativa agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari.

Come è noto, gli ufficiali giudiziari sono retribuiti con i proventi derivanti dai diritti che sono autorizzati ad esigere sugli atti e commissioni inerenti al loro ufficio; nell'ipotesi in cui l'importo di tali proventi non raggiunga l'ammontare dello stipendio iniziale attribuito alla qualifica di segretario della carriera di concetto, è corrisposta a carico dello Stato una indennità integrativa fino a raggiungere l'importo medesimo.

In maniera analoga è regolata la retribuzione dell'aiutante ufficiale giudiziario e del coadiutore giudiziario per i quali il limite minimo è rappresentato dallo stipendio fissato per la qualifica di coadiutore.

Dette spese sono ordinate dal capo dell'ufficio giudiziario (Pretore, Presidente del Tribunale, Presidente della Corte d'Appello) cui è addetto il personale in parola e sono esitate dagli uffici del registro che le pagano utilizzando i fondi della riscossione.

L'iter dei pagamenti fatti è analogo a quanto già rappresentato per le spese di giustizia: invio delle note all'Intendenza di finanza, esame della regolarità dei pagamenti da parte delle Ragionerie provinciali dello Stato, rilascio delle quietanze ad agenti pagatori da parte delle tesorerie provinciali, predisposizione dei modelli 57 T con l'indicazione delle somme pagate da imputare al capitolo 1502 dello stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia.

E' da precisare che (a parte le difficoltà di contabilizzazione, trattandosi di titoli di spesa non emessi dall'Amministrazione centrale) le previsioni del capitolo in esame possono subire notevoli variazioni in relazione alla situazione di fatto del personale ed ai mu-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tevoli fattori che influenzano l'attività svolta dagli ufficiali giudiziari, incidendo quindi sull'ammontare dei pagamenti che peraltro viene acquisito con i dati complessivi che a fine esercizio vengono comunicati dalla Corte dei conti.

E' da tener presente infine, che le spese in questione rientrano nella categoria delle spese obbligatorie e che per quanto concerne l'eccedenza in conto residui nell'esercizio finanziario 1976, essa è dovuta principalmente all'immissione in servizio dei coadiutori giudiziari con effetto retroattivo dal 1° agosto 1975.

In particolare è da notare che le comunicazioni relative all'ammontare dei pagamenti per i sopraindicati capitoli 1589 e 1502 sono pervenute alla competente Ragioneria centrale per la gestione finanziaria 1976:

— in data 22 gennaio 1977 per i pagamenti effettuati nei mesi da gennaio a luglio 1976;

— in data 26 febbraio 1977 per i pagamenti effettuati da agosto ad ottobre 1976;

— in data 21 aprile 1977 per i pagamenti effettuati nei mesi di novembre e dicembre 1976;

— in data 6 giugno 1977 per i pagamenti definitivi relativi all'anno 1976.

viii) Le eccedenze di spesa verificatesi sui capitoli 1401 (lire 11.000.000.000), 1502 (lire 25.000.000.000), 2001 (lire 105.677.000.000) e 3001 (lire 18.245.000.000) della tabella 7-Pubblica istruzione, tutte in conto competenza — riguardanti gli stipendi del personale, rispettivamente, della scuola materna, dell'istruzione elementare, della scuola secondaria di primo grado e dell'educazione fisica — vanno attentamente considerate in quanto sono, in linea generale, da ricondursi a disposizioni che comportano maggiori spese non prevedibili al momento della compilazione del bilancio, e che assumono maggiore o minore incidenza in relazione all'ordine di scuola interessato.

Trattasi, in particolare, di aumenti di spesa connessi essenzialmente:

1) *al fenomeno degli sdoppiamenti delle classi*, particolarmente sensibile nella scuola dell'obbligo in rapporto alla sempre crescente popolazione scolastica, al numero di alunni previsto per ciascuna classe e alla eventuale presenza di handicappati.

Detto fenomeno, per quanto controllato, ha assunto proporzioni rilevanti, considerato anche l'elevato numero di scuole funzionanti e il fatto che il calcolo della spesa presunta, effettuato con notevole anticipo rispetto alla sua concretizzazione, è risultato inferiore a quello effettivamente sostenuto;

2) *alla tutela delle lavoratrici madri*, la cui normativa trova piena applicazione nella scuola materna, atteso che il personale da essa dipendente è al 100% femminile, e parimenti, in proporzione, anche nell'istruzione elementare e nell'istruzione media di primo grado, dove il suddetto personale è rispettivamente dell'80 e del 65%;

3) *al ricorso alle supplenze*, determinato, oltre che dai motivi di cui al punto 2), anche dal sensibile fenomeno di assenteismo, a fronte del quale i mezzi giuridici attualmente esistenti (visite fiscali) si sono dimostrati, per lo meno sul piano pratico, scarsamente efficaci.

Inoltre, per i singoli tipi di scuola, hanno inciso fattori particolari che si elencano qui di seguito, distintamente per capitolo.

— *Cap. 1401 - scuola materna:*

L'entrata in vigore dei decreti delegati ha comportato la riduzione dell'orario di cattedra a 36 ore settimanali, mentre la legge istitutiva della scuola materna, n. 444/68, prevede un orario di insegnamento settimanale di 42 ore; pertanto 6 ore settimanali vengono

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attribuite mediante incarico con maggior spesa relativa. Tale maggiore spesa risulta notevolmente incrementata dall'incidenza dell'indennità integrativa speciale, che, com'è noto, non è proporzionale al numero di ore di insegnamento effettuato.

— *Cap. 1502 - scuola elementare:*

la legge 10 maggio 1976, n. 317, ha disposto l'inquadramento in ruolo degli incaricati a tempo indeterminato mentre era in fase di espletamento il concorso magistrale a circa 20.000 cattedre. Ciò ha creato un notevole numero di insegnanti elementari in soprannumero che, se da un lato ha in parte ridotto il ricorso alle supplenze, dall'altro ha comportato un conseguenziale aumento della spesa.

— *Capo n. 2001 - scuola media di I grado:*

a) l'art. 62 — ultimo comma — del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420, disponendo che, al fine di assicurare la continuità didattica, il personale docente in aspettativa che riprenda servizio dopo il 30 aprile sia utilizzato in supplenze, in attività parascolastiche o in corsi di recupero o di sostegno, ha comportato una sensibile lievitazione del numero dei docenti utilizzati e, di conseguenza, un incremento della spesa, in quanto le cattedre rimangono affidate a personale incaricato sino al termine dell'anno scolastico; tale spesa viene poi ad aumentare nel caso in cui l'incaricato acquisisca il diritto alla retribuzione durante i mesi estivi;

b) la possibilità di trasferire il personale non insegnante tra i diversi ordini di istruzione ai sensi del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420, ha determinato nell'anno finanziario in parola un aumento di spese per supplenze senza una correlativa diminuzione della spesa per il personale di ruolo trasferito, in quanto quest'ultimo, nell'attesa della regolarizzazione formale dei provvedimenti, è stato retribuito sul capitolo di cui trattasi;

c) rilevante, per analogo motivo, ai fini dell'eccedenza di spesa è risultata l'applicazione di una disposizione ministeriale che ha consentito ai professori nominati negli ordini di scuola superiore, in base alla legge 2 aprile 1968, n. 468, di essere retribuiti, nell'attesa della emanazione dei provvedimenti formali di nomina, sul capitolo di bilancio in esame;

d) il ritardo con cui si definiscono i provvedimenti di nomina in ruolo del personale insegnante e le contemporanee disposizioni che consentono ai docenti di ottenere provvisoriamente la retribuzione spettante in base all'anzianità di carriera hanno comportato un imprevisto aggravio di spesa, concentrato nell'anno 1976 ed a sgravio degli esercizi pregressi e futuri.

— *Cap. 3001 - educazione fisica:*

a) l'eccedenza è stata determinata soprattutto da una errata rilevazione numerica del personale in servizio, effettuata dall'Ispettorato per l'educazione fisica e sportiva, che ha ovviamente comportato un insufficiente stanziamento in bilancio;

b) il settore dell'educazione fisica è vincolato, inoltre, dagli sdoppiamenti e nuove istituzioni che avvengono nella scuola secondaria per cui un aumento dell'espansione scolastica comporta, di riflesso, in detto settore, un aumento della spesa.

L'Amministrazione, pur ritenendo che gran parte delle lamentate eccedenze di spesa siano da attribuire ai richiamati fenomeni di sdoppiamento di classi e di ricorso alle supplenze — fenomeno difficilmente ridimensionabile senza l'adozione di appositi provvedi-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti legislativi — si sta adoperando in varie direzioni al fine di ridurre e, per quanto possibile, evitare il ripetersi delle eccedenze stesse.

A tal fine è stata intrapresa una più efficace e capillare azione intesa a ridurre il fenomeno dell'assenteismo, nonché l'effettuazione di tempestive rilevazioni statistiche mensili ai fini di un più rigoroso controllo delle richieste di fondi avanzate dai Provveditorati agli studi.

ix) Di importo contenuto appaiono le eccedenze sui capitoli n. 530 della tabella 3-Finanze (lire 124.602.555 in conto resti), n. 3531 della tabella 15 — Lavoro e previdenza sociale (lire 18.904.857 in conto competenza) e n. 1155 della tabella 4-Bilancio e programmazione economica (lire 1.506.555 in conto competenza).

La prima concerne competenze del personale delle dogane ed imposte di fabbricazione pagate mediante ruoli di spesa fissa e relative ad arretrati per ricostruzione di carriere del personale periferico, i cui provvedimenti autorizzativi si sono definiti con notevole ritardo rispetto alle autorizzazioni legislative comportanti miglioramenti economici ai dipendenti.

La seconda eccedenza implica il riferimento a meccanismi di pagamento analoghi a quelli accennati per le spese di giustizia, essendo i relativi oneri pagati dai procuratori del registro con i fondi della riscossione (artt. 454 e segg. del Regolamento di contabilità). Al riguardo, si segnala che la situazione definitiva dei pagamenti sul capitolo interessato è stata comunicata dalla Corte dei conti soltanto in data 1° giugno 1977, rendendo così impossibile la variazione di bilancio.

Infine, l'eccedenza per spese di fitto verificatesi nel Ministero del bilancio è dovuta alla imputazione alla competenza del 1976 di un pagamento per rate di fitto effettuato dalla Sezione di Tesoreria provinciale di Roma, relativo, in parte, al mese di dicembre 1975.

2 — Accertamento dei residui.

Non è stata dichiarata la regolarità per i residui esposti nei seguenti capitoli, non essendo ancora esaurito, con il visto della Corte, il procedimento di controllo, ovvero, in taluni casi, perché non ancora pervenuti alla Corte i relativi decreti di accertamento:

MINISTERO DEL TESORO

Cap. n. 5391 — Restituzione di somme indebitamente versate nelle Tesorerie dello Stato.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Cap. n. 1155 — Fitto di locali.

MINISTERO DELL'INTERNO

Cap. n. 2602 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, ecc.

Cap. n. 2621 — Retribuzione al personale medico incaricato delle visite ai componenti il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, ecc.

Cap. n. 4282 — Contributo per il funzionamento dell'Unione nazionale mutilati ed invalidi per 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, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

- Cap. n. 1051 — Trattamenti provvisori di pensione ed altri assegni fissi non pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa.
- Cap. n. 1052 — Assegni agli ufficiali ed ai sottufficiali cessati dal servizio per riduzione di quadri e per infermità dipendenti da causa di guerra.
- Cap. n. 1053 — Pensioni straordinarie ai decorati dell'Ordine militare d'Italia in congedo e loro eredi.
- Cap. n. 1054 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, ecc.
- Cap. n. 1055 — Indennità speciale e di ausiliaria agli ufficiali ed indennità speciale ai sottufficiali.
- Cap. n. 1081 — Spese postali e telegrafiche.
- Cap. n. 1082 — Spese per il funzionamento, ecc.
- Cap. n. 1083 — Premi per invenzioni, lavori e studi, ecc.
- Cap. n. 1084 — Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre e per altre manifestazioni.
- Cap. n. 1086 — Servizi stampa, informazione e propaganda per le tre Forze Armate, ecc.
- Cap. n. 1087 — Propaganda per l'arruolamento ed il reclutamento di volontari e di allievi delle scuole.
- Cap. n. 1088 — Spese per la raccolta e conservazione di documenti storici, ecc.
- Cap. n. 1090 — Spese d'ufficio dei comandi ed enti centrali interforze.
- Cap. n. 1091 — Spese d'ufficio per enti, corpi e navi - Spese postali, telegrafiche e telefoniche.
- Cap. n. 1092 — Spese generali degli enti, corpi e navi, ecc.
- Cap. n. 1094 — Spese di giustizia militare.
- Cap. n. 1096 — Spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie, inerenti ai contratti stipulati dall'Amministrazione.
- Cap. n. 1101 — Spese per il funzionamento, ecc.
- Cap. n. 1171 — Contributi e sovvenzioni in favore degli enti che svolgono attività culturali, scientifiche e tecniche di interesse per le FF.AA., ecc.
- Cap. n. 1172 — Contributi previsti per legge ad enti ed associazioni.
- Cap. n. 1175 — Equo indennizzo al personale militare, ecc.
- Cap. n. 1401 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale del servizio dell'assistenza spirituale.
- Cap. n. 1402 — Indennità giornaliera ai giovani chiamati a visita di leva ed alla selezione attitudinale.
- Cap. n. 1403 — Oneri relativi all'impiego dei giovani obiettori di coscienza per l'espletamento del servizio sostitutivo civile.
- Cap. n. 1411 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali in servizio permanente.
- Cap. n. 1412 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali richiamati, trattenuti, ecc.
- Cap. n. 1413 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali in servizio permanente.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 1414 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali richiamati, trattenuti, di complemento e di leva. Paghe ai militari di truppa, ecc.
- Cap. n. 1418 — Indennità, soprassoldi ed assegni vari agli ufficiali.
- Cap. n. 1419 — Indennità e spese di viaggio del personale militare che partecipa ad esercitazioni, campi, corsi di istruzione all'interno e all'estero, eccetera.
- Cap. n. 1420 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale dei sottufficiali e militari di truppa.
- Cap. n. 1422 — Indennità e rimborso spese di trasporto per i trasferimenti isolati di sede dei sottufficiali, graduati e militari di truppa.
- Cap. n. 1423 — Indennità, soprassoldi ed assegni vari ai sottufficiali e militari di truppa.
- Cap. n. 1427 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, ecc.
- Cap. n. 1451 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali in servizio permanente.
- Cap. n. 1452 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali richiamati, trattenuti, ecc.
- Cap. n. 1453 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali in servizio permanente.
- Cap. n. 1454 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali richiamati, trattenuti, di complemento e di leva. Paghe ai militari di truppa, ecc.
- Cap. n. 1455 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale del personale militare.
- Cap. n. 1456 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero del personale militare.
- Cap. n. 1457 — Indennità e rimborso spese di trasporto per i trasferimenti del personale militare.
- Cap. n. 1458 — Indennità, soprassoldi ed assegni vari al personale militare.
- Cap. n. 1459 — Indennità e spese di viaggio al personale militare che partecipa ad esercitazioni, corsi di istruzione all'interno e all'estero, ecc.
- Cap. n. 1463 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, ecc.
- Cap. n. 1481 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali in servizio permanente.
- Cap. n. 1482 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali richiamati, trattenuti, ecc.
- Cap. n. 1483 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali in servizio permanente.
- Cap. n. 1484 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali richiamati, trattenuti, eccetera.
- Cap. n. 1488 — Indennità, soprassoldi ed assegni vari al personale militare.
- Cap. n. 1489 — Indennità e spese di viaggio al personale militare che partecipa ad esercitazioni, campi e corsi di istruzione all'interno e all'estero, ecc.
- Cap. n. 1492 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, ecc.
- Cap. n. 1601 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile di ruolo e non di ruolo.
- Cap. n. 1606 — Indennità di licenziamento e similari agli impiegati non di ruolo, ecc.
- Cap. n. 1613 — Indennità di licenziamento e similari agli operai, ecc.
- Cap. n. 1615 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 1801 — Acquisto, allestimento e trasformazione di: armi, munizioni, materiale d'armamento terrestre; materiale per la difesa nucleare, batteriologica, ecc.
- Cap. n. 1802 — Manutenzione, riparazione e conservazione di: armi, munizioni, materiale d'armamento terrestre; materiale per la difesa nucleare, batteriologica e chimica, ecc.
- Cap. n. 1831 — Costruzioni navali ed acquisto di mezzi navali non iscritti nel quadro del naviglio militare - Acquisto aeromobili e parti di rispetto, eccetera.
- Cap. n. 1832 — Trasformazione delle unità iscritte nel quadro del naviglio militare, dei galleggianti, ecc.
- Cap. n. 1833 — Riparazione e manutenzione delle unità iscritte nel quadro del naviglio militare, dei galleggianti, bacini galleggianti, ecc.
- Cap. n. 1834 — Macchinari, attrezzature, impianti, materiali e lavori occorrenti per il servizio di sicurezza del naviglio militare.
- Cap. n. 1835 — Acquisto ed impianti di macchinari ed attrezzi occorrenti per gli stabilimenti militari marittimi, ecc.
- Cap. n. 1836 — Funzionamento degli arsenali, basi navali, officine autonome e altri stabilimenti di lavoro - Attrezzi, materiali di consumo, ecc.
- Cap. n. 1837 — Impianti elettrici degli stabilimenti di lavoro della Marina militare e centri sperimentali ad essi connessi.
- Cap. n. 1838 — Acquisto di armi e materiali di guerra per le difese marittime e costiere, ecc.
- Cap. n. 1839 — Provvista e rinnovazione del munizionamento, torpedini, siluri, ecc.
- Cap. n. 1840 — Manutenzione delle difese marittime e costiere.
- Cap. n. 1841 — Materiali di consumo, di coperta, di macchina e materie grasse per le navi, per gli aeromobili, ecc.
- Cap. n. 1871 — Costruzione ed approvvigionamento di: aeromobili, motori, apparati, strumenti ed installazioni di bordo, apparecchiature cinefotografiche di bordo, ecc.
- Cap. n. 1872 — Manutenzione, riparazione e trasformazione di: aeromobili, motori, apparati, strumenti ed installazioni di bordo, apparecchiature cinefotografiche di bordo, ecc.
- Cap. n. 1874 — Costruzione ed approvvigionamento di: armi di bordo, dispositivi di armamento di lancio e di caduta, materiale missilistico, ecc.
- Cap. n. 1875 — Manutenzione, riparazione e trasformazione di: armi di bordo, dispositivi di armamento di lancio e di caduta, materiale missilistico, ecc.
- Cap. n. 1876 — Costruzione, approvvigionamento, manutenzione, riparazione e trasformazione di: munizionamento di caduta, di lancio e autopropulso, materiali chimici, ecc.
- Cap. n. 1877 — Costruzione e approvvigionamento di: macchinari, utensili e attrezzature per i reparti di volo, officine, depositi, magazzini, laboratori fissi, ecc.
- Cap. n. 1878 — Manutenzione, riparazione e trasformazione di: macchinari, utensili e attrezzature per i reparti di volo, officine, depositi, magazzini, laboratori fissi, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 2001 — Acquisto di materiali e parti di ricambio per il servizio elettronico, radiotelegrafico, meteorologico, per la difesa aerea, ecc.
- Cap. n. 2002 — Spese per la manutenzione degli impianti per il servizio elettronico, radiotelegrafico, meteorologico, per la difesa aerea, ecc.
- Cap. n. 2003 — Spese per l'esercizio, manutenzione, revisione, riparazione, sostituzione, aggiornamento degli impianti relativi alla assistenza al volo, ecc.
- Cap. n. 2102 — Spese per la costruzione, manutenzione, riparazione e conservazione di mezzi di trasporto, di traino e da combattimento ruotati e cingolati, ecc.
- Cap. n. 2103 — Combustibili, lubrificanti e grassi per aeromobili, ecc.
- Cap. n. 2106 — Combustibili solidi.
- Cap. n. 2501 — Viveri ed assegni di vitto - Spese per la preparazione del vitto.
- Cap. n. 2502 — Vestiario ed equipaggiamento - Indumenti speciali - Materiali ed attrezzature di campagna, ecc.
- Cap. n. 2503 — Casermaggio - Equipaggiamento per il servizio generale e comune di cucina - Attrezzature e materiali di caserma - Dotazioni mense di servizio, ecc.
- Cap. n. 2504 — Acquisto macchinari ed attrezzi per magazzini, stabilimenti e laboratori di commissariato.
- Cap. n. 2505 — Spese per magazzini, stabilimenti e laboratori di commissariato, comprese quelle di pulizia dei locali - Spese per i servizi generali di istituti, ecc.
- Cap. n. 2506 — Acquisto di foraggi e paglia da lettiera per i quadrupedi.
- Cap. n. 2507 — Spese per l'igiene del personale.
- Cap. n. 2508 — Bandiere, insegne di comando, stamine, accessori, ecc.
- Cap. n. 2510 — Spese per il mantenimento e cura dei quadrupedi, onorari ai veterinari civili, ecc.
- Cap. n. 2801 — Nuove costruzioni, trasformazioni e miglioramento delle opere edili, stradali, ferroviarie, marittime, portuali, di difesa, poligoni di tiro, aeroporti ed eliporti, depositi vari e impianti relativi, compresi quelli elettrici, ecc.
- Cap. n. 2802 — Manutenzione, riparazione, adattamento e piccole trasformazioni delle opere edili, stradali, ferroviarie, marittime, portuali, di difesa, poligoni di tiro, aeroporti ed eliporti, depositi vari, ecc.
- Cap. n. 2805 — Manutenzione, riparazione, conservazione di materiali del genio - Spese per le esercitazioni, ecc.
- Cap. n. 3001 — Cura ed assistenza sanitaria diretta e indiretta - Spese per il funzionamento degli enti e stabilimenti del servizio sanitario e per acquisto e manutenzione dei relativi materiali, ecc.
- Cap. n. 3002 — Spese per visite mediche periodiche al personale civile addetto alle lavorazioni nocive.
- Cap. n. 3201 — Contributi e sovvenzioni in favore degli enti che svolgono attività assistenziali di interesse per le Forze armate.
- Cap. n. 3202 — Interventi assistenziali a favore del personale militare in servizio, eccetera.
- Cap. n. 3203 — Rette per il ricovero in istituti dei figli dei militari.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 3204 — Assistenza morale e benessere del personale militare.
- Cap. n. 3206 — Contributi e sovvenzioni in favore di circoli e mense militari.
- Cap. n. 3207 — Interventi assistenziali a favore del personale civile in servizio, ecc.
- Cap. n. 3208 — Contributi e sovvenzioni in favore di mense aziendali presso corpi, enti e stabilimenti militari.
- Cap. n. 3501 — Indennità, trattamenti economici particolari e retribuzioni del personale in servizio presso gli uffici degli addetti militari navali ed aeronautici all'estero.
- Cap. n. 3502 — Indennità di missione, spese di viaggio ed altre speciali indennità per il personale addetto alla bonifica dei depositi di munizioni, ecc.
- Cap. n. 3503 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni del personale incaricato delle operazioni connesse ai recuperi, traslazione, sistemazione delle salme dei caduti in Italia e all'estero.
- Cap. n. 3533 — Servizi degli Stati maggiori, ecc.
- Cap. n. 3534 — Spese per il funzionamento degli uffici degli addetti militari all'estero.
- Cap. n. 3536 — Spese per riviste, conferenze e cerimonie a carattere militare. Spese di rappresentanza.
- Cap. n. 3537 — Spese per le scuole ed i centri unificati di istruzione per il personale militare - Compensi e indennità di insegnamento, ecc.
- Cap. n. 3538 — Educazione fisica e sportiva per i militari delle Forze armate, ecc.
- Cap. n. 3540 — Spese per la leva, arruolamento, reclutamento, ecc.
- Cap. n. 3542 — Spese per i servizi tipografici e litografici - Materiali di consumo relativi - Spese per la codificazione dei materiali, ecc.
- Cap. n. 3543 — Acquisto, manutenzione e noleggio di macchine meccanografiche, eccetera.
- Cap. n. 3545 — Trasporto di materiali e quadrupedi, ecc.
- Cap. n. 3547 — Spese per le onoranze ai caduti; censimento, traslazione, raccolta, sistemazione delle salme dei caduti in Italia ed all'estero, ecc.
- Cap. n. 3571 — Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute - Attrezzature didattiche - Spese per corsi di perfezionamento e di specializzazione all'interno e all'estero, ecc.
- Cap. n. 3572 — Servizi collettivi e movimenti per leva, selezione attitudinale, ecc.
- Cap. n. 3573 — Spese per campi, manovre ed esercitazioni collettive.
- Cap. n. 3574 — Spese per l'Istituto geografico militare.
- Cap. n. 3601 — Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute - Attrezzature didattiche - Spese per corsi di perfezionamento e di specializzazione all'interno e all'estero, ecc.
- Cap. n. 3602 — Indennità e spese di viaggio per i servizi collettivi e movimenti per incorporazione ed altre spese connesse, ecc.
- Cap. n. 3603 — Spese per manovre, esercitazioni collettive e di campagna per le navi.
- Cap. n. 3605 — Acquisto, rinnovamento, riparazione e manutenzione degli apparecchi per il servizio dei fari, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 3606 — Acquisto e rinnovamento degli apparecchi per il servizio idrografico - Spese di funzionamento.
- Cap. n. 3631 — Spese per istituti, accademie, scuole, centri addestramento reclute - Attrezzature didattiche - Spese per corsi di perfezionamento e di specializzazione all'interno e all'estero, ecc.
- Cap. n. 3632 — Spese per campi, manovre ed esercitazioni collettive.
- Cap. n. 3673 — Assegni ed indennità varie ai reduci dalla prigionia ed ai partigiani, ecc.
- Cap. n. 3695 — Ripianamento di eventuali deficienze di cassa dipendenti da forza maggiore, ecc.
- Cap. n. 4001 — Spese e concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949.
- Cap. n. 4031 — Spese per il completamento dei materiali e delle infrastrutture della Marina: costruzione, acquisto, trasformazione e manutenzione straordinaria di unità navali e di aeromobili, genio navale, genio militare, armi ed armamenti navali, nuove armi, telecomunicazioni, impianti, basi e difese, ecc.
- Cap. n. 4501 — Stipendi ed altri assegni fissi agli ufficiali - Premi di ferma.
- Cap. n. 4502 — Stipendi ed altri assegni fissi ai sottufficiali - Paghe ai militari di truppa, ecc.
- Cap. n. 4505 — Indennità e rimborso spese di trasporto per i trasferimenti del personale militare.
- Cap. n. 4506 — Indennità e soprassoldi ed assegni vari al personale militare.
- Cap. n. 4507 — Indennità e spese di viaggio al personale militare che partecipa ad esercitazioni, ecc.
- Cap. n. 4516 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, ecc.
- Cap. n. 4571 — Trattamenti provvisori di pensione ed altri assegni fissi non pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa.
- Cap. n. 4572 — Assegni agli ufficiali ed ai sottufficiali cessati dal servizio per riduzione di quadri, ecc.
- Cap. n. 4573 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, indennità di licenziamento, ecc.
- Cap. n. 4585 — Servizi collettivi: indennità e spese di viaggio.
- Cap. n. 4589 — Funzionamento e manutenzione delle biblioteche, ecc.
- Cap. n. 4590 — Spese d'ufficio per enti e corpi dell'Arma dei carabinieri - Spese postali, telegrafiche e telefoniche.
- Cap. n. 4591 — Spese per l'arruolamento, la mobilitazione e per la selezione attitudinale del carabiniere.
- Cap. n. 4593 — Spese per campi, manovre ed esercitazioni collettive, per sale operative e sale situazioni.
- Cap. n. 4594 — Spese generali degli enti e corpi dell'Arma dei carabinieri.
- Cap. n. 4596 — Spese per i servizi tipografici, litografici, fotomeccanici, cinematografici, ecc.
- Cap. n. 4597 — Spese per le scuole e le legioni allievi carabinieri e corsi di perfezionamento e di specializzazione all'interno e all'estero, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 4598 — Servizio di sanità per l'Arma dei carabinieri - Spese di viaggio dei familiari dei militari in pericolo di vita, ecc.
- Cap. n. 4599 — Viveri ed assegni vitto per i militari dell'Arma dei carabinieri - Spese per la preparazione del vitto.
- Cap. n. 4600 — Vestiario ed equipaggiamento - Materiali ed attrezzature di campagna - Indumenti speciali, ecc.
- Cap. n. 4601 — Casermaggio per i reparti di istruzione - Attrezzature e materiali di caserma e relative spese di riparazione, manutenzione, ecc.
- Cap. n. 4602 — Combustibili ed energia elettrica per riscaldamento, per funzionamento cucine, ecc.
- Cap. n. 4603 — Spese per l'igiene del militare.
- Cap. n. 4604 — Acquisto di armi, munizioni, carreggi, buffetterie, elmetti, materiale speciale e parti di ricambio .
- Cap. n. 4605 — Manutenzione, riparazione e conservazione di armi, munizioni, carreggi, ecc.
- Cap. n. 4610 — Depositi e nuove costruzioni del genio - Acquisti, occupazioni di urgenza ed espropriazione di immobili.
- Cap. n. 4611 — Manutenzione, riparazione ed adattamento di immobili del demanio militare in uso ai carabinieri - Spese per impianti provvisori campi, ecc.
- Cap. n. 4617 — Spese per il mantenimento, la cura e l'addestramento dei cavalli e cani, ecc.
- Cap. n. 4618 — Trasporto di materiali e di quadrupedi per i servizi dell'Arma dei carabinieri; spese accessorie.
- Cap. n. 4619 — Spese generali dei corpi e degli enti dell'Arma dei carabinieri per le esigenze della polizia giudiziaria.
- Cap. n. 4620 — Acquisto, manutenzione e noleggi di macchine elettroniche, ecc.
- Cap. n. 4751 — Assistenza morale e benessere dei militari in servizio nell'Arma dei carabinieri.
- Cap. n. 4752 — Sussidi urgenti alle famiglie del personale in servizio nell'Arma dei carabinieri deceduto per incidenti di volo o per altri incidenti di servizio, ecc.
- Cap. n. 4753 — Contributi e sovvenzioni in favore di circoli e mense - Contributo al Museo storico.
- Cap. n. 4755 — Interventi assistenziali a favore del personale militare e civile in servizio presso l'Arma dei carabinieri, ecc.
- Cap. n. 4756 — Equo indennizzo al personale militare per la perdita dell'integrità fisica, ecc.
- Cap. n. 4758 — Importo differenziale tra le somme versate da enti non statali e da privati per servizi svolti, fuori della ordinaria residenza, dai militari dell'Arma dei carabinieri, ecc.
- Cap. n. 7001 — Costruzione ed acquisto di alloggi di tipo economico per il personale militare.
- Cap. n. 7231 — Spese per i servizi di assistenza al volo per l'Aviazione civile, ecc.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

- Cap. n. 4537 — Spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale dell'Istituto superiore di sanità, ecc.
- Cap. n. 4581 — Interventi assistenziali in favore del personale in servizio, ecc.
- Cap. n. 4611 — Restituzione di somme indebitamente versate in tesoreria.
- Cap. n. 4621 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- Cap. n. 1092 — Spese per il funzionamento, ecc. di consigli, comitati e commissioni - Spese per il funzionamento dei servizi dell'Ufficio legislativo.
- Cap. n. 1094 — Spese per cure, ricoveri e protesi.
- Cap. n. 3539 — Spese per studi e ricerche sui sistemi di riscaldamento e sulla coibentazione degli edifici e per la raccolta, l'elaborazione e la divulgazione sistematica di metodi e conoscenze idonei ad una migliore utilizzazione degli impianti termici, ecc.
- Cap. n. 4543 — Spese per il funzionamento, ecc. del Comitato tecnico per gli idrocarburi.
- Cap. n. 4547 — Spese per il bollettino del Servizio geologico. Spese per l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica d'Italia, ecc.
- Cap. n. 4548 — Spese per le statistiche minerarie.
- Cap. n. 5571 — Interventi assistenziali a favore del personale in servizio, ecc.
- Cap. n. 6035 — Spese per il funzionamento del Comitato interministeriale dei prezzi.

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.

* * *

L'elenco dei capitoli per i cui residui non è stata dichiarata la regolarità da parte della Corte, che non ne aveva ultimato il controllo, appare molto ampio, soprattutto a causa dei ritardi e delle difficoltà che si sono verificate nelle procedure automatizzate di rendicontazione a seguito delle agitazioni sindacali, protrattesi per lungo tempo, dei dipendenti della società ITALSIEL, alla quale è affidata la conduzione tecnica degli impianti elettronici del Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

I negativi riflessi di tale situazione, che — si sottolinea — ha origine esogena e natura contingente, hanno inciso soprattutto sulla definizione dei residui dei capitoli del Ministero della Difesa, la cui gestione è caratterizzata da particolari procedure di riscontro di cui si dirà in seguito.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le considerazioni che seguono consentono, comunque, non solo di ridimensionare notevolmente il numero dei capitoli interessati, ma anche di evidenziare che gran parte dei rilievi prospettati è legata all'epoca sotto la quale la decisione della Corte è stata assunta.

i) *Ministero del tesoro.*

La Corte dei conti, con rilievo n. 884/330 del 23 luglio 1977, ha restituito alla competente Ragioneria centrale il decreto di accertamento dei residui sul capitolo n. 5391, in quanto non risultavano ammessi a registrazione da parte delle delegazioni regionali della stessa Corte alcuni decreti relativi a somme assegnate agli uffici provinciali.

Da attente indagini espletate dall'Amministrazione è risultato che la delegazione regionale della Corte dei conti di Palermo non era entrata in possesso, a tutto il 20 luglio 1977, del decreto di accertamento dei residui trasmesso dalla Ragioneria provinciale di Messina sin dal mese di aprile. Analoga situazione si è verificata nei riguardi del decreto di accertamento prodotto dalla Ragioneria provinciale di Ravenna.

ii) *Ministero del Bilancio e della programmazione economica.*

La Corte dei conti, con rilievo n. 91/216 del 4 luglio 1977, ha restituito non registrato il decreto di accertamento dei residui del capitolo n. 1155, subordinandone l'accertamento di legittimità all'approvazione, da parte del Parlamento, dell'eccedenza di spesa verificatasi sul capitolo in questione.

iii) *Ministero dell'Interno.*

La Corte dei conti ha ammesso ha registrazione in data 26 luglio 1977 i decreti di accertamento dei residui sui seguenti capitoli, con gli estremi a fianco segnati:

- cap. n. 2602 registro 17 foglio 145
- cap. n. 4297 registro 17 foglio 146.

Si fa presente inoltre che il capitolo n. 2621 ha dato luogo a residui solo per la parte gestita su base decentrata; al momento, non risultano ancora pervenuti gli estremi di registrazione di alcuni decreti di accertamento resi dagli uffici periferici.

Quanto ai residui esposti sul cap. n. 4282, il relativo decreto di accertamento non risulta ancora registrato in quanto l'Organo di controllo, con rilievo n. 173 del 20 luglio 1977, ha manifestato qualche perplessità in ordine alla legittimità dell'integrazione del contributo in favore dell'Unione mutilati e invalidi per servizio, per lire 272.000.000, apportata con la legge di variazione al bilancio n. 188 del 1977, in relazione all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Argomenta infatti la Corte la mancanza nell'ordinamento giuridico di una norma sostanziale valida a costituire fonte giuridica della spesa di cui sopra, in quanto la legge di variazione che la autorizza non può in alcun modo ritenersi tale, essendo la sua natura pacificamente ritenuta identica alla legge di bilancio vera e propria.

Sotto tale profilo — osserva l'Organo di controllo — non sembra porsi in dubbio il contrasto del caso in specie con il richiamato precetto costituzionale, secondo il quale con la legge di bilancio « non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese », ove una spesa è da ritenersi « nuova » quando il suo oggetto non è presente, al momento della sua emanazione, nè direttamente nè indirettamente, in alcuna legge sostanziale.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Peraltro, tale concetto di « novità » della spesa va esteso, secondo la Corte, anche al caso di spesa aggiuntiva rispetto ad un onere di pari oggetto previsto dall'ordinamento sostanziale in un ammontare esattamente determinato. Il rilievo viene formulato, appunto, con riferimento alla legge n. 214 del 1976, che fissa l'importo del contributo alla predetta Unione nazionale mutilati e invalidi in 300 milioni, importo non correttamente incrementabile in sede di variazioni al bilancio, ritenendola come unica norma di carattere sostanziale applicabile alla fattispecie.

In tale contesto, la Corte sottolinea che l'introduzione in bilancio del nuovo ammontare del contributo sarebbe dovuta avvenire solo dopo che « il legislatore di spesa avesse compiuto la duplice operazione di rivalutare l'importo del contributo e di indicare i mezzi per fronteggiare l'onere derivante da tale rivalutazione », operazioni da effettuare in sede di legge sostanziale.

In merito a tali osservazioni, si svolgono le considerazioni che seguono.

L'art. 81, 3° comma, della Costituzione stabilisce il divieto di introdurre con legge di bilancio « nuovi tributi e nuove spese ».

In sostanza, la norma rappresenta la codificazione, nel testo costituzionale, del principio tradizionale per cui la legge di bilancio deve limitarsi a fornire al Governo i fondi per l'esecuzione di leggi preesistenti, senza apportarvi aggiunte o modifiche.

La *ratio* della norma *de qua*, che trova conferma nei lavori preparatori, è quella di precludere espressamente una delle forme di deviazione della legge di bilancio dalla sua funzione tipica, che è quella di dare concreta attuazione all'ordinamento giuridico preesistente quale si è venuto formando attraverso l'approvazione dei provvedimenti di carattere sostanziale.

Sulla base di tale pacifica interpretazione — accolta anche dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale (cfr. Corte costituzionale 19 dicembre 1959, n. 66; 9 giugno 1961, n. 31) — sono da ritenersi « nuove » ai sensi del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, le spese che non trovano titolo nell'ordinamento vigente: la novità della spesa si valuta quindi in rapporto alla normativa sostanziale preesistente intesa nella sua globalità.

Rientrano in tale nozione, oltre alle spese prima inesistenti, anche la protrazione di una spesa oltre i limiti temporali già scaduti della sua iniziale autorizzazione legislativa, nonché le autorizzazioni di spesa che incrementano la portata finanziaria di leggi preesistenti, allorché la determinazione dell'entità della spesa si pone come fattore essenziale della norma stessa (è il caso, cioè, di leggi che determinano esattamente il « quantum » dell'onere).

Il concetto di nuove spese di cui sopra non sembra però coincidere con quello di cui al quarto comma dello stesso articolo, ove viene codificato l'obbligo di copertura per « ogni altra legge che importi *nuove o maggiori spese* ». Questo ultimo può acquistare diverso significato a seconda del punto di vista dal quale lo si considera.

Sotto il profilo amministrativo sono nuove spese quelle per le quali non esistono in bilancio i relativi capitoli; si qualificano invece maggiori spese gli aumenti alle dotazioni di capitoli già considerati in bilancio. E' questo il concetto tradizionale accolto dal nostro ordinamento contabile (art. 156 del regolamento di contabilità dello Stato) per il quale la nozione di nuove e maggiori spese emerge, in definitiva, dal raffronto del bilancio in due momenti diversi: il bilancio quale si stabiliva prima e quello rilevabile dopo la introduzione delle variazioni.

Ben diverso è il significato che la locuzione « nuove o maggiori spese » acquista ove dal piano amministrativo si passi a quello giuridico: sotto quest'ultimo aspetto sono nuove spese quelle non contemplate dall'ordinamento positivo in atto, sono maggiori spese quelle che accrescono la portata finanziaria di occorrenze già risultanti dalla vigente legi-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

slazione. In tale accezione il concetto di nuove e maggiori spese consegue da un raffronto tra leggi di spesa in cui si sostanzia l'ordinamento positivo o, più precisamente, fra effetti economico-finanziari che da tali leggi, riguardate in successivi momenti, scaturiscono.

Una corretta applicazione dei canoni interpretativi induce ad attribuire, per non alterare i rapporti di reciproca connessione che esistono fra i due commi dell'art. 81, alla espressione « nuove spese » un significato univoco, vale a dire ad accogliere anche per il quarto comma una nozione uguale o il più possibilmente vicina a quella elaborata per il comma precedente.

Pertanto, anche in tal caso la nozione di « nuove spese » è essenzialmente giuridica, quale si è più sopra richiamata, di spese che non trovano titolo nell'ordinamento giuridico esistente nelle distinte configurazioni di spese prima inesistenti, di spese esaurite rivificate nella loro efficacia e di spese accrescitive di oneri legislativamente fissati nel « quantum ».

Assunta per le « nuove spese » siffatta nozione giuridica, in cui confluiscono insieme agli aspetti qualitativi anche quelli quantitativi delle autorizzazioni legislative, il concetto di « maggiori spese » resta logicamente circoscritto ai termini puramente contabili di variazioni accrescitive delle assegnazioni alla cui delimitazione quantitativa provvede direttamente la legge di bilancio.

Il legislatore, nel caso del quarto comma, intende quindi coprire, oltre che tutte le ipotesi possibili di leggi sostanziali che comportino un aumento di spesa, anche le variazioni accrescitive degli stanziamenti fissati direttamente dalla legge di bilancio, statuendo al riguardo l'obbligo della copertura.

Nel terzo comma, invece, il legislatore, limitando la norma alle sole « nuove spese » nel senso precisato, ha voluto chiaramente escludere che con la legge di bilancio non possa farsi luogo alle « maggiori » spese derivanti da incrementi di stanziamenti già contabilmente determinati.

Pertanto, una « maggiore » spesa per un determinato fine già fissato nella legislazione vigente può essere legittimamente recepita in sede di legge di bilancio nell'apposito stanziamento, atteso che, per il rispetto della norma costituzionale, appare sufficiente, oltre che necessario, che la « maggiore spesa » trovi titolo in una qualsiasi norma autorizzativa di carattere sostanziale.

In presenza di una variazione agli stanziamenti di bilancio, quindi, occorre richiamarsi alla legislazione sostanziale della quale il bilancio è il riflesso contabile: se la variazione incide direttamente o indirettamente su una legge di spesa, apportando una modifica alla legislazione sostanziale, essa è da ritenersi in contrasto con il terzo comma dell'art. 81; se la variazione non incide su alcuna legge sostanziale, essa non è in contrasto con tale norma.

Che allo stato della legislazione positiva sia possibile apportare variazioni a capitoli del bilancio senza intaccare leggi sostanziali, è cosa che non può essere posta in dubbio.

Nè, d'altro canto, la stessa Corte dei conti sembra avere perplessità in proposito quando afferma che « l'esigenza di una particolare norma di legge sostanziale autorizzativa della spesa non si pone per le spese che concernono l'esplicazione di compiti istituzionali delle varie Amministrazioni statali, poiché tali spese trovano già il loro fondamento nelle leggi di carattere generale che regolano e delimitano i compiti e le attribuzioni di ciascuna delle amministrazioni stesse e perciò non richiedono altra disciplina al di fuori di quella insita nelle limitazioni indotte dal Parlamento » (Sez. controllo n. 82 del 18 ottobre 1956).

La stessa Corte considera che « il suddetto principio è stato enunciato . . . al limitato fine di consentire il reperimento della fonte giuridica di una spesa non solo in una specifica legge *ad hoc*, ma anche, ove questa manchi e dove ciò sia possibile, indirettamente nell'attribuzione di compiti istituzionali la cui realizzazione implicitamente comporta la necessità di spendere ». In altre parole, è sufficiente, per l'osservanza del precetto costitu-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zionale, l'attribuzione, con norma sostanziale, di compiti istituzionali comportanti oneri, per consentire il legittimo recepimento di quegli oneri da parte del bilancio.

La considerazione della Corte sembra rivolgersi, invero, esclusivamente alle spese di funzionamento delle Amministrazioni dello Stato; ma non v'è chi non veda che il principio enunciato non può non riconoscersi valido anche nel caso di amministrazioni diverse dallo Stato in senso stretto, alle quali il bilancio statale contribuisca in via ordinaria per assicurare i mezzi finanziari atti a fronteggiare le relative spese di funzionamento.

Non si vuole con ciò affermare che il bilancio statale debba comunque e in ogni caso sopperire ad aumenti degli oneri di funzionamento di tali enti, ma soltanto farsi carico di quelle maggiori spese che trovano fondamento in norme di carattere sostanziale che incidano sull'equilibrio finanziario della loro gestione e che siano preesistenti alla legge di bilancio.

Venendo alla fattispecie oggetto del rilievo della Corte, va in primo luogo considerato che essa rientra indubbiamente nel caso di « maggiore » spesa nel senso più sopra precisato, per cui la sua statuizione con la legge di variazione al bilancio n. 188/77 appare pienamente conforme alla norma costituzionale.

Trattasi, infatti, dell'aumento di un contributo già previsto da precedente legge di carattere sostanziale, per il quale erano stati approntati i relativi stanziamenti su apposito capitolo di spesa.

Peraltro, la norma sostanziale alla quale la Corte fa riferimento (la legge n. 214/76) per argomentare il carattere vincolante, ai fini delle leggi di bilancio, del « quantum » del contributo autorizzato, sembra in effetti porre l'onere aggiuntivo come « nuova » e non come « maggiore » spesa, rientrando la predetta norma sostanziale tra quelle il cui onere è esattamente determinato.

Senonché, il titolo giuridico a monte della variazione introdotta con la legge n. 188/77 non va individuato nella norma precedente, bensì nella legge n. 70/75, recante disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente, nonché nel successivo accordo sindacale approvato con D.P.R. n. 411/76.

Ne discende che l'integrazione in discorso è da riguardarsi non come « nuova » ma come « maggiore » spesa, non modificando essa in alcun modo l'ordinamento positivo vigente, ma limitandosi a recepire e a quantificare un onere legittimamente previsto in una precedente norma di carattere sostanziale, quale la richiamata legge n. 70/75 e il conseguente D.P.R. n. 411/76.

Come è noto, tali norme hanno profondamente innovato la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti interessati, provocando un notevole incremento dei relativi oneri, sia in dipendenza del particolare sistema seguito per l'attribuzione delle nuove qualifiche, sia per la rivalutazione delle anzianità pregresse e degli oneri previdenziali e assistenziali.

Trattasi, a questo punto, di valutare se la legge n. 70/75 e il conseguente D.P.R. n. 411/76 possano considerarsi validi fondamenti giuridici di carattere sostanziale preesistenti alla legge di variazione al bilancio.

In proposito, non sembra potersi dubitare del loro carattere innovativo dell'ordinamento giuridico preesistente, ponendo essi nuovi oneri per il « riassetto » del personale dipendente, concretamente attuato con l'entrata in vigore del medesimo D.P.R.

Pertanto, la configurazione delle norme in discorso appare comunque in linea con quanto più sopra osservato sui rapporti tra legge sostanziale e legge di bilancio.

L'inclusione dell'ente tra quelli inseriti nella tabella allegata alla citata legge n. 70, poneva, peraltro, l'esigenza di assicurare la prosecuzione della sua attività istituzionale pur in presenza dei nuovi notevoli oneri di cui si è accennato. A tale imprescindibile esigenza — alla quale non si poteva far fronte in sede di legge n. 214/76, avendo quest'ultima

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

preceduto la promulgazione del richiamato D.P.R. n. 411/76 — ha provveduto l'integrazione autorizzata con legge di variazione al bilancio per l'esercizio 1976.

L'art. 18 della legge citata n. 188/77, nella parte in cui stabilisce l'integrazione in discorso, pur non facendo esplicito riferimento alla normativa di carattere sostanziale, ha voluto senza alcun dubbio quantificarne l'onere derivante e porlo a carico dell'esercizio di competenza.

Ne fornisce la controprova, ad ogni buon conto, l'esplicito riferimento che si rinviene nell'art. 7 della legge n. 232/77, di variazione al bilancio 1977, in cui viene disposta l'integrazione per il corrente esercizio dei contributi a favore dello stesso ente, oltre che di altri enti interessati.

Quanto al problema della copertura di tali spese, in relazione al disposto di cui al quarto comma del medesimo art. 81 della Costituzione, non vi è dubbio che essa viene assicurata nell'ambito dell'equilibrio globale del bilancio statale, essendosi rivelate inadeguate, nei casi richiamati, le « misure atte a realizzare la necessaria copertura finanziaria » dei nuovi oneri di cui all'art. 42 della legge n. 70/75.

Va sottolineato, al riguardo, che i maggiori oneri sanciti dalla legge di variazione al bilancio trovano ampia copertura, oltre che nell'adeguamento delle previsioni di entrata al concreto andamento del gettito dei tributi esistenti all'epoca della presentazione del bilancio alle Camere, anche nel recepimento delle maggiori e nuove entrate derivanti dalle norme fiscali di carattere sostanziale intervenute nel frattempo, nonché nella riduzione di altri stanziamenti di spesa, per cui si otteneva un sensibile sollievo complessivo della gestione.

Stabilita, quindi, la piena validità sostanziale della richiamata copertura, resta da valutare se la sede prescelta, cioè la legge di variazione al bilancio, sia costituzionalmente idonea a recepire tale copertura, alla luce della sentenza n. 31 del 1961 della Corte costituzionale, che, nel chiarire che nell'art. 81 della Costituzione « il quarto comma forma sistema col terzo », prosegue affermando che « ogni legge sostanziale che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri ».

Ai riguardo, si è visto che la *ratio* dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione è quella di impedire che una spesa venga deliberata senza la contestuale considerazione dei mezzi per farvi fronte.

Ora, se ogni anno, in sede di deliberazione del bilancio, fosse possibile compiere con totale libertà un'opera di « dimensionamento » di tutte le spese, in rapporto alle entrate disponibili, nel quadro di quella visione unitaria che, per sua natura, il bilancio rappresenta, non avrebbe senso esigere che tale inquadramento della spesa, e il confronto fra questa e le risorse disponibili, avvenisse anticipatamente, con riguardo ad ogni singola spesa, in sede di deliberazione della relativa legge « sostanziale ».

Tale esigenza si manifesta invece, in forza dell'art. 81 — quarto comma — ed in connessione con la sua *ratio*, in quanto quest'opera di inquadramento e dimensionamento della spesa non sia possibile in sede di bilancio, e quindi nella sola misura in cui essa è preclusa dagli effetti vincolanti che le leggi di spesa possono (ma non necessariamente debbono) esplicitare nei confronti del bilancio. Il problema della copertura va allora risolto in sede di deliberazione della legge di spesa, proprio perché non vi è più la possibilità di stabilire liberamente un equilibrio in sede di bilancio, dato che in quest'ultimo tali spese « obbligatorie » dovranno necessariamente trovar posto, *nella misura determinata dalla legge di spesa medesima*.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se è vero, dunque, che l'obbligo di indicazione della copertura riguarda tutte le leggi che dispongono spese con effetti vincolanti nei confronti del bilancio, anche se relative ad esercizi futuri e a bilanci quindi non ancora formati, è però vero anche, per converso, che tale obbligo opera solo in quanto, e nella misura in cui, la legge di spesa *vincoli* il bilancio. Non ogni legge di spesa è soggetta all'obbligo di copertura: ma solo quelle che dispongono spese che dovranno essere *necessariamente* stanziare nei bilanci degli esercizi considerati, senza possibilità di disporre, discrezionalmente, in questa sede, la soppressione o la riduzione. In altri termini, non ogni legge suscettibile di costituire il fondamento « sostanziale » di una spesa è per ciò stesso da ritenere soggetta all'obbligo di indicazione della copertura; nè l'obbligo di copertura si estende necessariamente all'entità massima della spesa che nella legge trova titolo « sostanziale ». *L'obbligo di copertura si estende tanto quanto si estende la statuizione di spesa vincolante per il bilancio, che può rinvenirsi (ma può anche non rinvenirsi) nella legge « sostanziale ».*

In altre parole, non tutte le spese che possono legittimamente essere iscritte in bilancio debbono necessariamente trovare fondamento in una legge « sostanziale » che indichi i mezzi di copertura della spesa stessa, ai sensi del quarto comma dell'art. 81.

Le leggi che si limitano a conferire il potere di eseguire date spese o di svolgere date attività dalle quali possano derivare spese, non sono soggette all'obbligo di indicare i mezzi per far fronte alle spese stesse. In questi casi, in sede di bilancio, si può liberamente valutare la possibilità e l'opportunità di effettuare, nell'esercizio, le relative erogazioni, e si può determinare la misura in rapporto all'equilibrio complessivo del bilancio medesimo; e quindi in questa sede può essere affrontato il problema della copertura, o, più precisamente (poiché nel bilancio non si pone una esigenza di copertura delle singole spese), il problema dell'inquadramento della spesa in una visione globale ed equilibrata degli oneri e delle risorse: cioè quel problema su cui il precetto dell'art. 81 — quarto comma — della Costituzione mira a provocare la consapevolezza del legislatore nel momento in cui delibera una spesa.

In tale senso va precisata l'affermazione, che si riscontra costantemente nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui il terzo e il quarto comma dell'art. 81 « formano sistema ».

Questa interpretazione appare d'altronde la più aderente alla stessa formulazione letterale dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione: il riferimento alle leggi che « importano » nuove o maggiori spese acquista un significato preciso e fedele al testo se lo si intende come riferimento alle statuizioni legislative dalle quali la erogazione di una spesa discende come conseguenza *necessaria*, e non già meramente eventuale, in quanto rimessa in definitiva alla discrezionalità del Governo e del Parlamento in sede di formazione e deliberazione del bilancio; non quindi anche alle statuizioni legislative che si limitano a consentire l'esecuzione di spese, offrendo ad esse un fondamento « sostanziale », valido ai sensi dell'articolo 81 — terzo comma — ma senza imporre in proposito alcun obbligo temporale e senza determinarne il « quantum », cioè senza creare alcun vincolo a carico dei bilanci.

E' il caso, sembra, della richiamata legge n. 70/75, la quale demandava, all'art. 26, la disciplina del trattamento economico a successivi accordi sindacali, poi concretamente attuati con apposito D.P.R.

Da notare che i miglioramenti retributivi venivano definiti « eventuali » dall'art. 42 della medesima legge, che demandava la loro copertura agli enti interessati attraverso « adeguate misure ».

Il problema della copertura di tali maggiori oneri è quindi concretamente sorto solo dopo la conclusione degli accordi sindacali e la emanazione del D.P.R. n. 411/76 di attuazione, che hanno trasformato gli oneri « eventuali » in oneri « certi ». Non solo,

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ma il recepimento di tali oneri a carico del bilancio è intervenuto soltanto dopo l'accertamento della insufficienza, ai fini della copertura, delle « adeguate misure » previste dalla legge a carico degli enti interessati.

iv) *Ministero della difesa.*

Premesso, che, al momento, tutti i decreti concernenti l'accertamento dei residui passivi della gestione di competenza dell'esercizio 1976 del Ministero della difesa, sono stati regolarmente esaminati e registrati dalla Corte dei conti, si fa presente che per il ritardo lamentato nell'invio dei decreti predetti, l'Amministrazione si è trovata di fronte alla obiettiva impossibilità di eseguire tempestivamente un rilevante numero di operazioni a causa delle continue disfunzioni e interruzioni di collegamento del Sistema informativo che hanno messo in crisi per cinque mesi l'intera gestione finanziaria.

Detta causa ha ritardato notevolmente:

a) gli impegni sulle variazioni di bilancio recate dalla legge di « assestamento » che, com'è noto, è stata pubblicata solo a metà maggio;

b) le rettifiche concernenti i titoli di spesa;

c) la chiusura delle contabilità periferiche (artt. 8 e seguenti del T.U. del 2 febbraio 1928, n. 263);

d) le operazioni concernenti gli impegni dei fondi conservati sullo stesso « assestamento » mediante lettere specifiche a firma del Ministro della difesa, nonché tutte le altre operazioni di chiusura della contabilità.

Tutte le predette operazioni sono notevolmente complesse in quanto, in virtù della legge 28 giugno 1955, n. 1106, sul decentramento dei servizi, i Comandi militari territoriali, i Comandi di regione aerea ed i Dipartimenti marittimi hanno, per alcune materie, diretta ingerenza nell'amministrazione dei fondi del bilancio militare.

D'altra parte la Corte dei conti non ha mosso rilievi in sede di esame dei decreti in argomento in quanto gli stessi sono stati scrupolosamente giustificati e documentati ai sensi degli artt. 272, 273, 274 e 275 del regolamento di contabilità generale.

Seguono, in tabella, gli estremi di registrazione dei decreti di accertamento residui dei capitoli del Ministero della difesa di cui alla decisione della Corte dei conti sul rendiconto generale per l'esercizio 1976:

CAPITOLO	DATA	REGISTRO	FOGLIO	CAPITOLO	DATA	REGISTRO	FOGLIO
1601	27 luglio 1977	19	1	1427	27 luglio 1977	19	16
2102	1° agosto 1977	19	207	1453	27 luglio 1977	19	17
2805	1° agosto 1977	19	209	1455	27 luglio 1977	19	18
4031	1° agosto 1977	19	211	1456	27 luglio 1977	19	19
1051	27 luglio 1977	19	2	1457	27 luglio 1977	19	20
1053	27 luglio 1977	19	3	1459	27 luglio 1977	19	21
1054	27 luglio 1977	19	4	1484	27 luglio 1977	19	22
1055	27 luglio 1977	19	5	1606	27 luglio 1977	19	23
1082	27 luglio 1977	19	6	1613	27 luglio 1977	19	24
1083	27 luglio 1977	19	7	1615	27 luglio 1977	19	25
1101	27 luglio 1977	19	8	1831	1° agosto 1977	19	201
1175	27 luglio 1977	19	9	1832	1° agosto 1977	19	200
1402	27 luglio 1977	19	10	1833	27 luglio 1977	19	26
1418	27 luglio 1977	19	11	1834	27 luglio 1977	19	27
1419	27 luglio 1977	19	12	1835	27 luglio 1977	19	28
1420	27 luglio 1977	19	13	1836	1° agosto 1977	19	206
1422	27 luglio 1977	19	14	1837	27 luglio 1977	19	29
1423	27 luglio 1977	19	15	1838	27 luglio 1977	19	30

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO	DATA	REGISTRO	FOGLIO	CAPITOLO	DATA	REGISTRO	FOGLIO
1839	27 luglio 1977	19	31	1875	28 luglio 1977	19	146
1840	27 luglio 1977	19	32	1876	28 luglio 1977	19	147
1841	27 luglio 1977	19	33	1877	28 luglio 1977	19	148
2001	27 luglio 1977	19	34	1878	28 luglio 1977	19	149
2002	28 luglio 1977	19	130	2003	1° agosto 1977	19	202
2106	1° agosto 1977	19	199	2103	28 luglio 1977	19	150
2501	1° agosto 1977	19	198	2801	28 luglio 1977	19	151
2502	1° agosto 1977	19	197	2802	28 luglio 1977	19	152
2503	27 luglio 1977	19	35	3001	1° agosto 1977	19	210
2504	27 luglio 1977	19	36	3002	28 luglio 1977	19	153
2505	1° agosto 1977	19	208	3201	27 luglio 1977	19	110
2506	27 luglio 1977	19	37	3202	27 luglio 1977	19	111
2507	1° agosto 1977	19	196	3203	27 luglio 1977	19	112
2508	27 luglio 1977	19	38	3204	27 luglio 1977	19	113
2510	27 luglio 1977	19	39	3206	1° agosto 1977	19	204
3501	27 luglio 1977	19	40	3207	27 luglio 1977	19	58
3503	27 luglio 1977	19	41	3208	27 luglio 1977	19	59
3537	27 luglio 1977	19	42	3502	27 luglio 1977	19	60
3601	27 luglio 1977	19	43	3533	27 luglio 1977	19	114
3605	27 luglio 1977	19	44	3534	27 luglio 1977	19	61
3606	27 luglio 1977	19	45	3536	27 luglio 1977	19	62
3631	27 luglio 1977	19	46	3538	27 luglio 1977	19	63
4571	27 luglio 1977	19	47	3540	27 luglio 1977	19	64
4573	27 luglio 1977	19	48	3542	27 luglio 1977	19	115
4597	27 luglio 1977	19	49	3543	27 luglio 1977	19	116
4599	27 luglio 1977	19	50	3545	27 luglio 1977	19	117
4600	27 luglio 1977	19	51	3547	27 luglio 1977	19	118
4601	27 luglio 1977	19	52	3571	27 luglio 1977	19	65
4602	27 luglio 1977	19	53	3572	27 luglio 1977	19	66
4603	27 luglio 1977	19	54	3573	27 luglio 1977	19	67
4617	27 luglio 1977	19	55	3574	27 luglio 1977	19	119
4756	27 luglio 1977	19	56	3602	27 luglio 1977	19	68
1052	27 luglio 1977	19	57	3603	27 luglio 1977	19	69
1081	28 luglio 1977	19	131	3632	27 luglio 1977	19	70
1084	28 luglio 1977	19	132	3673	27 luglio 1977	19	71
1086	28 luglio 1977	19	133	3695	27 luglio 1977	19	72
1087	28 luglio 1977	19	134	4001	27 luglio 1977	19	120
1088	28 luglio 1977	19	135	4501	27 luglio 1977	19	73
1090	28 luglio 1977	19	136	4502	27 luglio 1977	19	74
1091	28 luglio 1977	19	137	4505	27 luglio 1977	19	75
1092	28 luglio 1977	19	138	4506	27 luglio 1977	19	76
1094	28 luglio 1977	19	139	4507	27 luglio 1977	19	77
1096	28 luglio 1977	19	140	4516	27 luglio 1977	19	78
1171	27 luglio 1977	19	92	4572	27 luglio 1977	19	79
1172	28 luglio 1977	19	141	4585	27 luglio 1977	19	80
1401	27 luglio 1977	19	93	4589	27 luglio 1977	19	81
1403	27 luglio 1977	19	94	4590	27 luglio 1977	19	82
1411	27 luglio 1977	19	95	4591	27 luglio 1977	19	83
1412	27 luglio 1977	19	96	4593	27 luglio 1977	19	84
1413	27 luglio 1977	19	97	4594	27 luglio 1977	19	85
1414	27 luglio 1977	19	98	4596	27 luglio 1977	19	121
1451	27 luglio 1977	19	99	4598	27 luglio 1977	19	86
1452	27 luglio 1977	19	100	4604	27 luglio 1977	19	122
1454	27 luglio 1977	19	101	4605	27 luglio 1977	19	123
1458	27 luglio 1977	19	102	4610	27 luglio 1977	19	124
1463	27 luglio 1977	19	103	4611	27 luglio 1977	19	125
1481	27 luglio 1977	19	104	4618	27 luglio 1977	19	87
1482	27 luglio 1977	19	105	4619	27 luglio 1977	19	126
1483	27 luglio 1977	19	106	4620	27 luglio 1977	19	127
1488	27 luglio 1977	19	107	4751	1° agosto 1977	19	203
1489	27 luglio 1977	19	108	4752	27 luglio 1977	19	88
1492	27 luglio 1977	19	109	4753	27 luglio 1977	19	128
1801	28 luglio 1977	19	142	4755	27 luglio 1977	19	89
1802	1° agosto 1977	19	205	4758	27 luglio 1977	19	90
1871	28 luglio 1977	19	143	7001	27 luglio 1977	19	91
1872	28 luglio 1977	19	144	7231	27 luglio 1977	19	129
1874	28 luglio 1977	19	145				

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

v) *Ministero della sanità.*

Per quanto concerne i capitoli nn. 4581, 4611 e 4621, si fa presente che, alla chiusura delle scritture dell'anno finanziario 1976, non risultano residui da accertare e, pertanto, nessun decreto di accertamento è stato inviato alla Corte dei conti.

Il decreto di accertamento dei residui del capitolo n. 4537, invece, è stato regolarmente registrato dall'Organo di controllo in data 10 agosto 1977, al registro 5, foglio n. 242.

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

Si comunica che, al momento, la Corte dei conti ha ammesso a registrazione i decreti di accertamento dei residui relativi ai seguenti capitoli — dopo opportuni chiarimenti forniti dall'Amministrazione —, registrazione i cui estremi vengono a fianco segnati:

- cap. n. 1092: 14 luglio 1977, reg. 8 foglio 54;
- cap. n. 1094: 11 agosto 1977, reg. 8 foglio 288;
- cap. n. 4547: 11 agosto 1977, reg. 8 foglio n. 287;
- cap. n. 4548: 11 agosto 1977, reg. 8 foglio 285;
- cap. n. 4553: 11 agosto 1977, reg. 8 foglio 300;
- cap. n. 6035: 11 agosto 1977, reg. 8 foglio 286.

Quanto ai decreti di accertamento relativi ai capitoli nn. 3539, 4543 e 5571, è tuttora in corso di svolgimento il procedimento istruttorio dell'Organo di controllo, dopo i chiarimenti forniti dall'Amministrazione circa i rilievi mossi agli atti medesimi.

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

Il decreto di accertamento dei residui di cui al cap. n. 3575, è stato ammesso a registrazione da parte della Corte dei conti in data 5 agosto 1977, registro n. 13, foglio n. 319.

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.	966.942.255
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	»	296.000.000
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	»	3.220.000.000

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 .	L.	829.000.000
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	»	1.586.500.000
Cap. n. 7453 — Contributi per l'attuazione di piani di elettrificazione agricola per usi domestici ed aziendali	»	5.360.000.000

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 8222 — Contributi in capitale nella spesa sostenuta da proprietari che provvedono direttamente alle riparazioni indifferibili ed urgenti ed alla ricostruzione dei propri alloggi danneggiati dalla guerra. Contributi ai proprietari che riparano o ricostruiscono propri fabbricati danneggiati o distrutti da rappresaglie nazifasciste	»	2.462.430.000
Cap. n. 8239 — Contributi negli interessi sui mutui da ammortizzare entro il termine massimo di anni 20 contratti da enti, associazioni, cooperative, condomini, imprese e privati cittadini, per il ripristino o la ricostruzione di immobili di loro proprietà danneggiati o distrutti dal terremoto nel novembre-dicembre 1972 nei comuni delle Marche, dell'Umbria, dell'Abruzzo e del Lazio	»	1.500.000.000
Cap. n. 8251 — Contributi per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962	»	18.000.000.000
Cap. n. 9017 — Spese per la compilazione dei piani di ricostruzione delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962 e per compensi ai liberi professionisti incaricati della compilazione dei medesimi	»	16.326.000
Cap. n. 9018 — Spese per la formazione dei piani delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, nonché dei piani regolatori generali comunali nelle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962	»	169.034.000
Cap. n. 9019 — Intervento a totale carico dello Stato nei comuni della provincia di Perugia, colpiti dai movimenti sismici verificatisi nel 1971, nel novembre e dicembre 1972, nel dicembre 1974 e nel gennaio 1975, per provvedere al ripristino delle opere di conto dello Stato, alla riparazione, al ripristino o alla ricostruzione di edifici pubblici o di uso pubblico, di acquedotti, di fognature e di altre opere igieniche e sanitarie, di edifici scolastici e scuole materne, di strade e piazze, di edifici di culto, di ospedali e di ogni altra opera di interesse di enti locali e di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e loro consorzi, nonché per il pagamento delle indennità di espropriazione	»	4.040.000.000
Cap. n. 9024 — Spese per la sistemazione, la riparazione e la ricostruzione di opere di interesse delle province, dei comuni e di altri enti pubblici distrutte o danneggiate dal terremoto dell'agosto 1962, nonché per la espropriazione delle aree e per le demolizioni e lo sgombero dei materiali	»	1.621.248.000

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 9044 — Lavori a cura dello Stato per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962	L.	193.392.000
Cap. n. 9151 — Concorsi e sussidi per opere di soccorso non di competenza regionale in dipendenza di alluvioni, piene, frane, mareggiate, esplosioni ed eruzioni vulcaniche	»	88.444.795
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	»	500.000.000
Cap. n. 9162 — Contributi per la riparazione o ricostruzione di fabbricati di proprietà privata di qualsiasi natura e destinazione, compresi nei comuni della provincia di Perugia, colpiti dai movimenti sismici verificatisi nel 1971, nel novembre e dicembre 1972, nel dicembre 1974 e nel gennaio 1975	»	4.060.000.000
Cap. n. 9401 — Completamento di opere di pubblica utilità e per l'impianto di nuovi cantieri scuola	»	2.041.522.645

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	»	18.000.000
Cap. n. 2533 — Spese per il funzionamento delle commissioni sanitarie istituite per le provvidenze a favore dei mutilati ed invalidi civili e spese per esami e ricerche cliniche diagnostiche	»	618.500.000
Cap. n. 2572 — Sussidi ed integrazione dei sussidi a titolo di soccorso giornaliero agli infermi hanseniani ed ai loro familiari	»	20.801.000
Cap. n. 4033 — Spese per la impostazione e l'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico	»	75.136.800
Cap. n. 4034 — Spese per l'attivazione di piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi bovina e dalla brucellosi bovina, ovina e caprina e per il funzionamento delle relative commissioni	»	1.143.094.465
Cap. n. 4036 — Spese per la retribuzione delle prestazioni dei veterinari, non dipendenti dall'amministrazione dello Stato, incaricati della vigilanza e delle ispezioni nei macelli privati e negli stabilimenti per la produzione di carni preparate, autorizzati ad esportare all'estero	»	5.000.000
Cap. n. 4038 — Spese per la propaganda veterinaria agli allevatori e per l'attuazione di corsi di addestramento del personale dei ruoli veterinari del Ministero e del personale veterinario dipendente dai comuni, nonché per la specializzazione in Italia od all'estero di funzionari della carriera direttiva dei veterinari	»	141.800.000
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	»	7.567.757.000

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 4040 — Compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni previste nei piani di profilassi e ai veterinari coadiutori	L.	3.806.983.500
Cap. n. 4081 — Indennità per l'abbattimento degli animali	»	407.216.940
Cap. n. 4082 — Indennità per l'abbattimento degli animali infetti da tubercolosi e da brucellosi	»	2.937.502.600
Cap. n. 4084 — Sussidi e concorsi a tutela della sanità pubblica, per la vigilanza sanitaria sulle carni e sugli altri prodotti alimentari di origine animale	»	17.320.000

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	»	70.251.792.112
---	---	----------------

* * *

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*), 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.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 37.939.181.059, 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.

Infatti, il disavanzo finanziario non può essere determinato se non in sede di chiusura delle contabilità aziendali le cui operazioni si protraggono, come è noto, per alcuni mesi oltre la data di chiusura della gestione stessa e ciò a causa delle complesse procedure tecniche seguite dai numerosi Uffici periferici dell'Azienda incaricati della riscossione e del versamento dei proventi della vendita dei tabacchi e dei sali i quali costituiscono,

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

peraltro, la principale fonte di entrata, per cui, in mancanza dei dati definitivi degli stessi, risulta da escludere la possibilità di determinare il risultato di gestione.

Comunque, al fine di evitare il ripetersi dell'inconveniente lamentato di dovere inserire in bilancio il capitolo di cui trattasi solo all'atto della predisposizione del rendiconto generale, nello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio 1978 dello stesso verrà proposta l'iscrizione, sia pure solo « per memoria ».

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 1978, mediante apposita norma autorizzativa dell'anticipazione da parte della medesima Cassa depositi e prestiti.

In tal caso, il disavanzo contabile dell'esercizio 1976 sarebbe stato bilanciato da un corrispondente avanzo contabile dell'esercizio 1978.

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

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

PAGINA BIANCA

1 — Attuazione dell'art. 9 della legge 10 maggio 1976, n. 249.

Si prende atto dell'avvenuta presentazione al Parlamento delle relazioni sulla stima e sui risultati delle operazioni di cassa della gestione del bilancio e della tesoreria statale.

Al riguardo si richiama l'esigenza di preventivi da approntare in base a criteri di globalità e contestualità, con riferimento quindi anche alla gestione dei residui, onde individuare quell'area effettiva della gestione che continua a non trovare compiuta e contestuale espressione nel bilancio di previsione annuale.

Si rileva che la materia necessita di approfondimento legislativo anche a causa della sfasatura temporale tra le dette relazioni ex art. 9 della legge n. 249, che si riferiscono all'anno solare, e i bilanci di previsione, che si riferiscono all'esercizio.

* * *

La presentazione da parte del Ministro del tesoro di relazioni trimestrali sulla stima e sui risultati delle operazioni di cassa della gestione del bilancio e della tesoreria statale, in attuazione dell'art. 9 della legge 10 maggio 1976, n. 249, ha costituito un primo importante passo, da un lato, per rispondere alla esigenza prospettata anche dalla Corte dei conti di coprire l'area gestionale rimasta al di fuori del bilancio di previsione annuale e, dall'altro, per rendere possibile una programmazione finanziaria allargata all'intero settore pubblico.

Questo secondo sostanziale obiettivo ha trovato la necessaria premessa giuridica per la sua realizzazione nella legge n. 407 del 20 luglio 1977 che, tra l'altro, ha esteso all'intero « settore pubblico allargato » — costituito dalla pubblica amministrazione, dalle Aziende autonome, dagli enti ospedalieri, dalle Aziende municipalizzate, dagli enti portuali e dall'ENEL — l'obbligo della presentazione da parte del Ministro del Tesoro, a partire dal 1978, della stima annuale di cassa entro la fine di gennaio e del suo aggiornamento trimestrale.

Quanto alla rilevata sfasatura temporale tra le relazioni di che trattasi e il bilancio dello Stato, si precisa che le prime hanno come periodo di riferimento l'anno solare, in quanto il medesimo criterio viene accolto sia in sede di contabilità economica nazionale, sia ai fini di una migliore comparazione con i sistemi di contabilità economica internazionale.

Da notare, comunque, che, per eventuali raffronti con le risultanze del bilancio, risulta di agevole ottenimento il passaggio dall'« anno solare » all'« esercizio finanziario », e viceversa, mediante una semplice elaborazione che consideri l'incidenza dei cosiddetti « esercizi suppletivi » sui dati esposti nelle relazioni.

Il problema della « sfasatura » non sembra, quindi, rilevante, atteso che essa appare pienamente giustificata dalla maggiore significatività economica dei dati di cassa riferiti all'anno solare.

2 — Innovazioni in materia di residui passivi.

Facendo riferimento al disegno di legge n. 1366 presentato alla Camera il 13 aprile 1977 — nel frattempo perfezionatosi in legge n. 407 del 20 luglio 1977 — si constata che anche nel nuovo regime sopravvive l'istituto dei residui di stanziamento, del quale si è avuto modo di sottolineare sia il contrasto con gli stessi principi del bilancio di competenza sia i dubbi sulla sua conformità al primo comma dell'art. 81 della Costituzione.

Al riguardo, si rileva che il diverso istituto del « riporto », subordinando l'utilizzo delle somme non impegnate a nuova approvazione parlamentare, apparirebbe in linea con i principi della compe-

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tenza. Né, in proposito, è dato da constatare significativi riflessi — nel disegno di legge in argomento — delle considerazioni svolte lo scorso anno dal Ministero del tesoro, in sede di « Note informative », ove si parlava della possibilità di fornire al fenomeno una configurazione del tutto diversa, più in linea col principio della competenza e a vantaggio della chiarezza dei documenti contabili.

Peraltro, l'iscrizione in bilancio di un fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti del conto capitale — prevista dalla nuova disciplina — realizza assai parzialmente l'ulteriore elemento di chiarezza, di cui si legge nella relazione parlamentare, poiché continuerebbe a sfuggire alle previsioni di pagamento la parte dei residui non ancora perenti, che risulta essere la maggiore.

Inoltre, l'ammontare del fondo resta sottratto a successive determinazioni parlamentari, essendo prevista la possibilità di una sua integrazione ai sensi dell'art. 41, primo comma, della legge di contabilità.

* * *

L'istituto dei residui da stanziamento — previsto dal 2° comma dell'art. 36 della legge di contabilità nella stesura precedente alle ultime modificazioni normative di cui alla legge n. 407 del 20 luglio 1977 — viene in effetti ad essere confermato dalle nuove disposizioni legislative che appaiono essenzialmente rivolte al contenimento del fenomeno dei residui passivi.

La finalità in discorso è perseguita da un lato mediante l'eliminazione dei residui di stanziamento i cui termini di conservazione — in virtù di norme di contenuto particolare — eccedano quelli stabiliti dalla legge di contabilità; dall'altro attraverso l'estensione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui propri del conto capitale.

Sotto tale profilo, appare evidente l'ulteriore elemento di chiarezza introdotto dalla nuova disciplina, attraverso una « *reductio ad unum* » dei termini di conservazione di somme non formalmente impegnate. Con l'esercizio finanziario 1977, infatti, il conto dei residui dovrebbe assumere una configurazione più in linea con i principi generali della legge di contabilità, per effetto della cessazione della efficacia — stabilita dall'art. 8 della citata legge — di specifici provvedimenti legislativi che avevano determinato, mediante un processo di continua stratificazione, il sorgere e il permanere di ingenti masse di residui travalicanti i limiti temporali di conservazione posti dalla legge di contabilità.

D'altro canto, l'avvenuta estensione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui propri del conto capitale, con la contestuale iscrizione in bilancio di un fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti, concretizza un primo importante — pur se limitato — passo verso una più completa conoscenza dei reali flussi finanziari che di volta in volta il Parlamento è chiamato a valutare e a determinare in occasione dell'annuale esame del bilancio di previsione.

Al riguardo, occorre sottolineare che la possibilità di integrazione — ex art. 41, primo comma, della legge di contabilità — del richiamato fondo speciale resta pur sempre circoscritta ai casi di insufficiente disponibilità del fondo stesso, in relazione alle concrete esigenze di pagamento dei residui dichiarati perenti.

Di questi ultimi, verrà ovviamente data ampia contezza alle Assemblee legislative sia in occasione della presentazione del rendiconto dell'esercizio finanziario concluso, sia in sede di presentazione del bilancio di previsione dell'esercizio interessato.

Non occorre dimenticare, comunque, che trattasi pur sempre di somme che lo Stato ha l'obbligo di pagare in virtù di una regolare assunzione di impegno, somme la cui copertura finanziaria era già assicurata con i normali fondi di bilancio dell'esercizio cui si riferiscono.

Da notare, infine, un ulteriore elemento di chiarezza derivante dalle modifiche apportate alla procedura di reinscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e dalla ana-

loga nuova procedura per quelli del conto capitale: le riassegnazioni non saranno più effettuate su indistinti capitoli promiscui compresi, sotto il profilo economico, tra le somme « non attribuibili », bensì avverranno con imputazione agli stessi capitoli di provenienza.

Per tutto quanto precede, le innovazioni introdotte in materia di residui passivi con la legge n. 407 del 20 luglio 1977 risultano di non lieve momento e contribuiranno — si spera — in misura non trascurabile all'auspicata maggiore « conoscenza » di tutti gli elementi del bilancio, lungo la strada di continuo miglioramento sostanziale ed espositivo della contabilità statale già da tempo intrapresa, nei limiti delle proprie competenze e con la necessaria gradualità, dall'Amministrazione.

In tale prospettiva vanno inquadrare le considerazioni svolte al riguardo lo scorso anno: l'Amministrazione continua a dedicare la più attenta considerazione alla ricerca di ulteriori innovazioni normative che, nel contesto di una generale riforma del sistema contabile vigente, consentano una più soddisfacente soluzione del problema in linea con i principi del bilancio di competenza.

3 — Operazioni di indebitamento e spese con esse finanziate.

Inadeguata appare la rappresentazione, in sede previsionale, delle spese da finanziare con contrazione di mutui nel corso della gestione, per cui il saldo netto da finanziare risulta inferiore a quello effettivo, come anche il saldo di parte corrente nel caso si tratti di spese in essa allocate.

Inoltre, a partire dal 1976, apposito articolo della legge di bilancio formalizza la prassi del ricorso al mercato anche per quote non reperite in precedenti esercizi, dilatando il fenomeno dello « slittamento ».

Le incertezze sulle condizioni del mercato e la possibilità di concreto utilizzo delle somme reperite, addotte dall'Amministrazione a giustificazione della mancata iscrizione nel bilancio di previsione di tali partite, sono una riprova della non rispondenza degli attuali strumenti di bilancio alla politica dell'indebitamento, in contrasto con l'esigenza di indirizzo e controllo delle gestioni; né possono ritenersi sufficienti le indicazioni fornite nei documenti illustrativi del bilancio perché non rispondenti ai requisiti di chiarezza e pubblicità generale.

* * *

La rappresentazione, in sede previsionale, della spesa da finanziare con contrazione di mutui nel corso della gestione, avviene, come è noto, mediante iscrizione dei cosiddetti capitoli « per memoria », il cui scopo è proprio quello 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.

Inoltre, l'iscrizione in parola tende a garantire la puntuale copertura finanziaria della spesa indicata nella legge sostanziale, nella quale si rinviene in ogni caso una norma che autorizza il Ministro per il Tesoro ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Risulterebbe pertanto in contrasto con la volontà del legislatore una diretta iscrizione in bilanci delle spese in parola.

Peraltro, le incertezze sulle condizioni del mercato e la possibilità di concreto utilizzo delle somme reperite rendono problematico l'accoglimento della proposta — già avanzata dalla stessa Corte — di considerare tali oneri in appositi fondi speciali da trasferire, dopo la concreta acquisizione dei mezzi di copertura, ai competenti capitoli di bilancio.

Infatti, la finalità che la proposta intenderebbe perseguire — quella di una esatta determinazione del saldo netto da finanziare e del saldo di parte corrente — verrebbe ad essere in concreto vanificata dalle variazioni che possono registrarsi sia a seguito dei cennati fattori diminutivi, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi che agiscono in senso incrementativo sulla spesa.

Al riguardo, sembra da sottolineare positivamente il recepimento in apposito articolo della legge di bilancio — a partire dal 1976 — dell'autorizzazione di ricorso al mercato per quote non reperite in precedenti esercizi a fronte di spese derivanti da norme sostanziali.

L'innovazione legislativa ha, tra l'altro, voluto ovviare alle osservazioni più volte espresse dalla stessa Corte dei conti, in sede di relazione al rendiconto delle Amministrazioni statali (cfr., in particolare, quella relativa all'esercizio 1974), sulla mancanza di norme giuridiche che autorizzassero lo « slittamento » da un esercizio all'altro delle predette operazioni.

In tal modo, il fenomeno di che trattasi assume una configurazione giuridicamente ineccepibile, fornendo alle Assemblee legislative lo strumento più idoneo per valutarne opportunamente i vari aspetti, anche con riferimento ai limiti indicati per la espansione del credito del settore pubblico.

Quanto al problema della rispondenza degli attuali strumenti di bilancio alla esplicazione di una corretta e chiara politica dell'indebitamento, si torna a ribadire che è ben presente all'Amministrazione l'esigenza della ricerca di strumenti innovativi che, anche attraverso una diversa impostazione contabile degli oneri in discorso, conferiscano alla manovra un grado di elasticità tale, da un lato, da agevolare il reperimento dei fondi e, dall'altro, da correlare il loro utilizzo alle concrete possibilità di impiego dell'Amministrazione, nel pieno rispetto della norma giuridica.

In proposito, il punto centrale appare l'eliminazione, in sede di norma sostanziale, del rigido collegamento tra singola spesa e relativo indebitamento, avuto riguardo anche al principio dell'universalità del bilancio e nel sostanziale rispetto dei principi di cui all'art. 81 della Costituzione; e ciò al fine di « far ricadere l'intera manovra nell'ambito delle decisioni globali annualmente assunte in sede di bilancio », in linea con quanto auspicato dalla stessa Corte dei conti (cfr. Relazione al rendiconto 1975).

In tale contesto, non sembrano potersi condividere le perplessità sulla chiarezza e pubblicità dei documenti illustrativi dei bilanci presentati alle Camere, nella parte relativa alle operazioni di indebitamento.

La « Nota preliminare » al bilancio di previsione, infatti, analizza tali operazioni compiutamente, procedendo alla loro elencazione, e si trasfonde interamente nel relativo atto parlamentare, al quale non può non riconoscersi il requisito di pubblicità generale.

4 — Iscrizione dell'entrata relativa all'imposta sul valore aggiunto.

Appare in contrasto col principio dell'integrità del bilancio l'iscrizione in entrata del previsto gettito dell'imposta sul valore aggiunto al netto dei rimborsi, come conseguenza dell'autorizzazione al pagamento di questi ultimi con i fondi della riscossione introdotta con decreto presidenziale 2 luglio 1975, n. 288, anche tenendo conto, da un lato, dell'esistenza di altri casi di pagamento con lo stesso sistema, per i quali si provvede, invece, alla regolare contabilizzazione fra le spese di bilancio, e, dall'altro, della non trascurabile portata finanziaria dei rimborsi stessi.

* * *

L'iscrizione nel bilancio di previsione dell'entrata del gettito dell'imposta sul valore aggiunto *al netto dei rimborsi* è determinata dalla considerazione che l'IVA presenta caratteristiche del tutto particolari. Infatti, uno degli aspetti peculiari del tributo è costituito dal fatto che il rimborso al contribuente di somme pagate a titolo di imposta non costituisce un evento accidentale, come si verifica in generale per ogni altro tributo, ma rappresenta un fenomeno del tutto normale, dipendente dal principio stesso su cui si basa l'imposizione. Infatti, l'imposta — che si applica sul valore aggiunto nelle varie fasi

produttive — viene ad essere costituita dalla differenza tra quanto il contribuente deve pagare sul valore dei beni ceduti e dei servizi effettuati e quanto ha pagato per l'acquisizione dei beni e servizi inerenti all'attività economica svolta.

Ne deriva che, qualora tale differenza risulti di segno negativo (il che si verifica assai frequentemente, come nel caso dei fornitori di beni e servizi ad esportatori abituali), il contribuente viene a trovarsi in una situazione creditoria.

La cennata struttura del tributo fa apparire quindi più realistico in termini finanziari e più corretto sul piano giuridico, perché più rispondente alle caratteristiche del tributo, considerare in bilancio come costituente entrata *ciò che effettivamente perviene in via definitiva alle casse dello Stato*.

5 — Coordinamento del bilancio statale con la finanza di altri enti pubblici.

Si sottolinea l'esigenza di un coordinamento del bilancio dello Stato con la finanza degli altri enti pubblici, in primo luogo delle Regioni, e si auspica l'introduzione di un quadro generale consolidato, anche ai fini della conoscenza della destinazione ultima dei fondi trasferiti dallo Stato ad altri organismi.

In tale prospettiva, si pone il problema di una disciplina dei depositi e dei movimenti di tesoreria dei diversi enti, la cui mancanza produce distorsioni e riflessi negativi sul fabbisogno del tesoro.

* * *

L'esigenza di un coordinamento del bilancio dello Stato con quello degli altri operatori pubblici destinatari delle erogazioni statali — soprattutto gli organismi della sicurezza sociale e gli enti della finanza regionale e locale — è un obiettivo che l'Amministrazione persegue da lungo tempo ed al quale rivolge il massimo impegno.

Strumento essenziale di tale coordinamento appare l'introduzione di un quadro generale consolidato comprensivo dei flussi finanziari dell'intero settore pubblico, quadro che possa costituire il punto di riferimento per qualsiasi valutazione e decisione che interessino le pubbliche finanze. In tal modo, l'ottenimento di adeguate informazioni, dal momento della previsione a quello delle realizzazioni, consentirà l'impostazione di un serio e coerente programma di politica economica nonché la continua e immediata verifica delle realizzazioni, con riferimento agli obiettivi stabiliti e al concreto evolversi della situazione economica.

Lungo tale imprescindibile direttrice, un passo fondamentale è stato compiuto con l'approvazione parlamentare della legge n. 407 del 20 luglio 1977, che, con l'art. 2, sostituisce l'art. 9 della legge n. 249 del 10 maggio 1976 introducendo: « una stima delle previsioni di cassa per l'intero settore pubblico (inteso come l'insieme della pubblica Amministrazione, delle aziende autonome, degli enti ospedalieri, delle aziende municipalizzate, degli enti portuali e dell'Ente nazionale per l'energia elettrica), con riferimento agli indirizzi di politica economica generale e nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e del credito totale interno per l'anno in corso », stima da presentarsi da parte del Ministro per il tesoro in occasione della corrispondente valutazione di cassa del bilancio e della tesoreria statale e da aggiornare trimestralmente.

Non si tratta ancora, come si vede, di un bilancio integrato della pubblica amministrazione sia per il suo carattere di semplice « stima », sia per il riferimento esclusivo ai flussi di cassa, ma non può disconoscersi il profondo contenuto innovatore della normativa.

In tale prospettiva, il cui primo concreto risultato si avrà con la presentazione del documento in parola entro il 31 gennaio 1978, risulta necessario giungere al più stretto collegamento tra i vari centri del settore pubblico, insieme alla definizione del ruolo preminente dello Stato nel delineare gli indirizzi di politica economica e nel rendere possibile il conseguimento degli obiettivi attraverso un insieme di interventi che, pur tenendo conto delle diversità di situazioni e di esigenze degli altri operatori pubblici, risultino complessivamente compatibili.

Quanto al non secondario aspetto di tale problematica relativo all'auspicata disciplina dei depositi e dei movimenti di tesoreria, si precisa che è in corso di avanzata elaborazione uno schema di disegno di legge che prevede l'accentramento presso la Tesoreria centrale o le tesorerie provinciali dello Stato di tutti i fondi degli enti pubblici, nonché una organica regolamentazione dei movimenti di cassa e dei depositi presso il sistema bancario degli enti stessi.

CAPITOLO SECONDO

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

PAGINA BIANCA

1 — Copertura di spese pluriennali.

Nel richiamare le perplessità più volte manifestate sul sostanziale rispetto del dettato dell'art. 81, 4° comma della Costituzione, nel caso di copertura di spese pluriennali a carico dei fondi globali e limitatamente alla quota dell'esercizio in corso, si osserva che la non necessità di una indicazione di copertura per gli esercizi futuri altrettanto puntuale e rigorosa che per quello iniziale — ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966 — non sembra consentire che tale indicazione possa addirittura mancare.

A parte la considerazione che la validità di tale copertura resta comunque circoscritta entro lo equilibrio proprio del bilancio considerato, è da notare che la richiamata sentenza ha implicitamente accolto la distinzione tra equilibrio del singolo bilancio, già tutelato dall'articolo 43, terzo comma, della legge di contabilità, ed equilibrio della gestione nella sua continuità, tutelato dal sopravvenuto precetto costituzionale.

Per gli esercizi futuri, mancando il riferimento ad una previsione contabilmente quantificata di avanzo o di disavanzo, è il distinto piano di equilibrio della gestione nel tempo ad assumere rilevanza, per cui le indicazioni di copertura debbono necessariamente collegarsi a ragionevoli prospettive di evoluzione dell'intero quadro finanziario, avuto riguardo anche alla normativa sostanziale ed alla natura dei mezzi di finanziamento.

Sotto tale profilo, anche l'ipotesi di oneri ad andamento crescente potrebbe risultare compatibile nel quadro di una valutazione dell'equilibrio generale della gestione.

* * *

Non sembra abbiano fondamento le perplessità manifestate sul sostanziale rispetto dell'art. 81, 4° comma, della Costituzione nel caso di copertura di spese pluriennali mediante utilizzo dei fondi globali, almeno per la quota a carico dell'esercizio in corso, per il quale risulta approvato il bilancio di previsione.

Le critiche rivolte muovono dal presupposto di un bilancio che si presenti in disavanzo, nel quale la considerazione dei fondi globali si tradurrebbe in una elusione del precetto costituzionale trattandosi di accantonamenti privi di contenuto sostanziale.

Al riguardo, è agevole osservare che, per il principio dell'unità del bilancio, le entrate e le spese costituiscono delle entità unitarie che si contrappongono nel loro insieme e non nei singoli elementi compositivi, in modo che appare del tutto arbitrario collegare i fondi globali col *deficit*.

Infatti, gli accantonamenti in parola non possono considerarsi oneri aggiuntivi: essi concorrono contestualmente a tutti gli altri stanziamenti a determinare la spesa totale e, quindi, l'entità del disavanzo che si ritiene di poter assumere, tenuto anche conto della situazione dei mercati monetario e finanziario.

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

Occorre considerare, a questo punto, che 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: una volta assicurata la copertura nel bilancio del primo esercizio, la spesa, se continuativa o distribuita in quote costanti o decrescenti, deve intendersi coperta per tutto il periodo della sua durata, nel presupposto che le risorse disponibili, globalmente considerate nel bilancio del primo esercizio, sono destinate ad aumentare o, quanto meno, a rimanere costanti.

In tal caso, è da ritenere che l'indicazione della copertura per gli esercizi futuri sia implicita nella stessa norma di carattere sostanziale che la indica per il primo esercizio.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò premesso, non va sottaciuto il fatto che la emanazione di provvedimenti legislativi recanti oneri pluriennali ad andamento crescente, con copertura a carico dei fondi globali limitatamente alla quota gravante all'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 adeguati mezzi finanziari per fronteggiare il maggior onere ricadente sugli esercizi futuri.

Sotto tale profilo, va senza dubbio contrastata con decisione la tendenza a recepire una siffatta configurazione di leggi di spesa, soprattutto perché contribuisce ad irrigidire progressivamente i bilanci futuri, con le note conseguenze negative in tema di politica di bilancio.

Occorre, peraltro, considerare che il ricorso a queste forme di copertura di spese pluriennali diviene obbligato nell'ambito di una situazione in cui manchino, al Governo e al Parlamento, i dati e gli strumenti per poter effettuare precise valutazioni e scelte programmatiche impegnative in ordine allo sviluppo delle risorse e degli impieghi per periodi che vanno oltre l'anno, quando l'unico strumento di programmazione delle spese e delle entrate resti il bilancio annuale.

La situazione attuale verrebbe ad essere modificata ove fosse disponibile, accanto al bilancio annuale, un bilancio o piano pluriennale giuridicamente rilevante, nel quale si rinvenissero adeguati punti di riferimento per una attendibile valutazione sullo sviluppo nel tempo dei vari aggregati di entrata e di spesa.

In tal caso, l'equilibrio della gestione nella sua continuità, indicato dal precetto costituzionale, potrebbe essere meglio perseguito anche attraverso opportune soluzioni del problema della copertura delle spese pluriennali nel quadro di consapevoli scelte di politica economica e finanziaria assunte in una visione globale di più ampio respiro.

Il piano economico pluriennale, eventualmente integrato da un bilancio ultrannuale, si rivela dunque come unico parametro valido per la verifica dell'attendibilità di una qualsivoglia copertura di spese pluriennali per le quote a carico di esercizi futuri, copertura che faccia riferimento ad una previsione di spesa, quantitativamente e qualitativamente determinata nel contesto della scelta globale propria della deliberazione di piano.

Verrebbe in tal modo ad essere pienamente rispettata la « ratio » del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, anche nell'ipotesi di oneri ad andamento crescente.

2 — Legge n. 64 del 1955.

Si sottolinea il giudizio negativo della 5^a commissione permanente del Senato sulle deroghe alla legge 27 febbraio 1955, n. 64, in linea con quello esposto dalla Corte.

Invero, la tesi favorevole alle deroghe di cui sopra, sostenuta dal Tesoro, appare ispirata ad una concezione alquanto formalistica delle « disponibilità », che non soddisfa l'esigenza di valutazione dell'equilibrio finanziario al momento dell'approvazione della spesa.

* * *

Le deroghe retroattive al termine di impiego di disponibilità di esercizi precedenti, previsto dalla legge n. 64 del 27 febbraio 1955, non sembrano, in effetti, sollevare dubbi circa il sostanziale rispetto dell'obbligo di copertura sancito nel quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, in quanto il legislatore, con provvedimento 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.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il concetto di « disponibilità » assunto in proposito dal legislatore, lungi dall'apparire « alquanto formalistico », si pone invece con caratteristiche sostanziali di mezzo di copertura costituzionalmente valido, caratteristiche che non possono ritenersi non più esistenti per il semplice fatto del decorso del periodo amministrativo nel quale la disponibilità era stata acquisita e vincolata per lo specifico fine.

Trattasi, in effetti di caratteristiche sostanziali che la disponibilità conserva, poiché connaturate nella sua stessa essenza, a prescindere dallo sviluppo del fenomeno amministrativo: per di più, non esistendo un limite costituzionale all'utilizzabilità nel tempo di tali disponibilità, reperite e destinate ad un determinato fine di spesa, la limitazione posta dalla legge n. 64 del 1955 — che ne consente l'utilizzo solo nell'esercizio successivo a quello di reperimento — è da considerare come atto di autolimitazione volontariamente espresso dalle Assemblee legislative, e, pertanto, passibile di deroghe da parte delle stesse Assemblee mediante successivi provvedimenti legislativi di contenuto particolare e di natura sostanziale.

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 dell'esercizio in cui si perfezionano i relativi provvedimenti, nell'identica misura in cui ebbero ad incidere in senso migliorativo sul risultato dell'esercizio in cui venne a crearsi la relativa disponibilità.

Pertanto, l'equilibrio della gestione nella sua continuità — la cui tutela è riconosciuta dalla stessa Corte quale finalità essenziale del precetto di cui al quarto comma dell'art. 81 della Costituzione — non viene in alcun modo ad essere posto in discussione dalle deroghe in discorso.

3 — Utilizzo dei « fondi globali ».

A proposito degli ancora numerosi casi di copertura, mediante utilizzo dei fondi globali, di spese non contemplate negli elenchi annessi allo stato di previsione del Ministero del tesoro, si ribadiscono le perplessità sulla discrezionalità lasciata allo stesso dicastero per quanto concerne la scelta delle quote accantonate da utilizzare, discrezionalità che contrasta col carattere programmatico di tali elenchi.

Al riguardo, non sembra si possa parlare di « deliberato proposito delle Assemblee di non dar corso a taluni provvedimenti per i quali erano stati predisposti i relativi mezzi di copertura » — addotto dall'Amministrazione a dimostrazione della correttezza del suo operato — prima della conclusione del periodo di utilizzabilità dei fondi.

* * *

Le perplessità manifestate nei riguardi dei casi di copertura, mediante utilizzo dei fondi globali, di spese non contemplate negli elenchi annessi allo stato di previsione del Ministero del tesoro, non appaiono fondate, atteso che il carattere meramente programmatico e non vincolante di tali elenchi — riconosciuto dalla stessa Corte — ben consente al legislatore, nel corso dell'esercizio, di modificare le sue scelte decidendo di attuare una distribuzione dei fondi diversa da quella recepita in sede di bilancio di previsione.

In proposito, non si può non sottolineare che tali elenchi vengono definiti sulla base degli elementi disponibili all'atto della presentazione del bilancio alle Camere, cioè ben cinque (dal 1978, tre) mesi prima dell'inizio della gestione. Appare, quindi, oltre che legittima, opportuna la possibilità da parte del Parlamento, nella sua sovranità, di una diversa

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

valutazione delle esigenze, che comporti una diversa utilizzazione degli accantonamenti predisposti, anche su conforme parere dell'Esecutivo.

D'altro canto, non sembrano potersi condividere le preoccupazioni circa la presunta « discrezionalità » lasciata all'Esecutivo sulla scelta delle quote accantonate da utilizzare per la copertura di provvedimenti legislativi non previsti, in quanto le disponibilità che vengono via via a crearsi sui fondi globali derivano esclusivamente dalla mancata conclusione dell'*iter* di approvazione parlamentare di alcuni provvedimenti programmati all'atto della presentazione del bilancio.

Occorre considerare, inoltre, che una indicazione da parte del legislatore della quota accantonata da « sacrificare » per la copertura di un provvedimento legislativo non previsto negli elenchi, difficilmente si giustificherebbe sul piano giuridico.

A parte, infatti, il ricordato carattere indicativo e non vincolante degli elenchi — carattere che di per sè deve ritenersi sufficiente ad escludere ogni possibilità di riferimento nel corpo di una norma di carattere sostanziale quale viene a concretarsi nel nuovo provvedimento legislativo — appare fuor di dubbio che nulla vieta al Parlamento di deliberare in seguito il provvedimento « sostituito », beninteso trovandogli un nuovo mezzo di copertura, anche a carico dello stesso fondo globale.

In definitiva, il problema dell'utilizzo dei fondi globali sembra potersi ricondurre in quello più vasto di una loro auspicabile regolamentazione giuridica: in tal senso, si fa presente che apposito disegno di legge di modifica del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, è in fase di avanzata elaborazione presso la Ragioneria generale dello Stato.

CAPITOLO TERZO

LA GESTIONE

PAGINA BIANCA

1 — Tempi di definizione del rendiconto.

Si richiama l'attenzione sull'esigenza di una più sollecita definizione del conto consuntivo, anche rispetto ai tempi previsti dalla legge, mediante una efficiente organizzazione dei servizi e l'ausilio delle moderne strumentazioni.

* * *

Il rendiconto finanziario per l'esercizio 1976 è stato presentato alla Corte dei conti in data 8 luglio 1977, nonostante le imprevedibili difficoltà tecniche di elaborazione dei dati intervenute a seguito dello sciopero attuato in varie forme dai dipendenti della società ITALSIEL — attualmente appaltatrice dei lavori di conduzione tecnica del Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato — durante tutto il periodo di maggiore utilizzo delle apparecchiature elettroniche.

I conseguenti ritardi nelle procedure automatizzate di rendicontazione si sono dovuti fronteggiare mediante ricorso a procedure di emergenza, il che ha consentito una definizione dei dati di consuntivo in un lasso di tempo che è andato solo di poco al di là dei termini fissati nella legge di contabilità generale dello Stato (30 giugno).

2 — Operazioni di indebitamento a favore dell'AIMA.

Si sottolinea il mancato rispetto del principio dell'integrità del bilancio (art. 34 del regolamento di contabilità) nel caso dell'avvenuto introito di fondi erogati dalle Comunità europee al netto di somme dovute dall'Italia alle stesse Comunità.

Inoltre, si constata che non viene acquisito tra le entrate di bilancio il netto ricavo dei certificati di credito decennali relativi al consolidamento di quelli annuali emessi in contropartita delle anticipazioni effettuate dalla Banca d'Italia a favore dell'A.I.M.A.

* * *

Per quanto concerne il caso dell'avvenuto introito di fondi erogati dalle Comunità Europee al netto di somme dovute dall'Italia alle stesse Comunità — che si riferisce alla esecuzione da parte dell'AIMA del programma 1968/69 di aiuti alimentari — la relativa regolazione dei rapporti finanziari tra Comunità e Stato membro è avvenuta per « saldo », sulla base delle disposizioni di cui all'art. 7 del regolamento CEE n. 2052/69 del Consiglio del 17 ottobre 1969 (relativo al finanziamento comunitario delle spese derivanti dall'esecuzione della Convenzione relativa agli aiuti alimentari), modificato dal regolamento CEE n. 1703/72 del Consiglio del 3 agosto 1972.

Per quanto concerne, invece, la mancata acquisizione all'entrata statale del netto ricavo dei certificati di credito decennali relativi al consolidamento di quelli emessi in contropartita delle anticipazioni annuali, si fa presente che l'attuale procedura è ispirata all'esigenza di non dilatare, con una duplicazione contabile, le entrate globali di bilancio.

Invero, ove il netto ricavo dei suddetti certificati fosse acquisito all'entrata statale, si verrebbe ad iscrivere, per la seconda volta, quella stessa somma già iscritta in bilancio all'atto dell'anticipazione annuale concessa dalla Banca d'Italia.

In sostanza, all'anticipazione annuale — regolarizzata con l'emissione dei predetti certificati di credito — non può che corrispondere un solo « netto ricavo ».

3 — Gestione delle entrate.

Non appaiono rispettati i principi del bilancio di competenza nel caso della mancata formulazione di previsioni per il diritto sulle cessioni di valuta e sui pagamenti verso l'estero (capitolo 1234) il cui gettito è stato di 413 miliardi.

Si sottolinea, inoltre, l'alterazione del significato del saldo di parte corrente derivante dal giro contabile adottato per il rientro dei fondi acquisiti mediante prestiti per gli interventi di rilancio dell'economia, rientro che correttamente avrebbe dovuto interessare le entrate del titolo III e non quelle del titolo II, tenuto conto della natura dei mezzi finanziari stessi.

Quanto alla prassi delle agevolazioni del « pagamento differito », si rileva che esse vengono concesse anche a soggetti privati da parte dell'Amministrazione finanziaria, prescindendo dalle condizioni, dai termini e dalle garanzie di cui agli artt. 79 e seguenti del testo unico sui servizi doganali (D.P.R. n. 43 del 1973).

* * *

Relativamente alla mancata formulazione della previsione di bilancio per il diritto sulle cessioni di valuta e sui pagamenti verso l'estero (cap. n. 1234), occorre considerare che le modalità di versamento all'Erario del cennato diritto (istituito con il decreto-legge 1° ottobre 1976, n. 675 e successivamente modificato con il decreto-legge 23 ottobre 1976, n. 711) sono state fissate con decreto ministeriale in data 25 ottobre 1976, per cui, tenuto conto del largo margine di imprevedibilità derivante dalla natura propria del nuovo cespite e del breve periodo temporale di competenza dell'anno (2 mesi circa), non è apparso possibile effettuare una quantificazione attendibile in bilancio della relativa entrata.

Si soggiunge che, qualora debba provvedersi, nel corso della gestione, alla istituzione di un capitolo di entrata con decreto ministeriale (come nel caso in esame), non sembra necessario, in linea generale, indicare una previsione di bilancio, tranne nel caso in cui occorra operare una contestuale variazione in entrata ed in spesa.

Per quanto riguarda i rientri in bilancio dei fondi acquisiti mediante prestiti, da destinare ad interventi per il rilancio dell'economia, si considera che le entrate previste nel titolo III riguardano la vendita e l'ammortamento di beni patrimoniali, nonché il rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro, per cui non è apparso congruo inserire nel predetto titolo il riafflusso in bilancio delle somme nel frattempo accantonate sui competenti conti di tesoreria. D'altra parte, si osserva che, in linea generale, le entrate relative a somme da prelevare da conti correnti di tesoreria figurano in capitoli appartenenti al titolo II, tenuto anche conto che i citati riafflussi in bilancio possono essere considerati recuperi di somme anticipate dallo Stato da attribuire alla Categoria XI « recuperi, rimborsi e contributi ».

Relativamente alle modalità di concessione da parte dell'Amministrazione finanziaria delle agevolazioni del « pagamento differito » in favore di soggetti privati, non risulta siano state disattese le condizioni, i termini e le garanzie di cui agli artt. 79 e seguenti del T.U. delle disposizioni legislative in materia doganale (D.P.R. n. 43 del 23 gennaio 1973 e successive modificazioni).

D'altra parte, tenuto conto che non risultano formulati precisi riferimenti ad eventuali inosservanze poste in essere dalla Amministrazione, si fa presente che non sembra possibile corrispondere dettagliatamente all'osservazione in parola.

4 — Gestione del patrimonio.

Il ritardo della trasmissione alla Corte del conto del patrimonio, dovuto alle variazioni postume di bilancio, nonché l'estrema sinteticità dei dati esposti nel riepilogo dell'inventario generale dei beni immobili patrimoniali, non consentono un adeguato esame del conto stesso.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sussiste, inoltre, un sostanziale divario tra valore effettivo e valutazioni riferite ai beni mobili e immobili e ai cosiddetti « titoli di credito », causa il mancato aggiornamento dei valori.

Ne consegue la pratica impossibilità di una valutazione della redditività dei beni immobili, anche a causa dell'esistenza di un capitolo unico, in entrata del bilancio, concernente i redditi dei terreni e dei fabbricati (cap. 2601).

Si confermano, infine, le perplessità in merito alle discordanze rilevate nella consistenza dei fondi di dotazione degli enti di gestione del sistema delle partecipazioni statali, tra bilanci degli enti stessi e conto del patrimonio dello Stato.

* * *

Il ritardo nella presentazione del conto patrimoniale per l'anno 1976 (consegnato alla Corte dei conti il 22 luglio u.s.), è dovuto al protrarsi dei tempi per la concordanza dei dati con la Corte dei conti ed alla necessità di elaborare i dati finanziari da parte della Tesoreria e della Banca d'Italia dopo la suddetta operazione.

Circa l'impossibilità da parte della Corte dei conti di analizzare compiutamente e per tempo i dati attinenti la consistenza dei beni immobili patrimoniali dello Stato, attesa la sinteticità del riepilogo dell'inventario che viene trasmesso dal Ministero delle finanze alla Ragioneria generale dello Stato e quindi alla Corte dei conti, sarà interessata la competente Direzione generale del demanio a voler tener conto delle esigenze esposte dalla Corte stessa, in ordine al citato documento.

Quanto al mancato aggiornamento del valore degli immobili patrimoniali, si fa presente che, come già del resto segnalato alla Corte dei conti, il Ministero delle finanze non ravvisa l'opportunità di provvedere a tale operazione in questo particolare periodo congiunturale.

In ordine poi alla circostanza che nello stato di previsione dell'entrata figura un capitolo promiscuo avente per oggetto i redditi dei terreni e dei fabbricati (cap. n. 2601), non si mancherà di esaminare, insieme alla competente Direzione generale del demanio, la possibilità di operare una migliore analisi dei cespiti in questione.

Quanto alla lamentata difformità dei criteri seguiti nella rappresentazione contabile caratterizzata, relativamente ai crediti ed ai debiti, da una eccessiva analiticità di esposizione, mentre gli immobili ed i mobili strumentali si compendiano in poche partite cumulative, sono allo studio misure atte ad eliminare tale inconveniente, che è dovuto, peraltro, ad una remota impostazione.

Infine, in merito alle discordanze, rilevate nella relazione per l'anno 1975 dalla Corte dei conti, tra i dati relativi alla consistenza dei fondi di dotazione degli enti di gestione facenti capo al Ministero delle partecipazioni statali e le corrispondenti voci iscritte nelle situazioni dei bilanci dei singoli enti, si precisa che alla chiusura del consuntivo per l'anno 1976 dette divergenze sono state sanate per Ente Cinema, EAGAT ed EFIM.

Per gli altri Enti, cioè IRI, EGAM ed ENI, per lo stesso esercizio 1976 non è stato possibile conseguire i medesimi risultati, in quanto gli Enti in questione non hanno fornito gli elementi necessari atti ad appianare le divergenze esistenti.

Si ritiene che le segnalate discordanze potranno essere, almeno parzialmente, appianate durante l'esercizio in corso, benché per l'IRI e l'EGAM appaiano particolarmente complesse le questioni da risolvere.

Al riguardo, si osserva che è in corso di approfondimento, tra i rappresentanti degli enti di gestione e gli esperti della « Andersen », società internazionale di revisione dei bilanci, il problema della uniformità dei contenuti e della struttura dei bilanci di detti enti.

5 — Gestione delle aziende e amministrazioni autonome.

A fronte del peggioramento evidenziato dalla gestione dell'Azienda ferroviaria e di quella dei monopoli — che si chiude, per il secondo anno consecutivo, con un saldo deficitario — risultano sensibili miglioramenti nelle gestioni delle aziende postale e telefonica.

Si formulano nuovamente riserve sul sistema seguito per la copertura del disavanzo dei monopoli mediante inserimento di apposita norma autorizzativa a contrarre anticipazioni con la Cassa depositi e prestiti nel disegno di legge di rendiconto, e si sottolinea che tale sistema assume carattere anomalo rispetto a quello, reintrodotta a partire dal 1972, di provvedere ai disavanzi aziendali con anticipazioni a diretto carico dello Stato.

* * *

Si confermano le considerazioni svolte lo scorso anno in merito al carattere strutturale del saldo deficitario evidenziato dalla gestione di alcune aziende e amministrazioni autonome, originato soprattutto dall'insufficienza delle entrate correnti a coprire le spese di funzionamento.

La situazione, che si trascina ormai da molti anni per le aziende ferroviaria e postale, ha interessato per il secondo anno consecutivo anche l'Amministrazione dei Monopoli di Stato, nella quale la nuova imprevista flessione, rispetto alle previsioni iniziali — pur rettificata in meno in applicazione della legge 10 dicembre 1975, n. 724 — dei proventi della fabbricazione e distribuzione dei tabacchi prodotti dal monopolio (flessione quantificata in circa 60 miliardi in sede consuntiva) ha causato un disavanzo di gestione di lire 37.939.181.059.

Quanto al sistema seguito per la copertura di tale disavanzo mediante anticipazione della Cassa depositi e prestiti — autorizzata con l'art. 35 del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale delle Amministrazioni statali — si osserva che esso è stato determinato dall'opportunità di porre l'Azienda interessata in condizione di ulteriore vantaggio rispetto a quanto sarebbe stato possibile con copertura mediante anticipazioni dirette, tenuto conto della particolare situazione in cui opera l'azienda stessa.

Nel caso in esame, infatti, l'intero onere di ammortamento delle anticipazioni concesse, per capitale ed interessi, viene ad essere posto esplicitamente a carico del bilancio statale, diluendone però l'aggravio in 35 annualità.

E' da rilevare, comunque, che, agli effetti di una valutazione globale e contestuale dei flussi finanziari che si diramano dalla gestione del bilancio e della tesoreria statale, la soluzione prospettata non dà luogo ad inconvenienti di sorta, essendo le stime e le situazioni di cassa previste dall'art. 9 della legge 10 maggio 1976, n. 249, comprensive dei dati relativi alla gestione della Cassa depositi e prestiti.

CAPITOLO QUARTO

GESTIONI FUORI BILANCIO

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non è ancora pervenuto alla Corte, per il visto di legittimità, il regolamento predisposto dal Governo per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni medesime autorizzate da leggi speciali, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Si soggiunge che sullo schema di detto regolamento si sono già pronunziate le Sezioni riunite della Corte dei conti che, con documento reso il 27 ottobre 1976, hanno anche avanzato taluni suggerimenti, e si auspica la sollecita adozione del regolamento in parola.

Si elencano, poi, le gestioni fuori bilancio conosciute sulla base dell'attività ricognitiva svolta.

* * *

Si fa presente che il regolamento di che trattasi, sul quale si è pronunziato anche il Consiglio di Stato, è stato già approvato dal Consiglio dei Ministri nello scorso mese di giugno e che da tempo è stato predisposto il relativo D.P.R. per la sua emanazione.

E' da ritenersi, pertanto, che l'elaborato in questione sia ora già pervenuto alla Corte dei conti per il necessario visto di legittimità.

In ordine all'elenco delle gestioni fuori bilancio, sembra opportuno precisare che esso — anche perché rappresenta la situazione al 31 dicembre 1976 — non rispecchia l'attuale situazione delle gestioni stesse, in quanto talune gestioni indicate nel citato elenco sono state soppresse perché rientranti nel Titolo I della legge n. 1041 ed altre sono venute a cessare a seguito dell'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, sull'assegno perequativo a favore del personale civile dello Stato o perché hanno esaurito il loro compito (come la Delegazione tecnica a Washington, di cui per il 1976 è stato presentato il rendiconto finale) o perché rientrate in bilancio come « contravvenzioni alla legge sulla pesca »).

Inoltre, la Sezione del controllo della Corte dei conti, con recenti deliberazioni, ha ritenuto annoverabili nell'ambito del Titolo II della richiamata legge n. 1041 le seguenti gestioni:

1) Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel territorio di Trieste e Gorizia (adunanza del 31 marzo u.s.);

2) Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli istituti di credito agrario di miglioramento (adunanza del 13 giugno u.s.).

Di contro la stessa Corte dei conti ha ritenuto, invece, estranea alla disciplina della ripetuta legge n. 1041 la gestione « Istituto nazionale per i cambi con l'estero » (adunanza del 22 giugno u.s.).

Infine, si sottolinea che, nell'ambito del Ministero dell'industria, è stata istituita una nuova gestione fuori bilancio, prevista dal D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902 (Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale), mentre in quello delle Finanze sono state ripristinate le gestioni fuori bilancio « Fondo premi contravvenzionali personale imposte di fabbricazione » e « Multe, ammende e pene pecuniarie per infrazioni alla legge doganale e somme ricavate dalla vendita di cose confiscate », a seguito della decisione del Consiglio di Stato — Sezione III — n. 1216 del 15 gennaio 1975, che ha riconosciuto il diritto da parte del personale militare a partecipare ai proventi contravvenzionali per infrazioni a norme tributarie e valutarie e conseguentemente per tale personale si applicano le procedure preesistenti alla data di entrata in vigore della richiamata legge 15 novembre 1973, n. 734, che si riferisce esclusivamente al personale civile.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La situazione delle gestioni fuori bilancio autorizzate, aggiornata al 1° agosto, distintamente per Ministero o Amministrazione autonoma, si presenta come segue:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- 1) Credito artigiano a favore del territorio di Trieste;
- 2) Fondo per l'incremento edilizio di Trieste;
- 3) Credito alle piccole e medie industrie;
- 4) Avvocatura generale dello Stato — Spese di stampa anticipate dalle Amministrazioni e competenze ai procuratori legali (22 organi gestori).

Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

- 1) Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione;
- 2) Fondo di rotazione per lo sviluppo della zootecnia;
- 3) Fondo di rotazione per la formazione della proprietà coltivatrice;
- 4) Fondo forestale nazionale;
- 5) Fondo di previdenza del personale dei soppressi Uffici di alimentazione;
- 6) Commissariati usi civici — Operazioni demaniali (13 organi gestori);
- 7) Aiuti alimentari e indennità di compensazione;
- 8) Imprese agro-zootecniche in partecipazione;
- 9) Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale.

Ministero dei Beni Culturali e Ambientali.

- 1) Cassa di soccorso tra il personale di custodia degli Istituti d'antichità e belle arti (38 organi gestori);
- 2) Indennità di missione per ragioni d'ufficio a richiesta di privati e di enti non statali (11 organi gestori);
- 3) Indennità per verifiche fuori Ufficio per la esportazione di oggetti di antichità ed arte (11 organi gestori);
- 4) Gestioni speciali previste dalla legge 30 marzo 1965, n. 340;
- 5) Proventi da restauri eseguiti dall'Istituto centrale del restauro per conto di privati ed enti non statali.

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

- 1) Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenz e di produttività.

Ministero del Commercio con l'Estero.

- 1) Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero.

Ministero delle Finanze.

- 1) Lotteria nazionale e fondo unico di riserva;
- 2) Concorsi pronostici ENALOTTO;
- 3) Fondo di previdenza per il personale provinciale del Catasto;
- 4) Fondo a disposizione del Comando generale della Guardia di finanza;
- 5) Fondo I.N.G.I.C.;
- 6) Fondo premi contravvenzionali personale imposte di fabbricazione;
- 7) Multe, ammende e pene pecuniarie per infrazioni alla legge doganale e somme ricavate dalla vendita di cose confiscate.

Ministero di Grazia e Giustizia.

- 1) Fondo detenuti e condannati.

Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

- 1) Unione italiana di assicurazione;
- 2) Depositi provvisori costituiti in applicazione della legge sulla panificazione (94 organi gestori);
- 3) Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche;
- 4) Cassa conguaglio zucchero;
- 5) Cassa conguaglio zucchero della zona franca di Gorizia;
- 6) Diritti fissi applicati sui generi contingentati;
- 7) Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale.

Ministero dell'Interno.

- 1) Amministrazione per le attività assistenziali ed internazionali (A.A.I.);
- 2) Gestioni stralcio della Cassa sovvenzione servizi antincendi;
- 3) Fondo diritti di segreteria;
- 4) Fondo tasse di concorso;
- 5) Distribuzione carte d'identità.

Ministero dei Lavori Pubblici.

- 1) Commissione per la revisione dei prezzi;
- 2) Fondi versati per sovraccanoni da concessionari di grandi derivazioni idroelettriche.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

- 1) Fondo contributi ispezioni ordinarie dovute a società cooperative;
- 2) Fondo erogazione di provvidenze economiche a favore di lavoratori carbosiderurgici licenziati;
- 3) Fondo addestramento professionale dei lavoratori;
- 4) Fondo speciale infortuni;
- 5) Fondo per il finanziamento degli enti di patronato ed assistenza sociale;
- 6) Fondo per il finanziamento degli Uffici di patronato ed assistenza sociale operante nell'ambito della provincia di Trieste;
- 7) Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo.

Ministero della Marina Mercantile.

- 1) Depositi di terzi per le spese di istruttoria delle concessioni demaniali marittime (41 organi gestori);
- 2) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali (6 organi gestori);
- 3) Depositi per controversie gente di mare (10 organi gestori);
- 4) Ricavato dalla gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati (27 organi gestori);
- 5) Ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare;
- 6) Fondo assistenza sociale lavoratori portuali;

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 7) Fondo per il collocamento gente di mare e movimento Ufficiali (27 organi gestori);
- 8) Depositi di terzi per le spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri;
- 9) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio.

Ministero della Pubblica Istruzione.

- 1) Ufficio stralcio della stazione appaltante per costruzione case lavoratori Ministero Pubblica Istruzione;
- 2) Depositi provvisori per contabilità speciali dei Provveditorati agli studi (67 organi gestori).

Ministero della Sanità.

- 1) Fondi relativi a concorsi per condotte sanitarie (36 organi gestori).

Ministero del Tesoro.

- 1) Garanzia dei crediti all'esportazione (I.N.A.);
- 2) Accordo italo-tedesco;
- 3) Fondo autonomo per operazioni di finanziamento presso il Mediocredito centrale;
- 4) Contabilità C.I.P.S.;
- 5) Fondo di rotazione per iniziative economiche nel territorio di Trieste e Gorizia;
- 6) Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli istituti di credito agrario di miglioramento;
- 7) Fondo con amministrazione autonoma per gli interventi nelle zone Friuli-Venezia Giulia colpiti da eventi sismici del 1976.

Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

- 1) Fondo di rotazione dei contributi alberghieri di cui alla legge 15 agosto 1955, n. 691.

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.

- 1) Contabilità speciale prevista dalla legge 7 gennaio 1961, n. 59 (21 organi gestori).

Direzione Generale del Debito Pubblico.

- 1) Gestione dei valori e somme di terzi per operazioni di debito pubblico, affidato al Cassiere del D.P.

Istituto Superiore di Sanità.

- 1) Contributi concessi all'I.S.S.;
- 2) Contributi di ricerca C.N.R.;
- 3) Contributi convenzione C.N.R.

CAPITOLO QUINTO

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

PAGINA BIANCA

a) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

1 — Considerazioni generali.

Si sottolineano i limiti di efficacia e di produttività dovuti all'insufficiente o mancato adeguamento dell'Amministrazione ai mutamenti verificatisi nella società e alla inattuazione delle varie deleghe legislative.

Perdura inoltre il ritardo nell'emanazione della legge, prevista dall'art. 95 della Costituzione, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Si richiamano infine le considerazioni già svolte sulla limitata portata delle deleghe disposte con legge n. 382 del 1975.

* * *

Si conviene che l'opera di rinnovamento dell'apparato amministrativo ha subito un qualche rallentamento ma non un arresto in conseguenza del ritardato esercizio delle varie deleghe.

Ciò, peraltro, deve porsi in relazione ai numerosi e complessi problemi sorti nella predisposizione dei decreti di attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, per il completamento dell'ordinamento regionale e per le modifiche da apportare alle strutture dei Ministeri in occasione dell'ulteriore trasferimento di compiti alle Regioni.

Non può comunque negarsi che, pur in mezzo a obiettive difficoltà, inevitabili in una riforma di grande rilievo e con delicati riflessi finanziari, va sempre più delineandosi la trasformazione dell'attuale assetto dell'Amministrazione statale al fine di renderla più idonea ad esercitare sia le funzioni rimaste di sua diretta competenza che quelle sempre più necessarie d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali.

In tale prospettiva vanno inquadrati i provvedimenti delegati previsti dagli artt. 1 e 6 della legge n. 382 del 1975, approvati dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 luglio 1977 ed emanati con DD.PP.RR. nn. 616, 617 e 618 del 24 luglio 1977.

Come è noto, il primo di tali provvedimenti concerne il trasferimento organico alle Regioni delle competenze e delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione e la delega di altre funzioni ai sensi dell'art. 118 della Costituzione stessa.

Il secondo decreto delegato riguarda la soppressione di uffici centrali e periferici dei Ministeri a seguito del trasferimento di funzioni statali alle Regioni.

Il terzo decreto delegato istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ruoli unici di operai ed impiegati destinati ad accogliere il personale divenuto esuberante per effetto della soppressione di uffici e delle modifiche strutturali legate al trasferimento e alla delega di funzioni alle Regioni.

Detti ruoli unici hanno anche la finalità di assorbire il personale degli enti disciolti nei casi in cui non siano state trovate collocazioni nelle destinazioni previste dalla legge di scioglimento.

L'emanazione di tali provvedimenti non può non essere considerata, unitamente alla conclusione della complessa ed articolata trattativa con i Sindacati per la risoluzione delle vertenze in corso sulla base dell'accordo quadro già raggiunto, come premessa necessaria per ridisegnare l'ordinamento dell'Amministrazione, con riguardo anche alla ridefinizione dei compiti dei Ministeri, alla determinazione di nuovi modelli organizzativi, alla revisione della disciplina delle procedure.

Tali problemi, d'altra parte, vanno affrontati tenendo conto, oltre che delle duplicazioni e interferenze esistenti, delle incisive modificazioni in corso in importanti settori

(sanità, assistenza, ecc.). Il che potrà essere fatto in sede di riforma della pubblica Amministrazione nel cui ambito dovrà essere affrontato anche il problema dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; ordinamento che, secondo le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, sarebbe puramente nominalistico senza una riconsiderazione dei vari comparti della pubblica Amministrazione.

In tale campo va richiamato il recente impegno del Governo per « un riassetto della organizzazione centrale dello Stato che, nei settori in cui restringe i poteri e le strutture amministrative centrali, apra in modo nuovo la prospettiva unitaria della funzione politica di indirizzo e di coordinamento, al fine di garantire le linee fondamentali di programmazione ed il rispetto degli impegni sovranazionali ».

Quanto alla portata delle deleghe disposte con legge n. 382/75, si sottolinea che originariamente il Governo aveva predisposto un disegno di legge concernente deleghe, da attuare contestualmente, in materia di riordinamento dell'Amministrazione statale, di ulteriore trasferimento di funzioni alle Regioni e di revisione delle procedure.

Successivamente, da detto disegno di legge furono stralciate le deleghe relative al riordinamento dell'Amministrazione e alla revisione delle procedure, in quanto si reputò che esse potevano più razionalmente attuarsi soltanto dopo aver individuato con chiarezza le funzioni rimaste alla competenza dello Stato una volta completato il trasferimento alle Regioni.

2 — Disciplina delle competenze.

Permangono tuttora gli inconvenienti e le disfunzioni derivanti da frequenti duplicazioni e interferenze di compiti.

Si riscontra inoltre un ritardo in materia di decentramento dei servizi relativi alle pensioni, in relazione a quanto previsto dagli artt. 154 e 253 del T.U. sul trattamento di quiescenza dei dipendenti statali.

* * *

Si richiama quanto sopra esposto in ordine alle duplicazioni ed interferenze di compiti ed alle disfunzioni eliminabili con l'emanazione di decreti legislativi previsti dalla legge n. 382 del 1975.

Sul ritardo riscontrato in materia di decentramento dei servizi relativi alla liquidazione delle pensioni e più precisamente per quanto riflette la mancata o parziale attuazione data agli artt. 154 e 253 del T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, va rilevato che la stessa discende dalle incertezze sorte presso quelle Amministrazioni i cui organi periferici hanno alle dipendenze esigui contingenti di personale.

Ciò avuto riguardo alla circostanza che, nei casi suddetti, la sporadicità delle pratiche da espletare presso gli uffici decentrati non consente quella specializzazione indispensabile per una spedita e corretta emanazione dei relativi provvedimenti, il che ha determinato rilevanti perplessità sulla opportunità di attuare per taluni settori dell'Amministrazione il decentramento in questione.

3 — Organizzazione degli uffici.

Si sottolinea l'esigenza di una diversa organizzazione del lavoro, basata su criteri di responsabilizzazione e sull'introduzione di nuovi strumenti operativi atti ad assicurare una maggiore funzionalità nello svolgimento dei servizi.

* * *

Per le osservazioni formulate in tale settore, si fa presente che la riforma della pubblica Amministrazione sta procedendo, oltre che con l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 382 del 1975, di cui si è trattato, in sede di rinnovo dei contratti, nel cui ambito dovrebbe rientrare la cosiddetta « qualifica funzionale ».

Gli elementi qualificanti del rinnovo contrattuale, infatti, dovrebbero essere proprio quei contenuti di professionalità e di responsabilità a tutti i livelli della struttura organizzativa sui quali la Corte dei conti ha posto l'accento in tema di responsabilizzazione dei pubblici dipendenti, di maggiore funzionalità nello svolgimento dei servizi, di rivalutazione del momento collegiale del lavoro, delle carenze che si riscontrano nell'attività di studio e di ricerca.

Su tali elementi dovrebbe avere un'influenza decisiva l'avviamento di un modello retributivo del personale che realizzi la perequazione tra le varie categorie e renda possibile una effettiva mobilità settoriale e intersettoriale.

b) PERSONALE

1 — Considerazioni generali.

Si ribadisce il negativo giudizio sulla mancata attuazione della riforma della pubblica Amministrazione che dovrà 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 effettive esigenze, riclassificazione del personale per livelli e qualifiche, unificazione degli organi di gestione, reclutamento e preparazione del personale stesso.

Inoltre, il rinvio della riforma della P.A. si è ripercosso negativamente sulla progettata revisione dell'ordinamento del personale.

* * *

In ordine a quanto segnalato dall'Organo di controllo si fa presente che il ritardo nel riordinamento del personale statale è da attribuire alla complessa trattativa concernente l'ipotesi della « qualifica funzionale » presentata dai Sindacati, per la quale si sono svolte diverse riunioni presso l'Ufficio per l'Organizzazione della Pubblica Amministrazione, e alla circostanza che la riorganizzazione delle strutture amministrative, con conseguente nuovo assetto del personale, si renderà ora possibile a seguito del trasferimento alle Regioni delle residue funzioni previste dalla legge n. 382 del 1975.

2 — Trattamento economico.

Permane nel settore statale una estrema disorganicità delle norme che disciplinano il trattamento economico dei dipendenti, per cui sempre più si pone l'esigenza di una reale perequazione retributiva.

Si rileva inoltre, che il tasso di incremento della spesa per il personale in servizio, compreso quello delle Aziende autonome, è risultato dal 1975 al 1976 abbastanza contenuto (15,6%), e si formulano osservazioni su alcune competenze accessorie, quali il compenso per il lavoro straordinario e le indennità di missione.

Si manifestano infine, perplessità sulla convenienza economica del prelievo di parte dell'indennità integrativa speciale per la commutazione in buoni del tesoro, prevista dal decreto legge 11 ottobre 1976, n. 699, convertito con modificazioni nella legge 10 dicembre 1976, n. 797, potendo il modesto ammontare delle disponibilità soggette al prestito forzoso superare il costo delle relative operazioni.

* * *

In merito alla perequazione retributiva, a parte quanto è stato accertato dalla Commissione parlamentare sui trattamenti retributivi e normativi di cui alla legge n. 625 del 1975, la diversità di trattamento attualmente esistente tra il personale civile e militare e tra i dipendenti dei ministeri e quelli delle aziende autonome è da ricercarsi non tanto nel più favorevole trattamento previsto dalle varie leggi concernenti la concessione dell'assegno perequativo o dell'indennità pensionabile quanto soprattutto dalla esistenza di numerose indennità strettamente connesse alla prestazione di particolari servizi, in alcuni casi non privi di rischi, e che in seguito a continue iniziative assunte sia in sede parlamentare che sindacale non potevano non essere rivalutate (indennità militare, indennità d'istituto per le FF.PP., e tutte le indennità peculiari del personale delle Ferrovie, Poste e Monopoli di Stato).

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).

A tale obiettivo si ispira la condotta del Governo nelle attuali trattative con le Organizzazioni sindacali del pubblico impiego relative al rinnovo contrattuale dei dipendenti dello Stato, degli Enti locali, ospedalieri e delle Regioni. Nel corso di tali trattative è stato raggiunto l'accordo per la corresponsione a tutte le categorie di personale di un miglioramento economico pro-capite di lire 10.000 mensili, per il 1976 elevato a lire 25.000 per il 1977. Per il personale statale il suddetto aumento è stato disposto con il D.P.R. 16 aprile 1977, n. 114 e con la legge 14 aprile 1977, n. 112.

La realizzazione della perequazione retributiva nel comparto del pubblico impiego potrà avvenire a condizione che venga unificato l'ordinamento delle diverse categorie di pubblici dipendenti, statali compresi, attualmente caratterizzato da notevoli differenziazioni, non sempre giustificate, e sia fissata la scala retributiva per ciascun livello di funzione, in modo da assicurare, a parità di prestazioni uguale trattamento economico, a prescindere dall'Amministrazione o Ente di appartenenza del personale.

Di tale unicità di ordinamento e di retribuzione si è fatto carico il Governo nelle trattative in corso per i rinnovi dei contratti dei dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici.

Va rilevato altresì che si è dato avvio alla perequazione retributiva tra i settori di lavoro privato e pubblico, per quanto concerne alcuni istituti comuni quali il trattamento di famiglia e la scala mobile, in virtù della legge 31 luglio 1975, n. 346, che ha previsto la corresponsione ai dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici delle quote di aggiunta di famiglia per le persone a carico nelle stesse misure previste per gli assegni familiari dovuti ai lavoratori privati e l'aumento dell'indennità integrativa speciale sulla base dello stesso importo fissato per ciascun punto di variazione del costo della vita ai fini dell'indennità di contingenza del settore dell'industria e del commercio, che sarà operante a decorrere dal 1° luglio 1978. Per il 1976 e 1977 è stata prevista la graduale elevazione del valore del punto, ai fini della predetta indennità integrativa, in modo da raggiungere nel 1978 quello stabilito per il settore privato per l'analoga indennità di contingenza.

Il principio della perequazione ed armonizzazione dei trattamenti economici porterà ad una chiarezza retributiva.

A tal fine, a parte l'intervenuta modifica della disciplina del compenso per il lavoro straordinario che limiterà il ricorso alle prestazioni straordinarie ai soli casi di comprovate ed effettive esigenze, evitando così abusi, si renderà necessario provvedere alla revisione di taluni istituti che indirettamente possono considerarsi tra le componenti retributive (alloggio di servizio, mensa, asili nido, ecc.).

Dovranno inoltre rivedersi l'orario di lavoro ed introdurre adeguate misure atte a frenare e ridurre il dilagante fenomeno dell'assenteismo.

In merito al trattamento di missione è da far presente che il Tesoro già da tempo, recependo la necessità di una rivalutazione delle misure dell'indennità di missione e di trasferimento di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 836, ha predisposto un provvedimento migliorativo che ora è all'esame del Parlamento (Atto Senato n. 590).

In effetti, con tale provvedimento non solo sono stati previsti aumenti delle misure attuali (dal 50 per cento al 100 per cento) ma sono stati introdotti anche determinati meccanismi e modifiche strutturali rispetto al sistema in atto (revisione annuale delle diarie mediante decreto del Ministro del tesoro, facoltà per il dipendente in missione di chiedere il rimborso della spesa sostenuta per l'alloggio in albergo) che dovrebbero consentire in avvenire di eliminare o per lo meno di contenere i fenomeni negativi lamentati nella relazione della Corte dei conti.

Detta iniziativa, approvata dal Consiglio dei Ministri fin dal febbraio 1977, è attualmente bloccata al Senato per il dissenso manifestato dalle Organizzazioni Sindacali.

Quanto ai compensi per il lavoro straordinario, premesso che in relazione alle vigenti disposizioni essi costituirebbero l'elemento più qualificante per differenziare il trattamento economico complessivo del personale statale, si è rilevato che gli attuali criteri di attribuzione di tali compensi darebbero luogo alle sottoindicate situazioni:

— sperequazione di trattamento economico accessorio fra diversi settori della pubblica Amministrazione nonché fra categorie di dipendenti appartenenti allo stesso ordine e grado;

— erogazione dei compensi in misura più o meno costante e con carattere di continuità, per cui verrebbe meno per i compensi stessi quel carattere di eccezionalità e di straordinarietà che ne giustificano l'erogazione.

In merito, pur condividendo la premessa secondo cui i compensi per lavoro straordinario rappresentano, almeno per i dipendenti ministeriali, la voce retributiva più rilevante se non esclusiva nell'ambito del trattamento economico accessorio, deve precisare quanto appresso:

— circa il presunto carattere discriminante che si attribuisce ai compensi per lavoro straordinario rispetto alle altre voci retributive v'è da confermare la notazione secondo cui, salvo espresse deroghe legislative ai normali limiti mensili, peraltro circoscritte, in taluni casi, ad una limitata aliquota di personale o a determinati periodi di tempo, i compensi in parola non danno luogo, di regola, a rilevanti sperequazioni economiche nell'ambito delle diverse Amministrazioni dello Stato o delle diverse categorie di personale. Anzi, può riscontrarsi nell'attribuzione di tali compensi una funzione, per certi aspetti, perequativa, se si considera, da una parte che i compensi per il denunciato carattere di generalità vengono riconosciuti, qualora ricorrono i presupposti, a quasi tutte le categorie di personale e, dall'altra che, per effetto della tassazione progressiva sul reddito delle persone fisiche, la misura del compenso risulta notevolmente ridotta per le qualifiche più elevate;

— per quanto riguarda, poi, l'esteso ricorso ai compensi per lavoro straordinario, che osterebbe al carattere di eccezionalità delle prestazioni straordinarie, deve precisare che, in applicazione dell'art. 2 della legge 15 novembre 1973, n. 734, i compensi di cui trattasi vanno corrisposti in relazione alle prestazioni effettivamente rese e debitamente autorizzate. L'osservanza di tale precetto è stata oculatamente controllata da parte del Tesoro, sia in sede di esame e predisposizione di provvedimenti legislativi concernenti la soggetta materia, sia nell'applicazione di quelle disposizioni (cfr. art. 3, terzo comma, del D.P.R. 5-6-1955, n. 749) che prevedono il concerto del Tesoro per l'autorizzazione ad elevare i limiti mensili di lavoro straordinario. Ciò è dimostrato, peraltro, dalla circostanza

che sul fondo di 7.000 milioni di cui all'art. 3 del citato decreto presidenziale n. 749, iscritto, per i fini di cui trattasi, al cap. 6681 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1976, si è realizzata una economia di miliardi 5,4, economia di importo più del doppio di quello relativo al precedente anno finanziario.

Al riguardo, si sottolinea che le recenti modifiche recate alla disciplina dei compensi per lavoro straordinario dal D.P.R. n. 422/77 — oltre ad aumentarne l'entità contestualmente alla fissazione di un numero massimo di ore annuali pro-capite — hanno previsto l'effettuazione del lavoro medesimo nei soli casi di eccezionali esigenze di servizio, da accertare sulla base di una particolare complessa e rigida procedura che prevede, tra l'altro, la consultazione delle organizzazioni sindacali.

Infine, riguardo al prelievo forzoso derivante dalla commutazione in buoni del tesoro di parte o di tutto l'aumento dell'indennità integrativa speciale, pur non disponendo allo stato attuale di precisi elementi, è da ritenere che il gettito delle somme trattenute sull'indennità integrativa speciale non sia troppo modesto, considerato il notevole aumento della stessa indennità (lire 26.460 mensili) per il semestre luglio-dicembre 1977 e di quello presumibile per il successivo semestre ed il dilatarsi del numero di interessati alla trattativa per effetto dell'elevazione del trattamento economico conseguente alla variazione della misura della suddetta indennità e alla concessione del recente miglioramento di lire 25.000 mensili a partire dal febbraio 1977, e che, pertanto, sussiste il vantaggio del prelievo stesso in presenza di un modesto costo per le operazioni attinenti la commutazione in buoni del tesoro.

E' da considerare, inoltre, che l'operazione è stata predisposta non tanto per conseguire un lucro a vantaggio dell'erario, bensì a fini di politica economica generale, soprattutto per ottenere un contenimento dei consumi non necessari, specie dei beni di importazione.

3 — Personale in servizio ed organici.

Comprensibile appare la difficoltà di stabilire in quale misura gli attuali organici, nella fase di transitorietà che continua a caratterizzare l'organizzazione dell'apparato statale, possano ritenersi parametri utili per comparare il numero dei dipendenti in servizio presso le singole Amministrazioni con quello postulato dalle relative esigenze funzionali.

* * *

Si richiamano le direttrici di azione fin qui seguite nell'attuazione della delega di cui alla legge n. 382 del 1975 e nella complessa ed articolata trattativa con i sindacati per i rinnovi contrattuali, e si evidenzia il rinnovato impegno del Governo, in relazione ai problemi della politica economica, a bloccare temporaneamente le assunzioni nell'Amministrazione pubblica centrale e locale, fatte salve le esigenze di carattere essenziale.

Va anche evidenziata la concreta attuazione dei primi strumenti legislativi (ruoli unici) approntati per una graduale attuazione della mobilità del personale, il permanente influsso delle norme sull'esodo agevolato, il più limitato ricorso ad assunzioni straordinarie, la negata autorizzazione di concorsi da parte della Presidenza del Consiglio, un più accentuato ricorso ai concorsi su base circoscrizionale per limitare la diffusa propensione, per motivi di provenienza, verso le sedi del centro-sud.

4 — Attività di reclutamento.

Si sottolinea l'opportunità di misure di carattere generale per lo snellimento delle procedure dei pubblici concorsi nelle Amministrazioni statali.

* * *

Si ravvisa opportuno richiamare le proposte sulla semplificazione delle procedure concorsuali contenute nella relazione generale che il Consiglio di Amministrazione della Ragioneria generale dello Stato ha reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 1975, ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. n. 748 del 1972.

In tale sede erano state tra l'altro prospettate soluzioni riguardo alla durata massima da assegnare alle Commissioni esaminatrici per la correzione degli elaborati, alla riduzione del numero dei componenti delle Commissioni esaminatrici dei concorsi delle carriere esecutive, alla definizione dei regolamenti di esecuzione per la disciplina dei concorsi di assunzione in attuazione dell'art. 7 del D.P.R. n. 1077 del 1970.

5 — Personale dirigente.

Permane una generalizzata situazione di carenza negli organici di primo dirigente, in assenza dello strumento previsto dalla legge per l'accesso a tale qualifica (il corso di formazione dirigenziale). Si avanzano, peraltro, dubbi sulla rispondenza delle dotazioni organiche stabilite nel D.P.R. n. 748/1972 alle effettive esigenze, in una situazione transitoria quale l'attuale e in attesa del completamento della riforma della Pubblica Amministrazione.

Si lamenta poi la mancata attuazione della delega per l'unificazione dei ruoli del personale dirigenziale e si formulano riserve sull'attribuzione del compenso per lavoro straordinario a tale personale.

A tale ultimo proposito, si osserva che il compenso in parola viene erogato con carattere di generalità e di continuità e, in taluni casi, per l'applicazione di particolari limiti mensili (cfr. art. 19, terzo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734) comporta rilevanti sperequazioni di trattamento economico, sia nell'ambito del personale dirigenziale, sia nei confronti del restante personale, con grave pregiudizio del principio di onnicomprensività del trattamento economico previsto per tale personale.

Tali sperequazioni sono viepiù accentuate da recenti disposizioni (cfr. decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463) nonché da affermazioni giurisprudenziali, alla stregua delle quali la misura del compenso di cui trattasi sarebbe da determinare tenendo conto anche dell'indennità di funzione.

* * *

Il permanere di una generalizzata situazione di carenza negli organici di primo dirigente, ad avviso dello scrivente, non va posto in relazione al fatto che le deficienze di personale si rapportano ad organici a suo tempo stabiliti a titolo provvisorio e destinati, per espressa previsione normativa, a successiva riduzione.

Non si è verificato, infatti, nelle strutture degli uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato un ridimensionamento tale da richiedere un generale adeguamento delle dotazioni organiche; adeguamento che, comunque, non potrebbe interessare esclusivamente la qualifica in parola.

Deve ritenersi, invece, che la carenza derivi, in linea generale, dal fatto che il sistema di accesso alla qualifica di primo dirigente previsto dal citato decreto presidenziale n. 748 del 1972 è rimasto sospeso dapprima per la deficienza di personale direttivo in possesso dei requisiti richiesti per adire alla dirigenza attraverso i ruoli ad esaurimento, poi per le obiettive difficoltà di predisporre a Roma le strutture adeguate alle necessità della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e per la mancata emanazione del regolamento di esecuzione della Scuola in parola ed, infine, per la necessità di non distrarre dai compiti di istituto un rilevante numero di funzionari durante i 14 mesi di durata del corso di formazione dirigenziale.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tali difficoltà hanno portato finora all'emanazione di norme speciali per risolvere provvisoriamente il problema della nomina a primo dirigente presso le Amministrazioni della Pubblica istruzione, delle Ferrovie, di Grazia e giustizia e dei Beni culturali ed ambientali e, da ultimo, alla riproposizione di un disegno di legge governativo presentato nella scorsa legislatura ed inteso a sostituire temporaneamente, con un concorso speciale per esami, il sistema differenziato di reclutamento previsto per i dirigenti, destinato originariamente ad entrare in funzione nel 1975 ma ad avere piena ed esclusiva applicazione solo dal 1981.

Riguardo alle questioni inerenti l'attuazione della delega per l'unificazione dei ruoli del personale dirigenziale, contenuta nell'art. 7 della legge 22 luglio 1975, n. 382, rinnovata con legge 27 novembre 1976, n. 894, le difficoltà sollevate da molti Ministeri per la non fungibilità e specializzazione delle funzioni hanno indotto ad approfondire ulteriormente il problema anche ai fini di una eventuale diversa formulazione della norma di delega.

Quanto alla disciplina del complesso di lavoro straordinario al personale dirigenziale, deve essere osservato che le prestazioni straordinarie rese dai dirigenti statali sono connesse ad esigenze eccezionali ed indilazionabili di servizio ed, in ogni caso, le prestazioni stesse sono, ai sensi dell'art. 2 della legge 15 novembre 1973, n. 734, debitamente autorizzate ed effettivamente rese, essendo esclusa ogni possibilità di forfettizzazione di tali prestazioni a qualsiasi livello parametrico.

Circa le possibilità di sperequazioni che si stanno delineando in seno alla categoria del personale dirigenziale per effetto, soprattutto, dell'aumento della tariffa oraria per i primi dirigenti e per i dirigenti superiori, aumento che comporterebbe, in alcuni casi, un trattamento economico complessivo del dirigente generale inferiore a quello del dirigente superiore, si precisa che è in corso di esame al Parlamento un disegno di legge di estensione al personale dirigenziale della nuova disciplina del lavoro straordinario di cui al D.P.R. n. 422/77, tendente, fra l'altro, ad eliminare tale inconveniente attraverso il riconoscimento dei compensi medesimi anche ai dirigenti generali.

6 — Osservazioni varie.

Si lamenta la mancata emanazione delle norme regolamentari per l'elezione dei rappresentanti del personale nei Consigli di Amministrazione dei Ministeri.

Inoltre, si sottolinea l'aggravarsi del fenomeno dell'assenteismo nell'ambito dell'Amministrazione statale.

* * *

Circa la mancata emanazione delle norme del regolamento di cui all'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 per l'elezione dei rappresentanti del personale nei Consigli di Amministrazione dei Ministeri, va fatto presente che l'inconveniente può ritenersi superato in seguito alla recente approvazione del regolamento stesso, la cui emanazione ha comportato l'istituzione di appositi capitoli di spesa negli stati di previsione dei singoli dicasteri già col bilancio di previsione per il 1977.

Riguardo all'evidenziato aumento dell'assenteismo, che ha assunto un aspetto patologico particolarmente preoccupante, si conferma l'esigenza, più volte prospettata, di adottare ai vari livelli iniziative idonee a ridurre il fenomeno che, ancorché comune ad altri settori produttivi, trova nello Stato alimento in cause particolari di origine psicologica, sociale ed economica e, pertanto, giustifica l'adozione di particolari misure.

c) ATTIVITA' CONTRATTUALE

1 — Considerazioni generali.

Per quanto concerne l'attività di diritto privato dell'Amministrazione statale, si fa presente che nessun significativo mutamento è intervenuto nelle disposizioni che regolano il settore di attività in parola, né risulta presentato il disegno di legge sulla revisione generale della relativa disciplina, preannunciato dal Ministro del tesoro al Parlamento, in sede di esame del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1975.

* * *

Al riguardo, si comunica che è stato predisposto lo schema di disegno di legge preannunciato e quanto prima sarà sottoposto all'esame ed all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Tale provvedimento tende a disciplinare organicamente tutta la materia contrattuale nelle varie fasi in cui si articola il processo formativo dei contratti (predisposizione dei progetti, pareri sugli stessi, sistemi di scelta del contraente, stipulazione di contratti e relativa approvazione, controlli) nonché le operazioni e gli adempimenti successivi, quali l'esecuzione, il collaudo, il pagamento e la revisione dei prezzi pattuiti.

In particolare, le innovazioni più rilevanti che si introducono con il citato schema di disegno di legge riguardano:

- aggiornamento dei limiti di valore sia ai fini della richiesta obbligatoria del parere del Consiglio di Stato sui progetti di contratti, sia per l'assoggettamento al controllo preventivo della Corte dei conti dei relativi decreti approvativi;
- nuovi criteri di aggiudicazione delle pubbliche gare, in conformità delle direttive comunitarie;
- estensione della possibilità del ricorso alla trattativa privata;
- determinazione dei termini entro i quali si deve provvedere alla stipulazione ed all'approvazione dei contratti, ai relativi controlli, all'effettuazione dei collaudi ed alla esecuzione dei pagamenti;
- abolizione, in taluni casi, dell'approvazione dei contratti;
- nuova e completa disciplina della revisione dei prezzi pattuiti.

2 — Servizi in economia.

Per talune Amministrazioni permane la mancanza di regolamenti con cui avrebbero dovuto essere regolati i servizi che per loro natura debbono essere effettuati in economia.

* * *

Si fa presente che sono in corso di emanazione, in quanto sui relativi schemi è stato già richiesto il parere del Tesoro, i regolamenti riguardanti le seguenti Amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Servizio informazioni e proprietà letteraria, artistica e scientifica;
- Ministero degli affari esteri;
- Ministero dei beni culturali e ambientali;
- Ministero del turismo e dello spettacolo.

3 — Atti di riconoscimento del debito.

Si confermano le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni sull'esigenza di un contenimento dell'utilizzazione di tali strumenti, conformemente al loro carattere di eccezionalità, e si fa rilevare la mancata presentazione al Parlamento dello schema di disegno di legge a tal fine predisposto.

* * *

Sul preannunciato schema di disegno di legge, inteso a limitare il fenomeno del frequente ricorso agli atti di riconoscimento del debito, è stata sentita, in via informale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e quanto prima sarà sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, occorre considerare che, in via generale, il ricorso agli atti di riconoscimento del debito sarà pressoché eliminato con le semplificazioni e gli snellimenti delle procedure contrattuali previste dallo schema di disegno di legge innanzi menzionato.

d) BENI E SERVIZI STRUMENTALI

1 — Immobili.

Per quanto concerne gli immobili, nel porre in risalto l'onere complessivo sostenuto per il 1976 dalle Amministrazioni dello Stato per la locazione di immobili destinati a sede di uffici, ammontante a 46 miliardi di lire, si sottolinea la modestissima redditività delle locazioni attive, dovuta non solo al mancato aggiornamento di canoni fissati in epoca remota, ma anche alle riduzioni praticate rispetto ai prezzi di mercato nel caso di locazioni a pubblici dipendenti.

Soggiunto che un sostanziale contenimento della spesa in parola potrebbe conseguirsi mediante una migliore utilizzazione degli immobili appartenenti allo Stato, si rappresenta l'opportunità di procedere alla ricognizione delle attuali destinazioni ai fini di una più razionale utilizzazione.

* * *

In ordine a quanto sopra, relativamente alle locazioni passive si fa presente che trovatisi all'esame del Parlamento (atto Senato n. 206) il disegno di legge di iniziativa governativa recante « Disposizioni per il completamento ed ammodernamento dei beni immobili dello Stato destinati a servizi governativi », il quale prevede l'alienazione dei beni immobili non più rispondenti alle attuali esigenze e la destinazione del ricavato all'acquisto ed alla costruzione di immobili da destinarsi a sedi di uffici statali, e ciò anche allo scopo di ridurre il rilevante onere per le locazioni in parola.

Per quanto concerne le locazioni attive, si conviene che situazioni e problemi particolari possono trovare una più soddisfacente soluzione nel quadro della generale disciplina delle locazioni che trovatisi, ugualmente, all'esame del Parlamento.

2 — Mezzi di trasporto.

In relazione al servizio automobilistico della pubblica Amministrazione, si evidenzia la perdurante esigenza di adeguare la vigente normativa, regolante tale servizio, la quale, in quanto risultante da un mosaico di disposizioni frammentarie, dà luogo, nella pratica attuazione, ad una serie di inconvenienti,

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dovuti, principalmente, all'incerta interpretazione da darsi alla locuzione « servizi tecnici » adottata, e si sottolinea la diffusa tendenza ad estendere la portata della citata locuzione fino a ricomprendervi servizi per loro natura privi di carattere tecnico.

Si rappresenta pertanto l'opportunità che, in attesa della nuova normativa, si proceda alla frequente revisione dei contingenti assegnati a ciascuna Amministrazione.

* * *

Al riguardo, si fa presente che l'apposito gruppo di lavoro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha già predisposto il nuovo schema di regolamento per il servizio di cui trattasi, il quale riproduce in gran parte l'articolato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato sin dal 1973.

Il nuovo schema predisposto, nel ripartire gli autoveicoli delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, in tre categorie (autovetture di rappresentanza, autovetture di servizio ed autoveicoli per servizi speciali), specifica sia le autorità cui sono da assegnare le autovetture di servizio, sia il concetto di « servizio » da tener presente ai fini dell'uso del mezzo di trasporto.

Detto schema prevede anche che le Amministrazioni interessate, entro tre mesi dalla data di pubblicazione del regolamento, devono rivedere tutte le assegnazioni e predisporre i nuovi decreti di contingentamento.

Pertanto, ad avviso dell'Amministrazione, la revisione delle attuali dotazioni dovrebbe effettuarsi successivamente alla pubblicazione del nuovo regolamento, al fine di evitare una duplice revisione in un breve lasso di tempo.

3 — Strumentazione elettronica e meccanografica.

Nel paragrafo dedicato all'applicazione dell'informatica nelle Amministrazioni pubbliche, si precisa che non sono mutati i problemi di fondo del settore, sui quali la Corte ebbe già in passato a soffermarsi, problemi che « si compendiano nelle esigenze di coordinamento delle iniziative, in un contesto di adeguata consapevolezza dei riflessi che l'introduzione della elaborazione dei dati può avere sulle procedure e sulle stesse strutture organizzative, specie per ciò che attiene alla gestione dei centri ed ai loro collegamenti in rete ».

Si sottolinea, poi, l'iniziativa del Provveditorato Generale dello Stato di procedere ad una analitica rilevazione degli impianti in essere presso le varie Amministrazioni, indagine che, potrebbe costituire il primo concreto passo per la realizzazione del settore, avviando una nuova fase nella quale « ogni iniziativa diretta all'impianto di nuovi centri elettronici ovvero al potenziamento di quelli già installati dovrebbe essere autorizzata — sulla base del parere tecnico reso in materia dalla Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della pubblica Amministrazione (operante nell'ambito del Provveditorato generale dello Stato) — soltanto previa esauriente individuazione degli obiettivi che ciascuna Amministrazione intende conseguire con l'ausilio delle strumentazioni elettroniche ».

* * *

L'esigenza del coordinamento non può non trovare il pieno consenso nell'Amministrazione e, in particolare, nella Ragioneria generale dello Stato che, per la sua funzione istituzionale di centro di riferimento dell'attività finanziaria unitariamente considerata, ha sempre ritenuto doversi riguardare il tema dell'informatica nei pubblici organismi nell'interezza dei suoi aspetti finanziario, organizzativo ed operativo.

Ma è proprio la poliedricità del problema ed i suoi coinvolgenti a monte — sui procedimenti operativi e sulle strutture organizzative delle Amministrazioni interessate — cui la stessa Corte fa riferimento, a far risultare limitativa la realizzazione auspicata sulla

base degli esami da effettuare, in ordine alle nuove iniziative, della Commissione operante nell'ambito del Provveditorato.

La natura della Commissione ed il contesto nel quale essa si colloca circoscrive necessariamente l'esame ad un solo aspetto, quello tecnico, aspetto che per quanto rilevante non esaurisce la complessa tematica del coordinamento. Al risvolto tecnico-mercologico, che è proprio del Provveditorato, è necessario si accompagni, anzi che lo precedano, quelli finanziario ed operativo senza dei quali le analisi costi-benefici, le ristrutturazioni, le integrazioni, le revisioni, le soppressioni, le migliori utilizzazioni non avranno possibilità di offrire concreti risultati positivi.

In realtà, il coordinamento pone in gioco una folla di problemi, dal personale, nella duplice considerazione degli assetti normativi e di quelli retributivi, agli ordinamenti contabili, dalle procedure di rilevazione dei fatti gestionali alla impostazione delle scritture, che coinvolgono materie istituzionalmente al di fuori delle competenze dello stesso Provveditorato.

Ma oltre all'insufficiente risalto delle esigenze di una compiuta ed articolata considerazione del problema — esigenze sulle quali invece la Presidenza del Consiglio dei Ministri concentrò la propria attenzione fin dal lontano 1968 allorché il coordinamento dell'automazione veniva riferito innanzi tutto a livello finanziario ed operativo e poi a quello tecnico — non occorre dimenticare il ruolo delle Amministrazioni utilizzatrici del servizio.

Infatti, per una corretta impostazione del problema, bisogna considerare che l'automazione non è semplice sovrapposizione dei nuovi svolgimenti consentiti dalla tecnica agli esistenti processi, ma anche e soprattutto occasione per riconsiderare, ogni qualvolta ne risulti la necessità, gli assetti in atto per renderli aderenti ed accessibili alla logica della nuova realtà.

Di conseguenza, il processo di automazione non è qualcosa che può essere imposto e regolato dall'esterno, ma esso germina, prende corpo e si sviluppa solamente su iniziativa dell'Amministrazione interessata.

Tali ovvie considerazioni evidenziano che in alcun modo le Amministrazioni utilizzatrici delle nuove tecniche possono venir meno al proprio ruolo di protagoniste dell'intera vicenda, perché è chiaro che dove ciò accade l'automazione tende a degradare o quanto meno ad operare ad un livello di sottoutilizzazione, con il rischio tutt'altro che infrequente di un'azione di rigetto da parte di un organismo che non la sente come cosa propria non avendo contribuito a darle vita, prima, ed a governarla, poi.