

PARTE PRIMA

**DISCIPLINA ED ASPETTI GENERALI
DELLA GESTIONE**

PARTE PRIMA

DISCIPLINA ED ASPETTI GENERALI DELLA GESTIONE

SEZIONE I.

DISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE

SEZIONE I.

DISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE

CAPITOLO I.

BILANCIO ED ORDINAMENTO CONTABILE

1. — Le considerazioni che la Corte annualmente espone in questo capitolo della relazione attengono ad aspetti e problemi di ordine prevalentemente normativo: esse, pertanto, anziché limitarsi ad una visione retrospettiva della disciplina che ha retto l'esercizio finanziario cui la relazione si riferisce, e dell'applicazione concretamente fattane, si indirizzano di preferenza ad analizzare, su un piano di attualità, quegli svolgimenti ulteriori che l'ordinamento contabile appaia suscettibile di assumere, in rapporto al permanere di questioni non compiutamente definite nonché all'affiorare di nuove esigenze, quali possono trarsi anche dalle vicende della formazione ed approvazione del bilancio relativo all'esercizio in corso.

Deve subito osservarsi, entrando già nel vivo dell'argomento, che i momenti critici i quali hanno contrassegnato il secondo anno di applicazione della riforma del 1978, in maniera sensibilmente più spiccata che nel primo, debbono riguardarsi positivamente come punti di notevole interesse per l'approfondimento delle implicazioni insite negli obbiettivi fondamentali della nuova disciplina. Approfondimento il quale, ben lungi dal rimettere in discussione detti obbiettivi — rispondenti ad esigenze evidenziate per molti anni anche dalla Corte — deve al contrario suggerire soluzioni che si manifestino idonee a meglio agevolarne il conseguimento in armonia con i dettati costituzionali nella materia.

Tanto si osserva senza tuttavia ignorare che ogni perfezionamento degli strumenti tecnico-istituzionali resterebbe privo di una sostanziale utilità se avesse a protrarsi la carenza di presupposti manifestamente postulati dalla riforma, primo fra tutti quello di una coerente e complessiva programmazione dell'intervento pubblico.

2. — Fra le problematiche di maggior rilievo, continuano ad emergere quelle scaturenti dalla struttura che nel disegno innovatore ha assunto la decisione di bilancio, venendo a configurare una sorta

di « provvedimento complesso » (1), articolato nelle due componenti della legge finanziaria e della legge di approvazione dei bilanci annuale e pluriennale.

Per la legge finanziaria, in particolare, le perduranti incertezze che investono la sua stessa « identità » (2) attengono essenzialmente ai profili — già messi a fuoco nella relazione dello scorso anno — della demarcazione di uno spazio ad essa peculiare fra i due versanti della legge di bilancio e della legislazione di entrata e di spesa.

Preliminare ad un riesame dell'argomento — anche alla luce delle più recenti esperienze di cui la documentazione dei lavori parlamentari offre ricca testimonianza — sembra essere l'individuazione dell'oggetto cui ha riguardo la disciplina costituzionale in tema di bilancio.

Diverse, infatti, sono le conseguenze che possono discendere dall'una o dall'altra interpretazione di detta disciplina, e più in particolare a seconda che la si ritenga volta a dettare limiti, condizioni e modalità della decisione di bilancio intesa in senso materiale, o invece limitata all'atto formalmente denominato legge di approvazione del bilancio.

In quest'ultima concezione, l'oggetto della disciplina appare agevolmente individuabile in base a soli elementi formali, come adempimento reso necessario soltanto dal fatto di essere previsto nella Costituzione, tale da potersi anche ridurre ad un atto dai contenuti compiutamente predeterminati dalla legislazione sottostante, volto solamente a condizionarne giuridicamente l'attuazione sul piano della gestione finanziaria (3).

3. — Come accennato, un'altra delle ipotizzabili interpretazioni tenderebbe invece ad attribuire al costituente la volontà di porre prescrizioni in ordine a quella che per i suoi caratteri intrinseci, indipendentemente dalla forma assunta, sarebbe definibile come decisione di bilancio.

Il presupposto sarebbe, appunto, che la sede di bilancio comporti per sua natura momenti decisionali, cioè scelte ed atti sostanzialmente volitivi ad essa peculiari, in quanto distinti ed autonomi rispetto alle preesistenti singole deliberazioni legislative inerenti alle entrate ed alle spese. L'ampiezza di questo spazio proprio potrebbe ovviamente variare, in rapporto alla maggiore o minore specificità e « rigidità » di tali deliberazioni.

(1) Così il Ministro del bilancio nella seduta 4 dicembre 1979 della V Commissione del Senato (pag. 7 del resoconto).

(2) Dichiarazioni del Ministro del tesoro nella successiva seduta della stessa Commissione (pag. 21 del resoconto).

(3) Come noto, a tale funzione condizionante non è neppure riconosciuto un carattere assoluto, poiché questo sarebbe escluso per l'entrata — in base ad un principio riflesso nell'articolo 219 del regolamento di contabilità generale — e troverebbe talune attenuazioni per la spesa, come nel caso delle « assegnazioni » cui il Governo può autonomamente provvedere ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 468 (già articolo 41 della legge di contabilità generale del 1923, più volte oggetto di rilievi critici della Corte).

Resterebbe, comunque, anche nella ipotesi in esame, un minimo ineliminabile, ma di ordine sostanziale, che distinguerebbe piuttosto nettamente la decisione di bilancio, rendendola di per sé riconoscibile in senso materiale: a differenza, infatti, di ogni altra decisione legislativa, fondamentale fra le sue caratteristiche sarebbe la globalità, riflessa in taluni aspetti estremamente puntuali, quali le determinazioni di grandezze finanziarie complessive, e soprattutto dei saldi fra quelle di opposto segno.

La decisione di bilancio, in altri termini, senza pregiudizio dei limiti che discendono dalla sua naturale funzione servente ai fini delle attività e degli interventi consentiti o prescritti dal complesso normativo « sostanziale », non sarebbe però, di questo ultimo, una meccanica derivazione puramente ricognitiva, ma implicherebbe valutazioni e scelte proprie di compatibilità e priorità discendenti da una visione d'insieme dell'impatto congiunto — su una situazione finanziaria economica e sociale temporalmente definita — delle svariate statuizioni legislative preesistenti (non soltanto settoriali ma formatesi altresì ciascuna in epoche diverse).

Ciò induce ad evidenziare altri connessi caratteri della decisione, quali la periodicità e necessarietà, che poggerebbero quindi su esigenze sostanziali, fatte proprie e tutelate dalla Costituzione, onde la doverosità dell'adempimento non risponderebbe soltanto ad un formale ossequio da prestare alla Costituzione stessa. Eguale connessione presenterebbe l'effetto condizionante, come subordinazione dell'espletamento di singole attività, in un certo periodo, al ricorrente esame comparativo di cui si è detto, preordinato al loro concreto finanziamento.

I contenuti tipici della decisione mostrano altresì di arricchirsi, nell'evoluzione storica, di nuovi profili connessi alla struttura assunta dalla finanza pubblica, nonché ad obiettivi di razionalizzazione del cennato rapporto strumentale fra bilancio e normativa sostanziale (4).

Così, nella legge di riforma n. 468, il primo profilo emerge dall'attrazione, nel processo di bilancio statale, di elementi di collegamento con il settore pubblico allargato (articolo 4, sesto comma, articolo 11, primo comma, articolo 15, terzo comma, articolo 34, terzo comma), pervenuto ad una accentuata articolazione in molteplici centri istituzionali.

L'acquisizione del secondo profilo emerge anch'essa dalla medesima legge che si caratterizza fondamentalmente: a) per il valore autonomo vincolante (5) che viene assegnato alla determinazione dei saldi (articolo 4, sesto, settimo ed ottavo comma; articolo 11, secondo comma), saldi che anteriormente, nei documenti di bilancio, figuravano come una mera risultante contabile del rapporto fra entrata

(4) L'espressione « sostanziale » viene qui impiegata in contrapposto alla tipicità di strumento finanziario della decisione di bilancio, e quindi in senso differente dalla nota distinzione fra leggi sostanziali e « formali », della cui fondatezza ed applicabilità alla legge di bilancio, nonché delle conseguenze che ne deriverebbero, si discute nella dottrina.

(5) Senato, 4 marzo 1980, pag. 30 del resoconto sommario; *idem*, 6 marzo 1980, pag. 9 del resoconto sommario. Come si osserva più avanti, non sempre il vincolo è stato effettivamente osservato.

e spesa, per formare oggetto, poi, di determinazioni rimesse in fatto al Governo, salvo tutt'al più un controllo postumo delle Camere; *b*) per la delimitazione operata nei confronti delle leggi sostanziali in tema di quantificazione annuale della spesa, e per la corrispettiva riserva a favore di uno spazio proprio, al riguardo, della decisione di bilancio (articolo 18, primo comma; articolo 35, primo e secondo comma). Anche la determinazione degli accantonamenti per il finanziamento di future leggi di spesa, cioè dei « fondi speciali » (da molti anni inseriti, come noto, in bilancio), viene prevista come oggetto di apposita statuizione (6).

5. — Secondo la concezione da ultimo esaminata, la decisione di bilancio rappresenterebbe un momento volitivo riconoscibile e distinguibile fra gli altri per i propri contenuti e per la propria funzione e finalità, inerenti ad esigenze peculiari che essa solamente è in grado di soddisfare.

Qualora dovesse ritenersi che nel dettare i limiti e modalità di tale atto, come nello stabilirne il regime giuridico, il legislatore costituzionale abbia avuto in mente siffatta concezione in senso materiale, le prescrizioni relative dovrebbero considerarsi vevoli per qualsiasi provvedimento che apparisse caratterizzato nel senso suddetto (7), anche se evidenti ed apprezzabili ragioni suggerissero di tenerlo distinto da quello formalmente denominato legge di approvazione del bilancio: cioè di conferire alla decisione quella struttura « complessa » cui si è già accennato, in vista di vantaggi tanto consistenti da compensare gli inconvenienti che sul piano pratico discendono da tale complessità, specialmente in ordine al sollecito e razionale espletamento dell'*iter* formativo, rispetto al quale i due rami del Parlamento si trovano ciascuno nella normale posizione reciprocamente autonoma ed equiordinata (8).

Nel caso, invece, sopra pure contemplato, che si accedesse alla opposta concezione di escludere l'applicabilità della regolamentazione costituzionale ad ogni legge diversa da quella di bilancio, solo questa ultima resterebbe vincolata — come le altre espressamente indicate dalla Costituzione — alla particolare solennità di procedura ed alle altre modalità e garanzie dettate in materia, pur se ridotta a mero adempimento di *routine* (9).

(6) Per tali fondi, denominati « globali », pure la legge n. 335 del 1976 reca una espressa disciplina, prevedendone però la sola iscrizione in bilancio.

(7) Si vedano fra l'altro i riferimenti agli articoli 81, terzo comma, 72, ultimo comma, e 75, secondo comma, della Costituzione, fatti nella relazione dello scorso anno (pag. 38, ed *ivi* nota 4). Superfluo poi ricordare il criterio adottato fin dall'inizio in sede parlamentare, e seguito anche per l'ultima legge finanziaria, di applicare a tale legge lo stesso regime di competenze interne previsto per le leggi di bilancio, con la prevalenza — in particolare — delle Commissioni bilancio rispetto a quelle di merito.

(8) Anche per il bilancio 1980 è stato particolarmente e frequentemente avvertito, in sede di discussione parlamentare, il problema dell'esame congiunto della legge finanziaria e della legge di bilancio da parte di ognuna delle Camere, data l'esigenza di attendere il perfezionamento della prima legge per deliberare sulla seconda.

(9) Nella discussione della legge finanziaria per il 1980, è stata autorevolmente rilevata l'opportunità di demandare a tale atto anche l'approvazione dei totali dell'entrata e della spesa.

6. — Si è in precedenza rilevato come a favore della concezione « materiale » della decisione di bilancio, e dell'accoglimento di essa nella Costituzione, venga addotto l'argomento che le statuizioni di quest'ultima troverebbero in tale concezione un più convincente fondamento logico. Esse sarebbero, in altre parole, espressione di esigenze connaturate al carattere ed allo scopo della decisione medesima, e quindi tali da non poterne prescindere neppure un'ipotetica revisione costituzionale, che mirasse ad evitare il ricorso ad espedienti volti ad ovviare agli ostacoli che vengono oggi ravvisati nelle limitazioni dettate per la legge di approvazione del bilancio.

L'esperienza delle due leggi finanziarie finora adottate, e dei problemi che riguardo ad esse sono stati sollevati, sembra in effetti confermare — come già si faceva osservare lo scorso anno — che l'impiego del nuovo strumento previsto dall'articolo 11 della legge di riforma non possa trascurare siffatte esigenze, anche indipendentemente, ripetesì, da profili inerenti al rispetto di norme costituzionali vigenti.

Occorre in proposito riflettere come la legge finanziaria, proprio per il suo stretto raccordo con la legge di bilancio (della quale anzi costituisce un necessario presupposto), sia anch'essa un atto dovuto (10) soggetto a precise scadenze temporali, persino e notevolmente più ristrette della seconda, essendo simultanea la presentazione dei due disegni di legge, ma essendo stato escluso che l'autorizzazione all'esercizio provvisorio possa concernere anche il contenuto della prima non ancora approvata.

Infatti, essendo mancata entro il 31 dicembre 1979 l'approvazione della legge finanziaria, la legge autorizzativa dell'esercizio provvisorio ha incorporato disposizioni proprie della prima. Si è avuto così un tipo di legge destinato ad assolvere unitariamente a quelle funzioni che la legge n. 468 distribuisce invece fra la legge finanziaria e la legge di bilancio, e che riesce di difficile inquadramento nella tradizionale distinzione fra leggi « sostanziali » e « formali » almeno in quanto applicata alla decisione di bilancio. Tale tipo di legge appare perciò informata ad una interpretazione dei vincoli costituzionali meno rigida di quella formalmente posta a base del citato testo di riforma (a parte lo stabilire se effettivamente sia stata rispettata). Né su queste considerazioni sembra influire il carattere di rimedio temporaneo del provvedimento.

La caratteristica di atto soggetto a termine, che è propria della decisione di bilancio, concorre — unitamente alle altre già esaminate — a determinare i limiti naturali di contenuto che essa non può non avere, quale che sia il provvedimento che la contenga, distinto o meno dalla legge di bilancio.

Ove la peculiarità naturale di contenuto e di funzioni venisse assunta quale criterio risolutivo, ne potrebbe derivare il riconoscimento di una sorta di ambiti riservati di competenza fra legislatore

(10) Di particolare rilievo le dichiarazioni del Presidente della Camera, con riferimento al parere espresso all'unanimità dalla Giunta per il regolamento (1° aprile 1980, pag. 7 del resoconto sommario).

di bilancio e legislatore di merito, di cui potrebbe vedersi un riflesso tanto nelle norme della Costituzione quanto nelle procedure stabilite dai regolamenti parlamentari (specialmente nell'interpretazione datane dalle competenti Giunte ai fini dell'esame congiunto della legge finanziaria e della legge di bilancio).

Le normative prodotte nell'una e nell'altra sede sarebbero in un rapporto di separazione ed al tempo stesso di complementarità: la produzione di merito nascerebbe da uno specifico approfondimento delle esigenze proprie di ciascun settore; dal canto suo, come si è già rilevato, solo la decisione di bilancio può disporre in ordine alla provvista e distribuzione dei mezzi disponibili in un periodo determinato, secondo una valutazione di compatibilità economico-finanziarie.

7. — Ciò suggerisce, in particolare, un collegamento con i problemi di copertura delle spese pluriennali o continuative, come definiti dalla ben nota sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale.

L'aver, infatti, detta sentenza, distinto fra indicazione « puntuale e rigorosa » per l'esercizio in corso, e indicazione soltanto « ragionevole e non arbitraria » per quelli successivi, fa pensare che in questa seconda ipotesi l'attuazione delle leggi di merito resti necessariamente condizionata alle puntualizzazioni che di anno in anno — sulla base delle compatibilità finanziaria già menzionate — debbono autonomamente effettuarsi in sede di bilancio.

Coerentemente, la Corte dei conti ha più volte rivendicato a tale sede, nelle precedenti relazioni, un proprio ambito decisionale, evidenziando come l'intensità dei vincoli dettati dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione possa variare di misura in rapporto al maggiore o minor grado di rigidità della legislazione di merito: sintomatico è che tale norma escluda unicamente il carattere di novità di tributi e di spese, richiedendo perciò che essi siano comunque previsti dalle leggi preesistenti, mentre i limiti quantitativi operano in via eventuale solo quando siffatte leggi li abbiano stabiliti (e ciò vale anche per il loro grado di specificità qualitativa).

Esempi di legislazione « flessibile » possono già rinvenirsi anche in materia tributaria, come nel caso dell'ILOR, le cui aliquote sono annualmente determinate dagli enti locali entro minimi e massimi stabiliti dalla legge (in aderenza al carattere relativo riconosciuto dalla Corte costituzionale alla riserva di legge posta dall'articolo 23 della Costituzione) (10-bis).

Numerosi, poi, sono gli esempi in materia di spesa, non soltanto per le singole leggi cosiddette « organiche » — donde il costante indirizzo della Corte dei conti sul fondamento legislativo di stanziamenti connessi a fini istituzionali delle Amministrazioni — ma anche per quelle che espressamente demandano alla legge di bilancio la quantificazione delle dotazioni annuali.

Va altresì ricordato il principio di commisurazione alle occorrenze dell'esercizio, racchiuso nel ben noto — e tante volte disat-

(10-bis) Tale normativa è rimasta transitoriamente sospesa.

teso — articolo 142 del regolamento di contabilità generale, come pure l'articolo 1 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, che mirò a conferire un certo grado di flessibilità a tutta la legislazione di spesa preesistente (11). Del resto è ormai di prammatica l'inserimento nella legge di bilancio (articolo 97 per il 1980) di una norma volta a legittimare la quantificazione operata nei diversi stati di previsione del relativo esercizio.

Ad un criterio di determinazione soltanto qualitativa, in sede di merito, si ispira pure la legge 19 maggio 1976, n. 335, sulla contabilità delle regioni (articolo 2, primo comma), già prima ricordata.

8. — Un esame analitico dei pur copiosi riferimenti emersi nell'ampio dibattito che ha caratterizzato le procedure di approvazione dei bilanci per il 1979 e per il 1980, sembra mostrare come la ricerca degli elementi di « identità » propri della legge finanziaria resti tuttora in corso di svolgimento.

Sotto il profilo delle norme sostanziali in essa comprese, si è giustamente parlato di un contenuto « eventuale », poiché l'esigenza di norme del genere — finalizzate alla manovra di breve periodo — è inversamente commisurata al grado di flessibilità e di completezza dell'assetto normativo retrostante, e potrebbe quindi notevolmente ridursi per essere direttamente soddisfatta dalla legge di bilancio quando tale grado raggiungesse un livello soddisfacente, specialmente in termini di programmazione.

I limiti derivanti dalla menzionata finalizzazione inducono a ribadire l'osservazione già espressa lo scorso anno, nel senso che una troppo estesa e sistematica « supplenza » della legge finanziaria non potrebbe dirsi del tutto idonea a costituire strumento normale di legislazione sostanziale.

Basti al riguardo rinviare a quanto già considerato, unicamente ricordando qui come gli stessi limiti temporali propri a tale strumento non possono assicurare in ordine ad un adeguato approfondimento dei problemi che si pongono nei diversi settori e materie, poiché su di esso sarebbe inevitabilmente destinata a prevalere l'urgenza del termine da rispettare.

Nel determinare la fisionomia della legge in parola, d'altra parte, sarebbe opportuno chiedersi se non debba tenersi conto dell'ambito tracciato dal citato articolo 81, terzo comma, della Costituzione, sia pure dotato dell'elasticità che più sopra se ne è delineata.

Ciò va detto anche con riferimento all'ultimo comma di detto articolo, in quanto pure l'ultima legge finanziaria pare ispirata al criterio, enunciato dal Ministro del tesoro nelle « Note informative » per il Parlamento sulla precedente relazione della Corte (pagina 459), di far capo al livello d'indebitamento complessivo da essa stabilito anche per le spese con essa medesima deliberate.

(11) Pressoché superfluo evidenziare come lo stesso effetto abbia conseguito l'articolo 35, primo comma, della legge n. 468, preordinato tuttavia a conferire la determinazione delle quote alla legge finanziaria anziché alla legge di bilancio, diversamente da quanto previsto dal disegno di legge governativo, che si conformava al criterio adottato dall'articolo 2 della legge n. 335, citata nel testo, e suggerito fin dal 1967 dal Comitato Medici.

L'accettazione della tesi secondo la quale l'indicazione specifica di copertura non sarebbe richiesta dal costituente in sede di determinazione delle compatibilità globali, condurrebbe a riconoscere cittadinanza nel nostro ordinamento ad un *tertium genus* di leggi di spesa, sottratte da un lato all'osservanza del citato ultimo comma, e dall'altro al rispetto del terzo comma dell'articolo 81, nella sua attuale formulazione: su ciò è lecito auspicare la più attenta riflessione, soprattutto in vista del fatto che anche la legge finanziaria per il 1980 ha recato spese eccedenti non solo tale anno, ma lo stesso periodo contemplato dal bilancio triennale (articolo 35, ad esempio).

Non risolutivo, in proposito, sembrerebbe il sistema seguito in un primo tempo dal Senato ma non condiviso poi dalla Camera, di introdurre nella legge un'apposita norma (articolo 45 del disegno di legge n. 292), recante puntuali riferimenti agli accantonamenti dei fondi globali, poiché la sostanza del problema — a ben vedere — resterebbe immutata; specialmente, si ripete, per le spese ultra-triennali (12).

9. — Ancora da proseguire appare altresì la ricerca di una delimitazione concettuale fra i contenuti della decisione di bilancio riservati alla legge finanziaria e quelli lasciati invece alla legge di bilancio. Essi, per la prima, costituirebbero la parte « necessaria », in contrapposto a quella « eventuale » fin qui esaminata.

Un primo oggetto di tale ricerca dovrebbe essere volto a stabilire se la parte « necessaria » attualmente prevista sia effettivamente tale da conferire una sostanziale preminenza alla legge finanziaria su quella di bilancio. Ciò non sembra potersi dire della quantificazione delle quote di spese pluriennali e della determinazione dei fondi globali, finora operate di fatto direttamente con i bilanci (o comunque, nel primo caso, operabili in presenza di norme non cogenti ovvero rese tali con norme generali come quelle già ricordate).

Inoltre, numerose norme quantificatrici continuano ad essere contenute anche nell'ultima legge di bilancio. Nelle citate Note informative (pagine 460 e 461) il Ministro del tesoro ha ricordato che esse attengono a leggi diverse da quelle indicate nell'articolo 18 della legge di riforma (il quale è limitato alle spese a carattere pluriennale), e cioè alle leggi organiche ed a quelle concernenti limiti d'impegno. Ciò non aiuta a scorgere con sicurezza il criterio distintivo seguito dal citato articolo 18, anche perché, fra i vari tipi di spese ora ricordati, può dirsi che il più importante, ai fini delle

(12) Ancora una volta va considerato, con riferimento alla tesi sostenuta a pagina 466 delle citate Note informative, che al di là del bilancio pluriennale non può ritenersi presunta la copertura di spese ad andamento costante o decrescente, nel presupposto che le risorse disponibili restino crescenti o almeno immutate: infatti le « disponibilità » derivano solo dagli equilibri fra l'insieme delle risorse e l'insieme degli altri oneri, anch'essi soggetti ad evoluzione. E gli equilibri non possono risultare se non da adeguate proiezioni complessive, cioè appunto da « bilanci » pluriennali, e quindi nei soli limiti dei periodi di tempo da essi considerati.

scelte annuali, non pare quello contemplato dalla norma: d'importanza non certo inferiore sono i limiti d'impegno (che fra l'altro irrigidiscono i bilanci successivi coll'onere non breve delle annualità), ed ancor maggiore è spesso quella degli stanziamenti derivanti da leggi organiche, per il notevole grado di discrezionalità che presiede alla distribuzione delle risorse fra i vari servizi (istruzione, giustizia, sanità, ecc.), secondo gli indirizzi politici di potenziamento dell'uno o dell'altro.

Ad accrescere le incertezze, anche l'ultima legge finanziaria reca diverse norme che fanno rinvio a quella di bilancio (articoli 36-39), norme il cui carattere permanente si palesa fra l'altro poco conciliabile con quello temporalmente limitato, nonché ricorrente, della funzione cui detta legge è destinata ad assolvere (13). La legge di bilancio del resto, per espreso, non recente e mai discusso dettato normativo, reca disposizioni quantificatrici anche di portata non direttamente finanziaria, come in materia di contingenti di personale e di razioni viveri nell'Amministrazione militare.

10. — Ma quella che più conta, sotto i profili in esame, è la materia dei saldi. I lavori parlamentari recano numerose conferme dell'autonomia e della propedeuticità che la legge di riforma ha inteso conferire alle decisioni relative. Ciò nonostante, alla legge finanziaria è rimessa la determinazione del livello massimo di disavanzo del bilancio annuale (articolo 11, secondo comma), mentre per l'intero triennio essa è demandata al bilancio pluriennale, che deve altresì fissare i limiti massimi dei saldi netti da finanziare (articolo 4, rispettivamente settimo e sesto comma) (14).

Per di più la legge finanziaria ha fatto finora riferimento al solo bilancio di competenza, e nella relazione governativa al disegno di legge n. 292 Senato (legge finanziaria per il 1980) si rileva esplicitamente (pagina 4) che il disavanzo relativo indica soltanto il « potenziale indebitamento » che potrà realizzarsi anche in più esercizi, mentre solo quello di cassa « segnala la condizione effettiva dell'anno considerato »: donde la conseguenza che le scelte concrete in materia sono assunte in una sede diversa dalla legge finanziaria, e cioè nella legge di bilancio (15), mentre la prima non fa in sostanza che

(13) Fra l'altro, in tema di contributi al Fondo per il culto, il rinvio alla legge di bilancio (articolo 39) si è tradotto per il 1980 in una norma (articolo 30 di quest'ultima) in sicuro contrasto con lo spirito della riforma nonché forse con i vincoli costituzionali, perché tale norma rimette a sua volta la quantificazione al Ministro del tesoro, riproducendo anche per il 1980 la formulazione tralaticciamente assunta negli anni anteriori alla riforma stessa.

(14) Lo scarso coordinamento fra le due norme è stato rilevato anche in sede parlamentare (Camera, V Commissione, 26 marzo 1980, pag. 16 del *Bollettino*).

(15) Si veda quanto dichiarato dal Ministro del bilancio in seno alla V Commissione della Camera, nel senso che la politica di bilancio e quella monetaria possono, isolatamente considerate, fornire indicazioni addirittura di segno opposto, ad esempio, inflazionistica la prima e deflattiva la seconda (27 marzo 1980, pag. 12 del *Bollettino*).

Si tenga altresì presente che la riforma ha fornito sanzione legislativa, col rescindere il collegamento fra ricorso al mercato e spese specifiche (arti-

effettuare una operazione ricognitiva, non essendole neppure rimessa la determinazione dei totali di entrata e di spesa (16).

Va aggiunto che, anche sul piano della sola competenza, la riforma ha dato rilievo a saldi parziali capaci di offrire una significativa rappresentazione della composizione della spesa (articolo 6, ultimo comma), e due di essi, anzi — cioè il saldo di parte corrente e quello netto da finanziare — di importanza essenziale in tema di copertura (articolo 4, ottavo comma) (17). Detti saldi sono anch'essi decisi con la legge di bilancio, non con la legge finanziaria.

A proposito dei saldi, si coglie qui l'occasione per formulare due ulteriori notazioni.

Una prima concerne il saldo di parte corrente (o « risparmio pubblico ») in ordine al quale il Ministro del tesoro torna a far presente, anche nelle citate Note informative, che la significatività di esso risulta limitata dalla notevole misura in cui il bilancio statale è costituito in buona parte da trasferimenti, sicché la posta in parola può assumere una portata sostanziale solo in un consolidato dell'intero settore pubblico.

Ad un rilievo del genere non può negarsi, in astratto, una logica fondatezza, sicché sul piano degli ordinamenti contabili, specialmente nella disciplina della indicazione dei mezzi per fronteggiare spese correnti e rimborsi di prestiti, di esso dovrebbe tenersi conto in rapporto alla specifica natura dei singoli oneri da deliberare di volta in volta. Non pare inutile, comunque, porre attenzione a quanto il rilievo medesimo trovi effettivo riscontro, nella realtà concreta, e ciò porta ad osservare che gli ordini di grandezza del dato in esame, rispettivamente per l'intero settore pubblico, per il settore statale e per il bilancio di competenza dello Stato, non si sono gran che discostati fra loro negli ultimi anni. Nel 1977, anzi, il disavanzo corrente del settore pubblico allargato è stato superiore addirittura del doppio a quello del settore statale (9.300 miliardi contro 4.600) (18).

colo 14), ad una situazione reale più volte segnalata dalla Corte, e cioè al fatto che la manovra di indebitamento è connessa essenzialmente alle esigenze della cassa. Un peculiare profilo dell'argomento è trattato più avanti.

(16) Vedi *retro*, pag. 54, nota 9. Va rilevato che anche quest'anno, in Senato, il totale della spesa è stato approvato dopo i singoli stati di previsione, in contrasto con l'articolo 2, ultimo comma, della legge n. 468 e con lo spirito di « globalità » su cui si basa la intera riforma (seduta del 23 aprile 1980, pag. 18 del resoconto sommario).

(17) Sull'interpretazione della norma da ultimo citata, che non infondatamente il Ministro del tesoro ha definito « di difficile lettura » (Senato, V Commissione, 4 dicembre 1979, pag. 8 del resoconto), si veda la precedente relazione. Deve solo qui ribadirsi, in relazione a diversi orientamenti manifestati in sede parlamentare, che nel sistema della riforma la contrazione di nuovi prestiti — pure ammessa come copertura della Corte costituzionale — è riservata alle decisioni globali di bilancio, sicché l'aumento del livello di indebitamento non potrebbe essere assunto in sede di specifiche deliberazioni di spesa, potendo ritenersi la legge di riforma una legge ad efficacia rinforzata in quanto volta a dettare le modalità di attuazione dell'articolo 81, quarto comma.

(18) Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1979, vol. II, pagg. 13, 23 e 77. Si è parlato, nel testo, di ordini di grandezza, non ignorandosi l'eterogeneità fra i dati di competenza e dati di cassa.

11. — Una notazione ulteriore, sempre in tema di saldi, deve farsi in ordine alla non completa applicabilità del citato ultimo comma dell'articolo 6 della legge n. 468 alle prospettazioni di consuntivo. A parte ogni valutazione — che si rinvia alle pagine seguenti — sulla soluzione adottata dal Governo per il rendiconto 1979 (che fra l'altro espone solo due saldi), è anzitutto da osservare che dal combinato disposto del n. 4 del comma in parola, e dell'articolo 11, secondo comma, può ricavarsi come il preventivo debba risultare in pareggio tanto nella cassa che nella competenza, onde non pare giustificato che le previsioni definitive di competenza per il decorso esercizio abbiano invece esposto un disavanzo (per di più superando il limite del ricorso al mercato fissato dalla legge finanziaria), a causa di circostanze specifiche esaminate anch'esse più avanti.

D'altra parte, la nuova disciplina sembra non aver tenuto conto di due ordini di considerazioni.

Il primo si riferisce alla distinzione fra debito patrimoniale e debito fluttuante, espressa pure, in altri termini, come distinzione fra indebitamento di bilancio ed indebitamento di tesoreria; le entrate derivanti da quest'ultimo non vengono, appunto, imputate al bilancio, sicché è inevitabile che il consuntivo esponga un risultato negativo anche nella cassa, in misura pari a quella dei pagamenti che a fine anno risultassero coperti con operazioni nette di tesoreria.

L'occasione è più che pertinente per ricordare come in precedenti relazioni la Corte abbia auspicato che queste ultime operazioni figurassero esse pure in bilancio, muovendo anche dal rilievo — di ormai comune acquisizione — del progressivo attenuarsi di una sostanziale differenza fra i due tipi di indebitamento quali mezzi di copertura.

Tale prospettiva, pur non risultando espressamente affrontata in sede di elaborazione della riforma, trova comunque un valido supporto nell'intero sistema introdotto dalla legge n. 468, ed essa appare presente all'attenzione dello stesso Ministro del tesoro, che anche nelle citate Note informative ha fatto cenno dell'esigenza di ricondurre ad unità le gestioni di cassa del bilancio e della tesoreria.

Il secondo ordine di considerazioni postula invece la necessità di integrazioni normative, poiché se la logica di un bilancio di cassa porta per sua natura a risultati in pareggio — nella prospettiva or ora richiamata — l'opposto è connaturato al consuntivo della competenza, il cui saldo fra accertamenti ed impegni non trova, nella legislazione attuale, una apposita previsione. Ad un saldo siffatto, anche se esposto al netto delle accensioni di prestiti, in corrispondenza di quello contemplato dal n. 4 dell'ultimo comma dell'articolo 6, non sembrerebbe d'altronde appropriarsi la denominazione di « ricorso al mercato », usata da detta norma, poiché soltanto per una parte esso sarebbe effettivamente costituito da prestiti effettivamente realizzati almeno in termini di accertamenti di entrata.

Vi è anzi da chiedersi, pure in relazione ad un problema emerso per le aziende autonome, del quale è cenno più avanti, se non sia opportuno ripristinare legislativamente la tradizionale rappresenta-

zione del saldo complessivo fra tutte le entrate e tutte le spese, cioè del disavanzo (o avanzo, in teoria) finanziario dell'esercizio.

12. — Sulla materia dei *residui di stanziamento* deve tornarsi anche in rapporto a problemi emersi dopo l'ultima relazione. L'ampiezza delle considerazioni critiche dedicate in passato dalla Corte a tale istituto — mantenuto in vita dalla legge di riforma senza una specifica ed esplicita valutazione del problema, ed anzi in contraddizione con l'organica normativa recata dallo stesso articolo 20 di essa — dispensa dal doverle nuovamente qui esporre.

L'esperienza dei bilanci successivi alla riforma offrirà elementi di valutazione circa il proposito — espresso dal Governo — di tener conto dell'ammontare di tali residui nel proporre le nuove dotazioni di competenza per le singole voci interessate.

Tale criterio (che avrebbe potuto seguirsi anche in passato, specialmente in vista della consacrazione del principio di veridicità in apposite norme regolamentari e legislative, prima citate) non risulta comunque osservato per il bilancio 1979, considerato che nella spesa in conto capitale la quota non impegnata ha raggiunto il 23 per cento circa degli stanziamenti definitivi, mentre nel 1978 era stata del 19 per cento circa.

Né esso si trova enunciato — a quanto sembrerebbe — nella documentazione illustrativa generale concernente la predisposizione del bilancio 1980.

In termini di auspicabile perfezionamento legislativo, come già rilevato lo scorso anno, il problema interessa anche l'indicazione dei residui presunti nel bilancio di previsione, prescritta dall'articolo 2 della legge n. 468. Sarebbe infatti opportuno estendere l'approvazione parlamentare — anche in sede di assestamento del bilancio, se necessario — alle quote costituite da residui di stanziamento, incorporando tali quote nelle nuove dotazioni di competenza secondo il sistema del « riporto »: ciò appare indispensabile al rispetto della logica essenziale della riforma che ha voluto rafforzare il « diritto al bilancio » delle Camere.

Affine al suddetto profilo è quello della esposizione delle economie sui fondi globali utilizzabili nell'anno successivo, che a norma dell'articolo 10, ultimo comma, deve essere fatta in apposito elenco allegato al consuntivo. Sembrerebbe opportuno al riguardo adottare il medesimo criterio suggerito per i residui di stanziamento, tanto più che al pari di questi ultimi le economie suddette (che meglio potrebbero denominarsi « residui di copertura ») concorrono a determinare la massa spendibile, del che non risulta se si sia tenuto conto nel determinare le dotazioni di cassa relative a tali fondi per il 1980. A questo argomento si connettono le anomalie emerse nel 1979 in tema di saldi risultanti nelle previsioni definitive, ed evidenziate nella Sezione II di questa parte.

13. — Connesso al tema dei residui di stanziamento è uno specifico e peculiare problema relativo alle aziende autonome, del quale è cenno anche negli appositi capitoli di questa relazione che

le concernono. Della esistenza ed attualità di esso reca testimonianza il disegno di legge n. 1539 presentato dal Governo alla Camera dei deputati, in quanto l'articolo 3 di quest'ultimo consente all'Amministrazione postale di assumere impegni per determinate spese anche indipendentemente dal perfezionamento di operazioni di credito destinate ad esse dal successivo articolo 5, articolo il quale a sua volta consente *l'iscrizione fra i residui attivi* delle corrispondenti entrate, anche nella ipotesi in cui le suddette operazioni non siano state perfezionate.

Quest'ultima nuova ed atipica disposizione suona conferma del criterio costantemente seguito dalla Corte, e recentemente ribadito (19) di ritenere — sotto la legislazione vigente — illegittimo l'accertamento di entrate relative a mutui autorizzati dalla legge ma non ancora stipulati con gli Istituti finanziatori (20), criterio che del resto è stato espressamente sancito in tema di contabilità regionale dall'articolo 22, ultimo comma, della citata legge n. 335 del 1976, all'evidente scopo di assicurare che i risultati di consuntivo presentino una realtà finanziariamente attendibile, e non alterata da poste solo fittiziamente migliorative.

Devesi pure osservare che la normativa proposta, mentre sembra allinearsi con i ben noti indirizzi adottati dalla legge n. 468 e risultanti in particolare dagli articoli 14 e 18, terzo comma, di questa ultima, al tempo stesso se ne discosta, sia perché contraddice al criterio tendenziale di concentrare la manovra di indebitamento nello Stato, come « unico ente in disavanzo » (21), sia perché stabilisce nuovamente un collegamento fra operazioni di ricorso al mercato e specifiche autorizzazioni di spesa, collegamento che nella pratica (più volte evidenziata dalla Corte) si era rilevato solo apparente: esso funzionava infatti a senso unico, poiché mentre nella prassi si faceva mostra di prudenza stanziando le spese solo quando i prestiti fossero stati contratti, in concreto tale contrazione si rivelava dettata da autonome valutazioni di manovra finanziaria globale, o quanto meno da erronee previsioni in ordine ai tempi degli

(19) Oltre alla decisione sul rendiconto generale per il 1979, si veda pure Sezione controllo, 12 giugno 1980, n. 1079.

(20) La mancata stipula di prestiti può derivare tanto da valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla effettiva attualità del fabbisogno in rapporto ai tempi delle procedure di spesa — allo scopo di evitare l'acquisizione di somme che potrebbero restare troppo a lungo inutilizzate — quanto da oggettive difficoltà di reperimento sul mercato, ed è evidente come le due situazioni abbiano significati profondamente diversi sotto il profilo di una fondata aspettativa di disponibilità delle somme.

Né « preventive intese » (non formalizzate e documentate), di cui riferisce il Ministero del tesoro nelle citate Note informative (pag. 453) per giustificare la posta attiva dell'Amministrazione dei monopoli dichiarata irregolare dalla Corte lo scorso anno, possono assurgere a fondamento giuridico di un accertamento di entrata: e neppure convince quanto esposto nello stesso documento circa la mancata previsione di tale disavanzo — che si verifica da vari esercizi — nel bilancio preventivo. Lo stesso fenomeno risulta pure dal consuntivo 1979, ed ha nuovamente comportato dichiarazione di irregolarità.

(21) Per le Aziende autonome, più specificamente, con riferimento alla copertura dei deficit di gestione, la Corte ha costantemente sostenuto che ad essa debba provvedersi attraverso il bilancio dello Stato, criticando il diverso sistema seguito per l'Amministrazione dei monopoli.

interventi, come poteva facilmente desumersi dall'accumulo di consistenti residui passivi di stanziamento — anche per più anni — sui capitoli interessati (22).

Il problema in esame si connette a quello dei residui di stanziamento, poiché è facile scorgere come il presupposto delle norme recate dal citato disegno di legge — che introdurrebbe la nuova categoria dei « residui attivi impropri » — sia appunto l'esistenza di un siffatto istituto nella spesa: in tale situazione, e tenuto conto della richiamata posizione assunta dalla Corte, particolarmente anomala per le aziende autonome sarebbe la conseguenza di consuntivi in rilevante disavanzo, dovuto al fatto meramente contabile che fra gli impegni di spesa — come si è visto — sono compresi in maniera indifferenziata anche i semplici accantonamenti, mentre altrettanto non sarebbe consentito — in mancanza di espressa disposizione — per le entrate da mutui non stipulati.

Sembra peraltro alla Corte che la soluzione sia da ricercare per vie del tutto diverse, per l'esigenza generale già ribadita di migliorare in chiarezza i metodi espositivi dei risultati di gestione, evitando in ogni caso di peggiorarli in senso contrario.

14. — Ciò posto, va anzitutto tenuto fermo che, in presenza di impegni effettivamente assunti in ipotesi come quella prevista dall'articolo 3 del disegno di legge citato, il consuntivo non possa e non debba che evidenziarli in quanto tali, e che la conseguenza inevitabile di esporre eventualmente un disavanzo non possa essere elusa dall'artificio di equilibrarli con accertamenti di entrata del tutto fittizi, cioè sforniti della natura e del fondamento degli impegni suddetti.

Una novità del genere, nel nostro ordinamento, toglierebbe al sistema dei conti pubblici quella credibilità che le recenti riforme organiche mirano meritoriamente a recuperare, ed a ben vedere si porrebbe in sostanziale elusione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, impedendo conseguentemente quella verifica d'insieme della sua effettiva osservanza che deve essere appunto consentita dalle risultanze dei consuntivi.

Altro è, infatti, coprire un'*autorizzazione* di spesa con una corrispondente ed omogenea *autorizzazione* di entrata, altro far figurare poi coperto l'utilizzo della prima con il mancato utilizzo della seconda.

Proprio quest'ultimo rilievo parrebbe indicare la via più idonea verso una razionale soluzione del problema nella diversa ipotesi

(22) Non è il caso di indugiare qui sulla fondatezza degli argomenti addotti a difesa di tale comportamento, e basati su astratti « equilibri economici » che esso avrebbe comunque salvaguardato, bastando al riguardo porre in rilievo come esso fosse in realtà rivelatore di difficoltà nel fronteggiare gli oneri complessivi derivanti da una legislazione scarsamente rispettosa dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione: all'accumulo dei residui, infatti (dovuto in prevalenza proprio al rinvio delle spese più qualificanti), non ne ha corrisposto uno di giacenza nella cassa, il cui saldo è anzi andato progressivamente peggiorando.

in cui neppure nella spesa si fossero avuti impegni; soluzione che in generale andrebbe tenuta presente per un complessivo riesame della discussa figura del residuo di stanziamento.

Occorre partire al riguardo dalla fondamentale considerazione che quest'ultima non ha sostanziale pertinenza con il consuntivo, se a tale documento voglia riconoscersi l'unica concepibile funzione di registrare eventi giuridico-finanziari che rappresentino il *seguito* concretamente avuto dalle previsioni di bilancio. Il seguito « negativo » non può, nel documento stesso, essere descritto, per opportuna completezza, se non in termini di minori entrate e di economie di spesa.

Il residuo di stanziamento ha, invece, una valenza esclusivamente *autorizzativa*, ed in quanto tale partecipa della natura delle autorizzazioni di preventivo, delle quali costituisce la sopravvivenza, di dubbia costituzionalità, oltre l'esercizio di competenza.

Il che, mentre conferma in ogni caso la necessità che i residui in questione non vengano commisti ai veri e propri impegni, induce altresì a rinnovare il suggerimento formulato anche lo scorso anno (come prima ricordato) di sostituire al sistema attuale quello del riporto: nell'ambito di quest'ultimo, ben potrebbe trovare definizione, dal lato dell'entrata, il caso nascente dalla mancata contrazione di mutui autorizzati, da inserire nel nuovo preventivo quali mezzi per fronteggiare le spese riportate. Fra l'altro, queste operazioni non possono non ricadere sotto la riconsiderazione annuale del limite di indebitamento, imposta dalla norma fondamentale di cui all'articolo 11, secondo comma, della legge n. 468.

15. — Il progetto di bilancio pluriennale è stato presentato anche per il periodo 1980-1982 in unica versione, definita « a legislazione vigente », benché incorporante non solo le nuove autorizzazioni di spesa previste nel disegno di legge finanziaria, ma anche gli accantonamenti a copertura di futuri provvedimenti legislativi, cioè i fondi globali. In materia non vi è concordanza terminologica, poiché ad esempio il relatore della V Commissione della Camera (23) ha lamentato la mancanza di un bilancio « a legislazione invariata », intendendo evidentemente, e più correttamente, riferirsi ad un bilancio formato esclusivamente sulla base della legislazione già in vigore.

La perdurante assenza di una duplice versione, o comunque di una esposizione separata di quelle voci di entrata e di spesa per le quali si rendano necessari nuovi provvedimenti legislativi (compresa la legge finanziaria, e pur sempre senza ignorare il margine di discrezionalità lasciato anche dalla normativa esistente, che potrebbe di per sé rendere utili prospettazioni alternative) ha impedito finora la verifica di una concreta esperienza per valutare i criteri seguiti al riguardo dall'Esecutivo.

(23) Camera, V Commissione, 24 aprile 1980, pag. 29 del Bollettino.

Unicamente è dato qui rilevare, per i due bilanci triennali finora apparsi, le diversità fra gli anni da entrambi contemplati (24), e ciò per trarne la notazione che, qualora la « scorrevolezza » del documento in parola desse luogo, in concreto, a troppo rilevanti modifiche di previsioni già formulate, verrebbe in esso ad accentuarsi il prevalente carattere di proiezione delle decisioni assunte con il bilancio annuale, anziché di supporto programmatico di medio periodo, che tanto più potrebbero dirsi tali in quanto fossero dotati di una certa stabilità, almeno nelle voci più significative.

Ma questo discorso, come è ovvio, riporta a quello più generale della carenza di una complessiva impostazione programmata della azione pubblica, particolarmente in campo economico-finanziario, che le condizioni politiche del Paese non ancora hanno consentito di assicurare, restando comunque un obiettivo che i dati della situazione generale mostrano sempre meno rinviabile, proprio al fine di fronteggiare nei limiti del possibile le difficoltà oggettivamente fraposte da molteplici fattori ad un efficace controllo di tale situazione.

16. — Come di consueto, deve avvertirsi che ulteriori specifiche notazioni intorno ad altri aspetti e problemi dell'ordinamento contabile possono leggersi nei successivi capitoli e parti della relazione.

(24) I mutamenti, ad esempio, per il disavanzo corrente (detto pure « risparmio pubblico negativo », come indice della destinazione del risparmio a consumi) hanno avuto carattere peggiorativo per il primo anno del nuovo triennio, cioè per il 1980 (da 26.440 a 36.690 miliardi), e migliorativo per il secondo (da 31.468 a 27.163).

CAPITOLO II.

LEGISLAZIONE DI SPESA E COPERTURA FINANZIARIA

1. — *I problemi della copertura finanziaria.*

La nuova disciplina del bilancio colloca la determinazione dei mezzi finanziari per nuove o maggiori decisioni di spesa all'interno del procedimento di programmazione pluriennale della finanza pubblica, che raccordi in modo coerente le reciproche influenze fra bilancio ed economia.

Le previsioni sul volume d'indebitamento pubblico sopportabile nel periodo dal sistema economico, definite sulla base di esplicite e ragionevoli ipotesi di andamento delle variabili macroeconomiche, dovrebbero consentire nella logica della riforma, il riscontro rigoroso della copertura finanziaria al momento della decisione di spesa.

Lo strumento che esprime in termini quantitativi gli indirizzi programmatici è il bilancio pluriennale e sui saldi netti da finanziare da esso indicati per ciascun anno, cioè sulla capacità di indebitamento del bilancio sulla economia nel quadro di compatibilità definite, va esercitato il riscontro della copertura finanziaria.

Proprio alla funzione di dare chiaro risalto al momento programmatico risponde, nel sistema della legge n. 468, la prescritta elaborazione di due versioni del bilancio pluriennale: la prima intesa a mostrare « l'andamento » delle entrate e delle spese in base alla « legislazione vigente », la seconda « le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale ».

Come si è rilevato nel capitolo precedente, i due bilanci pluriennali — finora presentati per il triennio 1979-1981 e per il triennio 1980-1982 — costituiscono una sorta di « ibrido » in quanto, pur essendo definiti a legislazione vigente, incorporano i contenuti della legge finanziaria — cioè dello strumento programmatico annuale — e la proiezione dei fondi speciali del primo anno.

A parte la rispondenza alla logica della legge di riforma, questa « semplificazione » del bilancio pluriennale non può non avere riflessi

sui problemi della copertura finanziaria, non sotto il profilo « formale » del riscontro fra nuove esigenze di spesa e « spazi » finanziari precostituiti — cui provvedono appunto, almeno per i tre esercizi considerati, i fondi speciali — ma sotto quello sostanziale della validità delle proiezioni pluriennali in rapporto agli obiettivi programmatici che dovrebbero sostenerle.

Del resto la stessa *Relazione previsionale e programmatica* per il 1979 (pagina 289) — in cui solo rapide notazioni finali sono state dedicate al bilancio triennale 1979-1981 per il brevissimo tempo intercorso dall'approvazione della legge n. 468 — afferma che « nel sistema della legge di riforma il bilancio triennale è chiamato ad assolvere ad una molteplicità di funzioni che lo definiscono strumento di programmazione dei flussi finanziari e fondamentale parametro di riferimento per quanto concerne il riscontro della copertura delle nuove o maggiori spese ». Peraltro nella relazione riguardante l'anno in corso — in cui tutta la problematica della riforma trova ampia e integrata trattazione — si sostiene, accanto alla necessità della versione « programmatica » del bilancio pluriennale coerente con gli obiettivi e gli equilibri finanziari che sostanziano il programma del Governo, che la versione « a legislazione vigente » del bilancio pluriennale « assolve pienamente » alla funzione di riscontro della copertura finanziaria della legislazione di spesa.

Le « incertezze concettuali e applicative » connesse alla « duplicità del bilancio pluriennale » sono state evidenziate dal Governo in sede di rendiconto per l'esercizio 1978; è significativo che nello stesso documento si sostenga che « le differenze fra le due versioni si riducono agli eventuali accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso, che, sulla base del programma governativo, si intendono iscrivere per gli anni successivi al primo nel bilancio programmatico nonché alle misure che si intendono adottare per le entrate ».

Si è voluto dare un relativo spazio all'atteggiamento incerto e problematico assunto dal Governo sulla questione per rilevare che la nuova metodologia di riscontro della copertura delle spese future, se applicata alle proiezioni del solo bilancio pluriennale « a legislazione vigente », non garantisce di per sé la piena rispondenza ai criteri dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, così come chiariti e specificati dalla Corte costituzionale, in particolare nella nota sentenza n. 1 del 1966, la quale richiede — è bene ricordarlo — che i mezzi di copertura siano sufficientemente sicuri (e non arbitrari o irrazionali) « e non in contraddizione con le previsioni del... Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese ».

2. — *La legislazione di spesa del 1979.*

È noto che alla base della mancata definizione di una politica economica di medio termine vi è stata la situazione di incertezza politica, sfociata nelle elezioni anticipate e nel faticoso avvio della

VIII legislatura. In queste condizioni l'attività legislativa si è svolta in modo convulso e ha conosciuto un più intenso ricorso alla decretazione d'urgenza con i problemi conseguenti alla mancata conversione di numerosi provvedimenti governativi (1). Ne è risultata una produzione normativa frammentaria e talvolta di natura estremamente provvisoria: una « legislazione di attesa » della riconquistata capacità del sistema politico di definire indirizzi e linee di intervento di più vasto respiro.

Le notazioni che seguono si limitano a quella parte della legislazione che contiene decisioni di spesa, con riferimento ai provvedimenti pubblicati nell'anno 1979, secondo il criterio seguito anche nelle precedenti relazioni (2).

Gli oneri a durata predeterminata recati da tali provvedimenti ammontano a circa 10.491 miliardi pressoché totalmente scadenti entro il 1980, a conferma della limitata prospettiva della legislazione di cui sopra si è detto (3), e oneri a carattere continuativo per un totale di importi annui pari a circa 2.210 miliardi. L'indicazione delle cifre in forma approssimativa, peraltro sufficiente in questa sede a esprimere l'ordine di grandezza delle nuove decisioni di spesa, si rende necessaria per le difficoltà di ricostruire con certezza, nonostante la laboriosa analisi compiuta, la precisa entità degli oneri disposti, per la formulazione talvolta non chiara delle disposizioni finanziarie e la loro dispersione in parti diverse dei provvedimenti legislativi.

Agli oneri suddetti vanno aggiunti, da un lato, quelli per limiti di impegno per 240 miliardi (4), e, dall'altro, le maggiori spese a carattere continuativo non quantificate dai provvedimenti che le comportano (5). In alcuni casi si tratta di maggiori oneri posti a carico dei bilanci di aziende autonome per miglioramenti del trattamento normativo ed economico del personale; oneri che, pur dovendo (6) essere contenuti negli esistenti stanziamenti di bilancio

(1) Sul punto vedasi il capitolo I della Parte seconda, sezione I.

(2) Per questo motivo la legge finanziaria per il 1979 è stata considerata nella relazione dello scorso anno, alla fine del quale è stata pubblicata. Nel testo e nelle note i provvedimenti legislativi vengono indicati soltanto con il numero e l'anno; i loro estremi completi risultano, peraltro, in ordine numerico, nell'elenco allegato al capitolo, con l'ammontare degli oneri deliberati.

(3) Ricadono anche in anni successivi le spese disposte dalla legge n. 38 del 1979 (fino al 1983), dai decreti-legge n. 151 e n. 629 del 1979 (fino al 1981) e della legge n. 650 del 1979 (fino al 1982).

(4) Di cui 75 miliardi autorizzati dalla legge n. 122 del 1979 e 165 miliardi dal decreto-legge n. 629 del 1979, con le modificazioni della legge di conversione n. 25 del 1980.

(5) Legge n. 852 del 1978, decreto del Presidente della Repubblica n. 1271 del 1977, decreto del Presidente della Repubblica n. 919 del 1978, legge n. 13 del 1979, decreto del Presidente della Repubblica n. 263 del 1979, decreto-legge n. 663 del 1979.

(6) È il caso della legge n. 13 del 1979, la cui spesa complessiva « dovrà essere contenuta nei limiti delle disponibilità dei rispettivi capitoli di bilancio ». Analogo è il caso della legge n. 33 del 1980 (che converte, con modificazioni, il decreto-legge n. 663 del 1979), il cui articolo 1 sub 24-bis dispone l'ampliamento di organico dell'Istituto superiore di sanità e pone il conseguente onere, per l'anno finanziario 1980, a carico del capitolo 4501 dello stato di previsione del Ministero della sanità.

per il primo anno, non ricevono copertura finanziaria per gli anni successivi nei quali seguiranno a gravare con carattere di continuità.

Va in proposito rilevato, con un più generale riferimento, che per le nuove o maggiori spese che incidono sui bilanci degli enti del settore pubblico il problema della copertura finanziaria si pone in modo del tutto simile a quello delle spese statali, e addirittura più rigoroso se si considera che l'articolo 27 della legge n. 468 impone l'indicazione della copertura, riferita ai bilanci annuali e pluriennali dei suddetti enti, anche quando gli oneri assumono la forma di « minori entrate ». A questa tematica si lega anche la legge n. 29 del 1979 che, nel disporre la ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali, non ha specificato se la ricostruzione delle partite assicurative comporterà oneri (o minori entrate) a carico del bilancio dell'INPS.

Più specifiche notazioni occorre fare in merito al finanziamento degli oneri conseguenti alla nuova disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici non economici, emanata con il decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1979, ai sensi dell'articolo 28, ultimo comma, della legge n. 70 del 1975 di riordinamento degli enti. Il provvedimento, come del resto il precedente, non contiene alcuna quantificazione di spesa, né indicazione di copertura finanziaria. Vero è che l'articolo 42 della legge n. 70 impone agli enti interessati di assumere o promuovere « adeguate misure atte a realizzare la necessaria copertura » delle spese derivanti da miglioramenti retributivi; ma deve osservarsi che questa norma non appare in armonia con il preciso disposto del ricordato articolo 27 della legge n. 468. Non sembra infatti che l'obbligo di copertura finanziaria da questo prescritto per le « leggi » di spesa che riguardano gli enti del settore pubblico allargato possa ritenersi escluso per l'attività normativa « delegificata » che nella legge trova il suo fondamento e i suoi limiti. Appare quindi necessario un coordinamento funzionale tra le due disposizioni, che risponda alla concezione unitaria della finanza pubblica cui si ispira tutta la disciplina della legge n. 468, dovendosi considerare, sul terreno sostanziale, la inevitabile « traslazione » sul bilancio dello Stato degli oneri inizialmente posti a carico dei bilanci degli enti.

In disparte i casi suddetti, e quelli in cui si è fatto ricorso alle esistenti disponibilità di bilancio, il modo ordinario di copertura finanziaria è stato offerto dai fondi speciali, nella logica del resto della legge n. 468. Tuttavia, stanti i limiti del bilancio triennale più sopra denunciati, deve ripetersi l'osservazione già fatta nella precedente relazione, e cioè che l'ammissibilità del ricorso ai fondi speciali per l'anno successivo al primo è soggetta alla condizione dell'adeguata proiezione dei fondi stessi nel bilancio pluriennale, e limitatamente all'arco temporale da questo considerato.

In sede di prima applicazione della nuova normativa, non risulta che tale adeguatezza abbia formato oggetto di particolare considerazione in sede parlamentare, anche per le particolari condizioni in cui si è svolta l'attività legislativa. È auspicabile che la nuova meto-

dologia di riscontro della copertura finanziaria, che costituisce uno dei punti nodali della riforma, sia attivata al più presto in modo chiaro, rigoroso ed esplicito, eventualmente adeguando il contenuto delle disposizioni finanziarie dei provvedimenti legislativi.

Nella stessa problematica si pone l'utilizzazione dei fondi speciali per oggetti di spesa non ricompresi nei relativi elenchi (7), soprattutto per le diverse implicazioni finanziarie che differenti oggetti di spesa possono avere negli anni futuri.

(7) Per i casi verificatisi nel 1979 vedasi l'allegato elenco n. 2.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annua (b)	Complessivo (c)
Legge 21 dicembre 1978, n. 852 - Nuova disciplina delle entrate derivanti dai servizi resi dall'amministrazione periferica delle dogane ed imposte indirette nell'interesse del commercio ed a richiesta ed a carico di privati ed enti	(1)	—
Legge 23 dicembre 1978, n. 853 - Disciplina delle funzioni di messo notificatore dell'amministrazione periferica delle imposte dirette e inquadramento dei detti messi fra il personale non di ruolo dell'Amministrazione finanziaria dello Stato	592	—
Legge 21 dicembre 1978, n. 861 - Aumento dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 7 della legge 19 maggio 1967, n. 378, per il rifornimento idrico delle isole minori (dal 1978 al 1981)		7.635
Legge 21 dicembre 1978, n. 862 - Provvidenze a favore del personale dipendente dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici, vittima di azioni criminose (dal 1976)	(2) (3a) 1.111	—
Legge 21 dicembre 1978, n. 863 - Realizzazione di una rete nazionale per il rilevamento dei dati meteorologici via satellite (per il 1978)	(4)	2.500

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.

(b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).

(c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		Onere indicato (in milioni)	
		Annuo (b)	Complessivo (c)
D.P.R. 6 gennaio 1978, n. 919 - Trattamento normativo ed economico in materia di missione e di trasferimento per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (dal 1° settembre 1977)	(1) (3a)	—	—
D.P.R. 9 dicembre 1977, n. 1271 - Misure giornaliere del premio per l'incremento del rendimento industriale di cui alla legge 3 luglio 1970, n. 483, dovute al personale dell'Amministrazione dei monopoli di Stato dal 1° gennaio 1978 (dal 1978)	(1) (3a)	—	—
Legge 8 gennaio 1979, n. 5 - Modifica alla Tabella 1 annessa alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, sostituito dall'allegato A alla legge 16 novembre 1962, n. 1622, concernente il riordinamento dei ruoli degli ufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito (per il 1978)			0,1
Legge 8 gennaio 1979, n. 6 - Nuovi apporti al capitale sociale della Società per le gestioni e partecipazioni industriali - GEPI - Società per azioni (per il 1978)			180.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
Legge 8 gennaio 1979, n. 7 - Interventi straordinari a sostegno delle attività teatrali di prosa (per il 1978 e il 1979)	—	6.000
Legge 8 gennaio 1979, n. 11 - Contributo all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per il triennio 1978-1980 (dal 1978 al 1980)	—	150
Legge 11 gennaio 1979, n. 13 - Trattamento normativo ed economico in materia di missione e di trasferimento per il personale con qualifiche dirigenziali delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (dal 1977)	(1) (3a)	—
Legge 8 gennaio 1979, n. 15 - Approvazione ed esecuzione dell'accordo per la gestione del conto di azione speciale a favore dei Paesi a basso reddito tra la Comunità economica europea e gli Stati membri di detta Comunità, da una parte, e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), dall'altra, firmato a Bruxelles il 2 maggio 1978 (per il 1978 e il 1979)	—	31.500
Legge 8 gennaio 1979, n. 16 - Adesione al protocollo per la riconduzione dell'accordo internazionale sull'olio di oliva del 1963, adottato a Ginevra il 23 marzo 1973, e sua esecuzione (per il 1978)	—	200

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 19 gennaio 1979, n. 17 - Interventi per alcune zone del territorio nazionale colpite da calamità naturali (per il 1978 e il 1979)	—	(5) 190.270
Legge 24 gennaio 1979, n. 18 - Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo	—	120.000
Decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 20 - Convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1979, n. 92 - Proroga al 30 giugno 1979 delle disposizioni relative al contenimento del costo del lavoro nonché norme in materia di obblighi contributivi	—	(6) 904.000
D.P.R. 5 dicembre 1978, n. - Finanziamento dei regolamenti comunitari n. 1163/76 e n. 2034/76, sulla concessione di un premio, di riconversione nel settore della viticoltura (per il 1978 e il 1979)	—	(7) 30.000
Legge 7 febbraio 1979, n. 29 - Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali	(3b)	—
Legge 25 gennaio 1979, n. 33 - Ulteriore stanziamento per la ricostruzione della linea Cuneo-Breil-Ventimiglia (per il 1978 e il 1979)	—	16.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 9 febbraio 1979, n. 38 - Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo (per il periodo 1979-1983)	—	(8) 300.000
Legge 6 febbraio 1979, n. 42 - Nuove norme su inquadramento, ordinamento organico, stato giuridico e trattamento economico al personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (dal 1978)	(2) (3a) 231.990	—
Legge 7 febbraio 1979, n. 43 - Autorizzazione della spesa per la esecuzione di opere paravalanghe sulle pendici montane nella zona del valico nazionale in comune di Brennero in provincia di Bolzano (per il periodo 1978-1980)	—	12.000
Legge 7 febbraio 1979, n. 44 - Modifica alla legge 6 dicembre 1971, n. 1057, relativa alla concessione alla Valle d'Aosta dell'esenzione fiscale per determinate merci e contingenti (dal 1978)	(9) 450	—
Legge 7 febbraio 1979, n. 45 - Concessione all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) di un contributo annuo a carico del bilancio dello Stato (per il 1979)	—	25.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.

(b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).

(c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 7 febbraio 1979, n. 48 - Istituzione e funzionamento dell'albo nazionale degli agenti di assicurazione (dal 1978)	(9) 50	—
Legge 9 febbraio 1979, n. 49 - Disposizioni concernenti il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (dal 1° febbraio 1978)	(10) (3a) 264.669,8	—
Legge 7 febbraio 1979, n. 70 - Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo italiano e il Governo di Malta per lo sviluppo dei servizi di telecomunicazioni tra i due Paesi, con allegati, firmato a La Valletta il 24 maggio 1974 (per il 1978 e il 1979)	—	602
Legge 2 aprile 1979, n. 97 - Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato	(11) 42.117,8	—
Legge 3 aprile 1979, n. 101 - Nuovo ordinamento del personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e relativo trattamento economico	(2) 243.457	—

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 3 aprile 1979, n. 103 - Modifica dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato	(12) 250	—
Legge 3 aprile 1979, n. 122 - Realizzazione della seconda università di Roma e istituzione delle università statali della Toscana e di Cassino	3.500	75.000 *
Legge 10 aprile 1979, n. 125 - Concessione di un contributo straordinario al Consorzio autonomo del porto di Napoli	—	10.000
Decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151 - Convertito con modificazioni nella legge 27 luglio 1979, n. 299 - Rifornimento degli interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile (per il periodo 1979-1981)	—	(13) 210.000
Decreto-legge 26 maggio 1979, n. 154 - Convertito con modificazioni nella legge 27 luglio 1979, n. 300 - Disposizioni urgenti relative al finanziamento della spesa degli enti locali per il servizio sanitario	—	—

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
D.P.R. 23 maggio 1979, n. 263 - Esecuzione di atti adottati a Londra il 3 settembre 1976 dalla conferenza per l'istituzione dell'Organizzazione internazionale di telecomunicazioni marittime via satellite (INMARSAT)	(1)	—
Legge 13 agosto 1979, n. 374 - Corresponsione nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 1979 al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici già previsti in favore dello stesso personale dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (per gli anni 1978 e 1979)	—	(14) 1.270.000
Legge 13 agosto 1979, n. 375 - Proroga al 31 dicembre 1979 delle disposizioni relative al contenimento del costo del lavoro	—	(15) 904
Legge 13 agosto 1979, n. 384 - Trattamento dei rappresentanti italiani in seno al Parlamento europeo	(16) 700	—
Legge 13 agosto 1979, n. 409 - Provvidenze economiche nei riguardi del personale addetto ai servizi di controllo del traffico aereo	—	(17) 558

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
Decreto-legge 6 settembre 1979, n. 434 - Convertito nella legge 8 novembre 1979, n. 566 - Proroga degli incarichi annuali del personale docente e non docente e delle nomine degli esperti negli istituti tecnici e professionali. Disposizioni particolari per gli insegnanti di educazione tecnica nella scuola media	—	9.000
Decreto-legge 14 settembre 1979, n. 439 - Convertito con modificazioni nella legge 12 novembre 1979, n. 573 - Conferimento di fondi al Banco di Napoli, al Banco di Sicilia, al Banco di Sardegna ed al Credito industriale sardo e collocamento di obbligazioni emesse dagli istituti di credito industriale (per il 1978 e il 1979)	—	(18) 283.000
Decreto-legge 15 ottobre 1979, n. 494 - Convertito con modificazioni nella legge 14 dicembre 1979, n. 623 - Provvidenze ed agevolazioni contributive e fiscali per le popolazioni dei Comuni delle Regioni Umbria, Marche e Lazio, colpite dal terremoto del 19 settembre 1979	—	23.200

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
D.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509 - Approvazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici, di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, contenuta nell'ipotesi di accordo del 31 luglio 1979 ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 1, terzo comma, 5, 12, 28, sesto comma, 53 e 54 nonché agli articoli 17, primo comma, quinta linea, e 33, quinto comma, perché ritenute in contrasto con la legge 20 marzo 1975, n. 70	(3b)	—
Decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511 - Convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 1979, n. 635 - Istituzione presso il Ministero dei trasporti del commissariato per l'assistenza al volo . . .	(19) 6.800	—
Legge 26 ottobre 1979, n. 560 - Modifiche alla legge 16 maggio 1977, n. 228, relative al conferimento del grado di aspirante guardiamarina agli allievi della prima classe del corso normale dell'Accademia navale deceduti il 3 marzo 1977 sulle pendici del monte Serra (per il 1979)	—	953
Legge 4 novembre 1979, n. 563 - Aumento dell'assegno annuo vitalizio in favore degli insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto . . .	(19) 58.000	—

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
Legge 14 novembre 1979, n. 589 - Provvedimenti per le attività musicali e cinematografiche (per il 1979)	---	67.181
Legge 23 novembre 1979, n. 596 - Norme a favore del personale dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica	(20) 175.000	---
Legge 6 dicembre 1979, n. 609 - Trimestralizzazione degli aumenti dell'indennità integrativa speciale e corresponsione di una somma <i>una tantum</i> al personale statale	(19) 1.181.000	---
Legge 6 dicembre 1979, n. 610 - Proroga del termine previsto dall'articolo 3 della legge 13 agosto 1979, n. 374, concernente la corresponsione al personale civile e militare dello Stato, in attività di servizio e in quiescenza, dei trattamenti economici previsti dal decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, nonché dall'articolo 4 della legge 13 agosto 1979, n. 409, recante provvidenze economiche nei riguardi del personale addetto ai servizi di controllo del traffico aereo	---	(21) 360.336

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
Legge 23 novembre 1979, n. 614 - Contributi a favore dell'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale, per il centro di idrodinamica di Roma (per gli anni 1979 e 1980)	—	4.000
Decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629 - Convertito con modificazioni nella legge 15 febbraio 1980, n. 25 - Dilazione della esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia (per gli anni 1980 e 1981)	—	(22) 566.800
Legge 19 dicembre 1979, n. 634 - Ratifica ed esecuzione dell'accordo finanziario tra il Governo italiano e l'Organizzazione internazionale del lavoro relativo al Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino, firmato a Roma il 7 dicembre 1978 (per il 1980)	—	3.200
Legge 14 dicembre 1979, n. 641 - Aumento del contributo annuo a carico dello Stato al Centro italiano di ricerche e di informazioni sull'economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse (CIRIEC)	55	—

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Leggi recanti oneri di bilancio pubblicate nel 1979.

	Onere indicato (in milioni)	
	Annua (b)	Complessivo (c)
ESTREMI E DENOMINAZIONI (a)		
Legge 24 dicembre 1979, n. 650 - Integrazioni e modifiche delle leggi 16 aprile 1973, n. 171 e 10 maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (per il periodo 1980-1982)	—	850.000
Legge 24 dicembre 1979, n. 651 - Misure finanziarie straordinarie per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei ser- vizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (per il 1979 e il 1980)	—	225.000
Decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 - Convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33 - Finanziamento del servizio sanitario nazio- nale nonché proroga dei contratti stipulati dalle pubbliche am- ministrazioni in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sulla occupazione giovanile (per il 1980)	—	(23) 4.946.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1979.

(b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).

(c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Note

- (1) Onere continuativo non quantificato.
- (2) Onere continuativo, così valutato per gli esercizi 1978-1979.
- (3) Comporta oneri su enti del settore pubblico:
 - a) aziende autonome;
 - b) enti pubblici non economici.
- (4) Comporta oneri continuativi, la cui determinazione è demandata alla legge finanziaria.
- (5) Onere finanziario mediante prelevamento dal conto corrente di tesoreria « conto speciale per l'acquisizione dei proventi derivanti dal condono fiscale ».
- (6) Onere valutato fino al 30 giugno 1979.
- (7) Onere finanziario mediante prelevamento dal conto corrente infruttifero « Ministero del tesoro - somme occorrenti per l'esecuzione dei regolamenti comunitari in attuazione dell'articolo 189 del trattato di Roma ».
- (8) Oltre a oneri per contributi interessi « congruamente proporzionati » ai crediti concessi (articolo 44, lettera a).
- (9) Onere continuativo, così valutato per il 1978.
- (10) Oneri continuativi, così valutati per il 1978 e 1979. Per gli anni successivi gli oneri per compensi di fine esercizio potranno essere maggiori in funzione delle variazioni accertate nel rapporto fra unità di traffico e consistenza numerica del personale.
- (11) Onere continuativo, così quantificato per il 1979. La spesa è soggetta ad adeguamento triennale in rapporto percentuale alle variazioni degli stipendi dei dipendenti pubblici.
- (12) Onere continuativo così valutato per il 1979.
- (13) Di cui 119.000 milioni per il 1979. La ripartizione dei restanti 91.000 milioni è demandata alla legge finanziaria.
- (14) La legge ha effetto fino al 30 novembre 1979 e dà sanatoria degli effetti derivati dall'applicazione del decreto legge n. 163 del 29 maggio 1979.
- (15) Onere valutato per il secondo semestre 1979 (vedi decreto legge n. 20 del 30 gennaio 1979, convertito con legge n. 92 del 31 marzo 1979).
- (16) Onere continuativo, così valutato per il 1979 e finanziato a carico del fondo per spese obbligatorie e d'ordine.
- (17) La legge ha effetto fino al 30 novembre 1979.
- (18) Oltre all'eventuale onere per garanzia statale a obbligazioni emesse dagli istituti di credito industriale fino a 300 miliardi in valore nominale.
- (19) Onere continuativo, così valutato per gli anni 1979 e 1980.
- (20) Onere continuativo, così valutato per il 1979 e 1980 e finanziato a carico del Fondo per spese obbligatorie e d'ordine per gli anni finanziari medesimi.
- (21) Proroga fino al 29 febbraio 1980 gli effetti delle leggi n. 374 e n. 409 del 13 agosto 1979 (vedi).
- (22) Di cui 165.000 milioni per limiti di impegno.
- (23) Oltre a oneri continuativi non quantificati, per il 1980 a carico del capitolo 4501 dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità (articolo 1 sub 24-bis della legge di conversione).

Elenco n. 2.

Leggi intervenute nell'anno 1979 con copertura a carico dei fondi globali dello stesso anno, finanziate con accantonamenti destinati ad altre finalità (con l'indicazione degli accantonamenti utilizzati).

Oneri
in milioni
di lire

—

Legge 4 novembre 1979, n. 563 - Aumento dell'assegno agli insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto 23.000

Integrata con parziale utilizzo dell'accantonamento « Istituzione di nuove Università statali » (milioni 7 mila).

Legge 13 agosto 1979, n. 409 - Provvidenze economiche nei riguardi del personale addetto ai servizi di controllo del traffico aereo 558

Parziale utilizzo dell'accantonamento « Integrazione e modifica alla legge 25 gennaio 1962, n. 25, concernente norme sul servizio vestiario dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica ».

Legge 14 dicembre 1979, n. 623 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 1979, n. 494, concernente provvidenze ed agevolazioni contributive e fiscali per le popolazioni dei comuni delle regioni Umbria, Marche e Lazio, colpite dal terremoto del 19 settembre 1979 23.200

Parziale utilizzo dell'accantonamento « Difesa del suolo » (milioni 13.300).