

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 147/R

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composta dai Magistrati:

Presidente **dott. Silvio PIRRAMI TRAVERSARI**

Presidenti di Sezione: **dott. Salvatore TERRANOVA**

dott. Francesco Maria LAZZARINI

dott. Edmondo COLABUCCI

Consiglieri: **dott. Ugo CESSARI**

dott. Fausto MEROLLA

prof. Vittorio GUCCIONE (relatore)

dott. Ferdinando IZZI

dott. Riccardo BONADONNA

dott. Tullio LAZZARO

prof. Manin CARABBA

ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1981 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, degli archivi notarili, dell'istituto agro-

nomico per l'Oltremare, dell'Amministrazione del fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, dei Patrimoni riuniti ex economici, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, della gestione dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, rendiconto generale e conti allegati presentati dal Ministro per il tesoro.

Uditi nella pubblica udienza del 24 giugno 1982 il relatore, Consigliere prof. Vittorio Guccione, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore Generale dott. Domenico Ferranti;

Visti gli articoli 100, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente l'Amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento approvato con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468;

Vista la legge 8 aprile 1981, n. 119;

Vista la legge 23 aprile 1981, n. 164 con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981;

Vista la legge 20 novembre 1981, n. 652 recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1981;

Viste le leggi 29 gennaio 1982, n. 29 e n. 30 recanti variazioni al bilancio di previsione dello Stato ed a quelli di Aziende autonome per l'anno finanziario 1981.

F A T T O

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1981, limitatamente al conto del bilancio ed ai conti ad esso allegati, sono stati presentati alla Corte dei conti con lettera del Ministro per il tesoro il giorno 31 maggio 1982.

Successivamente a tale data l'Amministrazione ha operato rettifiche nel conto dell'entrata e nei conti dei Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della difesa e della sanità come da richiesta fattane alla Corte dal Ragioniere generale dello Stato, con lettera in data 19 giugno 1982.

Ad oggi non è stato presentato alla Corte il conto generale del

patrimonio per l'esercizio 1981.

Le risultanze del conto del bilancio e dei conti allegati sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

COMPETENZA

Entrate accertate:

Titolo I

Entrate tributarie L. 89.727.881.591.131

Titolo II

Entrate extratribu-

tarie L. 23.288.858.616.924

Totale titoli I e II L.113.016.740.208.055

Titolo III

Alienazione ed ammor-

tamento di beni pa-

trimoniali e rimborso

di crediti 451.400.697.145

(di cui riscossione

di crediti 314.859.622.615) _____

Totale entrate fina-

li accertate (Titoli

I, II e III)	L.113.468.140.905.200
Titolo IV	
Accensione di prestiti	" 17.775.511.942.320
Totale complessivo delle entrate accertate	L.131.243.652.847.520
<u>Spese impegnate:</u>	
Titolo I	
Spese correnti (o di funzionamento e mantenimento)	" 140.905.017.700.692
Titolo II	
Spese in conto capitale (o di investimento)	" 37.838.607.863.501
(di cui, operazioni finanziarie lire 11.816.546.815.078)	-----
Totale spese impegnate finali (Tito-	

li I e II)	L.178.743.625.564.193
Rimborso di prestiti "	7.901.368.429.186
Totale complessivo delle spese impegnate	L.186.644.993.993.379
Risultati differenziati: *****	
Entrate tributarie ed extratributarie	L.113.016.740.208.055
Spese correnti (-) "	140.905.017.700.692
Risparmio pubblico	(-) " 27.888.277.492.637
Entrate finali	" 113.468.140.905.200
Spese finali (-) "	178.743.625.564.193
Saldo netto da finanziare	(-) " 65.275.484.658.993
Entrate finali nette	" 113.153.281.282.585
Spese finali nette(-) "	166.927.078.749.115
Indebitamento netto	(-) " 53.773.797.466.530
Entrate finali	" 113.468.140.905.200
Spese complessive	" 186.644.993.993.379
Ricorso al mercato	(-) " 73.176.853.088.179
Entrate complessive	" 131.243.652.847.520

Spese complessive L. 186.644.993.993.379

Differenza (-) L. 55.401.341.145.859

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da
riscuotere e da
versare in conto
dell'esercizio 1981 " 15.525.937.727.907

Somme rimaste da
riscuotere e da versa-
re in conto degli
esercizi precedenti " 12.244.767.206.292

Totale dei residui
attivi al 31 dicembre
1981 " 27.770.704.934.199

Passivi:

Somme rimaste da pa-
gare in conto dello
esercizio 1981 " 46.876.118.382.963

Somme rimaste da pa-

gare in conto degli
esercizi precedenti L. 21.064.463.988.731

Totale dei residui
passivi al 31 dicem-
bre 1981 L. 67.940.592.371.694
=====

CASSA:
=====

Entrate:

Titolo I

Entrate tributarie L. 85.481.708.121.592

Titolo II

Entrate extratribu-
tarie L. 21.112.835.728.045

Totale Titoli I e II L. 106.594.543.849.637

Titolo III

Alienazione ed ammor-
tamento di beni patri-
moniali e rimborso di
crediti L. 440.769.634.663

(di cui, riscossione
di crediti lire
343.788.395.316) -----

Totale entrate finali**(Titoli I, II e III) L.107.035.313.484.300****Titolo IV****Accensioni di pre-****stiti " 17.792.113.642.320****Totale complessivo****delle entrate****L.124.827.427.126.620****Spese****Titolo I****Spese correnti " 131.402.311.841.977****Titolo II****Spese in conto****capitale " 28.036.486.475.185****(di cui, operazioni****finanziarie lire****7.466.417.497.741)****Totale spese finali****(Titoli I e II) L.154.438.798.317.162****Rimborso di prestiti " 9.423.961.554.763****Totale complessivo****spese****" 163.862.759.871.925**

Risultati differenziali

Entrate tributarie ed**extratributarie L.106.594.543.849.637****Spese correnti " 131.402.311.841.977****Risparmio pubblico (-) L. 24.807.767.992.340****Entrate finali " 107.035.313.484.300****Spese finali (-) " 154.438.798.317.162****Saldo netto da fi-****nanziare (-) " 47.403.484.832.862****Entrate finali****nette " 106.691.525.088.984****Spese finali nette(-) " 146.972.380.819.421****Indebitamento netto " 40.280.855.730.437****Entrate finali " 107.035.313.484.300****Spese complessive " 163.862.759.871.925****Ricorso al mercato " 56.827.446.387.625****Entrate complessive " 124.827.427.126.620****Spese complessive " 163.862.759.871.925****Differenza (-) " 39.035.332.745.305****Il conto del patrimonio per l'esercizio finanziario 1980, per**

il quale ogni pronuncia era stata sospesa in sede di decisione sul giudizio relativo al rendiconto generale dello Stato in data 25 giugno 1981, presenta le seguenti risultanze:

Attività:

Attività finanziarie L. 80.873.423.075.794

Crediti e partecipazioni

" 34.891.427.317.400

Beni patrimoniali " 13.945.040.968.858

Totale attività L.129.709.891.362.052

Passività:

Passività finanziarie L.213.782.419.920.243

Passività patrimoniali " 69.738.060.484.632

Totale passività L.283.520.480.404.875

Eccedenza passiva L.153.810.589.042.823

CONTI ALLEGATI**1. - Conto consuntivo dell'Amministrazione dei monopoli di Stato****COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate

e spese correnti:

Entrate accertate	L.	1.107.686.458.175	
Spese impegnate	"	<u>1.079.671.059.056</u>	
Differenza			(+) L. 28.015.399.119

**Titolo II - Entrate
e spese in conto ca-
pitale:**

Entrate accertate	L.	17.380.000.000	
Spese impegnate	"	<u>44.625.000.000</u>	
Differenza			(-) " 27.245.000.000

Accensione di prestiti" -----

Rimborso prestiti (-)" 770.399.119

Differenza			(-) " 770.399.119
------------	--	--	-------------------

Gestioni speciali:

Entrate	L.	353.806.847	
---------	----	-------------	--

Spese	"	<u>353.806.847</u>	
-------	---	--------------------	--

Differenza	L.	-----	
		=====	

Differenza comples-

siva

=====

RESIDUI:
=====

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dello

esercizio 1981 L. 264.538.615.861

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli

esercizi precedenti " 265.058.681.133

Totale residui attivi

vi al 31 dicembre 1981 L. 529.597.296.994

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dello

esercizio 1981 L. 262.775.736.768

Somme rimaste da pagare in conto degli

esercizi precedenti " 44.791.607.763

Totale dei residui

passivi al 31 dicem-

bre 1981 L. 307.567.344.531

CASSA:

Entrate:**Titolo I****Entrate correnti L. 1.043.238.405.872****Titolo II****Entrate in conto****capitale " 13.040.000.000****Accensione di pre-****stiti " 35.484.688.615****Totale****L. 1.091.763.094.487****Spese:****Titolo I****Spese correnti L. 1.120.028.981.480****Titolo II****Spese in conto****capitale " 50.020.057.143****Rimborso di prestiti " 770.399.119****Totale****" 1.170.819.437.742****Differenza****(-) 79.056.343.255**

Gestioni speciali**ed autonome:**

Entrate	L.	352.384.217	
Spese	"	<u>97.345.385</u>	
Differenza			(+) L. <u>255.038.832</u>
Differenza complessiva			(-) L. 78.801.304.623

2. - Conto consuntivo degli Archivi notarili

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate riscosse	L.	83.041.038.222	
Spese pagate	"	<u>70.629.738.951</u>	
Differenza			(+)" 12.411.299.271

Titolo II - Entrate e spese in conto

capitale	L.	8.042.960.300	
Spese pagate	"	8.372.251.322	
Differenza			(-)" <u>329.291.022</u>
Differenza complessiva			(+)L. 12.082.008.249 *****

3. - Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	L.	1.041.562.765	
Spese impegnate	"	<u>1.041.562.765</u>	
Differenza	L.	-----	*****

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere

o da versare in conto dello

esercizio 1981

L. 28.970.000

Somme rimaste da riscuotere

o da versare in conto degli

esercizi precedenti

" -----

Totale dei residui attivi

al 31 dicembre 1981

" 28.970.000
*******Passivi:**

Somme rimaste da pagare in conto

dall'esercizio 1981

L. 445.616.960

Somme rimaste da pagare in conto

degli esercizi precedenti

" ----- 2.697.334

Totale dei residui passivi

al 31 dicembre 1981

L. 448.314.294
*******Entrate:****Titolo I**

Entrate correnti

L. 1.012.592.765

Spese:**Titolo I**Spese correnti L. 908.662.082Differenza (+) L. 103.930.683**4. - Conto consuntivo dell'Amministrazione del fondo per il culto****COMPETENZA:****Titolo I - Entrate e spese correnti:**

Entrate accertate L. 95.068.323.218

Spese impegnate " 96.869.820.280

Differenza (-) L. 1.801.497.062

Titolo II - Entrate

e spese in conto

capitale:

Entrate accertate L. 168.913.300

Spese impegnate " 3.067.084.984Differenza (-) " 2.898.171.684

Differenza complessiva (-) L. 4.699.668.746

RESIDUI:**Attivi:**

Somme rimaste da riscuotere

o da versare in conto

dello esercizio 1981 L. 5.376.407.851

Somme rimaste da ri-

scuotere o da versa-

re in conto degli

esercizi precedenti "-----7.559.232

Totale dei residui

attivi al 31 dicem-

bre 1981 L. 5.383.967.083

Passivi:

Somme rimaste da pa-

gare in conto dello

esercizio 1981 L. 11.961.383.713

Somme rimaste da pa-

gare in conto degli

esercizi precedenti "-----24.551.024.870

Totale dei residui

passivi al 31 dicem--

bre 1981 L. 36.512.408.583

CASSA:

Entrate:**Titolo I****Entrate correnti L. 107.989.029.731****Titolo II****Entrate in conto****capitale "-----171.484.712****Totale L. 108.160.514.443****Spese:****Titolo I****Spese correnti L. 96.173.841.896****Titolo II****Spese in conto capita-****le "-----3.221.907.370****Totale "-----99.395.749.266****Differenza (+) L. 8.764.765.177****S. - Conto consuntivo del Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma****COMPETENZA:**

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	L.	2.198.815.627	
Spese impegnate	"	<u>1.337.751.111</u>	
Differenza	(+) L.		861.064.516

**Titolo II - Entrate
e spese in conto ca-
pitale:**

Entrate accertate	L.	1.300.000	
Spese impegnate	"	<u>951.299.496</u>	
Differenza	(-) "	<u>949.999.496</u>	
Differenza complessiva	(-) L.		88.934.980 *****

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dello esercizio 1981	L.		84.926.778
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	"	<u>819.401</u>	
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1981	L.		85.746.179 *****

passivi:

Somme rimaste da pagare in

conto dell'esercizio 1981

L. 807.466.959

Somme rimaste da pagare in

conto degli esercizi precedenti

"-----485.280.073

Totale dei residui passivi al

31 dicembre 1981

L. 1.292.747.032

CASSA:

Entrate:

Titolo I

Entrate correnti L. 2.398.145.980

Titolo II

Entrate in conto

capitale "-----1.300.000

Totale

L. 2.399.445.980

Spese:

Titolo I

spese correnti L. 1.338.568.197

Titolo II

Spese in conto

capitale	L.	529.883.390	
Totale			L. 1.868.451.587
Differenza	(+)	"	530.994.393 *****

6. - Conto consuntivo dei patrimoni riuniti ex economici

COMPETENZA:

Titolo I Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	L.	738.585.746	
Spese impegnate	"	637.269.673	

Differenza			L. 101.316.073

Titolo II - Entrate

e spese in conto ca-

pitale:

Entrate accertate	L.	760.196.310	
Spese impegnate	"	898.340.390	

Differenza	(-)	"	138.144.080
Differenza complessiva	(-)	L.	36.828.007 *****

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da risuotere

o da versare in conto dello		
esercizio 1981	L.	328.120.518
Somme rimaste da riscuotere		
o da versare in conto degli		
esercizi precedenti	"-----	<u>10.489.891</u>
Totale dei residui attivi al		
31 dicembre 1981	L.	338.610.409
<u>Passivi:</u>	=====	
Somme rimaste da pagare in		
conto dell'esercizio 1981	L.	695.490.425
Somme rimaste da pagare in		
conto degli esercizi precedenti	"-----	<u>162.193.381</u>
Totale dei residui passivi al		
31 dicembre 1981	L.	857.683.806
	=====	
<u>CASSA:</u>		
=====		
<u>Entrate:</u>		
Titolo I		
Entrate correnti	L.	735.682.476
Titolo II		
Entrate in conto		
capitale	"-----	<u>719.196.310</u>
Totale	L.	1.454.878.786

Spese:**Titolo I**

Spese correnti L. 538.100.952

Titolo II**Spese in conto**

capitale " 680.437.175

Totale L. 1.218.538.127

Differenza (+) L. 236.340.659

7. - Conto consuntivo dell'Azienda nazionale autonoma delle strade**COMPETENZA:**

Titolo I Entrate e spese correnti:

Entrate accertate L. 872.392.537.362

Spese impegnate " 540.789.886.791

Differenza (+) L. 331.602.650.571

Titolo II - Entrate**e spese in conto ca-****pitale:**

Entrate accertate L. 1.604.970.250.335

Spese impegnate " 1.203.160.088.537

Differenza (+) " 401.810.161.798

Accensione di prestiti	L. -----	
Rimborso di prestiti	<u> 56.562.920.210</u>	
Differenza	L.	(-) <u> 56.562.920.210</u>
Differenza complessiva		(+) L. <u> 676.849.892.159</u> *****

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere	
in conto dell'esercizio 1981	L. 917.223.656.274
Somme rimaste da riscuotere	
in conto degli esercizi precedenti	<u> 1.868.441.243.324</u>
Totale dei residui attivi al 31 di-	
cembre 1981	<u> L.2.785.664.899.598</u> *****

Passivi:

Somme rimaste da pagare in	
conto dell'esercizio 1981	L.1.087.859.724.518
Somme rimaste da pagare in	
conto degli esercizi prece-	
denti	<u> 1.340.109.257.780</u>
Totale dei residui passivi	
al 31 dicembre 1981	<u> L.2.427.968.982.298</u> *****

CASSA:***********Entrate:****Titolo I****Entrate correnti L. 807.430.965.165****Titolo II****Entrate in conto****capitale " 805.008.928.553****Accensione di pre-****stiti " 84.936.990.549****Totale****L.1.697.376.884.267*************Spese:****Titolo I****Spese correnti L. 454.779.123.183****Titolo II****Spese in conto capi-****tale " 1.124.632.369.478****Rimborso prestiti " 56.562.920.210****Totale****(-) L.1.635.964.412.871****Differenza****(+) " 61.412.471.396***********

8. - Conto consuntivo dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello

Stato

COMPETENZA:
 =====

Titolo I-Entrate e spese correnti:

Entrate accertate L.5.396.444.681.086

Spese impegnate " 8.004.866.352.028

Differenza (-) L.2.608.421.670.942

Titolo II - Entrate
e spese in conto ca-
pitale:

Entrate accertate L.2.132.435.678.777

Spese impegnate " 3.284.590.697.735

Differenza (-) " 1.152.155.018.958

Accensione di

prestiti " 4.197.158.025.547

Rimborso di

prestiti " 436.581.335.647

Differenza (+) " 3.760.576.689.900

Differenza complessiva

L. -----
 =====

RESIDUI:
 =====

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere

in conto dell'esercizio 1981 L.3.640.934.491.990

Somme rimaste da riscuotere

in conto degli esercizi pre-

cedenti L.1.667.278.665.723

Totale dei residui attivi

al 31 dicembre 1981 L.5.308.213.157.713
*******Passivi:**

Somme rimaste da pagare in

conto dell'esercizio 1981 L.3.547.659.353.169

Somme rimaste da pagare in

conto degli esercizi prece-

denti L.1.907.523.049.153

Totale dei residui passivi

al 31 dicembre 1981 L.5.455.182.402.322

Tra le entrate figura la somma di lire 1.647.158.025.547 quale ricavo delle anticipazioni da parte del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione (capitolo 601).

Tra le entrate figura inoltre accertata sulla competenza la somma di lire 2.550.000.000.000, di cui 2.441.871.452.240 rimaste da riscuotere, quale ricavo di mutui e obbligazioni per programmi di interventi straordinari (capitolo 617). Dagli atti risulta che le operazioni relative ai mutui e alle obbligazioni sono state definite soltanto in parte.

CASSA:

=====

Entrate**Titolo I****Entrate correnti** L.5.406.971.899.026**Titolo II****Entrate in conto****capitale** " 2.129.167.745.822**Accensione di pre-****stiti** " 2.294.559.444.893**Totale****L.9.830.699.089.741****Spese:****Titolo I****Spese correnti** L.8.324.969.988.115**Titolo II**

Spese in conto

capitale	L.1.194.847.631.153	
Rimborso prestiti	- 436.600.423.096	
Totale		L.9.956.418.042.364
Differenza	(-)	L. 125.718.952.623

GESTIONI SPECIALI E AUTONOME:**COMPETENZA:**

Entrate accertate L.9.618.775.795.771

Spese impegnate e 9.618.775.795.771

Differenza - ----
*******RESIDUI:**

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere

in conto dell'esercizio 1981 L.1.188.030.135.901

Somme rimaste da riscuotere

in conto degli esercizi pre-

cedenti - 675.048.001.359

Totale residui attivi

al 31 dicembre 1981 L.1.863.078.137.260

Passivi:

Somme rimaste da pagare in	
conto dell'esercizio 1981	L.2.260.103.424.500
Somme rimaste da pagare in	
conto degli esercizi prece-	
denti	<u>84.280.549.771</u>
Totale dei residui passivi	
al 31 dicembre 1981	L.2.344.383.974.271 *****

Tra le entrate della gestione "Fondi pensioni personale ferroviario" figura iscritta la somma di 605.070.112.498 (capitolo 1035) quale contributo del Ministero del tesoro a pareggio del disavanzo della gestione; tra le entrate figura, altresì, iscritta la somma di lire 1.647.158.025.547, di cui 807.487.011.347 rimaste da riscuotere, quale ricavo delle anticipazioni da parte del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo della gestione (capitolo 601).

CASSA:

Entrate	L.9.251.988.004.546
Spese	<u>8.982.042.728.599</u>
Differenza	(+) L. 269.945.275.947 *****

9. - Conto consuntivo dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	L.3.219.296.467.465	
Spese impegnate	" <u>4.505.197.882.316</u>	
Differenza		(-) L.1.285.901.414.851

Titolo II - Entrate

e spese in conto capitale:

Entrate accertate	L. 342.761.847.279	
Spese impegnate	" <u>366.405.048.476</u>	
Differenza		(-) " 23.643.201.197

Accensione di pre-

stiti	L.1.326.831.002.364	
-------	---------------------	--

Rimborso di pre-

stiti	" <u>17.286.386.316</u>	
-------	-------------------------	--

Differenza		(+) L.1.309.544.616.048
------------	--	-------------------------

Differenza complessiva		" ----- *****
------------------------	--	------------------

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in	
conto dell'esercizio 1981	L.2.744.270.320.787
Somme rimaste da riscuotere in	
conto degli esercizi precedenti	<u>L.1.745.261.903.476</u>
Totale dei residui attivi al	
31 dicembre 1981	<u>L.4.489.532.224.263</u> *****

Passivi:

Somme rimaste da pagare in	
conto dell'esercizio 1981	L.1.371.880.776.986
Somme rimaste da pagare in	
conto degli esercizi precedenti	<u>L.1.163.623.629.395</u>
Totale dei residui passivi al	
31 dicembre 1981	<u>L.2.535.504.406.381</u> *****

Tra le entrate figura la somma di lire 1.226.831.002.364 rimaste interamente da riscuotere quale ricavo delle anticipazioni da parte del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione (capitolo 601).

Nelle entrate, inoltre, figura accertata sulla competenza la somma di lire 75.000.000.000. rimasta interamente da riscuotere, quale ricavo di mutui (capitolo 607). Dagli atti risulta che

detti mutui non sono stati effettivamente stipulati.

Nel conto consuntivo figurano pure i capitoli 231 dell'entrata relativo all'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, e 472 della spesa, riguardante il versamento del predetto avanzo al Tesoro. Sul primo risultano accertate sulla competenza ed interamente da riscuotere lire 83.407.046.412; la stessa somma figura impegnata nel capitolo della spesa ed interamente rimasta da pagare.

CASSA:
=====

Entrate:

Titolo I

Entrate correnti L.3.157.001.526.497

Titolo II

Entrate in conto ca-

pitale " 284.031.626.306

Accensione di pre-

stiti " 788.979.411.574

Totale L.4.230.012.564.377

Spese:

Titolo I

Spese correnti L.4.678.651.975.786

Titolo II**Spese in conto****capitale** L. 449.972.276.788**Rimborso prestiti** " 17.286.386.316**Totale** L.5.145.910.638.890**Differenza** (-) " 915.898.074.513**10. - Conto consuntivo dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici****COMPETENZA:**
*******Titolo I - Entrate e spese correnti:****Entrate accertate** L. 776.160.367.771**Spese impegnate** " 898.800.677.648**Differenza** (-) L. 122.640.309.877**Titolo II - Entrate e spese****in conto capitale:****Entrate accertate** L. 474.771.635.628**Spese impegnate** " 374.483.964.954**Differenza** (+) " 100.287.670.674**Accensione di pre-**

stiti	L. 29.000.000.000
Rimborso di prestiti	" <u>6.647.360.797</u>
Differenza	(+) L. 22.352.639.203
Differenza complessi- va	" <u>-----</u> (-) <u>-----</u>
RESIDUI: *****	
<u>Attivi:</u>	
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto dello esercizio 1981	L. 349.969.983.625
Somme rimaste da riscuotere o da versare in conto degli esercizi precedenti	" <u>54.193.977.031</u>
Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1981	L. 404.163.960.656 <u>-----</u>
<u>Passivi:</u>	
Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1981	L. 378.318.908.430
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi prece-	

denti L. 783.304.799.064

Totale dei residui passivi

al 31 dicembre 1981 L. 1.161.623.707.494

Tra le entrate figura accertata sulla competenza la somma di lire 27.000.000.000, rimasta interamente da riscuotere (capitolo 603) quale ricavo dei mutui contratti per il riassetto della rete telefonica. Dagli risulta che tali mutui non sono stati stipulati.

Tra le spese figura la somma di lire 83.407.046.412 quale avanzo di gestione da versare al Tesoro (capitolo 253).

CASSA:

Entrate

Titolo I

Entrate correnti L. 1.127.833.037.957

Titolo II

Entrate in conto

capitale L. 474.440.664.366

Accensione di pre-

stiti L. 27.148.561.605

Totale L. 1.629.422.263.928

Spese

Titolo I

Spese correnti L. 966.491.626.528

Titolo II

Spese in conto capi-

tale " 384.690.793.109

Rimborso di prestiti " 6.641.281.140

Totale L. 1.357.823.700.777

Differenza (-) " 271.598.563.151

11. - Conto della gestione dell'ex Azienda di Stato per le fore-
ste demaniali

COMPETENZA:

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate L. 8.905.810.115

Spese impegnate " 5.123.943.195

Differenza (+) L. 3.781.866.920

Titolo II - Entrate e spese in

conto capitale:

Entrate accertate L. 5.627.362.635

Spese impegnate " 9.123.786.325Differenza (-) " 3.496.423.690

Differenza complessiva (+) L. 285.443.230

RESIDUI:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere

o da versare in conto dello

esercizio 1981

L. 7.639.939.925

Somme rimaste da riscuotere

o da versare in conto degli

esercizi precedenti

L. 2.040.032.758

Totale dei residui attivi

al 31 dicembre 1981

L. 9.679.972.682

Passivi:

Somme rimaste da pagare in

conto dell'esercizio 1981

L. 5.789.577.030

Somme rimaste da pagare in

conto degli esercizi prece-

denti

L. 10.631.920.627

Totale dei residui passivi

al 31 dicembre 1981

L. 16.421.497.657

CASSA:

Entrate

Titolo I**Entrate correnti L. 8.319.473.229****Titolo II****Entrate in conto****capitale 11.392.274.685****Totale L. 19.711.747.914****Spese****Titolo I****Spese correnti L. 4.962.248.835****Titolo II****Spese in conto****capitale 13.439.110.704****Totale L. 18.401.359.539****Differenza (+) L. 1.310.388.375**
=====

Con decreti del Presidente della Repubblica 18 marzo 1981, n. 117; 3 giugno 1981, n. 314; 10 settembre 1981, n. 543; 19 ottobre 1981, n. 653; sono stati disposti prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste (capitolo 6855 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro) a favore di alcuni capitoli degli stati di previsione della spesa di vari Ministeri per

un complessivo ammontare di lire 9.970.000.000.

Risulta dal rendiconto che, rispetto alla previsione definitiva di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1981 dei Ministeri del tesoro, della finanze, di grazia e giustizia, del lavoro e della previdenza sociale, e dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare si sono verificate le seguenti eccedenze:

- Ministero del tesoro:

capitolo 4351, pensioni ordinarie ed altri assegni fissi, lire 131.100.142.601 nel conto della competenza;

capitolo 4514, assegno annuo vitalizio ai combattenti della guerra 1914-1918, lire 11.543.120.438 nel conto della competenza;

- Ministero delle finanze:

capitolo 2811, vincite al lotto, lire 83.983.637.209 nel conto dei residui;

capitolo 4295, canoni, prestazioni ed altre passività, lire 71.780.944 nel conto dei residui;

capitolo 5591, spese per liti, arbitraggi, etc. lire 61.997.513 nel conto della competenza e lire 28.546.711 nel conto dei residui;

- Ministero di grazia e giustizia:

capitolo 1502, indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato etc. lire 5.485.240.877 nel conto dei residui; capitolo 1589, spese di giustizia etc. lire 4.681.587.265 nel conto dei residui;

- Ministero del lavoro e della previdenza sociale:

capitolo 3531, spese per le inchieste, etc. lire 118.481.728 nel conto della competenza e lire 122.778.188 nel conto dei residui;

- Istituto agronomico per l'Oltremare:

capitolo 138, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto, lire 17.555; capitolo 139, funzionamento e manutenzione della biblioteca, acquisto di libri, giornali ed altre pubblicazioni, lire 1.126.865; capitolo 141, spese per il giar-

dino sperimentale e per le serre annesse alla sede dell'Istituto e dell'azienda agraria, lire 4.860.205; capitolo 142, spese per lo svolgimento delle attività didattiche, lire 1.338.005; capitolo 143, servizio stampa e informazioni relative alle pubblicazioni scientifiche, lire 2.403.085 nel conto della competenza.

Rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa relative ai Ministeri del tesoro, delle finanze, di grazia e giustizia, dell'interno, dei lavori pubblici, del lavoro e della previdenza sociale, della marina mercantile nonché delle amministrazioni del fondo beneficenza e religione della città di Roma, dei patrimoni riuniti ex-economi, dell'azienda nazionale autonoma delle strade, dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, della Azienda di Stato per i servizi telefonici si sono verificate le seguenti eccedenze:

- Ministero del tesoro:

capitolo 2394, spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili all'attuazione delle regioni, lire 1.714.450; capitolo 4351, pensioni ordinarie ed altri assegni fissi, etc. lire 604.901.906.571; capitolo 4514 assegno annuo vitalizio ai combattenti della guerra 1914-1918, etc. lire 7.731.513.298; capi-

tolo 4677, interessi di buoni ordinari del tesoro, lire 31.173.530.000; capitolo 5201, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 2.821.626.054;

- Ministero delle finanze: capitolo 1017, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale lire 3.632.266.005; capitolo 2811, vincite al lotto, lire 54.949.108.185; capitolo 3801, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 4.313.886.177; capitolo 4295 canoni, prestazioni ed altre passività lire 71.404.885; capitolo 5591, spese per liti, arbitraggi, etc. lire 90.544.224;

- Ministero di grazia e giustizia: capitolo 1502, indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato etc. lire 12.644.803.572; capitolo 1589, spese di giustizia, etc., lire 3.957.716.659;

- Ministero dell'interno:
capitolo 2753, spese di accasermamento, etc. per gli appartenenti all'Arma dei carabinieri, lire 2.029.252.322;

- Ministero dei lavori pubblici:
capitolo 1017, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 746.855.700; capitolo 7253, contributi negli interessi sui mutui contratti per l'esecuzione in opere stradali, lire

976.135; capitolo 8241, contributi costanti per 35 anni per la costruzione di case economiche e popolari a favore di società cooperative edilizie, lire 5.401.638.206; capitolo 9303, annualità trentennali per opere da eseguire, etc. per l'attuazione dei piani di ricostruzione in dipendenza di eventi bellici, lire 1.854.629.610;

- Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

capitolo 3531, spese per le inchieste, lire 256.259.916;

- Ministero della marina mercantile;

capitolo 1017, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 184.548.311;

- Fondo di beneficenza e religione della città di Roma;

capitolo 184, supplementi di congrua ai parroci, lire 7.419.579;

- Patrimoni riuniti ex economici;

capitolo 131, pensioni ordinarie ed altri assegni fissi, lire 16.861.777;

- Azienda nazionale autonoma delle strade:

capitolo 101, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 25.188.425.053; capitolo 131, pensioni ordinarie ed altri assegni fissi, lire 7.020.206.575;

- Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato;
capitolo 101, stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, lire 37.499.472.768; capitolo 106, onere a carico dell'Azienda per i contributi ai fondi pensioni, etc. lire 19.967.444.359; capitolo 219, manutenzione delle linee, etc. lire 3.861.449.175; capitolo 301, indennizzi per danni alle persone e alle proprietà, etc. lire 163; capitolo 356, interessi compresi nelle annualità dovute, etc. per l'ammortamento dei mutui per la costruzione di case economiche ai ferrovieri lire 36; capitolo 366, interessi sulle anticipazioni del Tesoro a copertura del deficit di gestione lire 431.416.377; capitolo 501, spese per rinnovamenti e migliorie, etc. lire 69.756.725.482; capitolo 510, spese per l'esecuzione dei lavori di costruzione delle deviazioni in galleria della linea ferroviaria Verona-Brennero, lire 42.054.600; capitolo 606, annualità, etc. per l'ammortamento dei mutui per la costruzione di case economiche ai ferrovieri, lire 449; capitolo 1013, manutenzione del materiale di esercizio; manutenzione dei fabbricati delle centrali elettriche, lire 537; capitolo 1073, spese di condominio e diverse, lire 689; capitolo 1075, avanzo da versare al fondo di riserva della gestione lire 2.016.795; capitolo 1112, versamento alla

Banca Nazionale delle Comunicazioni delle ritenute sulle competenze, etc. lire 9.604.688;

- Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni:

capitolo 108, stipendi ed altri assegni fissi etc. lire

17.128.593.301; capitolo 111, retribuzioni ed altri assegni fissi, etc. lire 1.077.964.048; capitolo 171, pensioni ordinarie

ed altri assegni fissi, lire 2.187.524.820; capitolo 173, contributi annui all'Istituto poste telegrafonici per il "Fondo per

il trattamento di quiescenza al personale, etc. lire 10.561.879.421;

capitolo 211, spese per il funzionamento dei centri di elaborazione elettronica dei dati, lire 1.733.640.413; capitolo 361, concorso nella spesa dell'Unione postale universale di Berna, lire

190; capitolo 461, concorso nella spesa dell'Unione internazionale delle Telecomunicazioni di Ginevra, lire 59.217.276;

le delle Telecomunicazioni di Ginevra, lire 59.217.276;

- Azienda di Stato per i servizi telefonici:

capitolo 196, manutenzione ordinaria della rete telefonica, lire

1.385.523.065; capitolo 204, spese di trasporto e di dogana, etc.

lire 23.818.630; capitolo 207, spese postali, telegrafiche e telefoniche, etc. lire 301.765.631; capitolo 215, somma da versare

all'Amministrazione delle PP.TT. quale concorso nelle spese per il funzionamento dell'Istituto Superiore delle poste e del-

per il funzionamento dell'Istituto Superiore delle poste e del-

le telecomunicazioni, lire 380.000.000; capitolo 296, versamento alle Amministrazioni estere, etc. dei proventi spettanti sul traffico telefonico internazionale, lire 46.394.885; capitolo 303 versamento all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, etc. delle quote sui canoni corrisposti da terzi, etc. lire 178.943.230; capitolo 382, spese per la gestione e la manutenzione delle case economiche, lire 2.000.000; capitolo 531, costruzione ed ampliamento di impianti telefonici, etc. lire 42.847.859.054; capitolo 539, acquisto di strumenti, etc. lire 711.643.130.

Espressa avvertenza, contenuta nei conti consuntivi della spesa dei Ministeri ed Amministrazioni sopraindicati, precisa che per tutte le suddette eccedenze sarà proposta sanatoria con apposita norma del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale. Comunicazione in tal senso è anche contenuta nella citata nota del Ministro per il tesoro in data 31 maggio 1981 diretta alla Corte.

I decreti di accertamento residui relativi ai capitoli di seguito indicati non sono stati ad oggi visti e registrati dalla Corte, non essendo ancora esaurito il procedimento di controllo ovvero, in taluni casi, perchè non ancora pervenuti alla

Corte;

- Ministero del tesoro:

capitoli 1060, 1121, 1195, 1197, 1205, 1208, 1576, 1791, 1796, 2001, 2224, 2272, 2362, 2363, 2364, 2392, 2394, 2623, 2702, 2735, 2914, 2964, 3174, 3209, 3312, 3592, 3731, 3810, 3811, 3812, 3813, 3814, 3816, 3817, 3825, 3842, 3843, 3845, 3846, 3847, 3848, 3849, 3892, 3921, 3982, 3983, 3984, 4024, 6953, 6971;

- Ministero dell'industria, commercio e artigianato:

capitoli 1102, 3031, 4544, 5042 e 6036;

- Ministero della pubblica istruzione:

capitoli 1115 e 1205;

- Ministero dei trasporti:

capitoli 1141, 2003, 2054, 2155, 3001, 3002, 3003, 3004, 3005, 3006, 3007, 3008, 3009, 3151, 3152, 3153, 3154, 3155, 3156 e 3157;

- Ministero del turismo e dello spettacolo:

capitoli 1100, 1103, 1191, 2566 e 8036;

- Ministero dell'interno:

capitoli 1072, 1098, 1103, 2621 e 3146;

- Ministero degli affari esteri:

capitoli 1001, 1003, 1025, 1091, 1503, 1504, 1580, 2552, 2566, 3032 e 3501;

- Amministrazione dei monopoli di Stato:

capitoli della spesa 101, 103, 104, 106, 107, 110, 173, 181, 221, 245 e 271;

- Azienda delle ferrovie dello Stato:

capitoli 110, 117 e 219.

Per la gestione dei residui passivi, il rendiconto espone, tra gli altri importi dei residui medesimi all'inizio dell'esercizio, anche quelli relativi a capitoli di spesa in ordine ai quali la decisione sul rendiconto generale per l'esercizio 1980 pronunciata nell'udienza del 25 giugno 1981, aveva escluso la dichiarazione di regolarità per non essere all'epoca pervenuti alla Corte, o, comunque, visti dalla stessa, i relativi decreti di accertamento. Tali decreti, per la parte ripresa al 1° gennaio 1981, si sono poi perfezionati ed hanno acquistato efficacia nel corso dell'esercizio.

Nel 1981 sono stati assegnati fondi alle Regioni ad autonomia ordinaria per l'esercizio di funzioni delegate, a carico dei seguenti capitoli e per gli importi appresso indicati:

- Ministero dell'agricoltura e foreste:

capitoli: 7451 lire 42.435.329.190; 7503 lire 20.100.000.000;

- Ministero dei lavori pubblici:

capitoli: 8230 lire 125.000.000; 9301 lire 1.188.612.477;

- Ministero della sanità:

capitoli: 2600 lire 62.498.301.687; 4034 lire 1.098.245.000; 4040

Lire 5.758.434.000; 4041 lire 8.919.472.000; 4081 lire 84.659.540; 4082 lire 16.266.714.000; 7531 lire 671.000.000.

In sede di verifica dei conti consuntivi è emerso che taluni sezioni di tesoreria hanno dichiarato lo smarrimento di titoli estinti riguardanti spese delle seguenti Amministrazioni, per gli importi complessivi a fianco di ciascuna indicati:
- Tesoro, lire 421.891.658; Finanze lire 116.554.255; Bilancio, lire 655.410; Lavori pubblici lire 3.189.000.

Il Pubblico Ministero, nell'atto depositato il 16 giugno 1982 e nell'intervento in udienza, ha formulato considerazioni sull'andamento e sui risultati della gestione e ha concluso chiedendo che le Sezioni Riunite vogliano dichiarare la regolarità del rendiconto generale e dei conti allegati per l'esercizio finanziario 1981 salvo che:

1) per le eccedenze di spesa verificatesi in vari capitoli di Ministeri, amministrazioni ed aziende autonome;

2) per i capitoli concernenti trasferimenti di somme alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni ad esse delegate dallo Stato nei limiti delle somme corrisposte nello esercizio;

3) per i capitoli interessati dai decreti di accertamento

residui che non siano stati, alla data della decisione, vistati e registrati dalla Corte;

4) per il capitolo 617 del conto consuntivo dell'entrata dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

Ha chiesto, inoltre, che le Sezioni riunite vogliano dichiarare la regolarità del conto del patrimonio relativo allo esercizio 1980.

D I R I T T O

1. - Anche quest'anno, al rendiconto generale dello Stato trasmesso alla Corte non è stata unita l'illustrazione del significato amministrativo ed economico delle risultanze di bilancio, con particolare riguardo ai costi sostenuti e ai risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi e agli indirizzi del programma di governo.

Nelle note illustrative rese al Parlamento in risposta a quanto rilevato dalla Corte nella decisione riguardante il precedente esercizio, il Ministro per il tesoro ribadisce la tesi che l'obbligo di presentazione della nota preliminare, cui è allegata la relazione illustrativa, sussiste soltanto nei confronti del Parlamento e non già della Corte.

Tale tesi è stata disattesa dalla Corte nella decisione

emessa dalle Sezioni riunite nell'udienza del 25 giugno 1981 sotto il profilo che la relazione anzidetta - quale che siano i rapporti tra tale documento e la nota preliminare che accompagna il disegno di legge di approvazione del rendiconto - deve essere allegata per espressa disposizione di legge (articolo 22, penultimo comma, della legge n. 468 del 1978) al rendiconto generale dello Stato; da ciò l'obbligo del Ministro per il tesoro, come puntualmente rilevato dal Pubblico ministero nelle sue conclusioni orali, di corredare il rendiconto generale dello Stato della relazione illustrativa di cui sopra.

2. - Ai fini del confronto dei risultati del rendiconto generale con le leggi del bilancio, è stata verificata la corrispondenza dei dati esposti nel conto del bilancio, relativamente alle entrate riscosse e versate, alle somme da riscuotere ed a quelle riscosse e non versate, con i dati contenuti nei riassunti generali trasmessi dalle competenti Ragionerie centrali. Le verifiche concernenti la gestione delle entrate sono effettuate, in conformità dell'articolo 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto n. 1214 del 12 luglio 1934, esclusivamente su documenti riassuntivi formati

dall'Amministrazione, sicchè entro tali limiti si è pervenuti all'accertamento di concordanza.

3. - Per le spese - con esclusione dei capitoli dei quali si dirà in seguito - è stata accertata la concordanza con le scritture tenute o controllate dalla Corte; sono stati, da ultimo, accertati i residui passivi in base ai decreti ministeriali emanati, vistati e registrati.

4. - Agli stessi fini è stato accertato che i conti allegati corrispondono, per le entrate e per le spese, ai prospetti riassuntivi prodotti e alle scritture tenute o controllate dalla Corte, salvo che per il capitolo 617 dell'entrata dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

Il fatto che le operazioni relative ai mutui e alle obbligazioni sono state definite soltanto in parte rende non regolare l'accertamento di entrata dell'anzidetto capitolo per lire 2.441.871.452.240.

Sul punto queste Sezioni riunite, non possono che richiamarsi, per ribadirlo, all'indirizzo della propria giurisprudenza, costante nel ritenere illegittimo l'accertamento di entrate non sorrette da idoneo titolo giuridico.

Al disavanzo di gestione di lire 1.647.158.025.547 coperto da anticipazioni del Ministero del tesoro (capitolo 601) deve quindi aggiungersi il disavanzo non coperto da accertamenti di entrata pari a lire 2.441.871.452.240.

Come detto in narrativa, i conti consuntivi dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici presentano accertamenti di entrata per mutui ed anticipazioni non sorretti da idoneo titolo giuridico. La situazione in termini di fatto si presenta analoga a quella già vista per l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato; è da rilevare, tuttavia, che con legge 10 febbraio 1982, n. 39, l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni (articolo 5, quarto comma) e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici (articolo 11, secondo comma) sono state autorizzate ad iscrivere in bilancio fra i residui attivi gli importi dei mutui relativi alla realizzazione dei programmi di interventi straordinari ancorchè le relative operazioni non siano state perfezionate.

Ne consegue la regolarità degli accertamenti di entrata che a tale titolo figurano nei conti consuntivi dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Per le eccedenze verificatesi sui capitoli di cui in narrativa rispetto alle previsioni definitive di competenza ed alla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1981, nonché rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, va rilevato che queste emergono solo in sede di esame del conto del bilancio, non risultando da atti presentati alla Corte, o in altri casi, derivando da atti non soggetti a controllo preventivo.

Per la parte relativa alle eccedenze stesse non va dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli interessati.

L'intervenuta pronuncia della Corte, con l'apposizione del visto, sui decreti di accertamento residui relativi a capitoli di spesa per i quali la decisione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 1980 aveva escluso la dichiarazione di regolarità, rende ora regolare la ripresa dei residui nei corrispondenti capitoli, al 1° gennaio 1981, quale risulta dal rendiconto all'esame.

Per quanto attiene ai fondi statali trasferiti alle regioni ad autonomia ordinaria per l'esercizio di funzioni delegate, il confronto con le scritture della Corte dà soltanto atto delle legittimità dei trasferimenti dei fondi stessi e dell'ammontare di essi, non disponendo la Corte di concreti elementi

sulla relativa gestione. Anche per il 1981 non può pertanto farsi luogo alla dichiarazione di regolarità per i capitoli interessati, limitatamente alle somme in narrativa.

Per quanto riguarda le dichiarazioni di smarrimento dei titoli di spesa estinti di cui in narrativa, restano salvi gli accertamenti e le conseguenti pronunce in sede di giudizio di conto.

6. - Quanto al conto del patrimonio relativo all'esercizio 1980 le verificazioni effettuate dalla Corte consentono di dichiararne la regolarità.

7. - Le valutazioni della Corte sull'andamento e sui risultati della gestione - nonché sui connessi comportamenti dell'Amministrazione - dalla legge riservata alla competenza di queste Sezioni Riunite sono contenute nella relazione unita alla presente decisione ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

P. O. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite, sulle conformi richieste del pubblico ministero.

1) dichiara regolare, in conformità delle proprie scritture o di quelle da essa controllate, il rendiconto generale dello Stato - conto del bilancio - per l'esercizio 1981 ed i conti ad esso allegati, con esclusione:

a) - delle eccedenze nei conti della competenza e dei residui o rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, riscontrate nella gestione dei capitoli:

- Ministero del tesoro: capitoli 2394,4351,4514,4677,5201;
- Ministero delle finanze: capitoli 1017,2811,3801,4295,5591;
- Ministero di grazia e giustizia: capitoli 1502,1589;
- Ministero dell'interno: capitolo 2753;
- Ministero dei lavori pubblici: capitoli 1017,7253,8241,9303;
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale: capitolo 3531;
- Ministero della marina mercantile: capitolo 1017;
- Istituto agronomico per l'Oltremare: capitoli 138,139,141,142,143;
- Fondo beneficenza e religione della città di Roma: capitolo 184;
- Patrimoni riuniti ex-economi: capitolo 131;
- Azienda nazionale autonoma delle strade: capitoli 101,131;

- Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato: capitoli 101,106, 219,301,356,366,501,510,606,1013,1073,1075,1098,1112;
- Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni: capitoli 108,111,171,173,211,361,461;
- Azienda di Stato per i servizi telefonici: capitoli 196,204, 207,215,296,303,382,531,539;
- b) - del capitolo 617 del conto consuntivo dell'entrata della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato;
- c) - dei residui relativi a:
 - Ministero del tesoro: capitoli 1060,1121,1195,1197,1205,1208, 1576,1791,1796,2001,2224,2272,2362,2363,2364,2392,2394,2623,2702, 2735,2914,2964,3174,3209,3312,3592,3731,3810,3811,3812,3813,3814, 3816,3817,3825,3842,3843,3845,3846,3847,3848,3849,3892,3921,3982, 3983,3984,4024,6953,6971;
 - Ministero dell'industria, commercio ed artigianato: capitoli 1102,3031,4544,5042 e 6036;
 - Ministero della pubblica istruzione: capitoli 1115 e 1205;
 - Ministero dei trasporti: capitoli 1141,2003,2054,2155,3001, 3002,3003,3004,3005,3006,3007,3008,3009,3151,3152,3153,3154, 3155,3156 e 3157;

- Ministero del turismo e dello spettacolo: capitoli 1000, 1103, 1191, 2566 e 8036;
- Ministero dell'interno: capitoli 1072, 1098, 1103, 2621 e 3146;
- Ministero degli affari esteri: capitoli 1001, 1003, 1025, 1091 1503, 1504, 1580, 2552, 2566, 3032, e 3501;
- Amministrazione dei monopoli di Stato: capitoli della spesa 101, 103, 104, 106, 107, 110, 173, 181, 221, 245 e 271;
- Azienda autonome delle ferrovie dello Stato: capitoli 110, 117 e 219;
- d) - dei seguenti capitoli di spesa relativi all'assegnazione di fondi alle regioni ad autonomia ordinaria per l'esercizio di funzioni delegate:
 - Ministero dell'agricoltura e delle foreste: (7451 e 7503);
 - Ministero dei lavori pubblici (8230 e 9301);
 - Ministero della sanità (2600, 4034, 4040, 4041, 4081, 4082 e 7531).

2) dichiara regolare il conto generale del patrimonio relativo all'esercizio 1980.

Ordina che i conti esaminati, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Ministro per il tesoro, per la successiva presentazione al Parlamento e che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione, con unita relazione, sia trasmessa al Ministro per il tesoro e sia inoltre comunicata ai Presidenti

delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno
24 giugno 1982.

L'ESTENSORE

F.to Vittorio GUCCIONE

IL PRESIDENTE

F.to Silvio PIRRAMI TRAVERSARI

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa
udienza di oggi, 24 giugno 1982.

IL SEGRETARIO

F.to Sergio SANTILONI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1) Il controllo sull'azione amministrativa e di spesa è tra i temi centrali del dibattito che a partire dagli anni settanta si svolge nella cultura giuridica e politica sui nuovi assetti della funzione pubblica e sulla stessa ridefinizione del concetto di questa. Trovano eco in tale dibattito (anche se non sempre convergenti sono le soluzioni che se ne traggono) motivi e riflessioni già fatte dalla Corte soprattutto in sede di relazione al Parlamento.

L'appuntamento annuale del rapporto alle Camere ha dato infatti più volte occasione alla Corte di rilevare come al profondo mutamento dei modelli organizzativi e finanziari (e, dopo la riforma del bilancio, alle nuove prospettive offerte da questa) non abbia corrisposto una riconsiderazione di tutta la disciplina dei controlli; da qui la necessità, sottolineata in modo espresso e ricorrentemente dalla Corte, di costruire un sistema che, nel rispetto e in più adeguata attuazione dei principi della Costituzione, riconosca alla funzione di controllo (e all'Istituto che, per Costituzione, ne rappresenta l'espressione più qualificata) il ruolo di "garante" del buon andamento della funzione pubblica, al di là di ogni formalistica concezione del parametro della legittimità e con il solo limite dei giudizi di valore (del resto incompatibili con la neutralità della funzione di controllo) riservati alle sedi politiche e alle scelte discrezionali dell'Amministrazione.

Di ciò si sono date carico consapevolmente anche le sedi governative (1) e parlamentari come è dimostrato (oltreché dal

(1) Vanno ricordate le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione dell'insediamento del nuovo Presidente della Corte nell'ottobre 1981.

note rapporto del Ministro per la funzione pubblica del 1979) dalle varie iniziative di legge all'esame del Parlamento, tutte sostanzialmente convergenti nell'indicata finalità, e alle quali non è mancato l'apporto costruttivo del parere della Corte.

La riforma, si sa, non è ancora intervenuta; si registra peraltro, fin dai primi anni settanta, una serie di innovazioni, nell'ambito dell'attività amministrativa dello Stato, che hanno modificato in certa misura il tradizionale assetto del controllo esterno operando il trasferimento di ampie fasce di attività dal preventivo al successivo.

Varie sono le forme e le modalità seguite nel lungo processo di modificazione: alcune disposizioni hanno espressamente trasformato il controllo da preventivo a successivo (1); altre, sempre a livello legislativo, hanno raggiunto il medesimo risultato adottando, per attività e interventi anche di notevole rilievo finanziario, modelli organizzativi e di gestione per i

(1) Tra le disposizioni più di recente intervenute si richiamano l'art.166 della legge n.312 del 1980, riguardante i provvedimenti in materia di trattamento di quiescenza a carico delle Casse pensioni amministrative dagli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro; l'art.24 del d.l. 15 dicembre 1979, n.629 (convertito nella legge 15 febbraio 1980, n.25) relativo a provvedimenti urgenti per l'edilizia abitativa; l'art.2 del d.l. 26 maggio 1979, n.151 (convertito nella legge 27 luglio 1979) riguardante interventi in materia di traffico aereo civile. Può farsi rinvio, per altra serie di norme di analogo contenuto, alla premessa alle relazioni della Corte sugli esercizi 1977 e precedenti.

Una disciplina particolare vige, poi, nell'ambito della Regione sarda, per la quale è previsto che i provvedimenti acquistano efficacia, qualora entro trenta giorni non siano stati restituiti dalla Corte con osservazioni, e sono assoggettati al controllo successivo. Negli stessi sensi dispongono varie norme, anche nel settore statale, tra le quali l'art.24 della legge 3 gennaio 1978, n.1 recante norme per l'acceleramento delle procedure in materia di opere pubbliche.

quali è connaturale il controllo in via successiva (1). Altre volte, infine, l'incidenza sul controllo si è avuta per fatto stesso dell'Amministrazione che, specie negli ultimi anni, ha fortemente accentuato il ricorso alla facoltà di effettuare spese mediante il sistema degli ordini di accreditamento (2).

Il fenomeno certamente non può dirsi positivo per la frammentarietà e la settorialità delle modificazioni ben lontane dalla logica di un generale disegno riformatore, e la Corte non ha mancato di avanzare riserve sottolineandone, tra l'altro, la scarsa rispondenza agli stessi scopi che le norme derogatorie dichiaravano di perseguire, giacché non sembra quella del controllo la strada da percorrere per realizzare lo snellimento delle procedure amministrative, gravate spesso da pesanti fasi istruttorie e da condizionamenti interni eccessivamente garantistici, tali da sacrificare ogni profilo efficientistico.

(1) Così le gestioni fuori bilancio recentemente istituite per la razionalizzazione aziendale e interaziendale degli impianti siderurgici (legge 17 febbraio 1982, n.45) e per l'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa (legge 5 marzo 1982, n.63) nonché per le agevolazioni ai turisti stranieri (legge 22 febbraio 1982, n.44). Vanno poi richiamate, per il loro imponente rilievo finanziario, le gestioni operanti nel settore della politica industriale (fondi di cui alla legge n.675 del 1977 e al d.P.R. n.902 del 1976), nonché nel settore della cooperazione internazionale ai sensi della legge 9 febbraio 1979, n.38.

(2) Il fenomeno sta assumendo carattere di assoluta generalità nelle regioni ad autonomia ordinaria, in base alle varie leggi di contabilità emanate dalle regioni stesse; il che porta ad agguingere ulteriori dubbi sulla validità dell'attuale assetto organizzativo del controllo regionale, preordinato alla sola verifica preventiva dei singoli atti.

Le considerazioni predette conservano la loro validità, anche se la valutazione della linea seguita dal legislatore non può essere fatta oggi senza tener conto della chiave di lettura offerta dalle più recenti norme che si sono occupate del controllo.

Anzitutto deve farsi riferimento alla legge di riforma del bilancio: quell'arricchimento di contenuti sul piano economico finanziario che la legge n.468 del 1978 (articolo 22, quarto e quinto comma) espressamente prevede per il controllo interno, non può razionalmente esaurirsi nell'ambito di questo, ma deve rappresentare significativa indicazione per il controllo esterno se non altro come supporto alla funzione di referto che alla Corte compete nei confronti del Parlamento.

Una serie di norme intervenute negli anni più recenti hanno, poi, posto l'accento sulla regolarità e sulla efficienza dell'attività amministrativa e finanziaria come parametri e contenuti privilegiati del controllo esterno (1), così recependo l'ormai più che decennale indirizzo della giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato (e anche della Sezione del controllo sugli enti di cui alla legge n.259 del 1958).

(1) Così l'art.22 della legge 24 marzo 1981, n.145 sull'Azienda autonoma di assistenza al volo. Nella stessa linea si muovono i disegni di legge sul riordinamento dell'AIMA e varie proposte al l'esame del Parlamento, come quelle relative alla riforma della vi gⁱlanza delle assicurazioni (Atto Camera n.3180), e al riordinamen^to del Corpo dei vigili del fuoco (Atto Camera n.3253). Si vedano, sotto il profilo richiamato nel testo, le cnsiderazioni fatte nei capitoli di questa relazione, riguardante le gestioni fuori bi- lancio e l'organizzazione dei servizi.

Da ultimo può apparire sintomatico il modello di controllo di recente introdotto per gli enti locali (1) e che vede la Corte impegnata a verificare la regolarità globale della gestione amministrativa e finanziaria degli enti stessi. In detto modello di controllo (che si accompagna e non si sostituisce ai tradizionali controlli sui singoli atti), vengono in sostanza recepiti canoni di fondo della progettata riforma e già propri della legislazione di molti paesi industrializzati, e cioè la programmazione del controllo e la finalizzazione di questo alla verifica del buon andamento dell'azione amministrativa e di spesa. Non è facile dire in che tempi potranno realizzarsi compiutamente le prospettive poste da tali innovazioni (alcune delle quali si riferiscono in modo espresso all'area propria del controllo della Corte), ciò richiedendo che, in un pur necessario e graduale processo, esperienze già fatte siano affinate e altre ne siano acquisite sempre più specifiche.

Deve soltanto rilevarsi, tanto più dopo l'introduzione del nuovo modello di controllo per gli enti locali, come le scelte legislative del più recente periodo siano indice di una tendenza ad intervenire con gradualità nel delicato settore dei controlli, e come in questa prospettiva possa trovare ragione, se non giustificazione, la cautela con cui il legislatore finora si è mosso di fronte al disegno riformatore.

Se può convenirsi nella opportunità di graduare i momenti di una riforma (peraltro già matura nell'attuale contesto della amministrazione e della pubblica finanza) deve tuttavia aversi

(1) d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni nella l. 26 febbraio 1982, n. 51 (art. 13).

consapevolezza della necessità di razionalizzare questi momenti, programmandone le cadenze settoriali, definendo l'area del controllo preventivo di legittimità e tenendo conto che esistono profili organizzativi e procedimentali (indicati nei vari disegni di legge all'esame del Parlamento) anch'essi da non trascurare se si vuole concretamente privilegiare il ruolo di un moderno ed efficiente sistema di controllo.

Quanto, in particolare, al controllo preventivo di legittimità, previsto dalla Costituzione e proprio della tradizione giuridica e politica del paese, è solo da dire che esso indubbiamente presenta una vasta area da sfoltire, costituita da una miriade di atti di assai scarso rilievo, ma che per contro esiste un'area da mantenere al controllo preventivo di legittimità e anzi da allargare proprio in funzione dell'obiettivo della riforma, ricomprendendovi, ad esempio, gli atti generali, gli atti che approvano programmi o che comunque si pongono come presupposto della concreta attività amministrativa e di spesa.

2) Con recentissimo provvedimento (decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1982? n.240), in sede di norme di attuazione dello statuto di autonomia della Sardegna, sono state istituite in quella regione la sezione giurisdizionale e le sezioni regionali riunite.

La sezione giurisdizionale ha una sfera di competenza più vasta rispetto a quella della sezione giurisdizionale per la regione siciliana, operante da oltre trenta anni, in quanto al contenzioso contabile aggiunge il contenzioso in materia di pensioni civili, militari e di guerra. Le sezioni regionali riunite giudicano, come è per la Sicilia, sul rendiconto generale

della regione e riferiscono al Consiglio regionale sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria della regione medesima.

Il fatto è importante e dovrebbe costituire l'avvio del decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte, ormai non più procrastinabile solo considerando (a parte le ben note e ricorrenti motivazioni sul piano della migliore funzionalità della giurisdizione, nonché delle attese degli utenti) che oggi la Corte è l'unico giudice dell'ordinamento a struttura rigidamente accentrata, con le uniche eccezioni delle sezioni in Sicilia e Sardegna.

Deve aggiungersi che la istituzione di articolazioni regionali della Corte, a struttura collegiale, potrebbe agevolare la soluzione dell'annoso, e pur delicato, problema del controllo nell'area delle regioni ad autonomia ordinaria.

3) Nel momento in cui si profilano, come si è visto, chiare tendenze ad una maggiore valorizzazione del ruolo della Corte (1) deve pur rilevarsi come l'Istituto assiste con preoccupazione

(1) In questa prospettiva può notarsi come, nel recente periodo si sia accentuato l'interesse del Parlamento per la funzione di referto della Corte; interesse non limitato all'occasione della annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato ma rivolta a specifici argomenti. Negli ultimi mesi la Corte, su richiesta delle Camere, ha riferito con rapporti in corso d'esercizio sulle spese del settore istruzione e cultura, sugli oneri per il personale militare e, in questi giorni, sulla situazione delle gestioni fuori bilancio.

al progressivo ridursi della dotazione del suo personale di magistratura sia per la scarsa partecipazione ai concorsi, sia per l'esodo di magistrati verso altre carriere. Le cause di tale situazione sono da ricercarsi principalmente nell'attuale assetto normativo della carriera di magistratura della Corte che non è tale da esercitare - nel confronto con le altre magistrature - sufficiente richiamo in quelle qualificate fasce professionali dalle quali tradizionalmente ha tratto alimento il reclutamento della Corte.

Su ciò si ritiene di dover attirare l'attenzione del Governo e del Parlamento nella considerazione soprattutto che ancor più oggi si avverte l'esigenza di acquisire livelli di qualificata professionalità.

DOCUMENTO DI SINTESI

1. - Tendenze di fondo nella evoluzione economico-finanziaria e fattori istituzionali concorrono a delineare una situazione di ingovernabilità della gestione della finanza pubblica che contraddice agli obiettivi della riforma del 1978 e richiede una decisa assunzione di responsabilità.

I risultati della gestione finanziaria del 1981 (e l'eredità che essi hanno lasciato all'anno in corso) appaiono negativi non tanto nel loro significato macroeconomico quanto per la loro qualità e per le loro implicazioni dinamiche.

La più contenuta evoluzione dei saldi passivi del bilancio nel 1981 non può nascondere i fenomeni sottostanti: il permanere di un saldo negativo del risparmio pubblico, nonostante la ridotta espansione della spesa corrente; il minor incremento delle entrate (come contraccolpo della stagnazione), ancora sorrette dal forte drenaggio fiscale nel settore della imposizione diretta; l'entità dell'ammontare assoluto del debito pubblico e del suo incremento ed il peso, in tale ambito, delle forme di indebitamento a breve; la pressione degli oneri per interessi più che triplicatisi negli ultimi quattro anni.

E' significativa la circostanza che la manovra di restrizione varata nel maggio 1981 e precisata col bilancio di assestamento abbia finito per essere affidata a operazioni finanziarie non ripetibili o a forme di rallentamento temporaneo del ritmo delle erogazioni, senza incidere sulla sostanza delle situazioni di base e sulla loro dinamica. E le tendenze di fondo all'espansione del fabbisogno sono, infatti, riemerse in tutta la loro portata nei primi mesi del 1982.

I problemi istituzionali della finanza pubblica appaiono dunque come causa ed effetto, ad un tempo, di una evoluzione reale sfuggita al controllo consapevole del sistema parlamentare e di governo; sicchè la risposta ai problemi di governabilità della decisione e gestione di bilancio si ripropone come tema non eludibile.

La crisi della costruzione disegnata dalla legge n. 468 ha investito tutti i momenti qualificanti della riforma.

I tempi e le modalità della discussione parlamentare hanno ancora una volta impedito una decisione tempestiva entro le scadenze non solo costituzionalmente doverose ma utili per assicurare una programmazione ex ante della finanza pubblica su base annuale.

I problemi irrisolti del nuovo ciclo della politica di programmazione e le difficoltà tecnico-amministrative hanno privato il bilancio della sua non rinunciabile proiezione programmatica pluriennale.

Le linee di demarcazione fra legge finanziaria e bilancio, nonchè fra legge finanziaria e decisioni di spesa, sono risultate nella vicenda politico-parlamentare, mutevoli, e, comunque, non chiaramente segnate.

La esperienza del bilancio nella doppia versione competenza-cassa e quella della costruzione di un sistema compiuto e rigoroso di stime del fabbisogno appaiono caratterizzate da incertezze applicative e da battute d'arresto tecniche che lasciano insoddisfatti gli intenti che animavano la sostanza stessa di tali istituti e strumenti. E le dimensioni nonchè il grado di discrezionalità della gestione di tesoreria accentuano la distanza fra momento della decisione politico-parlamentare e gestione effettiva.

Nella relazione sul precedente esercizio la Corte aveva deli-

neato una ipotesi di rafforzamento degli istituti cardine della legge n.468, tale da specificare la disciplina costituzionale dell'articolo 81, rispettandone lo spirito e l'ispirazione. La evoluzione della finanza pubblica nel periodo 1981-1982 conforta tale convincimento.

A trent'anni dalla Costituzione, perso il collegamento col modello del bilancio in pareggio, il sistema può trovare un ancoraggio non effimero in due principi fra loro complementari: una copertura delle leggi di spesa che escluda un peggioramento del saldo del risparmio pubblico, finanziando solo in tale contesto ogni ulteriore spesa corrente; una determinazione annuale del livello ritenuto compatibile di deficit pubblico (in termini di saldo netto da finanziare e di limite del ricorso al mercato), salvaguardata dalla precostituzione di un vincolo rigido di non modificabilità in corso d'esercizio.

I due principi potrebbero d'altronde considerarsi, in via d'interpretazione, integrativi dell'articolo 81 e, come tali, costituzionalmente rilevanti, sì che le norme della legge n.468 che li stabiliscono, rispettivamente all'articolo 4, ottavo comma ed all'articolo 11, potrebbero assumere valore di norme "rafforzate", la cui violazione o aggiramento mediante norme di legge ordinaria pone problemi di legittimità costituzionale.

Un sistema così concepito, che restituisca alla decisione sul deficit un ruolo, costituzionalmente tutelato, di cerniera per la copertura di ogni nuova spesa o minore entrata nell'esercizio considerato, esige peraltro unità e tempestività nella decisione di bilancio.

La vicenda del 1981-1982 ha talmente svuotato la legge finanziaria e, di contro, complicato il processo decisionale, da indurre a riconsiderare lo stesso dualismo legge finanziaria-bilancio.

Resta comunque ferma l'esigenza di una revisione delle norme

regolamentari delle due Camere per la istituzione di una "sessione di bilancio".

2. - Una preoccupante flessione del tasso di incremento delle entrate (+21 per cento per quella dei titoli I e II, rispetto al +36,4 per cento del 1980) e un'espansione abnorme dei residui passivi - specie quelli di stanziamento - caratterizzano negativamente la gestione 1981, soprattutto in termini di eredità tramandata agli esercizi futuri.

Connesso a tendenze recessive dell'economia, il primo fenomeno sconta anche una stabilizzazione dei proventi extra-tributari (tra i quali prevalgono quelli del Fondo sanitario nazionale), così che rafforzata ulteriormente, sino all'80 per cento circa delle entrate correnti, è la preponderanza del comparto tributario.

All'interno di questo si accresce (55 per cento) la quota coperta dalla imposizione diretta, continuando solo quest'ultima ad espandersi, per effetto soprattutto dell'IRPEF (31.120 miliardi di accertamenti, per due terzi provenienti da ritenute sul redditi di lavoro dipendente) a tassi superiori a quelli del prodotto interno lordo.

Ogni residua possibilità di aggredire il disavanzo dal versante dell'entrata resta dunque affidata alla politica tributaria; ma la crescente divaricazione tra curve di andamento dell'imposizione diretta ed indiretta evidenza sempre più gli effetti distorsivi del drenaggio fiscale, suggerendo una rimeditazione delle scelte di fondo della riforma tributaria. Altra via percorribile, sul piano anche della fiducia nello Stato, è quella del recupero dell'evasione, con superamento delle connesse ed ancor notevoli difficoltà organizzative.

L'indice di incremento della spesa complessiva (+19,7 per cento) segna anch'esso un deciso rallentamento, influenzato

tuttavia dalla decurtazione netta, ma contingente, degli oneri per rimborso prestiti, destinati ad esplodere nel 1982, secondo le previsioni relative a tale esercizio.

Al netto degli oneri stessi, le spese finali aumentano del 25,2 per cento, contrapponendosi all'indice assai contenuto della parte corrente (+ 18,2 per cento). un forte incremento della spesa per investimenti (+ 60,6 per cento). Ma la significatività di tale dato - sotto il profilo della qualificazione della spesa - si riduce di molto ove si consideri che l'espansione effettiva degli investimenti, calcolata al netto dei residui di stanziamento, risulta pari al 25,7 per cento.

Ai maggiori stanziamenti di bilancio nella parte in conto capitale non ha dunque corrisposto un adeguato miglioramento di operatività gestoria delle Amministrazioni, così che l'incremento della relativa spesa si traduce in un incremento dei residui "impropri". Sull'andamento ascensionale delle spese in conto capitale, inoltre, influiscono gli aumenti segnati da voci (anticipazioni per finalità non produttive alle Aziende autonome, ma anche conferimenti agli enti delle partecipazioni statali) che soltanto per convenzione contabile figurano tra gli investimenti, risultando prevalentemente finalizzate al ripianamento di squilibri che derivano da eccessi di spesa corrente.

Il tamponamento degli impegni correnti, d'altra parte, a fronte della rigidità e limitata entità delle spese direttamente gestite dallo Stato, ha prevalentemente inciso sui trasferimenti; ma in assenza di rimedi strutturali, che agiscano cioè sui meccanismi generatori di squilibrio finanziario, è lecito dubitare della ripetibilità di tale azione.

Si consolida poi, nell'ambito degli oneri correnti, il fenomeno di una lievitazione degli interessi che non ha termini di paragone con quella di altre voci di spesa; gli oltre 21.000 miliardi del 1981 assorbono il 15 per cento della spesa corrente, ma nelle previsioni del progetto di bilancio 1982 la quota sale al 24,1 per cento.

Il pericolo che sembra da ciò prendere corpo è quello di un processo di autoalimentazione del disavanzo, giacché la spesa trainante costituita dagli interessi sui buoni ordinari del tesoro, risente non soltanto dell'entità del disavanzo stesso ma anche delle scelte sui relativi mezzi di copertura.

In termini di gestione di cassa, l'esercizio è caratterizzato da una decisa manovra di contenimento della spesa, suggerita anche, ed imposta, dai segnali di allarme provenienti dal fronte dell'entrata e prevalentemente attuata attraverso la riduzione delle autorizzazioni di cassa in sede di assestamento del bilancio.

Nel comparto degli investimenti gli effetti di tale manovra sono venuti a cumularsi con quelli connessi alla esuberanza degli stanziamenti, deprimendo in pari misura (40,4 per cento) sia il tasso di smaltimento della competenza che quello di smaltimento dei residui (provenienti da esercizi anteriori). Per la spesa corrente, invece, la restrizione delle autorizzazioni non ha sostanzialmente inciso sullo smaltimento degli stanziamenti di bilancio, esaurendo i propri effetti sulle sole ero-

gazioni in conto resti. A fronte delle caratteristiche di indifferibilità della maggior parte delle poste correnti, il rinvio dei pagamenti si è dunque concentrato su spese già differite, eppertanto (ancora) differibili.

Resta, al di là anche di tali aspetti, la sensazione di una manovra che non può alla lunga opporsi, se operata sul solo piano della cassa, agli effetti della legislazione di spesa. Il problema "istituzionale" del disavanzo pretende soluzioni strutturali, che agiscano sul fronte della competenza e, prima ancora, su quello della legislazione di spesa e del rispetto sostanziale degli obblighi di copertura. In mancanza di esse, il contenimento dei pagamenti non può che tradursi in rinvio, con un pregiudizio per le gestioni successive che tra l'altro si misura in termini di residui passivi.

L'ammontare di questi ultimi, allo scadere dell'esercizio, ha sfiorato per le spese finali i 68.000 miliardi, con oltre 22.000 miliardi in più sulla massa iniziale, nonostante i 10.000 miliardi circa di economie. Ricompresi in tale cifra sono i circa 19.500 miliardi di residui di stanziamento (+ 105,9 per cento sul 1980), dei quali oltre 15.000 formati sugli stanziamenti del 1981.

Nel complesso, i flussi di cassa, sia in entrata che in uscita, segnano comunque una stagnazione rispetto ai tassi espansivi del 1980, frenando anche gli indici di incremento dei saldi negativi di bilancio.

In termini di incidenza sul prodotto interno lordo, pressochè stazionari risultano sia il saldo netto da finanziare (dal 12,1 all'11,9 per cento) che quello - ancorato su valori negativi - di parte corrente (6,2 per cento sul PIL, ma + 20,6 per

canto sul dato 1980); mentre una decurtazione (dal 16,1 al 14,3 per cento del PIL) si registra per il ricorso al mercato (56.827 miliardi) aumentato del 3,8 per cento sul 1980.

Supera i 39.000 miliardi la "differenza" (o disavanzo finanziario), che misura la quota di ricorso al mercato coperta con mezzi di tesoreria, anziché con il debito pluriennale; e di un importo leggermente superiore si è complessivamente peggiorata, nell'anno, la situazione del tesoro (differenza tra attività e passività finanziarie) che, dai dati provvisori del conto riassuntivo, risulta essere passata dai 106.513 miliardi di fine 1980 a 145.696 miliardi.

Tale valore di indebitamento complessivo (al netto delle attività) esprime anche le limitazioni dell'area programmatica coperta del bilancio di cassa rispetto a quella, assai più ampia, dei movimenti di tesoreria.

3. La logica della riforma del 1978, da un lato estende gli interventi in favore del settore pubblico, accentrandone nel bilancio statale i disavanzi, dall'altro riduce l'area di diretta responsabilità gestoria dello Stato così conferendo rilievo preminente ad altri centri decisionali di spesa.

La manovra restrittiva effettuata nel 1981 si è ripercorsa soprattutto sui trasferimenti, riducendone l'incidenza sulle spese finali dal 56,5 al 54,2 per cento; ma tale quota non rappresenta per intero il peso del settore pubblico sul bilancio dello Stato, dovendo ad essa aggiungersi quella delle anticipazioni alle Aziende autonome e, in buona sostanza, quella dei conferimenti al settore delle partecipazioni.

Il problema della governabilità della finanza pubblica si gioca sulla possibilità effettiva di interventi strutturali che affrontino i meccanismi endogeni di creazione dei disavanzi, interventi ai quali non possono certo supplire il pur necessario accentramento dei fondi di tesoreria e la manovra di rinvio delle erogazioni.

La carenza di organiche e meditate riforme continua per contro a caratterizzare i vari settori destinatari degli apporti di bilancio: il recupero della capacità di controllo della finanza locale territoriale continua ad essere affidato a provvedimenti annuali, che si colorano di straordinarietà; nel comparto regionale, le difficoltà del sistema ad affrontare organicamente temi istituzionali di rilevante portata e implicazione finanziaria sono dimostrate dalla situazione di vuoto legislativo determinata dalla scadenza della legge n.356 del 1976; con decretazione di urgenza, in corso di esercizio, continua ad essere attuata una politica di parziale fiscalizzazione degli oneri sociali, attraverso massicci trasferimenti agli enti previdenziali, spesso intesi a ripianarne i deficit di bilancio; in attesa di riforme—tra l'altro non improntate a criteri unitari— il problema della imprenditorialità delle Aziende autonome resta affidato all'indebitamento ed agli apporti del tesoro; a finanziamenti pubblici, destinati non a processi di ristrutturazione e riconversione ma alla mera sopravvivenza delle aziende, restano ancorati i tentativi di salvataggio delle partecipazioni statali, con il rischio di rendere il sistema fine a se stesso.

4. Lo "spaccato" dell'Amministrazione sembra ancora giustificare la sensazione di un organismo che, pur alla ricerca di una sua funzionalità esterna, tende fundamentalmente a provvedere a se stesso: l'apparato continua a muoversi, in buona sostanza, secondo una logica puramente "attuativa" delle leggi e stenta a percepire e assecondare il grado di urgenza e il livello qualitativo dei servizi che la collettività richiede.

Questa situazione è riflessa, fra l'altro, dalla nota crisi dell'istituto dirigenziale, da carenze organizzative interne, dalla inadeguata distribuzione di personale specie tra amministrazioni centrali e uffici periferici, dalla perdurante difficoltà di reclutare personale tecnico specializzato, dallo scarso grado di utilizzazione e coordinamento delle moderne tecniche informatiche.

Tentativi di porre rimedio a tale situazione non mancano e si realizzano o, per via endogena e di fatto, attraverso spostamenti di competenze su "staff" personali dei Ministri e su uffici di gabinetto, con effetti deresponsabilizzanti sugli apparati ordinari; oppure, sul piano normativo, attraverso la creazione di strutture nuove che - come il Servizio centrale degli ispettori tributari, la Commissione tecnica per la spesa pubblica e il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici - pongono anche problemi di raccordo con le strutture tradizionali e - come le proliferanti gestioni fuori bilancio - allargano sempre più il ventaglio delle deroghe all'ordinario sistema di gestione; quando addirittura non si arrivi a fenomeni centrifughi, con devoluzione a soggetti estranei di funzioni proprie dell'Amministrazione.

A cinque anni dal completamento dell'ordinamento regionale che avrebbe dovuto comportare una chiarificazione definitiva nei rapporti Stato-Regioni, continuano a mancare nell'Amministrazione statale linee

precise di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifiche e continuano altresì a registrarsi vischiosità nelle stesse ripartizioni di competenze, intersecazioni e duplicazioni di interventi.

Anche sul versante delle procedure mancano tuttora adeguati strumenti per il migliore esercizio delle funzioni amministrative. L'enorme dilatazione del procedimento, specie in settori di vasto interesse economico e sociale, giunge a velare il carattere di strumentalità che gli è proprio, sicché può dirsi che il procedere "fa aggio" sul provvedere e appare un fine in se stesso, dietro il quale si eclissa il risultato dell'azione amministrativa. L'attuale situazione dimostra a quali conseguenze ha condotto la mancata razionalizzazione, in sede procedimentale e in tempo utile, delle istanze di pluralismo e di partecipazione - mediante, una legge generale sulla azione amministrativa o anche una tipizzazione settoriale dei procedimenti, oggi gravati da pesanti fasi istruttorie e da condizionamenti interni eccessivamente garantistici.

La tematica dell'organizzazione amministrativa dello Stato continua, così, ad essere dominata dalla necessità di una riforma globale e coordinata degli apparati, dei procedimenti e delle metodologie. Anche l'acuita vicenda dell'assenteismo, a ben guardare, trae in gran parte alimento dalla caduta di tensione morale che la coscienza di un apparato logoro e inadeguato determina in seno al personale.

5. All'inizio degli anni '80 la fisionomia dell'impiego statale appare profondamente mutata, in forza di un movimento che ha condotto all'introduzione della contrattazione collettiva e dei livelli retributivo-funzionali. Se però questo movimento, che si potrebbe definire "dallo status al contratto", ha rafforzato la posizione del dipendente nell'ambito del rapporto, a diversa conclusione si può

pervenire ove il rapporto d'impiego venga considerato nel contesto di quell'apparato di servizio che è la pubblica amministrazione, cioè in termini di resa come strumento. Sotto questo aspetto, la sua perdita di realtà appare destinata ad aumentare nella misura in cui aumenta la distanza tra miglioramento delle condizioni di lavoro e fissità delle condizioni della sua utilizzazione, tra pubblico impiego e pubblica amministrazione.

In queste condizioni, la postulazione fatta nell'articolo 21 della legge n. 312 del 1980, dei principi di "partecipazione e responsabilità, democrazia, buon andamento e imparzialità, efficienza, economicità, efficacia e redditività dell'azione amministrativa" si riduce ad una semplice clausola di stile.

6. I profili negativi che caratterizzano l'organizzazione amministrativa ed i procedimenti assumono particolare rilievo per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione che, globalmente considerata, ha immesso nel circuito economico oltre 10.000 miliardi.

In qualche campo - come per i contratti di acquisto o conduzione di apparati ad alta tecnologia - l'Amministrazione sembra subire l'aggressività dell'offerta delle ditte, più che stimolarla dopo aver individuato e pianificato i propri bisogni. In altri, come per i contratti di studio e ricerca, si ha una notevole proliferazione - con possibilità anche di duplicazioni - ma con risultati difficilmente accertabili quanto a benefici ricavati, a concrete azioni conseguenti all'esito della ricerca, agli effetti di stimolo sull'offerta di ricerca applicata.

Nelle procedure precontrattuali si rilevano, con una certa frequenza, erroneità di stime o imperfette analisi di costi che portano alla determinazione di prezzi base molto lontani dalla realtà del

mercato, con diserzione anche di gare e prolungamento dei tempi.

La fase dell'esecuzione contrattuale, particolarmente nel settore delle opere pubbliche continua a risentire di ritardi che, rispetto ai tempi previsti, raggiungono a volte dimensioni abnormi, incidendo pesantemente sui costi per effetto dei meccanismi revisionali.

Ad analoghi effetti negativi, sui tempi e sui costi, danno luogo le frequenti variazioni apportate, in corso d'opera, ai progetti originari e derivanti, molte volte, da esigenze già esistenti all'atto della progettazione ed evidentemente non ben considerate.

Sul piano normativo, la disciplina della materia contrattuale continua a svilupparsi secondo una logica di frammentazione settoriale, con incertezze e zone d'ombra che intralciano l'azione amministrativa e non valgono ad assicurarne la migliore funzionalità.

PAGINA BIANCA