

Capitolo IV**GESTIONI FUORI BILANCIO (*)****1. - Considerazioni generali**

Trascorso un decennio dall'emanazione della legge n. 1041 del 1971, è ormai da considerare un dato acquisito la pressoché completa eliminazione delle gestioni illegittime (1) ed il ristabilimento, per tutte le gestioni legali extra bilancio, del normale svolgimento dei controlli.

Sulla base del disposto dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689 (2), il controllo della Corte sulle gestioni fuori bilancio, che ha utilizzato spesso lo strumento degli accertamenti diretti, è stato modellato su quello previsto in via generale per i rendiconti amministrativi dal testo unico 12 luglio 1934, n. 1214.

(*) Il presente capitolo riproduce il testo del referto in corso d'esercizio reso dalle Sezioni riunite della Corte il 21 giugno 1982, in adesione alla richiesta del Presidente del Senato in data 26 aprile 1982.

(1) Da ultimo la Corte (Sezione del controllo n. 1157 del 21 maggio 1981) ha ritenuto priva di specifica autorizzazione, e quindi soppressa, la gestione inerente al funzionamento del Comitato per l'attuazione di un piano di costruzioni di abitazioni per i lavoratori agricoli sin dal momento della cessazione (21 dicembre 1973) di tale organo.

(2) L'art. 1 del regolamento n. 689 ha stabilito il mantenimento degli eventuali controlli e degli altri adempimenti previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano le singole gestioni, nei limiti della compatibilità con le norme poste dalla l. n. 1041 e dal regolamento stesso.

La legge n. 468 del 1978 si è mantenuta sulla stessa linea di sfavore, per taluni aspetti anzi accentuandola, della legge n. 1041, come si evince in particolare dall'articolo 5 che, nel confermare i principi di unità ed universalità del bilancio, ha introdotto la regola della temporaneità delle gestioni, fatta esclusione, logicamente, per i fondi di rotazione.

Viene così a delinarsi un modulo organizzativo creato per il raggiungimento di uno specifico fine e destinato, quindi, al termine stabilito dalla legge, ad essere assorbito dai canali normali della finanza pubblica.

Nella realtà tali criteri non sempre sono stati seguiti, tanto è vero che le norme successive alla legge n. 468, autorizzative di nuove gestioni, non si sono date carico, salvo in qualche caso, di stabilirne il termine di durata.

In questo quadro assume rilievo l'articolo 33, ultimo comma, della legge ora citata, che ha previsto la presentazione di un disegno di legge diretto a confermare o a sopprimere le gestioni fuori bilancio in atto esistenti.

Va detto subito che il disegno di legge presentato dal Ministro del tesoro (Atto Senato n. 688), lungi dall'affrontare la problematica connessa alle gestioni fuori bilancio, formula proposte soppressive in ordine soltanto a poche e marginali figure, non discostandosi da un mero elenco delle gestioni autorizzate.

Permane l'esigenza, invece, come verrà esposto nel successivo paragrafo 5, di sfrondare l'attuale area da diverse figure gestorie, spesso previste da norme ormai lontane nel tempo, per le quali potrebbero essere non più valide le ragioni che, all'epoca, ne consigliarono l'istituzione.

Per converso è da rilevare che il fenomeno gestorio, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 468, lungi dall'essere in via di esaurimento tende sempre più a radicarsi nella realtà organizzativa per ragioni connesse, in buona parte, ad una sorta di sfiducia nelle vecchie e non sostituite strutture e nei moduli tradizionali di attività e di controllo.

Negli ultimi tempi alcuni nuovi modelli organizzativi sembrano prescindere dal nesso inscindibile tra entrate e spese, che caratterizzava lo schema classico della gestione fuori bilancio, per assumere, data la provenienza integrale (o quasi) dei fondi dal bilancio statale, implicazioni e riflessi paralleli a quelli che, soprattutto in passato, hanno contraddistinto la cosiddetta "amministrazione per enti".

L'esame della più recente legislazione induce a ritenere che la logica restrittiva delle leggi n.1041 e n.468 si vada allontanando e che la creazione di nuovi modelli gestori dia luogo ad una sorta di entificazione indiretta, molte volte accompagnata da generali deroghe alle norme di contabilità. Il fenomeno gestorio, in sostanza, sembra evolversi verso la istituzione di centri di aggregazione di attività che il legislatore intende sottrarre all'ordinaria amministrazione e dei cui risultati vuole avere contezza globalmente.

Non ha rilievo se tale tendenza sia frutto di scelte consapevoli o se sia invece la risultanza di fatto di una serie di opzioni contingenti, ma nell'uno o nell'altro caso occorre prendere atto che la creazione di tali tipi di figure organizzative implica la individuazione di interi settori di attività che, anche sotto il profilo dei controlli, esigono valutazioni globali su parametri di efficienza e di regolarità, non diversi da quelli previsti

per alcune aziende di recente istituzione (l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo) in ordine alle quali il controllo esterno della Corte è svolto secondo le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259.

Ciò premesso, in relazione al permanere di problematiche non ancora definite ed all'affiorare di nuove esigenze, vengono ora esposte alcune questioni attinenti:

- A) al perfezionamento degli strumenti tecnici in tema di redazione di bilanci consuntivi e di rendiconti, che consentano un più proficuo esercizio delle funzioni di controllo;
- B) all'ammissibilità dell'inquadramento tra le gestioni fuori bilancio dei fondi alimentati integralmente da trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- C) all'adeguatezza, in particolare, del trattamento giuridico-contabile del comparto dei fondi di rotazione e delle casse di congruoglio nonché di alcune attività gestorie a carattere assistenziale;
- D) alla consistenza numerica e quantitativa delle gestioni autorizzate, per alcune delle quali si pongono problemi in ordine al loro mantenimento.

2. - A) I bilanci consuntivi ed i rendiconti delle gestioni fuori bilancio in riferimento all'esercizio delle funzioni di controllo

Per quanto attiene agli elaborati riassuntivi delle operazioni gestorie da produrre ai fini del controllo è noto che le disposizioni dell'articolo 9 della legge n. 1041 sono state meglio specificate nel regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689 che ha previsto (articolo 3) un bilancio consuntivo finanziario per le ge-

stioni condotte con il sistema della competenza ed un rendiconto finanziario per quelle condotte con il sistema di cassa.

In effetti, le gestioni che seguono il sistema della competenza risultano essere in numero esiguo (1) e del resto presentano nei rispettivi elaborati contabili elementi che partecipano anche della struttura del bilancio di cassa attraverso, com'è noto, la contabilizzazione dell'avanzo di amministrazione, cui vanno a rifluire le somme non utilizzate, costituenti il fondo di cassa.

Tenuto conto delle esigenze proprie degli organismi gestori e di quelle connesse all'esercizio del controllo (interno ed esterno), l'adozione del sistema di cassa sembra meglio rispondere, sotto il profilo tecnico-operativo, alle esigenze redditrici, anche in relazione ai criteri di rilevamento della spesa pubblica nel quadro della legge n. 468.

I bilanci di cassa presenterebbero inoltre il vantaggio di meglio integrare i conti finanziari con prospettazioni di tipo economico e patrimoniale ai fini di cogliere più proficuamente i risultati ed i fenomeni di talune attività gestorie.

3. - B) Problematiche connesse all'inquadramento tra le gestioni fuori bilancio di fondi alimentati integralmente da trasferimenti dal bilancio dello Stato

Sulla linea delle considerazioni poc'anzi esposte è innanzi

(1) Così la cassa conguaglio per il settore elettrico; la cassa conguaglio zucchero; la cassa conguaglio per i trasporti di gas di petrolio liquefatto; il fondo per la mobilità della manodopera; il fondo di rotazione destinato a promuovere l'accesso al fondo sociale europeo delle azioni realizzate da istituti o enti di diritto privato e il fondo destinato ad accogliere il finanziamento dei progetti speciali.

tutto da rilevare come, successivamente alla legge n. 468 del 1978 e nonostante la logica in cui questa si pone, alcune disposizioni assai recenti abbiano autorizzato gestioni fuori bilancio alimentate con fondi di provenienza esclusivamente statale.

Tra queste, alcune hanno tratto origine da evenienze eccezionali e sono state concepite come uno strumento duttile a disposizione dell'Amministrazione per fronteggiare situazioni straordinarie e principalmente per realizzare celerità nella spesa, talvolta anche in deroga alle norme di contabilità (1).

Altre figure gestorie di recentissima istituzione (2), che presentano una diversificazione di modelli e sulle quali non si possono formulare valutazioni che vanno rinviate alle esperienze applicative, sembrano perseguire l'unico obiettivo di una maggiore agilità nell'adozione delle iniziative e di uno snellimento delle procedure. Esse, infatti, sono costituite da un compendio finanziario con destinazione predeterminata da leggi di autorizza-

(1) Sono finalizzati a detto risultato; il fondo per gli interventi necessari per l'avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980 (d.l. n. 776 del 1980, convertito con modificazioni, nella l. n. 874 del 1980) ed i due fondi "per l'attuazione degli interventi statali per l'edilizia a Napoli" e "per l'edilizia in aree esterne al territorio comunale di Napoli", istituiti con d.l. n. 333 del 1981 convertito, con modificazioni, nella l. n. 456 del 1981.

(2) Si ricordano: il fondo per la razionalizzazione aziendale ed internazionale degli impianti siderurgici (art. 20 l. 17 febbraio 1982, n. 46) e il fondo per l'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa (l. 5 marzo 1982, n. 63), che sono stati istituiti presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Ulteriori fondi sono previsti da schemi di disegni elaborati da detta amministrazione.

zione, senza però che sia evidenziato alcun collegamento tra la percezione dei proventi e l'erogazione della spesa che, nella concezione tradizionale, dovrebbe giustificare la presenza nell'ordinamento di una gestione fuori bilancio.

Questa esclusiva provenienza di mezzi finanziari dal bilancio dello Stato accomuna dette gestioni con altre operanti nel settore della politica industriale (fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, di cui alla legge n. 675 del 1977 e fondo per il credito agevolato al settore industriale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976) e in quello della cooperazione internazionale (fondo per la cooperazione allo sviluppo, previsto dalla legge 9 febbraio 1979, n. 38).

Le precedenti esperienze non hanno dato risultati incoraggianti, come la Corte non ha mancato di far presente nelle proprie relazioni annuali, per motivi che non attengono al modulo gestorio scelto ma alla macchinosità delle stesse determinazioni normative ed alla complessità delle procedure.

Va rilevato, infatti, rapportando il discorso anche ai fondi di più recente istituzione, che i tempi degli interventi finanziari dipendono principalmente dalle capacità operative delle strutture statali, spesso inadeguate, sicché la stessa legge autorizzativa consente a volte il ricorso a moduli diversificati quali l'acquisizione di esperienze esterne, il comando di personale di enti pubblici ecc.

Va segnalato anche il fondo speciale alimentato dall'apporto statale che, con l. 22 febbraio 1982, n. 44, è stato istituito presso il Ministero del turismo e dello spettacolo.

Nel paragrafo successivo sono indicati altri fondi, anch'essi di recente istituzione, aventi carattere rotativo.

D'altra parte le ampie e generiche deroghe alle norme di contabilità, che frequentemente vengono inserite nelle leggi istitutive dei fondi, non sembrano contribuire a rendere più snella l'azione amministrativa sia perchè determinano incertezze sulla normativa applicabile sia perchè gli organi decisionali talvolta preferiscono il ricorso alle procedure tradizionali ritenute più rassicuranti ai fini di eventuali responsabilità.

Inoltre la stessa verifica della corretta utilizzazione degli interventi, di solito affidata alle strutture ministeriali, pur nel contesto dei nuovi modelli organizzativi, trova un limite il più delle volte nella nota insufficienza delle funzioni ispettive.

In realtà le figure gestorie suindicate, pur dando luogo a strutture che operano al di fuori dei principi "tipici" dell'organizzazione e dell'azione della pubblica amministrazione e pur determinando un distacco dai moduli organizzativi e procedurali tradizionali, non sembrano avere corrisposto alle attese di snellimento delle procedure e di una maggiore tempestività dell'azione amministrativa.

In definitiva, le motivazioni che sono a base della nuova linea di tendenza favorevole al modello gestorio sembrano doversi ricercare: a) nella finalità di una maggiore snellezza, celerità e coordinamento nell'azione amministrativa, concentrando in un unico organismo una massa finanziaria per operazioni che altrimenti sarebbero svolte da diverse Amministrazioni o Uffici in modo scoordinato; b) nella libertà di manovra in ordine all'acquisizione di esperienze esterne, difficilmente realizzabile operando attraverso i normali apparati amministrativi.

Le esperienze applicative a cui si è fatto prima riferimento

inducono ad avanzare dubbi sulla validità di queste sperimentazioni "extra ordinem", che oltre tutto sembrano destinate a confondere la strada maestra della revisione degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione e della razionale riforma delle procedure amministrative e contabili.

Qualora, poi, la costituzione di fondi in gestione fuori bilancio fosse finalizzata a conseguire celerità e snellezza dell'azione amministrativa mediante lo spostamento dell'ordine del controllo da preventivo a successivo, va detto che tale esigenza apparirebbe meglio soddisfacibile, almeno per talune gestioni (esempio: il fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale) o mediante l'adozione di procedure decentrate di spesa (ordini di accreditamento) ovvero mediante l'esplicita statuizione normativa di contabilizzare globalmente le risorse provenienti dal bilancio dello Stato per il perseguimento di determinati obiettivi e di assoggettare le risultanze gestorie a forme di controllo successivo meglio rispondenti alla struttura dei nuovi modelli.

Per altro verso la utilizzazione pressochè esclusiva di fondi provenienti dal bilancio dello Stato non è priva di effetti distorsivi perchè la mancanza di quel necessario nesso tra entrate e spese, che in passato ha giustificato l'istituzione di una gestione fuori bilancio, dà luogo a problemi di rappresentatività del rendiconto generale dello Stato, in quanto le somme che dal bilancio si trasferiscono alle gestioni vi figurano impegnate ed erogate senza collegamento con la concreta attività gestoria, con conseguenze che si riverberano, in misura riduttiva, anche sulla reale entità dei residui del bilancio statale.

4. - C) Trattamento giuridico-contabile dei fondi di rotazione e delle casse conguaglio nonché di alcune attività gestorie a carattere assistenziale

I fondi di rotazione, espressamente considerati sia dalla legge n. 1041 del 1971 che dalla legge n. 468 del 1978, sono stati da quest'ultima esonerati dall'obbligo del termine di durata, in evidente connessione con la natura stessa di tali fondi, costituiti in compendi finanziari separati (1).

Il favore legislativo è riconoscimento della funzionalità ed adeguatezza di questo specifico strumento rispetto agli obiettivi di politica economica, e, d'altro canto, trova giustificazione nel nesso inscindibile che collega le entrate, costituite dai rientri, e le spese, connesse al credito agevolato in favore di determinati settori.

Come rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, la formulazione non perspicua degli articoli 1 e 9 della legge n. 1041 ha portato ad escludere dalla disciplina generale della stessa - secondo un'interpretazione letterale e sulla scorta dei lavori parlamentari - i fondi di rotazione operanti al di fuori dell'Amministrazione statale, che siano gestiti da soggetti a questa estranei, ancorché le entrate provengano da finanziamenti dello Stato.

Sebbene l'interpretazione sistematica della normativa vigente non escluda la riconsiderazione di tale orientamento, va ricordato che la Corte ha più volte auspicato,

(1) Tra i fondi rotativi di più recente istituzione si ricordano: il fondo centrale per il credito peschereccio (art. 10 della l. 17 febbraio 1982 n. 41); il fondo centrale per la ricerca applicata che è affidato all'IMI, e il fondo speciale per l'innovazione tecnologica presso il Ministero dell'industria commercio ed artigianato, entrambi previsti dalla l. 17 febbraio 1982 n. 46.

al fine di sgomberare il campo da ogni incertezza, una più puntuale definizione dell'ambito di applicabilità della legge n. 1041, onde evitare possibili elusioni del sistema delle garanzie obiettive.

A tale riguardo va anche ricordato che in sede parlamentare tanto la VI Commissione permanente del Senato (ordine del giorno 11 aprile 1978) che l'analoga Commissione della Camera (bollettino 9 novembre 1978) hanno sollecitato iniziative volte a ricondurre nella sfera di applicazione della legge n. 1041 le gestioni dei fondi di rotazione affidate ad istituti di credito.

Il problema dell'adeguatezza del trattamento giuridico contabile dei fondi di rotazione s'incentra, quindi, sull'esigenza di ricondurre ai sistemi obiettivi di controllo ed al giudizio del Parlamento una quota rilevante di finanziamenti pubblici affidati ad organi estranei all'Amministrazione statale, nel quadro di una valutazione unitaria di tutti i fenomeni finanziari che si collegano al bilancio dello Stato.

La normazione delle casse conguaglio (di particolare rilievo sono la cassa conguaglio zucchero e quella per il settore elettrico, entrambe operanti presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato) risale al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947 n. 896, che conferisce al CIP la potestà di istituire casse di conguaglio finalizzate alla perequazione dei prezzi.

In ordine a tale fonte normativa si sottolinea la non coerenza con la disciplina generale delle gestioni fuori bilancio nonché con le disposizioni della legge n. 468 del 1978, atteso che figure gestorie appartenenti a tale tipologia

entrano nell'ordinamento senza alcuna limitazione e senza essere autorizzate da legge speciale (1).

L'autonomia contabile delle casse conguaglio giustifica la loro inclusione fra le gestioni fuori bilancio e l'assoggettamento alla disciplina della legge n. 1041 ma, sotto altri aspetti, come è emerso in sede di controllo, l'organizzazione e l'operatività delle stesse appaiono improntate a moduli che sarebbero tipici degli enti pubblici.

Va peraltro sottolineato che per le due menzionate casse operanti presso il Ministero dell'industria sembrano essere venuti meno gli stessi connotati essenziali che ne determinarono la costituzione, dato che, con recenti provvedimenti legislativi, è stata disposta l'assunzione a carico del Tesoro del disavanzo finanziario sia della Cassa conguaglio elettrica (articolo 2 del decreto legge 12 marzo 1982, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 12 maggio 1982, n. 231) sia della Cassa conguaglio zucchero (2) (articolo 4 del decreto legge 20 novembre 1981 n. 694, convertito in legge n. 19 del 1982).

(1) Nel corso del 1981 è stata istituita presso lo stesso Ministero dell'industria la "Cassa di conguaglio per il settore telefonico" (delibera CIP n. 24, g.u. n. 155 dell'8 giugno 1981) con il compito di assicurare l'unità della struttura tariffaria, attraverso la perequazione degli oneri sopportati dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici, dall'Italcable e dalla SIP.

(2) Si ricorda che il provvedimento CIP istitutivo della Cassa conguaglio zucchero è stato ritenuto dalla Corte di giustizia della C.E.E. (sentenza del 21 maggio 1980) lesivo dell'art. 95 del Trattato di Roma, in quanto il sovrapprezzo sullo zucchero da essa imposto e poi destinato come aiuto soltanto alle imprese nazionali riguarda anche il prodotto importato con conseguente discriminazione nei confronti degli importatori.

Gli apporti finanziari del Tesoro finiscono per rendere priva di giustificazione la permanenza di un organismo di conguaglio, rivelandosi, in effetti, strumenti di intervento pubblico in favore di determinati settori produttivi.

Per quanto in particolare riguarda la Cassa conguaglio zucchero la normativa per ultimo citata le ha demandato compiti - che sembrano incompatibili con le funzioni che è tenuta ad assolvere - di diretto intervento nel settore bieticolo saccarifero, utilizzando i fondi provenienti dal bilancio dello Stato.

Ulteriori problematiche derivano dal fatto che, con provvedimento, CIP si istituiscono Casse conguaglio, come nel settore elettrico e in quello telefonico, non tanto per la perequazione dei prezzi ma principalmente per realizzare una ripartizione degli oneri sopportati dai gestori di un servizio pubblico esercitato in regime di monopolio e caratterizzato dalla determinazione di tariffe uniche, devolvendo ad imprese private una parte dei proventi pubblici.

Va altresì rilevato che un disavanzo di circa 20 miliardi nella gestione relativa al 1980 è stato registrato dalla Cassa conguaglio per i trasporti di gas di petrolio liquefatto, anche essa operante presso il Ministero dell'industria. La frequenza con cui si determinano tali saldi negativi è comunque in contrasto con l'astratta configurazione delle casse di conguaglio, la cui attività dovrebbe svolgersi entro i limiti delle disponibilità finanziarie.

Resta pertanto da definire sul piano normativo il problema della qualificazione giuridica delle casse di conguaglio, problema che ha riflessi sull'intera attività gestoria, sulla tipologia organizzativa e sullo status del personale che viene assunto e retribuito sulla base di deliberazioni del comitato di gestione, al di fuori di un organico o contingente normativamente precostituito.

to.

In termini generali, le soluzioni che si prospettano sono o quella di configurare legislativamente le casse di congruaggio come enti pubblici, con il conseguente assoggettamento alla disciplina della legge n. 259 del 1958, ovvero l'altra di autorizzare, nei casi in cui la gestione presenti disavanzi finanziari, la istituzione di appositi fondi alimentati da stanziamenti a carico dello Stato, in ordine ai quali valgono le considerazioni in precedenza esposte.

E' infine da rilevare che dà adito a motivi di perplessità l'autorizzazione, derivante dalla legge annuale di approvazione di bilancio, di gestioni a carattere assistenziale operanti nell'ambito del Ministero della difesa (oltre 2.500 entità gestorie) e delle finanze.

Appare di tutta evidenza l'esigenza di dare alla materia un confacente assetto normativo che tenga anche conto della peculiare tipologia delle varie gestioni, come, del resto, si evince dallo stesso disegno di legge (atto n. 688/S) che conferisce alle autorità militari competenti, in considerazione delle particolari e molteplici esigenze operative delle forze armate, della guardia di finanza e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, una più ampia libertà di manovra in ordine alla costituzione e soppressione delle gestioni fuori bilancio. In un quadro unitario della materia andrebbe esaminato anche il recente disegno di legge (atto n. 1849/S) che prevede il riconoscimento delle analoghe gestioni a carattere assistenziale in atto operanti presso il corpo degli agenti di custodia.

5. - Consistenza numerica e quantitativa delle gestioni autorizzateProblemi inerenti al mantenimento di alcune gestioni

Stante la varietà delle situazioni innanzi descritte, si ritiene utile elencare, con riferimento alla data del 31 maggio 1982, le gestioni fuori bilancio autorizzate nell'ambito di ciascuna Amministrazione statale, con l'indicazione delle risultanze in entrata ed uscita relative all'esercizio 1980 (o all'ultimo di cui si conosce la situazione redditoria).

Sulla base, poi, delle acquisizioni del controllo esperito dalla Corte, si prospettano, in riferimento ad alcune gestioni, soluzioni che potrebbero far propendere per la loro eventuale soppressione o per un diverso assetto nell'ambito del disegno di legge n. 688.

GESTIONI AUTORIZZATE DA LEGGI IN VIGORE

(Le cifre sono espresse in milioni)

Ministero del Tesoro

1) Fondo di rotazione per iniziative economiche nel territorio di Trieste e Gorizia (legge 18 ottobre 1955 n. 908).

Esercizio 1980:

Entrate 22.751,1

Uscite 23.946,8

Giacenza di cassa 45.774,6;

2) Gestione del cassiere del debito pubblico dei valori e somme di terzi per operazioni di debito pubblico (legge 16 febbraio 1962 n.76).

Esercizio 1980:

Entrate 658,3

Uscite 680,5

Giacenza di cassa 9,4;

3) Accordo Italo-Tedesco di Bonn (legge 5 luglio 1964 n. 607)

Esercizio 1980:

Entrate 431,8

Uscite 1.559,1

Giacenza di cassa 4.386,1;

4) Gestione separata presso il Fondo di rotazione per iniziative economiche a Trieste e Gorizia (legge 30 aprile 1976 n. 198).

Esercizio 1980:

Entrate 6.926,7

Uscite 12.056

Giacenza di cassa 27.264,1 ;

5) Gestione speciale presso il Fondo di rotazione per iniziative economiche a Trieste e Gorizia (legge 29 maggio 1976 n. 536).

Entrate 611,1

Uscite 16.970,4

Giacenza di cassa 47.284,6;

6) Fondo con amministrazione autonoma per gli interventi nelle zone del Friuli Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici del 1976 (decreto legge 18 settembre 1976 n. 648, articolo 2);

... mancano dati ;

7) Fondo per gli interventi necessari per l'avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980 (articolo 1 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874;

8) Fondo per l'attuazione degli interventi statali per l'edilizia a Napoli (articolo 5 del decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito, con modificazioni nella legge 6 agosto 1981, n. 456);

9) Fondo per l'attuazione degli interventi statali per l'edilizia in aree esterne al territorio comunale di Napoli (articolo 5 del decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito, con modificazioni nella legge 6 agosto 1981, n. 456).

In merito alla gestione indicata al punto 3 appare opportuna la soppressione, tenuto conto anche del limitato numero dei procedimenti da definire. Per gli adempimenti residui potrebbe stabilirsi l'ulteriore prosecuzione a stralcio, con fissazione di un termine per la presentazione del conto di chiusura.

Si segnala inoltre che, il Comitato interministeriale per le provvidenze agli statali (C.I.P.S.) è stato soppresso con la recente legge 23 febbraio 1982 n. 49 e la gestione posta in liquidazione con le modalità stabilite dalla legge 4 dicembre 1956 n. 1404.

Infine la gestione del fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli istituti di credito agrario di miglioramento (legge 27 ottobre 1951, n. 1208), tuttora indicata nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, è stata soppressa con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Ministero del bilancio e della programmazione
economica

Nell'ambito del Ministero esiste un' unica gestione fuori bilancio, il "Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e di produttività", istituito dalla legge 31 luglio 1954, n. 626.

A partire dal 1977, tale Fondo non solo non ha più effettuato operazioni relative ai suoi fini istituzionali, ma neppure spese di carattere organizzativo, nè si è più provveduto alla ricostituzione dell'organo di gestione (Comitato dei Sottosegretari), decaduto nel 1978.

Si ritiene pertanto, in armonia del resto con l'intendimento ripetutamente espresso dall'Amministrazione, che sia opportuno sopprimere formalmente il suddetto fondo.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1) **Avvocatura generale dello Stato, Spese di stampa anticipate da Amministrazioni autonome o Enti pubblici e corresponsione di competenze ai procuratori legali (regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611).**

Esercizio 1980:

Entrate 7,2

Uscite 7,2;

2) **Fondo per l'incremento edilizio (legge 10 agosto 1950 n. 715)**

Mancano dati;

3) **Fondo per l'incremento edilizio nel territorio di Trieste (Ordine G.M.A. 26 luglio 1951 n. 131 e 15 luglio 1954 n. 67. Decreti commissariali 2 gennaio 1959 n. 1, 7 ottobre 1961 n. 28 e 2 maggio 1964 nn. 10 e 11).**

Mancano dati;

4) **Credito alle piccole e medie industrie del Friuli-Venezia Giulia (ordine ex G.M.A. n. 80 del 17 maggio 1951).**

Esercizio 1980:

Entrate 59,7

Uscite 440,0

Giacenza di cassa 17,5 ;

5) **Credito a favore di artigiani ed imprese artigiane nel territorio di Trieste (decreto commissariale n. 17 del 30 settembre 1963).**

Esercizio 1980:

Entrate 1,7

Uscite 8,8

Giacenza di cassa 4,2 ;

6) **Avvocatura generale dello Stato. Gestione delle competenze ex arti**

articolo 21 regio decreto n. 1611 del 1933 come modificato dall'articolo 27 della legge 3 aprile 1979 n. 103.

Esercizio 1980:

Entrate 1.676,3

Uscite 1.676,3 .

Le gestioni del fondo per l'incremento edilizio e dell'analogo fondo per il territorio di Trieste (che ai fini del controllo la Corte considera attinenti al Ministero dei lavori pubblici), nonché le due che seguono nell'elencazione (n. 4 e n. 5) sembrano avere ormai esaurito il compito per cui erano state istituite, nè si ravvisano apprezzabili finalità per il loro mantenimento.

L'ulteriore operatività determina quasi esclusivamente costi amministrativi, non essendo le gestioni stesse rapportate ad attuali e programmate esigenze d'intervento.

Aggiungasi che con la ratifica del trattato di Osimo è venuta meno anche la ragione per la quale vennero istituite le gestioni speciali per il territorio di Trieste.

Si ravvisa, pertanto, l'esigenza di sopprimere il complesso di gestioni di cui sopra, con l'indicazione delle modalità per la chiusura delle attività residue.

Per quanto riguarda, poi, le gestioni esistenti presso l'Avvocatura generale dello Stato (di cui ai nn. 1 e 6) è da rilevare che le stesse rispondono ad esigenze di carattere permanente e continuo per cui appare più consona una loro riconduzione in bilancio.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri operano, altresì, le gestioni del Fondo con amministrazione autonoma per gli interventi nelle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici del 1976 (decreto legge 18 settembre 1976, n.648, articolo 2) e del Fondo per gli interventi necessari per l'avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980 (articolo 1 del decreto legge 26 novembre 1980 n.776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n.874).

Con riferimento a quest'ultimo tipo di gestioni (in atto caratterizzate da un regime di temporaneità e di provvisorietà organizzativa) si rivelerebbe opportuno, ad evitare dispersioni amministrative, il loro incardinamento in un organo permanente, nel rispetto delle competenze stabilite dall'ordinamento.

Ministero delle finanze

1) Concorsi pronostici Enalotto (decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1951, n. 581).

Esercizio 1981:

Entrate 53.251

Uscite 52.872

Giacenza di cassa 1.180;

2) Lotteria nazionale a fondo unico di riserva (legge 4 agosto 1955, n. 722)

Esercizio 1981:

Entrate 32.303

Uscite 31.937

Giacenza di cassa 2.244 ;

3) Fondo a disposizione del comando generale della guardia di finanza (legge 15 dicembre 1973, n. 734 articolo 5).

Esercizio 1981:

Entrate 41

Uscite 44

Giacenza di cassa 27 ;

4) Circoli ufficiali della guardia di finanza (legge di bilancio 1982)

5) Circoli e sale convegno per sottufficiali, appuntati e finanzieri; (Legge di bilancio 1982);

6) Mense non obbligatorie di servizio per militari della guardia di finanza (legge di bilancio 1982);

7) Spacci militari per il personale della guardia di finanza (legge di bilancio 1982);

8) Foresterie istituite presso i comandi della guardia di finanza (legge di bilancio 1982);

- 9) Soggiorni marini e montani e stabilimenti balneari per il personale della guardia di finanza (legge di bilancio 1982);
- 10) Sale cinematografiche presso i reparti di istruzione della guardia di finanza (legge di bilancio 1982).

Il fondo a disposizione del Comando generale della guardia di finanza venne costituito con decreto ministeriale 1° febbraio 1962 con la finalità di erogare interventi assistenziali in favore dei militari in servizio e in congedo e premi immediati ai dipendenti del Corpo distintisi in operazioni di servizio. Successivamente tale finalità venne ampliata, includendo tra i possibili interventi quelli in favore dei familiari dei deceduti in servizio (decreto ministeriale 18 agosto 1963).

L'attività gestoria trova la sua disciplina nei decreti ministeriali 12 maggio 1962 e 12 dicembre 1962; titolare della gestione condotta sotto la vigilanza del ministro - è il Comandante generale della guardia di finanza, coadiuvato da un ufficio di segreteria.

Il fondo in esame ha trovato riconoscimento, a livello di normazione positiva, nella legge 15 novembre 1973, n. 734 ed in forza di tale normativa la gestione è riconducibile tra quelle autorizzate agli effetti della legge n.1041.

Le entrate finanziarie sono costituite da una quota delle "indennità commerciali" affluite in tesoreria e attribuite ai fondi di previdenza con i criteri e nelle misure di cui alla legge n. 734 del 1973.

La natura esclusivamente assistenziale del fondo, ne fa in concreto, un duplicato del "Fondo assistenza finanziari", ente con personalità giuridica (soggetto al controllo della Corte secondo le moda-

lità previste dalla legge n. 259 del 1958) che persegue, nei confronti degli stessi destinatari, analoghi scopi assistenziali.

Appare, pertanto, congrua la soppressione della gestione extra-bilancio e la confluenza dei proventi, di cui all'articolo 5, secondo comma, della legge n. 734 del 1973, al bilancio dell'ente suindicato, al quale peraltro vengono già assegnate altre quote di proventi dello stesso genere (articolo 5, quarto comma, legge n. 734).

Per quanto, infine, attiene alle gestioni a carattere assistenziale (da n. 4 a n. 10) autorizzate dalla legge annuale di bilancio, si fa rinvio alle considerazioni espresse nel precedente paragrafo n. 4.

Ministero di grazia e giustizia

Per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976 n. 431 è stata di recente ricondotta in bilancio la gestione degli utili del "fondo detenuti e condannati", istituito con regio decreto 16 maggio 1920, n. 1908.

In tale fondo si era fatta confluire, a decorrere dal 1973, l'attività gestoria relativa alla vendita di tabacchi e carte valori postali nell'ambito degli stabilimenti carcerari, attività che, cessato il fondo, è rimasta priva del necessario supporto legislativo ed operativo, proseguendo (illegittimamente) in via di fatto.

Per ovviare a tale situazione è stato presentato apposito disegno di legge (atto Camera n. 858).

Come già detto nel precedente paragrafo n. 4, altro disegno di legge (atto Senato n. 1849) è stato presentato per il riconoscimento delle gestioni a carattere assistenziale, in atto operanti presso il Corpo degli agenti di custodia.

Ministero degli affari esteri

1) Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (legge 9 febbraio 1979, n. 38, articolo 12).

Esercizio 1980:

Entrate 84.853

Uscite 60.284

Giacenza di cassa 24.568.

Il fondo è gestito dall'omonimo dipartimento, con autonomia contabile e amministrativa. Tale fondo, in cui è prevalente l'aspetto organizzatorio già in precedenza rilevato, si propone di riunire in un unico contesto finanziario il complesso delle risorse da destinare al perseguimento delle finalità di cooperazione internazionale, in un disegno di razionalizzazione e di programmazione degli interventi.

Ministero della pubblica istruzione

- 1) Depositi provvisori in contabilità speciali dei Provveditorati agli studi (regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224, articolo 22)
- 2) Ufficio stralcio della stazione appaltante per la costruzione di case dei lavoratori del Ministero (legge 28 febbraio 1949, n. 43).

Esercizio 1981:

Entrate 633.000 (lire)

Uscite ===

Giacenza di cassa 11.605.220 (lire).

In ordine alle gestioni dei depositi provvisori per contabilità speciali - operanti presso i Provveditorati agli studi - non si ravvisano elementi che inducano a ritenere utile ed opportuno il mantenerle in vita. Esse non si ricollegano a forme particolari di organizzazione e di amministrazione che richiedano uno snellimento delle procedure, ma attengono ad una ordinaria attività amministrativa e di gestione, con erogazioni di spesa il cui unico elemento di differenziazione, rispetto a quelle dello Stato, è di essere poste a carico di terzi.

L'ampia e generica formula adottata dalla legge istitutiva per indicare le attività che a mezzo di tali gestioni è possibile svolgere, dà luogo, tra l'altro, a situazioni di dubbia legittimità sia per le voci di entrata che per quelle di spesa, le quali, comunque, sono di entità modesta.

Si prospetta, pertanto, l'esigenza di una riconduzione di dette gestioni nell'ambito del bilancio dello Stato, adottando una disciplina analoga a quella prevista dalla legge 27 dicembre 1975 n. 790 per le spese contrattuali.

Nell'ambito dell'Amministrazione sussiste un "ufficio stralcio" della stazione appaltante per costruzione di case ai lavoratori della pubblica istruzione istituita, con autonomia di gestione, in base alla legge 28 febbraio 1949, n. 43.

L'esigenza della soppressione di tale gestione stralcio deriva dal fatto che è venuto meno il presupposto che ne giustifica la residua operatività (consistente nella definizione di situazioni pendenti), in seno all'amministrazione della pubblica istruzione, atteso che la stazione appaltante operava nell'ambito della soppressa GESCAL, le cui funzioni sono ora passate agli Istituti autonomi case popolari.

E' da ritenere, pertanto, che sussistano le condizioni per stabilire la soppressione della gestione stralcio suindicata, con la contestuale fissazione di un termine per la liquidazione ed il passaggio agli I.A.C.P. delle attività, passività e pendenze in corso.

Ministero dell'interno

1) Fondo diritti di segreteria (legge 8 giugno 1962, n. 604, articolo 42)

Esercizio 1980:

Entrate 1.688,2

Uscite 1.525,3

Giacenza di cassa 2.740,2;

2) Fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali (legge 8 giugno 1962, n. 604, articolo 45)

Esercizio 1980:

Entrate 20,1

Uscite 24,2

Giacenza di cassa 5,1;

3) Fondo distribuzione carte d'identità (decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1973, n. 369).

Esercizio 1980

Entrate 476,3

Uscite 476,3.

In ordine alla gestione per ultimo indicata sussiste l'esigenza, del resto riconosciuta dallo stesso disegno di legge n. 688/S, di stabilirne la soppressione.

L'attività della "gestione stralcio della Cassa sovvenzioni antincendi e dei Corpi dei vigili del fuoco" (legge 13 maggio 1961, n. 469) è consistita, sino all'esercizio 1980, nell'effettuare pagamenti di portata residua nonché nell'acquisizione di quote di ammortamento

per mutui a suo tempo concessi a enti locali per la costruzione di caserme per vigili del fuoco. Da quell'anno sono cessate tutte le erogazioni connesse con i fini della gestione mentre sussistono, per i residui attivi, crediti (di ammontare superiore a 680 milioni) in ordine ai quali l'Amministrazione - sulla base di richieste istruttorie della Corte - ha assunto iniziative per l'attivazione delle procedure previste dall'articolo 104 del Testo unico legge comunale e provinciale.

Non sembrano, pertanto, sussistere esigenze specifiche per la prosecuzione dell'attività gestoria, dovendo ormai ritenersi raggiunti gli obiettivi che ne determinarono la istituzione. I versamenti inerenti alle partite attive potrebbero farsi affluire direttamente sui capitoli di entrata del bilancio dello Stato.

La gestione della Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali (A.A.I.) (decreto luogotenenziale n. 147 del 14 aprile 1945) è venuta a cessare, dal 1° gennaio 1978, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

La ripartizione dei beni patrimoniali tra Stato e Regioni è avvenuta solo di recente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha attribuito allo Stato il 50 per cento dell'intero compendio.

Tali beni sono quelli contemplati dall'accordo internazionale stipulato il 12 novembre 1947 tra il governo italiano e l'UNRRA.

Sulla base dell'articolo 10 della convenzione, l'A.A.I. costituiva l'organo governativo responsabile per la esecuzione dell'Accordo, che sarebbe rimasto in vigore fino all'esaurimento di tutte le risorse del Fondo, sotto forma sia di liquidi sia di crediti, sia di ogni

altra attività".

In seguito alla soppressione dell'A.A.I. è venuto meno l'organo governativo designato per la gestione dei fondi; ma, non essendosi esaurite le disponibilità a suo tempo concesse, l'accordo sarebbe da ritenere ancora in vigore, ragione per cui permane l'esigenza di individuare un nuovo organo statale per la gestione delle attività e dei fondi relativi alla quota dei beni attribuita allo Stato.

La soluzione più idonea - esclusa l'eventualità di acquisizione dell'erario dei beni in questione, il che importerebbe una denuncia dell'accordo - parrebbe quella di prevedere allo scopo apposita gestione fuori bilancio, individuando nella Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno il nuovo organo gestorio.

Tale soluzione potrebbe trovare fondamento nelle seguenti considerazioni:

- l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977, nel sopprimere l'A.A.I., ha indicato tra i compiti della citata Direzione generale (istituita con la stessa disposizione) anche quello dell'"adempimento di accordi internazionali in materia di assistenza";
- la stessa commissione tecnica prevista dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (la quale, nell'arco temporale di circa quattro anni, ha avuto modo di approfondire il delicato problema) è implicitamente pervenuta a conclusioni analoghe quando si è pronunciata per l'attribuzione allo Stato (e, per esso, alla Direzione generale dei servizi civili) del 50 per cento dei beni dell'ex A.A.I. Allo stesso criterio appare ispirato anche il disegno di legge n. 688/ Senato, non potendo altrimenti interpretarsi

la conferma dell'ex A.A.I. tra le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero dell'interno.

La soluzione in tal senso del problema consentirebbe di continuare ad avvalersi, per la gestione, di personale che ha già svolto la propria attività nel settore specifico e che, sia pure limitatamente all'ordinaria amministrazione, provvede ancor oggi a gestire i relativi ingenti mezzi finanziari. In proposito va tenuto presente che l'impiego di tali risorse richiede specifiche competenze con riguardo sia alla particolare attività da svolgere in concreto, sia all'investimento ed al disinvestimento dei capitoli (costituiti da titoli obbligazionari, depositi bancari, titoli di Stato, mutui attivi, ecc.).

Gli specifici aspetti sopra evidenziati, inducono, fra l'altro, a sottolineare l'urgenza di una definizione del problema, onde prevenire l'eventuale depauperamento del patrimonio, che al 31 dicembre 1981, ammontava ad oltre 70 miliardi.

E' necessario peraltro che, ove la gestione venga istituita, ne siano individuati esattamente i fini, qualificati idoneamente l'oggetto ed il titolo e, soprattutto, dettate norme specifiche per le modalità ed i criteri di conduzione (in particolare di quelli per lo investimento ed il disinvestimento dei capitali), criteri in atto sostanzialmente inesistenti. E' anche per limitare i margini di discrezionalità, eccessivamente ampi con cui è stato sinora gestito il patrimonio dell'ex A.A.I.

Ministero dei lavori pubblici

1) Commissione ministeriale per l'esame dei ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali delle opere pubbliche (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501).

Esercizio 1980:

Entrate 11,8

Uscite 7,4

Giacenza di cassa 65,1;

2) Sovvraccanoni grandi bacini imbriferi montani (legge 27 dicembre 1953, n. 959).

Mancano dati.

In ordine alla gestione indicata al punto 1), si premette che la Commissione rende pareri sui ricorsi contro la determinazione del Ministero dei lavori pubblici e di altre amministrazioni pubbliche nonché aziende autonome in materia di revisione dei prezzi di appalti di opere pubbliche. Le spese per il funzionamento della Commissione sono anticipate dai ricorrenti, i quali versano, in apposito conto corrente postale, le somme determinate dal presidente della Commissione. Tali spese sono costituite essenzialmente dei compensi da corrispondere ai componenti della Commissione nella misura stabilita dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con quello del Tesoro.

Ciò considerato, si prospetta la possibile eliminazione della gestione in parola essendo prevalente, nella specie, non tanto il profilo dell'espletamento di un servizio pubblico divisibile

quanto la resa di pareri su ricorsi, nell'ambito di un procedimento finalizzato all'esercizio di una pubblica funzione decisoria dell'Amministrazione.

Azienda nazionale autonoma strade statali

1) Contabilità speciali presso i compartimenti e gli uffici speciali Anas (legge 7 febbraio 1961 n. 59).

Esercizio 1980;

Entrate 139.815,7

Uscite 218.472,8

Giacenza di cassa 60.912,6;

2) Gestione del Direttore generale dell'Anas per la definizione dei rapporti di successione della ex concessionaria S.A.R.A. - Società autostrade romane e abruzzesi - (decreto legge n. 661 del 1979, convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 32).

Mancano dati;

3) Gestione del Direttore generale dell'Anas per il ripianamento dei debiti degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e consorzi per le autostrade siciliane (articolo 2, penultimo comma, del decreto legge 23 dicembre 1978 n. 813, convertito nella legge 12 febbraio 1979 n. 51).

Esercizio 1980:

Entrate 55.094,3

Uscite 102.258,8

Giacenza di cassa 30.320,9.

In merito alla gestione indicata al punto 1, l'articolo 31, secondo comma, della legge n. 59 del 1961 ha istituito, presso ogni sezione di tesoreria delle province ove hanno sede gli uffici compartimentali della viabilità dell'azienda nazionale autonoma delle strade, una contabilità speciale per il deposito di "somme versate da terzi per spese di istruttoria inerenti a domande di concessioni di qualsiasi

specie ed anche per spese contrattuali, per contributi di enti e amministrazioni varie nell'esecuzione dei lavori e per risarcimenti di danni arrecati a terzi.

Precisando che per le spese contrattuali, in seguito alla nuova normativa, la gestione fuori bilancio è stata eliminata, si ritiene opportuno il mantenimento di dette contabilità speciali specificamente per quanto attiene all'esecuzione di lavori per conto terzi, allo scopo di mantenere separata la gestione delle somme versate da enti e amministrazioni varie da quella del bilancio dell'A.N.A.S.. Per quanto attiene alle spese di istruttoria inerenti a domande di concessioni, trattandosi di un numero rilevante di domande di importo modesto, il mantenimento della gestione può giustificarsi con la esigenza di consentire un più immediato soddisfacimento delle richieste dei privati attraverso un procedimento, che indubbiamente è più snello rispetto a quello normale, che passi attraverso il bilancio dell'azienda.

La gestione fuori bilancio di cui al n. 2 è stata istituita per gli adempimenti connessi alla definizione dei rapporti obbligatori che facevano capo alla Società autostrade romane ed abruzzesi (S.A.R.A.), concessionaria decaduta, e per l'esecuzione dei lavori di completamento delle autostrade predette.

Trattasi di una gestione fuori bilancio destinata ad esaurirsi nel tempo, sicchè, fino a quando non saranno stati assolti i compiti suddetti, permangono le ragioni che hanno indotto a suo tempo il legislatore ad autorizzarla.

Infine. La gestione fuori bilancio indicata al punto 3 è istituita per il pagamento a carico dello Stato di debiti contratti da società concessionarie di autostrade, in dissesto finanziario. La gestione soddisfa esigenze di carattere contingente e straordinario ed è destinata a cessare con l'espletamento dei compiti affidati dalla legge.

Ministero della Difesa

Con la legge annuale di bilancio sono autorizzate le seguenti gestioni:

- 1) Circoli ufficiali e sottufficiali dei presidi militari.
- 2) Case del soldato, circoli marinai, case di sosta e ristoro militari.
- 3) Sale convegno per ufficiali e sottufficiali presso enti, comandi e unità militari.
- 4) Spacci o cooperative militari di truppa.
- 5) Spacci aziendali.
- 6) Mense non obbligatorie di servizio per ufficiali e sottufficiali, presso enti, comandi, unità.
- 7) Mense aziendali presso enti o stabilimenti militari.
- 8) Foresterie.
- 9) Soggiorni marini, montani e stabilimenti balneari nell'ambito di comandi, enti ed unità militari.
- 10) Sale cinematografiche presso enti, comandi ed unità militari.

Dell'esigenza di dare alle suddette gestioni a carattere assistenziale - in numero superiore a 2.500 - un confacente assetto normativo, che tenga conto anche della peculiare tipologia, si è fatto cenno nel precedente paragrafo, 4, cui si rinvia.

I dati definitivi del rendiconto finanziario si riferiscono all'esercizio 1978 ed evidenziano entrate per 88,3 miliardi ed uscite per 85,6 miliardi, con un attivo di 2,7 miliardi.

Per gli esercizi successivi i dati disponibili danno indicazioni solo parziali, tenuto conto che molti rendiconti non risultano ancora pervenuti alla Corte.

Ministero dell'agricoltura e delle foreste

1) Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura (legge 25 luglio 1952, n. 949, articolo 5, legge 27 ottobre 1966, n. 910, art. 12).

Mancano dati.

2) Fondo di previdenza del personale dei soppressi uffici dell'alimentazione (legge 6 marzo 1958, n. 199, articolo 14).

Esercizio 1980:

Entrate 71,5

Uscite 24,7

Giacenza di cassa 531,5.

3) Ente nazionale risi - Aiuti alimentari e indennità di compensazione (legge 21 dicembre 1931 n. 1785; legge 23 dicembre 1970; n. 1185; decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1971, n. 321; decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1972, n. 853)

Esercizio 1980:

Entrate 23.306,4

Uscite 26.597,2

Giacenza di cassa 44,6

Si premette che le seguenti gestioni risultano soppresse, per effetto delle norme citate a fianco di ciascuna:

-Fondo di rotazione per lo sviluppo della zootecnia (articolo 110, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) -

-Fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà coltivatrice (articolo 110, decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616).

-Fondo Forestale Nazionale (articolo 110, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Per quanto riguarda invece il "Fondo speciale per la bonifica" (regio decreto legge 13 dicembre 1936, n.2400 convertito in legge 3 aprile 1937, n.830), la cessazione della gestione è da ricollegarsi al versamento effettuato dall'Amministrazione nel 1973 alla tesoreria provinciale dello Stato, delle residue disponibilità del fondo (depositato presso la Banca nazionale del lavoro) che è venuto, di conseguenza, ad esaurirsi.

Presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste operavano, altresì, due distinte gestioni facenti capo all'attività dei commissariati per gli usi civici:

- a) diritti di segreteria (articolo 32 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 e articolo 2 della legge 10 luglio 1930, n.1078).
- b) depositi per spese di giudizio ed operazioni demaniali civiche (articolo 39 della legge 16 giugno 1927, n.1766 e articolo 7 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332).

La gestione sub a) risulta cessata per effetto della legge 15 novembre 1973, n. 734, che vieta la percezione dei relativi proventi ai dipendenti dello Stato, mentre quella sub b) presenta aspetti che vanno considerati, ai fini del disegno di legge n. 688 del Senato. Infatti, la predetta gestione comportava depositi sia per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate ai commissariati per gli usi civici sia per l'attuazione da parte di questi ultimi di funzioni a carattere amministrativo. Orbene, con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative, già attribuite ai commissariati (decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977), deve ritenersi cessata, per questa parte, la relativa gestione, mentre per i depositi relativi alle spese di giudizio (concernenti l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, non interessate dal

predetto trasferimento) la gestione stessa rimane tuttora formalmente autorizzata.

Atteso, peraltro, che la materia in questione - nell'attuale fase di riassetto delle competenze - si presenta, complessivamente, di assai incerta definizione, sarebbe opportuno che il mantenimento o meno della specifica entità gestoria venga espressamente preso in esame in occasione del disegno di legge n. 688 del Senato.

All'ambito delle attribuzioni proprie dell'Amministrazione di cui trattasi sono riferibili, anche, le seguenti ipotesi gestorie previste dalla legge n. 153 del 1975, le quali, di fatto, non hanno avuto alcun seguito, per il mancato verificarsi dei necessari presupposti operativi:

- a) fondo di rotazione per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola;
- b) sezione speciale del fondo di rotazione per l'acquisto e la gestione di terreni e il pagamento dei canoni di affitto delle terre acquisite dagli organismi fondiari.

L'inoperatività delle gestioni ora indicate costituisce di per sé sufficiente dimostrazione della non rispondenza delle stesse ad effettive e praticabili esigenze d'intervento, onde non apparirebbe superflua la loro formale eliminazione.

Infine si pone il problema di dare un definitivo assetto alla gestione relativa alle imprese agro-zootecniche in partecipazione (legge 5 gennaio 1933, n. 30 e articolo 2 legge n. 1360 del 1962), operante in seno alla soppressa azienda delle foreste demaniali, avendo riguardo al trasferimento alle regioni e statuto ordinario delle materie già di competenza della predetta azienda.

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

1) Diritti fissi applicati sui generi contingenti nella zona franca di Gorizia (legge 17 ottobre 1952, n. 1502).

Esercizio 1981:

Entrate 87.343,3

Uscite 85.162,9

Giacenza di cassa 8.654,3;

2) Depositi provvisori costituiti presso le sezioni di tesoreria provinciale per il rilascio delle licenze di parificazione (legge 31 luglio 1956, n. 1002);

3) Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche (Cassa di conguaglio per il settore elettrico) "provvedimento CIP n. 941 del 29 agosto 1961".

La gestione opera in regime di competenza.

Esercizio 1980:

Entrate 2.679,7 miliardi

Uscite 3.372,4 miliardi;

4) Cassa conguaglio zucchero "Provvedimento CIP n. 1195 del 22 giugno 1968" (la gestione opera in regime di competenza e con esercizio finanziario dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo)

Esercizio 1979-1980:

Entrate 448,5 miliardi

Uscite 443,5 miliardi

Giacenza di cassa 5 miliardi;

5) Cassa conguaglio zucchero per la zona franca di Gorizia (Provvedimento CIP n. 107 del 3 gennaio 1969).

Esercizio 1981:

Entrate 65.000 (lire)

Uscite 10.000 (lire)

Giacenza di cassa 2.753.000 (lire);

6) Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale (decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902).

Esercizio 1980:

Entrate 54,6 miliardi

Uscite ---

Giacenza di cassa 328 miliardi;

7) Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale (legge 12 agosto 1977, n. 675)

Esercizio 1981:

Entrate 355 miliardi

Uscite 166 miliardi

Giacenza di cassa 905,6 miliardi;

8) Cassa conguaglio per i trasporti di gas di petrolio liquefatto (Provvedimento CIP n. 44 del 28 ottobre 1977).

Esercizio 1980:

Entrate 11,2 miliardi

Uscite 31 miliardi

Saldo passivo 19,8 miliardi;

9) Cassa di conguaglio per il settore telefonico (Provvedimento CIP n. 24 del 26 maggio 1981);

10) Fondo per l'innovazione tecnologica (legge 17 febbraio 1982 n.46 articolo 14);

11) Fondo per la razionalizzazione aziendale ed interaziendale degli impianti siderurgici (legge 17 febbraio 1982 n. 46, articolo 20);

12) Fondo per la elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa (legge 5 marzo 1982, n. 63, articolo 1 bis).

* * *

Le questioni connesse all'inquadramento tra le gestioni fuori bilancio dei fondi alimentati quasi integralmente da trasferimenti del bilancio dello Stato nonché delle casse di conguaglio sono state illustrate nei precedenti paragrafi 3 e 4, cui si fa rinvio.

Si rileva, da ultimo, che l'esiguità dei dati finanziari relativi alla cassa conguaglio zucchero per la zona franca di Gorizia, di cui al n. 5 costituisce di per sé valido motivo per la soppressione, dato che da tempo le entrate riguardano unicamente gli interessi bancari maturati sul conto corrente e le uscite non si riferiscono ad interventi istituzionali.

Del pari opportuna sembra l'eliminazione della gestione indicata al n. 2, relativa ai depositi per la pianificazione come, del resto previsto nel disegno di legge n. 688/ Senato.

Ministero del lavoro e della Previdenza sociale

1) Fondo contributi per le spese relative ad ispezioni ordinarie (decreto luogotenenziale CPS del 14 febbraio 1947, n. 1577, articolo 8)

Esercizio 1980:

Entrate 840

Uscite 733,

Giacenza di cassa 2.754;

2) Fondo per il finanziamento degli istituti di patronato ed assistenza sociale (decreto luogotenenziale CPS 29 luglio 1947 n. 804)

Esercizio 1980:

Entrate 101.293,;

Uscite 106.611,.

Giacenza di cassa 73.630,;

3) Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste (ordine ex G.M.A. n. 77 del 27 dicembre 1947).

Esercizio 1980:

Entrate 760

Uscite 540

Giacenza di cassa 733,;

4) Fondo erogazione di provvidenze economiche a favore di lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbo-siderurgiche (legge 5 novembre 1964 n. 1172).

Esercizio 1980:

Entrate 1348

Uscite ==

Giacenza di cassa 1.348,;

5) Fondo speciale infortuni (decreto del Presidente della Repubblica

30 giugno 1965, n. 1124, articolo 197).

Esercizio 1980:

Entrate 417

Uscite 401

Giacenza di cassa 5.722;

6) Fondo per le provvidenze di lavoratori delle miniere di zolfo (legge 1° marzo 1968, n. 231);

7) Fondo per la mobilità della manodopera (legge 12 agosto 1977, n. 675, articolo 28)

la gestione opera in regime di competenza

Esercizio 1980:

Entrate 34.800

Uscite 30.900

Giacenza di cassa 50.390;

8) Fondo di rotazione per l'accesso al fondo sociale europeo delle azioni realizzate da istituti o enti di diritto privato (legge 21 dicembre 1978, n. 845, articolo 23).

La gestione opera in regime di competenza

Esercizio 1980:

Entrate 139.015

Uscite 128.329

Giacenza di cassa 276.845;

9) Fondo destinato ad accogliere il finanziamento integrativo dei progetti speciali (legge 21 dicembre 1978, n. 845, articolo 26)

La gestione opera in regime di competenza.

Esercizio 1980:

Entrate 64.416

Uscite 15.374

Giacenza di cassa 58.124.

In ordine al fondo indicato al punto 6, si premette che, nel quadro della politica di sostegno all'industria estrattiva dello zolfo, la Comunità economica europea, con decisione del Consiglio in data 22 dicembre 1976, adottò, a sostegno di un programma predisposto dal Governo italiano, misure di intervento a favore dei lavoratori licenziati, assumendo a proprio carico metà della spesa.

Per dare attuazione alla decisione predetta, la Commissione della CEE, nella riunione del 12 maggio 1977, provvide a determinare i benefici e le modalità per la loro concessione, mentre la legge 1° marzo 1968, n. 231 stabiliti, per lo Stato italiano, le competenze degli organi e i modi di erogazione degli interventi.

Il fondo ha praticamente operato fino all'esercizio 1977, in quanto successivamente non ha svolto alcuna attività e rimangono da effettuare modesti residui pagamenti relativi a precedenti interventi.

Lo stato di inattività è dovuto all'abbandono, da parte della Comunità europea, della politica di sostegno all'industria estrattiva dello zolfo, il cui prezzo sul mercato mondiale è tale da non consentire margine di competitività al prodotto comunitario.

In relazione a quanto accennato non sembra utile mantenere nell'ordinamento una autonoma struttura operativa per interventi che la Comunità europea non intende più effettuare e che, anche in previsione assai ipotetica di una loro ripresa, potranno comunque essere canalizzati attraverso il normale apparato ministeriale.

Il fondo speciale infortuni, di cui al punto 5, nel quale rientra la sezione speciale per le provvidenze ai lavoratori colpiti da silicosi e asbestosi, ha presentato negli anni precedenti al 1980 come tratto caratteristico e patologico, a fronte di entrate oscil-

lanti fra i 200 e 400 milioni, la mancanza di erogazioni, che nell'anno ora indicato, hanno riguardato contributi all'INAIL e, in misura molto limitata, a lavoratori affetti da silicosi.

In tale situazione, l'eventuale soppressione del fondo trova giustificazione: a) nella mancanza di una effettiva esigenza di realizzazione degli scopi previsti che, in ogni caso, potrebbero essere perseguiti attraverso le strutture ministeriali; b) nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che ha trasferito alle regioni la materia della beneficenza pubblica ed i finanziamenti agli enti di assistenza nonché nella legge n. 833 del 1978 che ha ricompreso, almeno in parte, nella riforma sanitaria lo studio delle discipline infortunistiche e della medicina sociale.

Infine, la riconduzione della gestione del fondo di cui al punto 3 nell'analogo fondo a carattere nazionale non sembra dar luogo a dubbi ove si consideri che, dopo la ratifica del trattato di Osimo, è cessato ogni status specifico per il territorio di Trieste.

Una significativa indicazione nel senso ora indicato può essere dedotta dalla legge 27 marzo 1980, n.112, la quale non reca norme specifiche per gli uffici di patronato operanti a Trieste.

Ministero della marina mercantile

1) Fondo per il collocamento gente di mare e movimento ufficiali
(Leggi 18 marzo 1926 n. 562 e 16 dicembre 1928 n. 3042).

Esercizio 1980:

Entrate 136,5

Uscite 116,5

Giacenza di cassa 144,1;

2) Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali su
cause e responsabilità dei sinistri (regio decreto 30 marzo 1942
n. 327, articolo 583)

Esercizio 1980:

Entrate 400.000 (lire)

Uscite ==

Giacenza di cassa 140.000 (lire);

3) Depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni dema-
niali marittime (regio decreto 30 marzo 1942 n. 327 articoli 11,17 e 51)

Esercizio 1980:

Entrate 927,3

Uscite 491,4

Giacenza di cassa 2.287;

4) Depositi per controversie gente di mare (regio decreto citato, ar-
ticolo 350).

Esercizio 1980:

Entrate 116,8

Uscite 115,1

Giacenza di cassa 16,9;

5) Ricavato delle vendite di oggetti di persone morte o scomparse in
mare (regio decreto citato articolo 125);

6) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti e opere

portuali (regio decreto citato articolo 75).

Esercizio 1980:

Entrata 99,2

Uscite 104,2

Giacenza di cassa 57,4;

7) Ricavato dei recuperi e vendita oggetti ritrovati (regio decreto citato articoli 508-511).

Esercizio 1980:

Entrate 23,5

Uscite 13,2

Giacenza di cassa 42,8;

8) Deposito e garanzia del pagamento dei diritti erariali per acquisto di navi all'estero (articolo 315, n.5 del regolamento codice navigazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n.378).

9) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio (legge 27 dicembre 1956, n.1447).

Esercizio 1980:

Entrate 1.135,6

Uscite 898,1

Giacenza di cassa 235,5;

10) Fondo centrale per il credito peschereccio (articolo 1. legge 17 febbraio 1982 n. 41).

Le gestioni indicate ai punti 2, 3 e 6 potrebbero essere ricondotte in bilancio, attraverso un modulo contabile analogo a quello previsto dalla legge n. 790 del 1975 per le spese contrattuali.

Le gestioni indicate ai punti 4,5 e 7 danno luogo a depositi in numerario presso le tesorerie o istituti di credito, in attesa che vengano a definirsi determinate situazioni (controversie riguardanti l'arruolamento, vendita di oggetti ritrovati ecc.). La riconduzione in bilancio potrebbe avvenire attraverso un meccanismo che preveda da un lato il versamento dell'erario delle somme e dall'altro la liquidazione delle stesse agli eventi diritto mediante ordinativi di pagamento, una volta che si siano verificate le condizioni previste dalla legge.

Per quanto attiene al fondo per il collocamento della gente di mare e movimento ufficiali di cui al punto 1, la gestione presenta carenze di adeguata disciplina e di coordinamento operativo che rendono in primo luogo necessaria la previsione di un collegamento fra le varie gestioni, attraverso l'adozione di un idoneo strumento di compensazione tra le parti attive e passive delle stesse, globalmente considerate.

L'inadeguatezza della disciplina dell'indicata figura gestoria pone l'esigenza di una revisione legislativa che ne riconduca la struttura nell'ambito delle normali tipologie dell'apparato statale. A seguito di richieste istruttorie della Corte, l'Amministrazione ha comunicato che sono allo studio due distinti schemi di disegni di legge, l'uno inteso a sopprimere le gestioni fuori bilancio degli uffici di collocamento gente di mare ed ufficiali, le cui spese di funzionamento dovrebbero gravare sul bilancio dello Stato, e l'altro inteso ad attuare una regolamentazione unica, a livello nazionale, del collocamento dei marittimi.

quanto alla gestione dei depositi a garanzia del pagamento dei diritti erariali per acquisto di navi all'estero, indicata al punto 8, è da rilevare che essa, pur essendo finora non operante per il mancato verificarsi del presupposto di fatto (acquisto di navi all'estero) che ne condiziona l'attuazione, va comunque tenuta presente ai fini del mantenimento.

Ministero della Sanità

1) Contributi concessi all'Istituto superiore di Sanità da organismi esteri e enti pubblici nazionali (legge 7 agosto 1973 n. 519).

Esercizio 1980:

Entrate 274

Uscite 180

Giacenza di cassa 140;

2) Tasse di concorso a posti di sanitari addetti ai servizi dei Comuni e delle province (regio decreto 11 marzo 1935 n. 281).

* * *

Si ritiene opportuna la soppressione di quest'ultima gestione, limitata ormai alla sola Regione siciliana, in ragione anche della sua modestissima entità.

Ministero del turismo e dello spettacolo

- 1) Fondo di rotazione dei contributi alberghieri (legge 4 agosto 1955, n.691)

- 2) Fondo speciale per agevolazioni ai turisti stranieri (legge 22 febbraio 1982, n.44)

o o o

La prima gestione è costituita dal "fondo di rotazione" per la concessione di mutui destinati a costruire, riparare, ammodernare ed arredare strutture ed attrezzature alberghiere. Con l'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n.68, è stata disposta la cessazione di detto fondo, (il quale continua a gestire i rapporti pendenti) e le disponibilità del medesimo sono state versate in apposito conto corrente infruttifero presso la tesoreria centrale dello Stato. Le somme ancora di spettanza del cessato fondo affluiscono, ora, ad appositi capitoli dell'Amministrazione: al capitolo 3631 devono essere annualmente versati 800 milioni, a copertura degli oneri derivanti dalla concessione di contributi sugli interessi dei mutui alberghieri, di cui alla legge 15 febbraio 1962, n.68; al capitolo 4801 affluiscono le restanti somme. Va ricordato, in proposito, che la legge ora indicata dava la facoltà all'Amministrazione di concedere contributi fino all'esercizio finanziario 1965-66, per cui l'attuale stanziamento di bilancio - capitolo 7532 - copre soltanto la spesa per ratei di contributi pregressi.

La gestione del fondo attiene solo alla regolazione di partite contabili antecedenti alla sua cessazione. Il volume dei rientri supera di poco, mediamente, i 3 miliardi l'anno.

E' da rilevare, comunque, che il meccanismo operativo previsto dalla legge n.68 del 1962 assicura che la residua attività sia strettamente collegata con il bilancio dello Stato, onde non si ravvisano particolari ragioni per la formale soppres-

sione della gestione, destinata ad esaurirsi naturalmente.

Ad ogni modo, poichè dai consuntivi esaminati sono risultate cospicue giacenze di cassa (nel 1980 1.747 milioni) sarebbe opportuna la fissazione legislativa di criteri e termini per il più sollecito versamento in entrata dei rientri delle quote di ammortamento.

Come già accennato, l'altra gestione fuori bilancio è stata istituita con legge 22 febbraio 1982, n.44, la quale prevede un fondo speciale, alimentato da un apporto statale di lire 45 miliardi. A tale fondo saranno imputati gli oneri per il pedaggio autostradale gratuito e per il soccorso stradale ai turisti stranieri.

Ministero dei beni culturali e ambientali

1) Galleria di arte moderna di Firenze - Proventi della vendita dei biglietti di ingresso (decreto legge luogotenenziale 27 aprile 1919, n. 812 e regio decreto 16 settembre 1926, n. 1693);

2) Indennità per verifiche fuori ufficio per l'esportazione di oggetti di antichità (regio decreto 19 settembre 1920, n.1776).

Esercizio 1981

Entrate 22 milioni

Uscite 22 milioni;

3) Casse di soccorso tra il personale di custodia degli Istituti di antichità e belle arti (regio decreto 31 dicembre 1923, n.3164 articolo 15).

Esercizio 1981

Entrate 12,2

Uscite 13,9

Giacenza di cassa 1,6;

4) Indennità di missione a richiesta di privati e enti non statali (regio decreto 15 novembre 1928, n.2861).

Esercizio 1980

Entrate 10,7

Uscite 8,4

Giacenza di cassa 5,8;

5) Gestioni speciali di cui alla legge 30 marzo 1965, n.340.

Esercizio 1980

Entrate 5,5

Uscite 5,5.

Per quanto riguarda le gestioni denominate "Casse di soccorso" a favore del personale di custodia (che utilizzano i proventi della vendita diretta ed, eventualmente, tramite appalti a privati di cataloghi, guide e riproduzioni artistiche varie) va detto che, venuto meno l'originario profilo del "soccorso" al personale (parte dei proventi veniva ad esso distribuita) rimane, in atto, la funzione relativa alla vendita degli oggetti suindicati ed all'utilizzazione dei proventi relativi. Questi oggetti sono destinati a remunerare le ditte cui è affidata la stampa e la produzione dei vari cataloghi, guide, ecc.; la parte residua è poi versata all'erario.

Premesso che alla stampa e produzione degli oggetti in questione potrebbe provvedersi direttamente a cura dell'Amministrazione (ad economia, o mediante contratti) - il mantenimento della gestione si giustifica in relazione all'attività di vendita, che difficilmente può essere soddisfatta con le ordinarie procedure contabili dell'Amministrazione - .

Andrebbe però mutata la denominazione, sostituendo alla vecchia locuzione "cassa di soccorso", non più rispondente alla realtà, una denominazione del tipo "Gestione per la stampa, produzione e vendita di cataloghi, guide, riproduzioni ed illustrazioni varie di beni culturali e ambientali".

Le gestioni di cui al n. 4, relative alle indennità a carico di terzi per spese di viaggio e soggiorno al personale, per visite dovute a ragioni di ufficio, su domanda o nell'interesse di privati o altri enti o amministrazioni (articolo 2 regio decreto 16 novembre 1928, n. 2861), rispondono ad un'esigenza che è presente anche in altre amministrazioni dello Stato (esempio gestione dei depositi per spese di istruttoria inerenti a domande di concessione di beni demaniali presso le sedi compartimentali dell'A.N.A.S.: articolo 31 della leg

ge 7 febbraio 1961, n.59) e vengono incontro ad effettive necessità di snellezza e di tempestività nel soddisfacimento della richiesta di privati, enti ed amministrazioni, atteso che il procedimento extra-bilancio in atto previsto consente una più diretta e sollecita acquisizione delle somme e l'erogazione delle stesse a favore degli aventi diritto.

Le gestioni indicate ai nn. 2 e 5 danno luogo essenzialmente all'acquisizione di somme da parte di agenti dell'amministrazione ed al successivo versamento all'erario. Per tali fattispecie, pertanto, è da ritenersi adeguato l'esistente obbligo di resa del conto giudiziale, onde le gestioni in parola andrebbero espunte dal novero delle gestioni extra-bilancio cui attiene l'obbligo di resa del conto amministrativo a norma della legge n. 1041 del 1971. In tal senso potrebbe disporsi la loro soppressione, ferma restando, beninteso, l'attività relativa, disciplinata dalle rispettive norme legislative e regolamentari ed il connesso obbligo di conto giudiziale a norma della legge n. 340 del 1965.

La gestione dei fondi introitati per vendita dei biglietti d'ingresso alla Galleria d'arte moderna di Firenze (indicata al punto 1) va inclusa fra quelle di cui è previsto il mantenimento. Trattasi di gestione che involge i rapporti fra Stato e comune di Firenze, disciplinati da apposite convenzioni, legislativamente approvate, in base alle quali i fondi derivanti dalla vendita stessa sono destinati al potenziamento della galleria. La gestione d'altra parte risponde ad una tradizione di autonomia della comunità locale nell'utilizzazione dei beni culturali che è opportuno non sia discostata.

Va detto, piuttosto, che la gestione in parola non è stata inclusa, successivamente alla legge n. 468 del 1978, in alcuno degli elenchi allegati agli stati di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, a termine della legge stessa, mentre la Corte esercita già da qualche tempo il controllo sui rendiconti relativi, che regolarmente le pervengono.

Capitolo V**GESTIONE DEL PATRIMONIO**

La decisione delle Sezioni riunite alla quale si accompagna la presente relazione ha preso in esame il conto del patrimonio relativo all'esercizio 1980 per il quale nell'udienza del 25 giugno 1981 era stato sospeso il giudizio.

Il conto del patrimonio dell'esercizio 1981 non è ancora pervenuto alla Corte.

Su un piano generale deve osservarsi come all'accresciuto rilievo delle risultanze patrimoniali, già sottolineato dalla Corte nelle ultime relazioni, fa riscontro il ritardo con il quale detto conto continua a pervenire alla Corte, rispetto ai termini previsti dall'articolo 22, terzo comma, della legge n. 468 del 1978. Situazione questa che, pur tenendo conto delle difficoltà rappresentate dal Ministro del Tesoro (1), non consente alla Corte di procedere al giudizio sull'intero rendiconto generale dello Stato.

Il conto del patrimonio, inoltre, continua ad essere inviato in unico anziché in triplice esemplare, come avviene per il conto del bilancio; ciò non si armonizza con le norme della legge n. 468 del 1978 (articoli 22-23-24) che considerano il conto del patrimonio parte integrante del rendiconto generale dello Stato, con il conseguente obbligo del Ministro del tesoro di presentare il conto stesso entro il termine e con le modalità previste per il conto del bilancio.

(1) Note sulle osservazioni mosse dalla Corte in sede di decisione per l'esercizio 1980.

Per quanto riguarda il conto patrimoniale del 1980, dall'esame degli atti pervenuti, è emersa, in generale, la scarsa analiticità delle schede relative ai singoli conti generali, le quali compendiano in poche voci attività di rilevante valore ovvero non consentono di individuare le unità alle quali si riferiscono i valori attribuiti (beni mobili, libri e pubblicazioni, beni immobili, beni considerati immobili ai fini inventariali). Può comunque rilevarsi che, a seguito delle istruzioni impartite dal Ministro del tesoro alle varie amministrazioni dello Stato, si è realizzata sia una maggiore semplicità e chiarezza dei dati esposti nel conto, sia un certo recupero di significatività delle risultanze di esso. Si è proceduto al rinnovo degli inventari esistenti presso le amministrazioni statali, mediante la ricognizione e la rivalutazione della proprietà statale, in applicazione delle direttive impartite in proposito dal Ministro del tesoro.

Emerge altresì, dall'esame del predetto conto, che vengono prese in considerazione parzialmente e con notevoli ritardi alcune componenti del reddito di esercizio, quali le rivalutazioni o le svalutazioni.

Si è constatata, inoltre, la scarsa analiticità del prospetto contenente la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio, nel quale sono poste in evidenza le variazioni economiche apportate dalla gestione del bilancio finanziario.

In particolare, manca l'analisi delle singole voci di bilancio, sia di entrata che di spesa, in funzione dei riflessi sul patrimonio.

Il problema può trovare un'adeguata soluzione con la utilizzazione del sistema informativo elettronico, previa opportuna codificazione delle entrate e delle spese sotto il profilo dei riflessi sul conto patrimoniale. Tale situazione consentirebbe di realizzare, anche per la gestione patrimoniale, programmi di conoscenza utili per le scelte di politica economica e finanziaria nel quadro delle garanzie obiettive di perseguimento dei fini pubblici.

Situazione patrimoniale esercizio 1980

a) Risultati d'insieme e differenziali - Il predetto conto evidenzia un peggioramento patrimoniale di 37.171 miliardi, superiore di oltre il 25 per cento a quelle registratosi nel 1979 e tale da portare la complessiva eccedenza delle passività sulle attività, al termine dell'esercizio, a 134.718 miliardi.

Nell'arco di tempo che va dal 1975 al 1980 l'importo dell'eccedenza passiva risulta aumentato di oltre il 253 per cento.

Il peggioramento patrimoniale si radica in un incremento delle passività (31,2 per cento) superiore anche in percentuale a quello delle poste attive (30,4 per cento); il rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (129.709 miliardi di attività) si è ulteriormente deteriorato, nel senso che il complesso delle voci attive copre non più del 45 per cento di quelle passive (46 per cento nell'esercizio 1979, 47,5 per cento circa negli esercizi 1977 e 1978).

Il fenomeno presenta maggiore accentuazione nel comparto finanziario, per il quale la quota di passività coperta da poste attive scende al 37,8 per cento.

Nel 1980 le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 80.873 miliardi, assorbendo il 62 per cento circa delle attività

complessive, mentre le passività finanziarie, pari a 213.782 miliardi, hanno costituito il 75 per cento circa delle passività complessive.

L'eccedenza passiva finanziaria risulta accresciuta di oltre il 45 per cento ad un tasso superiore a quello degli ultimi esercizi (44,7 per cento nel 1979, 15 per cento circa nel 1978 e 13 per cento nel 1977).

In cifre assolute, l'eccedenza passiva finanziaria (o peggioramento della situazione del Tesoro) è nell'anno ammontata a 41.369 miliardi, derivanti da un incremento netto di 14.670 miliardi nelle attività e da un aumento netto delle passività pari a 56.084 miliardi.

Il conto di cassa ha registrato incassi per 985.286 miliardi, dei quali 101.554 attinenti ad operazioni di bilancio ed il resto a movimenti compensativi dei crediti e debiti di tesoreria (rispettivamente 655.050 e 228.583 miliardi) nonché ai girofondi (416.968 miliardi).

I pagamenti (985.144 miliardi) attengono, poi, per 142.924 miliardi ad operazioni di bilancio (108.522 sulla competenza) ed a compensazioni negli elementi finanziari già cennati (589.966 a 243.253 miliardi per i crediti e debiti di tesoreria a 416.968 miliardi per girofondi).

Il conto di cassa si è chiuso con un aumento delle giacenze di 41,4 miliardi.

b) Passività - Secondo una valutazione più analitica, può rilevarsi il forte incremento delle passività finanziarie (+45,6 per cento) che si correla da un lato al forte aumento dei residui passivi (da 36.184 a 47.143 miliardi; +30,2 per cento) e, dall'altro alla

lievitazione percentuale più accentuata dei debiti di tesoreria (+50,7 per cento), passati da 110.554 a 166.638 miliardi.

All'interno di tale voce, il debito fluttuante, che ne rappresenta la parte più cospicua, si è incrementato del 49,5 per cento (da 69.549 a 104.019 miliardi), sia per effetto della corsa dei BOT (da 48.253 a 73.754 miliardi), sia per l'aumento di altre poste, quali lo sbilancio del conto corrente con la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale (da 10.185 a 19.124 miliardi) ed i conti correnti fruttiferi della cassa depositi e prestiti per la gestione del risparmio e dei conti correnti postali (complessivamente da 10.387 a 11.066 miliardi) Tali ultime cifre sembrano, testimoniare, per il 1980, un ricorso a mezzi di copertura del fabbisogno di tesoreria a costi più bassi che per l'anno precedente.

Al di là del debito fluttuante, di rilievo è l'aumento delle contabilità speciali (e depositi di terzi), il cui importo si è elevato da 13.736 a 19.726 miliardi (+43,6 per cento); per i conti correnti fruttiferi e infruttiferi l'aumento (da 25.006 a 37.085 miliardi) è stato, in percentuale, del 48,3 per cento.

L'aumento complessivo del debito pubblico (da 55.548 a 56.084 miliardi), pari allo 0,96 per cento, è interamente da imputare alla voce CCT, passata da 37.365 a 39.517 miliardi.

Molto accentuato è stato l'incremento dei residui passivi eliminati dai bilanci perchè perenti agli effetti amministrativi (da 2.339 a 3.266 miliardi, +39,6 per cento), con quota comparativamente rilevante per quanto riguarda il Ministero dei Lavori pubblici (1.012 miliardi).

c) Attività - La principale voce delle attività finanziarie è costituita dai crediti di tesoreria, ammontanti a 59.983 miliardi,

con un incremento percentuale del 32,3 per cento. All'interno di detta voce, la partita di gran lunga più rilevante riguarda le sovvenzioni all'Amministrazione postale per pagamenti erariali e per il servizio di vaglia e risparmio, che, attraverso un movimento sullo ordine di 200.000 miliardi, si è chiusa nel 1980 con una situazione di credito per 43.212 miliardi (+45,1 per cento rispetto al 1979). Un aumento analogo (+42,6 per cento) si è verificato nella voce cedole per BOT in corso di scadenza, il cui importo si è accresciuto da 4.437 a 6.331 miliardi, mentre sono diminuiti da 5.490 a 3.911 miliardi i pagamenti da rimborsare sul conto corrente con la cassa depositi e prestiti.

Eccezionalmente elevato è l'ammontare dei residui attivi, 20.746 miliardi, soprattutto per ciò che riguarda le somme ancora da riscuotere, passate da 11.028 a 15.446 miliardi.

I crediti sono passati da 12.371 a 16.953 miliardi, con un incremento del 37,1 per cento; le partecipazioni da 12.072 a 17.928 miliardi (+48,5 per cento).

Per quanto concerne i beni patrimoniali si è registrato l'aumento del 14,1 per cento del valore dei beni immobili (+44,2 per cento per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici) e dell'86 per cento di quello dei beni considerati immobili ai fini inventariali ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 7 del regolamento di contabilità generale. In particolare il valore dei beni riguardanti i musei e le pinacoteche è passato da 327 a 599 miliardi (+83,1 per cento), mentre quello concernente le ferrovie in concessione governativa è aumentato da 833 a 1.550 miliardi (+86 per cento).

Si è registrato, inoltre l'aumento del valore dei beni mobili (+22,3 per cento e +18,3 per cento per il Ministero della Difesa).

Capitolo VI

GESTIONE DELLE AZIENDE ED AMMINISTRAZIONI AUTONOME

I prospetti allegati mostrano un quadro delle principali risultanze di gestione delle varie aziende ed amministrazioni autonome. Emergono da esso, relativamente alle aziende di grande dimensione, dati di segno opposto per quanto riguarda i saldi contabili.

Al pareggio conseguito dall'Amministrazione dei monopoli (peraltro più apparente che reale, come risulta dal capitolo dedicato a tale amministrazione) ed al saldo positivo conseguito dall'ANAS e dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici, si contrappongono, infatti, i saldi pesantemente negativi registrati dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (oltre 1.200 miliardi) e dall'Azienda delle FF.SS. (oltre 1.600 miliardi).

In termini di pagamenti, delle Amministrazioni considerate solo l'ANAS e l'Azienda per i servizi telefonici mostrano un saldo positivo.

I dati esposti dalle tabelle allegate esprimono in termini di impegni un complessivo saldo negativo di oltre 2.000 miliardi.

Riguardo alle Aziende di maggiore dimensione (e facendo rinvio ai singoli capitoli della relazione per le notazioni relative ad ognuna di esse) si può notare, per quanto riguarda l'Azienda per i servizi telefonici, che la gestione si è chiusa con un avanzo di poco più di 83 miliardi, considerevolmente inferiore a quello dell'esercizio precedente. Pure diminuite sono le entrate di parte cor

rente, con un corrispondente peggioramento, rispetto all'anno precedente, del saldo di parte corrente. Un lieve aumento hanno fatto invece registrare le entrate in conto capitale.

Nell'ambito della spesa è risultata prevalente l'incidenza degli oneri correnti rispetto a quelli in conto capitale. Le spese di investimento, per la prima volta negli ultimi anni, hanno avuto una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente.

Per l'Amministrazione autonoma dei monopoli, il fatto che, per la prima volta dopo parecchi anni, non si registri un disavanzo di gestione potrebbe significare un'inversione di tendenza: il dato è peraltro più apparente che reale.

Le entrate e le spese mostrano incrementi, rispettivamente, del 16 e del 12,4 per cento rispetto all'esercizio precedente; nelle prime sono ricomprese quattro sovvenzioni straordinarie del tesoro, per complessivi 49,7 miliardi, per il finanziamento di oneri per il personale.

La spesa pone in evidenza oneri di parte corrente per oltre 1.000 miliardi, mentre la spesa in conto capitale somma a poco più di 44 miliardi.

Per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni il disavanzo di gestione di poco più di 1.226 miliardi è una conferma della tendenza, che dura ormai da molto tempo, al progressivo aumento di tale disavanzo. Il divario tra le entrate - che comprendono consistenti apporti del Tesoro - e le spese si è, in valore assoluto, ulteriormente allargato per un ammontare di poco più di 117 miliardi. Da notare che lo strumento delle anticipazioni da parte del Tesoro si è di fatto trasformato in una ricorrente sovvenzione annuale alle spese di funzionamento dell'Amministrazione delle poste.

La spesa corrente - che è aumentata di oltre il 20 per cento

rispetto al 1980 - è assorbita in massima parte (76,1 per cento) dagli oneri per il personale, in attività di servizio ed in quiescenza, ammontanti ad oltre 3.300 miliardi.

La spesa in conto capitale rappresenta appena il 7,5 per cento della spesa complessiva.

Per l'Azienda delle FF.SS. di cui è stato sopra indicato il disavanzo finanziario di gestione - è da rilevare che le entrate derivanti dai prodotti del traffico sommano a 1.540 miliardi e non coprono nemmeno la metà degli oneri per il personale in servizio che superano i 3.800 miliardi.

Nelle entrate complessive dell'Azienda sono anche comprese le anticipazioni del Tesoro - ammontanti a poco più di 1.647 miliardi - e per le quali vale quanto già rilevato per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

L'entrata complessiva dell'Azienda somma ad oltre 11.700 miliardi - dei quali 4.197 sono derivanti da accensione di prestti - ed è costituita solo per il 13 per cento dai proventi del traffico viaggiatori e merci.

Della spesa complessiva, il grosso (68,2 per cento) è rappresentato dalla spesa di parte corrente. Il 28 per cento della spesa complessiva è costituito da spesa in conto capitale: di quest'ultima poco più di 3.260 miliardi rappresentano costituzione di capitali fissi, peraltro con residui passivi di 3.200 miliardi.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME
ACCERTAMENTI ED IMPEGNI 1981
 (in milioni di lire)

	ENTRATE (a)					SPESE (a)					Avanzo (+) o disavanzo (-) o disavanzo (-) gestioni speciali (12=5-10)
	Comenti (11)	In conto capitale (12)	Accessione di prestiti (13)	Totale (4+1+2+3)	Gestioni speciali (5)	Comenti (6)	In conto capitale (7)	Rimborso di prestiti (8)	Totale (9=6+7+8)	Gestioni speciali (10)	
Amministrazione del Monopoli di Stato	1 107 686	17 380	-	1 125 066	354	1 079 671	44 625	770	1 125 066	354	-
Istituto agronomico per l'Oltremare	1 042	-	-	1 042	-	1 042	-	-	1 042	-	-
Amministrazione del fondo per il culto	95 068	169	-	95 237	-	95 870	3 067	-	99 937	-	-4 700
Fondo di beneficenza e di erogazione nella città di Roma	2 199	1	-	2 200	-	1 338	951	-	2 289	-	-89
Patrimoni riuniti ex economici	739	760	-	1 499	-	637	868	-	1 506	-	-37
Azienda nazionale autonoma delle strade	872 392	1 604 970	-	2 477 363	-	440 186	1 203 180	56 553	1 699 908	-	+ 777 445
Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni	3 136 519	342 762	100 000	3 579 281	-	4 421 791	386 408	17 286	4 806 482	-	- 1 226 201
Azienda di Stato per i servizi telefonici	776 160	474 771	29 000	1 279 932	-	816 394	374 484	6 647	1 196 525	-	+ 83 407
Amministrazione delle ferrovie dello Stato	5 396 445	2 132 436	2 560 000	10 078 881	9 013 694	8 004 866	3 284 591	436 581	11 726 036	9 618 776	- 1 647 157
Azienda di Stato per le foreste demaniali	8 905	5 627	-	14 533	-	5 124	9 124	-	14 248	-	+ 286
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo	18 513	-	-	18 513	-	18 128	-	-	18 128	-	- 385
A.T.C.H.I.V.I. notari	83 041	8 042	-	91 084	-	70 630	8 372	-	79 002	-	- 12 082

(a) - Esclusi i movimenti finanziari per versamento di avanzi o coperture di disavanzi.

(b) - Disavanzo gestione fondi personale ferroviario 806.070 milioni
Disavanzo gestione case economiche per i ferrovieri 12 milioni

Disavanzo complessivo 806.082 milioni

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME
VERSAMENTI E PAGAMENTI PER COMPETENZA E RESIDUI 1981
(in milioni di lire)

	ENTRATE (a)					SPESE (a)					Avanzo (1) o disavanzo (1) (11 - 4 9)	Avanzo (1) o disavanzo (1) gestioni speciali (12 - 5 - 10)
	Correnti (1)	In conto capitale (2)	Arretrati prestiti (3)	Totale (4. 1 + 2 + 3)	Gestioni speciali (5)	Correnti (6)	In conto capitale (7)	Rimborso di prestiti (8)	Totale (9 = 6 + 7 + 8)	Gestioni speciali (10)		
Amministrazione IRI Milano	1 043 238	13 040	35 485	1 091 763	352	1 120 029	50 020	770	1 170 819	97	- 79 056	+ 255
Istituto agrario per l'oltramarino	1 013	-	-	1 013	-	909	-	-	909	-	- 104	-
Amministrazione del fondo per il culto	107 989	171	-	108 160	-	96 174	3 222	-	99 396	-	- 3 222	-
Fondo di beneficenza e di opere pie nella città di Roma	2 398	1	-	2 399	-	1 339	530	-	1 868	-	1 531	-
Fabbricati Iunni ex economali	736	719	-	1 455	-	538	680	-	1 218	-	- 237	-
Azienda nazionale autonoma delle strade	807 431	805 009	84 937	1 697 377	-	454 779	1 124 822	58 563	1 635 964	-	- 61 413	-
Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni	2 972 270	284 032	788 979	4 045 281	-	4 493 920	449 972	17 288	4 961 178	-	- 467 258	-
Azienda di Stato per i servizi telefonici	1 127 833	474 441	27 149	1 629 422	-	837 054	384 691	6 641	1 228 386	-	- 401 036	-
Amministrazione delle ferrovie dello Stato	5 406 972	2 129 167	981 442	8 517 581	9 251 988	8 324 970	1 194 848	438 600	9 956 418	8 982 047	- 1 438 837	+ 269 941
Azienda di Stato per le ferrovie ferroviarie	8 319	11 392	-	19 712	-	4 962	13 439	-	18 401	-	+ 1 311	-
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo	18 513	-	-	18 513	-	16 218	-	-	16 218	-	+ 2 295	-
Azienda di Stato per i servizi idrici	83 041	8 042	-	91 084	-	70 630	8 372	-	79 002	-	+ 12 082	-

(a) - Esclusi i movimenti finanziari per versamento di avanzi o copertura di disavanzi

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME

Situazione dei residui alla fine del 1981

(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

	Degli esercizi precedenti				Totale al 31 dicembre 1981
	Consistenza al 1 gennaio 1981	Versamenti	Consistenza al 31 dicembre 1981 (a)	Dell'esercizio 1981	
Amministrazione dei Monopoli di Stato (b)	496.294	231.234	265.059	264.538	529.597
Istituto agronomo per l'oltremare	—	—	—	—	—
Amministrazione del fondo per il culto	18.114	18.300	6	5.377	5.383
Fondo di beneficenza di religione nella città di Roma	285	284	1	85	86
Patrimoni riuniti ex economali	299	284	10	328	338
Azienda nazionale au- tonoma delle strade	3.596.199	137.238	1.868.441	917.224	2.785.665
Amministrazione delle poste e delle teleco- municazioni	3.830.655	2.085.394	1.745.261	2.744.270	4.489.532
Azienda di Stato per i servizi telefonici	753.654	699.460	54.194	349.970	404.164
Amministrazione delle Ferrovie dello Sta- to (b)	4.909.161	2.566.837	2.342.327	4.828.965	7.171.291
Azienda di Stato per le foreste demaniali	14.868	12.818	2.040	7.640	9.680
Azienda di Stato per gli interventi nel mer- cato agricolo	—	—	—	—	—

(a) — Compresa variazioni per riaccertamenti.

(b) — Compresa gestioni speciali ed autonome.

AMMINISTRAZIONI ED AZIENDE AUTONOME

Situazione dei residui alla fine del 1981

(in milioni di lire)

RESIDUI PASSIVI					
	Degli esercizi precedenti				Totale al 31 dicembre 1981
	Consistenza al 1 gennaio 1981	Pagamenti	Consistenza al 31 dicembre 1981 (a)	Dell'esercizio 1981	
Amministrazioni dei Monopoli di Stato (b)	353.064	308.272	44.792	262.776	307.567
Istituto agronomo per l'oltremare	336	313	3	446	448
Amministrazione del fondo per il culto	40.478	11.420	24.551	11.961	36.512
Fondo di beneficenza e di religione nella cit- tà di Roma	961	387	485	807	1.293
Patrimoni riuniti ex economali	582	378	162	695	858
Azienda nazionale au- tonoma delle strade	3.177.091	923.311	1.340.109	1.087.860	2.427.969
Amministrazione delle poste e delle teleco- municazioni	2.792.526	1.628.902	1.163.624	1.371.881	2.535.504
Azienda di Stato per i servizi telefonici	1.239.515	456.211	783.305	378.319	1.161.624
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato (b)	5.393.210	3.401.409	1.991.804	5.807.763	7.799.566
Azienda di Stato per le foreste demaniali	21.949	9.943	10.632	5.790	16.421
Azienda di Stato per gli interventi nel mer- cato agricolo	10.871	4.014	3.677	5.924	9.601

(a) — Compresa variazioni per riaccertamenti.

(b) — Compresa gestioni speciali e autonome.

PAGINA BIANCA