

## **PARTE SECONDA**

**Note informative per Il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla  
Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1979**

PAGINA BIANCA

## P R E M E S S A

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

*Nel presente volume, pertanto, dopo aver brevemente sintetizzato le osservazioni della Corte, vengono fornite dettagliate informazioni sulle cause che quelle osservazioni hanno determinato, in modo da consentire un più compiuto apprezzamento dei fatti gestionali relativi all'esercizio finanziario 1979.*

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

*Pertanto, l'esposizione che segue viene fatta con separato riferimento alle osservazioni contenute nella « Decisione » ed a quelle della « Relazione », limitatamente per quest'ultima — dati i ristretti margini di tempo a disposizione — a quelle attività alle quali, direttamente o indirettamente, risulta interessata l'azione del Tesoro.*

PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 1 — Eccedenze di spesa.

Non viene dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli di spesa sui quali si sono verificate eccedenze per complessive lire 868.559.637.660.

Trattasi dei seguenti capitoli:

	Conto della competenza	Conto dei residui
<b>MINISTERO DEL TESORO</b>		
Cap. n. 4351 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa e relativi oneri previdenziali e assistenziali . . . . .	L. 65.962.307.802	L. 238.780.845.526
Cap. n. 4534 — Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana . . . . .	» 283.658.495.942	—
Cap. n. 4535 — Somme occorrenti per la regolazione delle quote di entrate erariali devolute alla Regione sarda . . . . .	» 18.020.659.595	—
Cap. n. 4678 — Interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato . . . . .	» 139.492.335.760	—
<b>MINISTERO DELLE FINANZE</b>		
Cap. n. 2811 — Vincite al lotto . . . . .	—	» 115.324.737.498
Cap. n. 5591 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, altre spese processuali da anticiparsi dall'Erario, indennità a testimoni ed a periti per la rappresentanza dell'Amministrazione, relativamente ai procedimenti di natura extratributaria . . . . .	» 4.811.592	» 2.257.814
<b>MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA</b>		
Cap. n. 1502 — Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali e coadiutori giudiziari ed altri assegni al detto personale . . . . .	—	» 2.468.247.062

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui
Cap. n. 1589 — Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere . . . .	—	L. 4.773.448.025
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE		
Cap. n. 7231 — Contributo nell'ammortamento dei mutui contratti per la costruzione di silos e di magazzini da cereali . . . . .	—	» 9.735.282
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE		
Cap. n. 3531 — Spese per le inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali . . . . .	L. 54.264.916	» 7.490.846

\*  
\* \*

a) L'eccedenza verificatasi sul cap. n. 4351 della tabella 2 - Tesoro pari a lire 65.962.307.802 in conto competenza e a lire 238.780.845.526 in conto residui, riguarda in modo particolare le pensioni ordinarie pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa, ed è da porre in relazione sia allo specifico sistema decentrato di pagamento sia alla difformità dei criteri di imputazione, alla competenza o ai residui, delle somme corrisposte a titolo di arretrati.

Il fenomeno in esame, peraltro, mentre subisce una certa contrazione riguardo alla competenza (essendo sceso dai 158,4 miliardi del 1978 agli attuali 66 miliardi) manifesta un sensibile incremento a carico del conto dei residui (passando da 98,9 miliardi del 1978 agli attuali 238,8 miliardi).

L'entità raggiunta nel 1979 appare comunque riferibile in gran parte all'avvenuta accelerazione delle procedure per l'aggiornamento delle partite vigenti in base alla nuova legislazione che, come noto, prevede l'automatica perequazione delle pensioni sulla base delle variazioni dell'indice del costo della vita.

b) Le eccedenze di cui ai capitoli 4534 e 4535 della medesima tabella 2 - Tesoro. (rispettivamente lire 283.658.495.942 e lire 18.020.659.595 entrambe in conto competenza) sono relative alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse dalle regioni siciliana e sarda ed hanno carattere puramente formale trattandosi di poste rettificative delle entrate al cui volume — definibile solo alla chiusura dell'esercizio — esse strettamente si raggugliano.

Infatti, data la vigente disciplina normativa che regola i rapporti tra lo Stato e le menzionate regioni, le stesse acquisiscono direttamente cespiti tributari di spettanza statale. Tuttavia, poiché la titolarità dei tributi spetta sempre allo Stato, ed i relativi gettiti devono affluire agli appositi capitoli del bilancio statale, lo Stato effettua l'accertamento



dei suddetti cespiti che le regioni riscuotono. Soltanto alla fine esercizio, determinate le quote di spettanza delle regioni e dalle stesse direttamente riscosse, si definisce il rapporto a mezzo di speciali mandati emessi su appositi stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro e commutati in quietanze di entrata a favore dei capitoli riguardanti i vari titoli.

La costanza con la quale ormai da anni si ripete il fenomeno suggerisce di porre allo studio iniziative che valgano ad eliminarlo, anche magari soltanto attraverso differenti criteri di imputazione.

c) L'eccedenza manifestatasi a carico del cap. 4678 della tabella 2 - Tesoro (lire 139.492.335.760) si riferisce alla effettiva giacenza sui conti correnti intrattenuti dalla cassa depositi e prestiti con la tesoreria statale.

Trattasi, più specificamente, dei conti correnti accesi per la gestione del risparmio postale, sui quali, in relazione alla lievitazione dei saggi di interesse e dei depositi, la corresponsione degli interessi ha superato il limite dello stanziamento previsto, senza peraltro la possibilità di un tempestivo adeguamento delle dotazioni di bilancio.

d) Al particolare meccanismo di pagamento delle vincite al lotto — che fino ad un certo limite sono pagate direttamente dagli uffici decentrati con i proventi delle giocate — è dovuta l'eccedenza di spesa verificatasi sul cap. 2811 della tabella 3 - Finanze (lire 115.324.737.498).

Come ebbe già a precisarsi in ordine alle eccedenze emerse in sede di precedenti rendiconti, si tratta di un capitolo « sui generis » sul quale vengono emessi ordini di pagamento e di rimborso, per le vincite riscontrate, da parte delle 10 Intendenze di finanza, sedi di estrazione del lotto, senza che abbiano, in qualsiasi momento, effettiva conoscenza delle concrete disponibilità esistenti sul capitolo stesso.

La Ragioneria Centrale competente, inoltre, è in grado di conoscere l'ammontare dei pagamenti disposti per due vie quasi mai parallele: da un lato, con i modelli 58 trasmessi dalle Ragionerie Provinciali, dall'altro con le comunicazioni mensili della Corte dei conti (modello 208), che affluiscono entrambe con rilevanti ritardi.

Anche in questo caso, pertanto, sembra opportuno avviare idonee iniziative per una diversa regolamentazione.

e) Lo speciale sistema di erogazione delle spese di giustizia e di quelle analoghe per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori ha determinato le eccedenze di cui al cap. n. 5591 (lire 4.811.592 in conto competenza e lire 2.257.814 in conto residui) della tabella 3 - Finanze ed al cap. n. 1589 (lire 4.773.448.025 in conto residui) della tabella 5 - Giustizia.

Le spese di giustizia — costituite come noto da indennità ai testimoni, periti, interpreti e traduttori, da spese di cancelleria, per pubblicazioni di sentenze, per inchieste amministrative e per infortuni sul lavoro nonché da spese di varia natura attinenti a procedimenti penali e civili — sono ordinate dalle autorità giudiziarie ed estinte normalmente dai procuratori del registro che le pagano utilizzando i fondi della riscossione. Qualora, peraltro, non esistano in sede agenti della riscossione, le spese di giustizia sono pagate dagli uffici postali.

Dei pagamenti fatti, gli agenti prendono nota sui propri registri in base ai quali compilano una nota descrittiva in doppio esemplare, distintamente per capitolo e per residui e competenza. Le due note vengono inviate alla competente Intendenza di finanza assieme agli ordini pagati ed alla relativa documentazione. L'esame della regolarità dei pagamenti è svolto dalle Ragionerie provinciali dello Stato, le quali emettono « l'ordine di rimborso » mediante la trascrizione a tergo di una di dette note che viene firmata dall'Intendente di finanza. Questa è restituita ai contabili ed agenti pagatori i quali ne ottengono successi-

vamente il rimborso, sotto forma di quietanze rilasciate a loro favore dalle tesorerie provinciali, cosicché gli ordini da loro pagati e riconosciuti regolari SONO CONSIDERATI COME VERSAMENTO DI DENARO.

Le Tesorerie provinciali dello Stato, successivamente, per regolarizzare le esposizioni relative a tali spese, sulla scorta degli « ordini di rimborso » predetti, indicano sui mod. 57 T, divisi per residui e competenza, le somme pagate da imputare al relativo capitolo della spesa.

Si precisa, inoltre, che gli ordini di rimborso con la relativa documentazione vengono poi inviati dalle Ragionerie provinciali alla Corte dei conti per il riscontro definitivo.

Per quanto sopra esposto è da considerare che, se questa « forma speciale di pagamento » risulta snella e veloce per effettuare le spese di giustizia che debbono essere soddisfatte, data la loro natura, con immediatezza, non altrettanto semplice è la contabilizzazione ed il flusso di notizie che può far conoscere durante l'anno finanziario l'ammontare complessivo della spesa medesima.

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

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

f) L'eccedenza di cui al cap. 1502 della tabella 5-Grazia e giustizia (lire 2.468.247.062 in conto residui) riguarda l'indennità integrativa agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari.

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

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

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

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

E' da precisare che (a parte le difficoltà di contabilizzazione, trattandosi di titoli di spesa non emessi dall'Amministrazione centrale) le previsioni del capitolo in esame pos-

sono subire notevoli variazioni in relazione alla situazione di fatto del personale ed ai notevoli fattori che influenzano l'attività svolta dagli ufficiali giudiziari, incidendo quindi sull'ammontare dei pagamenti che peraltro viene acquisito con i dati complessivi che a fine esercizio vengono comunicati dalla Corte dei conti.

g) Di importo contenuto appare l'eccedenza sul capitolo n. 3531 della tabella 15 - Lavoro e previdenza sociale (lire 54.264.916 in conto competenza e lire 7.490.846 in conto resti).

Essa implica il riferimento a meccanismi di pagamento analoghi a quelli accennati per le spese di giustizia, essendo i relativi oneri pagati dai procuratori del registro con i fondi della riscossione (artt. 454 e segg. del Regolamento di contabilità).

h) L'eccedenza verificatasi sul capitolo n. 7231 della tabella 13 - Agricoltura e foreste (lire 9.735.282 in conto residui) risulta ascrivibile allo specifico sistema di pagamento — i ruoli di spesa fissa — per il quale valgono le analoghe considerazioni effettuate per le pensioni ordinarie.

## 2 — Accertamento dei residui.

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

### MINISTERO DEL TESORO

Cap. n. 1121 — Spese per il funzionamento del Comitato Interministeriale per l'Emigrazione (C.I.E.M).

Cap. n. 1197 — Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio.

Cap. n. 1794 — Fitto di locali.

Cap. n. 2221 — Spese per il funzionamento compresi i gettoni di presenza, i compensi, le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai componenti estranei al contingente di personale assegnato stabilmente alla scuola, di consiglio comitati e commissioni.

Cap. n. 2956 — Fitto di locali.

Cap. n. 3026 — Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio.

Cap. n. 4025 — Fitto di locali.

Cap. n. 4072 — Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio.

Cap. n. 7402 — Contributo sugli interessi sui mutui concessi dagli istituti e dalle aziende di credito abilitati all'esercizio del credito a medio termine a favore di imprese editrici o stampatrici, nonché dell'Ansa e delle altre agenzie italiane di stampa per consentire l'installazione, il potenziamento e l'ammodernamento delle attrezzature tecniche e degli impianti di composizione e stampa.

### MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Cap. n. 2674 — Contributo a favore del centro d'azione latina, con sede in Roma.

Cap. n. 3131 — Contributo al fondo delle Nazioni Unite per l'ambiente.

Cap. n. 7501 — Acquisto, ristrutturazione e costruzione di stabili da adibire a sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DELL'INTERNO

- Cap. n. 2602 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, indennità di licenziamento e similari. Spese derivanti dalla ricongiunzione dei servizi.
- Cap. n. 2621 — Retribuzione al personale medico incaricato delle visite ai componenti il corpo delle guardie di pubblica sicurezza e delle visite fiscali al personale di pubblica sicurezza nell'interesse del servizio. Oneri dovuti alla cassa per le pensioni ai sanitari per i medici in servizio presso il predetto corpo.

## MINISTERO DEI TRASPORTI

- Cap. n. 3005 — Indennità non pensionabile al personale addetto al traffico aereo in qualità di assistenti e controllori.
- Cap. n. 3151 — Rimborso all'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato degli stipendi ed altre competenze dovute al personale dell'azienda stessa che presta la propria opera nell'interesse del commissariato per l'assistenza al volo civile.

## MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- Cap. n. 1092 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero — di consigli, comitati e commissioni. Spese per il funzionamento dei servizi dell'ufficio legislativo.
- Cap. n. 1534 — Spese per studi, ricerche, indagini, rilevazioni e pubblicazioni concernenti i settori di competenza del Ministero anche con riferimento ai connessi problemi ecologici.
- Cap. n. 3539 — Spese per studi e ricerche sui sistemi di riscaldamento e sulla coibentazione degli edifici e per la raccolta, la elaborazione e la divulgazione sistematica di metodi e conoscenze idonee ad una migliore utilizzazione degli impianti termici, nonché per la diffusione, a mezzo della stampa, della televisione e di altri mezzi di comunicazione, di sistemi idonei al contenimento del consumo di energia.
- Cap. n. 4542 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero — del consiglio superiore delle miniere.
- Cap. n. 4543 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero — del comitato tecnico per gli idrocarburi.
- Cap. n. 5101 — Incoraggiamenti per studi e pubblicazioni concernenti l'organizzazione del commercio interno.
- Cap. n. 6002 — Compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo.
- Cap. n. 6035 — Spese per il funzionamento del Comitato interministeriale dei prezzi.

## AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

- Cap. n. 104 — Compensi per lavoro straordinario al personale impiegatizio.
- Cap. n. 106 — Indennità giornaliera al personale in servizio presso i centri meccanografici.
- Cap. n. 131 — Spese per assistenza medica, di medicinali, per visite mediche collegiali e visite mediche di controllo domiciliari. - Spese per cura, ricovero in istituti sanitari e per protesi, nei casi di aspettativa per infermità riconosciute dipendenti da cause di servizio, nonché indennità per la perdita della integrità fisica eventualmente subita dal personale.
- Cap. n. 132 — Spese d'ufficio e di materiali di ufficio, di illuminazione e di riscaldamento. - Spese postali, telegrafiche e telefoniche. - Spese per stampati ed affini. - Acquisto di libri. - Abbonamenti a giornali e pubblicazioni periodiche (servizi centrali e periferici).

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 134 — Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni. - Spese di pubblicità e propaganda e spese varie di rappresentanza.
- Cap. n. 137 — Imposte, sovrimposte, tasse, canoni, livelli ed altri oneri gravanti sui beni immobili di proprietà dell'Amministrazione.
- Cap. n. 191 — Compra di tabacchi grezzi e lavorati e relative spese accessorie. - Spese per la rigenerazione dei residui del tabacco. - Spese per il funzionamento delle agenzie all'estero incaricate degli acquisti dei tabacchi grezzi.

## AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

- Cap. n. 101 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale.
- Cap. n. 102 — Premi eccezionali al personale.
- Cap. n. 105 — Indennità e rendite al personale in seguito ad infortunio sul lavoro o malattia professionale e premi per assicurazioni infortuni.
- Cap. n. 106 — Onere, a carico dell'Azienda, per contributi ai fondi pensioni per il personale ferroviario.
- Cap. n. 107 — Onere, a carico dell'Azienda, per contributi all'opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato.
- Cap. n. 108 — Oneri, a carico dell'Azienda, per contributi all'ente nazionale previdenza ed assistenza dipendenti statali ed alle casse marittime per l'assistenza sanitaria del personale ferroviario in servizio.
- Cap. n. 110 — Retribuzioni agli incaricati di servizi diversi.
- Cap. n. 112 — Oneri, a carico dell'Azienda, per contributi all'ente nazionale previdenza ed assistenza dipendenti statali, all'istituto nazionale delle assicurazioni e all'istituto nazionale della previdenza sociale per gli incaricati di servizi diversi.
- Cap. n. 113 — Compensi al personale per lavoro straordinario e a cottimo.
- Cap. n. 114 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale e all'estero.
- Cap. n. 115 — Premio industriale al personale.
- Cap. n. 117 — Premio di produzione.
- Cap. n. 219 — Manutenzione delle linee e relative pertinenze, dei fabbricati, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi-traghetto e degli altri mezzi di esercizio.
- Cap. n. 309 — Contributo in conto interessi sui mutui contratti dalle piccole e medie aziende per la costruzione e l'ampliamento degli impianti di raccordo tra la rete delle ferrovie dello Stato ed i propri stabilimenti commerciali, industriali ed assimilati.
- Cap. n. 354 — Interessi dovuti alle ferrovie federali svizzere sui fondi mutuati per finanziare spese patrimoniali.
- Cap. n. 356 — Interessi compresi nelle annualità dovute per l'ammortamento dei fondi mutuati per l'acquisto e la costruzione di case economiche per i ferrovieri.
- Cap. n. 364 — Interessi dovuti sui prestiti obbligazionari emessi all'estero per finanziare il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.
- Cap. n. 367 — Interessi sul prestito di 200 milioni di dollari concesso da un consorzio di banche estere per il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento delle ferrovie dello Stato.
- Cap. n. 368 — Interessi sui prestiti da contrarre sia in forza di specifiche autorizzazioni di legge, sia ai sensi dell'articolo 47 della legge 27 luglio 1967, n. 668.
- Cap. n. 501 — Spese per rinnovamenti e per migliorie finanziate con le assegnazioni a carico delle spese correnti e della gestione delle officine e con i ricavi, rimborsi e concorsi.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Cap. n. 510 — Spese per l'esecuzione dei lavori di costruzione delle deviazioni in galleria della linea ferroviaria Verona-Brennero.
- Cap. n. 511 — Spese per la ricostruzione della linea ferroviaria Cuneo-Breil sur Roya-Ventimiglia.
- Cap. n. 516 — Spese per l'esecuzione del programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria.
- Cap. n. 518 — Spese per il ripristino delle opere e degli impianti danneggiati dagli eventi alluvionali dell'agosto 1978 nonché per le eventuali opere necessarie per prevenire analoghi danni conseguenti da eventuali futuri fatti calamitosi.
- Cap. n. 519 — Spese per l'ammodernamento ed il raddoppio del tratto Tarcento-Confine di Stato della linea ferroviaria Udine-Tarvisio.
- Cap. n. 520 — Spese per l'esecuzione del programma integrativo per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco rotabile e degli impianti di sicurezza e segnalamento, nonché per il completamento delle tre nuove officine di grande riparazione nel Mezzogiorno.
- Cap. n. 521 — Quote di partecipazioni al capitale di enti e società.
- Cap. n. 551 — Assegnazione al fondo di riserva per le spese impreviste.
- Cap. n. 606 — Annualità in conto capitale dovute per l'ammortamento dei fondi mutuati per l'acquisto e la costruzione di case economiche per i ferrovieri.
- Cap. n. 1011 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale.
- Cap. n. 1015 — Compensi al personale per lavoro straordinario e a cottimo.
- Cap. n. 1017 — Premio industriale al personale.
- Cap. n. 1019 — Premio di produzione.
- Cap. n. 1021 — Pensioni.
- Cap. n. 1022 — Indennità *una tantum* in luogo di pensione e trattamenti simili.
- Cap. n. 1024 — Erogazione dei proventi del fondo lasciti, donazioni ed oblazioni, a favore di determinate categorie di pensionati.
- Cap. n. 1025 — Oneri per contributo all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dipendenti statali per l'assistenza sanitaria dei pensionati.
- Cap. n. 1041 — Assegni vitalizi.
- Cap. n. 1042 — Indennità *una tantum*.
- Cap. n. 1043 — Oneri per contributi all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dipendenti statali per l'assistenza sanitaria dei titolari di assegni vitalizi.
- Cap. n. 1074 — Manutenzione ordinaria e straordinaria.
- Cap. n. 1075 — Avanzo da versare al fondo di riserva della gestione.
- Cap. n. 1082 — Erogazione di interessi e quote di ammortamento ad estinzione mutui.
- Cap. n. 1096 — Operazioni attinenti ai trasporti.
- Cap. n. 1097 — Operazioni attinenti al personale.
- Cap. n. 1098 — Lavori, forniture e prestazioni da e per conto di pubbliche amministrazioni e di privati.
- Cap. n. 1110 — Spese per il programma decennale di provvidenze finanziarie ed assicurative per la costruzione e l'acquisto di case per i ferrovieri.
- Cap. n. 1111 — Rimborso delle ritenute a garanzia eseguite sui corrispettivi dovuti ad imprese costruttrici di alloggi in attuazione del programma decennale per la costruzione e l'acquisto di alloggi per i ferrovieri.
- Cap. n. 1113 — Versamento al Ministero dei lavori pubblici — Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.) — delle somme provenienti dall'ammortamento dei prestiti concessi e dalla cessione di alloggi costruiti in attuazione del programma decennale per la costruzione e l'acquisto di alloggi per i ferrovieri.

\*  
\* \*

Il numero dei capitoli per i cui residui non è stata dichiarata la regolarità da parte della Corte, che non ne aveva ultimato il controllo, risulta quest'anno meno elevato che in passato.

Le considerazioni che seguono consentono, comunque, di evidenziare che gran parte dei rilievi prospettati è legata all'epoca della decisione della Corte dei conti.

a) *Ministero del tesoro.*

I decreti di accertamento dei residui sui capitoli nn. 1121, 1197, 1794, 2221, 2956, 3026, 4025, 4072 e 7402 non sono stati ammessi a registrazione da parte dell'Organo di controllo in quanto alla chiusura delle contabilità non erano state ancora risolte le questioni relative agli impegni di spesa già eccepite dalla stessa Corte nel corso della gestione 1979.

Per quanto riguarda i capitoli nn. 1121, 1794 e 4025 l'Amministrazione interessata ha già provveduto a fornire gli opportuni riscontri, mentre per gli altri sono in corso di definizione i richiesti chiarimenti.

b) *Ministero degli affari esteri.*

Si fa presente che per i capitoli nn. 2674, 3131 e 7501, trattandosi di capitoli aggiunti per la sola gestione dei residui, non è stato fatto alcun decreto di accertamento a norma delle vigenti disposizioni.

c) *Ministero dell'interno.*

Il decreto di accertamento dei residui sul capitolo n. 2602 è stato registrato dall'Organo di controllo in data 25 agosto 1980.

Per quanto riguarda il capitolo n. 2621, i cui fondi sono gestiti con le procedure della legge n. 908 del 1968, i relativi decreti di accertamento residui emessi dalle prefetture di Arezzo (18 maggio), Cagliari (16 aprile), Frosinone (18 febbraio), Latina (29 gennaio), Nuoro (26 marzo), Oristano (11 febbraio), Sassari (4 gennaio) e Viterbo (29 febbraio) non sono ancora stati ammessi a registrazione dalle competenti delegazioni regionali della Corte dei conti.

d) *Ministero dei trasporti.*

In sede di chiusura dell'esercizio 1979, sono state determinate, con decreti ministeriali le somme da conservarsi in conto residui per impegni riferibili all'esercizio medesimo. La Corte dei conti — Ufficio controllo sugli atti del Ministero dei trasporti — nel restituire non registrati i decreti ministeriali concernenti l'accertamento dei residui dei capitoli n. 3005 (lire 700.000.000) e n. 3151 (lire 100.000.000) ha richiamato la delibera n. 1056 del 27 marzo 1980 della Sezione del Controllo e cioè l'esame dei provvedimenti stessi potrà avvenire successivamente all'invio di tutti gli atti gestionali inerenti l'esercizio decorso corredanti il conto consuntivo e i rendiconti per capitolo. Il Commissariato per l'assistenza al volo civile non ha potuto far pervenire tali atti gestionali all'Organo di controllo entro i termini stabiliti dall'art. 23 della legge 5 agosto 1978, n. 468 in quanto soltanto nel corrente anno sta provvedendo ad effettuare i pagamenti relativi all'anno 1979. Una volta definito tale iter, è da ritenersi sollecita l'ammissione a registrazione dei corrispondenti decreti di accertamento da parte della Corte.

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

L'Organo di controllo ha proceduto alla registrazione dei decreti di accertamento residui, della quale si riportano gli estremi:

Cap. n. 1092 registro 7 foglio 171 del 25 settembre 1980;

Cap. n. 1534 registro 6 foglio 60 del 18 luglio 1980;

Cap. n. 3539 registro 7 foglio 291 del 6 ottobre 1980;

Cap. n. 4542 registro 7 foglio 134 del 23 settembre 1980;

Cap. n. 4543 registro 7 foglio 170 del 25 settembre 1980;

Cap. n. 5101 registro 6 foglio 59 del 18 luglio 1980;

Cap. n. 6035 registro 6 foglio 92 del 24 luglio 1980.

Quanto al decreto di accertamento residui a carico del cap. 6002, oggetto di rilievo della Corte n. 76 del 23 giugno 1980, l'Amministrazione ha provveduto in data 2 luglio a fornire gli opportuni riscontri, per cui si ritiene sollecita l'ammissione a registrazione del decreto stesso.

f) *Amministrazione dei Monopoli di Stato.*

La discrasia temporale tra registrazione da parte della Corte e parificazione del consuntivo rientra nella normalità delle procedure seguite per tale Amministrazione autonoma, i cui atti, essendo soggetti al solo controllo successivo sensi dell'articolo 6 della legge istitutiva, sono immediatamente esecutivi.

Si precisa peraltro che per i capitoli richiamati nella decisione, l'organo di controllo ha elevato formale rilievo soltanto in data 24 giugno 1980, al quale l'Amministrazione ha già fornito il relativo riscontro.

g) *Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.*

I decreti di accertamento residui sui capitoli di parte corrente ed in conto capitale sono stati trasmessi all'ufficio di riscontro presso l'azienda con lieve ritardo, e per la maggior parte risultano essere stati registrati. Per gli altri, l'Azienda curerà il tempestivo riscontro non appena verrà a conoscenza delle motivazioni di censura.

Per quanto concerne poi i capitoli relativi alle gestioni speciali ed autonome, l'Azienda ritiene che — dato il particolare sistema di contabilità a costi e costi in vigore — non debba procedersi alla emanazione dei relativi decreti di accertamento.

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

Non viene dichiarata la regolarità dei capitoli di spesa di vari Dicasteri per gli importi assegnati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni delegate (art. 17, 1° comma, lett. b, legge n. 281 del 1970), non essendosi potuto effettuare il controllo spettante alla Corte.

#### MINISTERO DEL TESORO



## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Cap. n. 7081 — Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo . . . L. 632.465.265.000

## MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 7916 — Spese da effettuare nelle Regioni a statuto speciale per la costruzione, l'ampliamento, il completamento, l'acquisto ed il riattamento di edifici destinati alle scuole statali di ogni ordine e grado, comprese le scuole materne e gli istituti secondari di istruzione artistica, le attrezzature per le palestre e gli arredamenti sia didattici che amministrativi. Spese per l'acquisizione delle aree, l'urbanizzazione, la progettazione, la direzione dei lavori ed il collaudo . . . L. 170.491.681.575

Cap. n. 8230 — Contributi trentennali in annualità, in semestralità o in rate costanti ai proprietari che provvedono alla ricostruzione ed alla riparazione dei loro fabbricati distrutti o danneggiati dalla guerra per destinarli alle persone rimaste senza tetto, nonché contributi ai proprietari stessi nelle annualità di ammortamento dei mutui contratti . . . » 458.200.000

Cap. n. 9024 — Spese per la sistemazione, la riparazione e la ricostruzione di opere di interesse delle province, dei comuni e di altri enti pubblici distrutte o danneggiate dal terremoto dell'agosto 1962, nonché spese per l'espropriazione, la demolizione dei fabbricati, lo sgombero dei materiali e le opere di urbanizzazione occorrenti per l'attuazione dei piani particolareggiati di risanamento . . . » 2.431.872.000

Cap. n. 9030 — Interventi a totale carico dello Stato a favore delle popolazioni dei comuni delle Marche colpiti dal terremoto del gennaio-febbraio e del giugno 1972 di cui alle lettere a), b), c) ed e) dell'art. 6 del decreto-legge 4 marzo 1972, n. 25 . . . » 3.553.000.000

Cap. n. 9059 — Spesa, a cura della Regione Veneto e del Provveditorato alle opere pubbliche di Venezia, per il finanziamento delle opere di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1964, n. 357 . . . » 8.200.000.000

Cap. n. 9031 — Spese in dipendenza di danni bellici . . . » 445.000.000

## MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Cap. n. 1577 — Compensativo integrativo del prezzo di vendita delle pomacee non commerciabili a seguito di avversità atmosferiche ed avviate alla distillazione per la produzione di alcool . . . L. 210.399.850

Cap. n. 7451 — Contributi per la costituzione della dotazione della cassa sociale dei consorzi di produttori agricoli, delle associazioni dei produttori, nonché delle cooperative di produttori agricoli di primo e secondo grado, costituiti per la difesa attiva e passiva di produzioni intensive . . . » 26.570.456.215

## MINISTERO DELLA SANITA'

Cap. n. 2533 — Spese per il funzionamento delle commissioni sanitarie istituite per le provvidenze a favore dei mutilati ed invalidi civili e spese per esami e ricerche cliniche diagnostiche . . . L. 99.000.000

Cap. n. 4033 — Spese per la impostazione e l'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico . . . » 80.000.000

Cap. n. 4034 — Spese per l'attuazione di piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi bovina e bufalina e dalla brucellosi bovina, ovina e caprina e per il funzionamento delle relative commissioni . . . » 1.120.000.000

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 4038 — Spese per la propaganda veterinaria agli allevatori e per l'attuazione di corsi di addestramento del personale dei ruoli veterinari del Ministero e del personale veterinario dipendente dai comuni, nonché per la specializzazione in Italia o all'estero di funzionari della carriera direttiva dei veterinari . . . . .	L.	47.000.000.000
Cap. n. 4039 — Spesa per l'impiego di prodotti immunizzanti, nei casi in cui sia disposto obbligatoriamente per l'attuazione dei piani di profilassi o di polizia veterinaria . . . . .	»	1.322.000.000
Cap. n. 4040 — Compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni previste nei piani di profilassi per tubercolosi e brucellosi e ai veterinari coadiutori . . . . .	»	6.083.000.000
Cap. n. 4082 — Indennità per l'abbattimento degli animali infetti di tubercolosi e di brucellosi . . . . .	»	1.474.000.000
Cap. n. 4084 — Sussidi e concorsi a tutela della sanità pubblica, per la vigilanza sanitaria sulle carni e sugli altri prodotti alimentari di origine animale . . . . .	»	57.000.000
Cap. n. 4088 — Contributi a favore di enti pubblici, di consorzi tra provincia e comuni costituiti per la profilassi e la polizia veterinaria, di associazioni di allevatori e di altri enti giuridicamente riconosciuti e interessati alla difesa sanitaria del bestiame o alla produzione e al miglioramento zootecnico, che provvedano ad attuare programmi di risanamento . . . . .	»	3.000.000

\* \* \*

Nelle precedenti edizioni delle « Note informative » veniva posto in evidenza che il problema del controllo degli atti amministrativi posti in essere dalle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio di funzioni loro delegate dallo Stato, a norma dell'art. 17, lettera b), della legge 16 maggio 1970, n. 281, aveva avuto una soluzione transitoria, da parte dell'Amministrazione, in linea col parere del Consiglio di Stato espresso nell'adunanza della I Sezione del 20 ottobre 1972.

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

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

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

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

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

#### 4 — Assunzione di mutui da parte di Amministrazioni ed Aziende autonome.

L'organo di controllo — alla luce del disposto dell'articolo 222, 1° comma, del r.c.g.s., nonché dell'articolo 22 u.c. della legge 335 del 1976 sulla contabilità regionale — ha eccepito la regolarità e la legittimità dell'accertamento di entrate relative a mutui, autorizzati da leggi, ma non ancora stipulati con gli istituti finanziatori da parte delle Amministrazioni ed Aziende autonome, a carico dei seguenti capitoli di entrata e per gli importi a fianco indicati:

##### MONOPOLI

Cap. n. 601 — Ricavo delle anticipazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti da destinare a copertura del disavanzo di gestione . . . . . L. 61.175.398.593

##### ANAS

Cap. n. 604 — Entrate derivanti dall'accensione di mutui per l'esecuzione di un programma di interventi nel triennio 1979-1981 . . . . . » 900.000.000.000

##### FERROVIE

Cap. n. 615 — Ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria . . . . . » 350.000.000.000

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cap. n. 616 — Ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma integrativo per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco rotabile e degli impianti di sicurezza e di segnalamento, nonché per il completamento delle tre nuove officine di grandi riparazioni nel Mezzogiorno . . . . .	»	580.000.000.000
--	---	-----------------

## AMMINISTRAZIONE POSTE

Cap. n. 231 — Avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici da versare al Tesoro . . . . .	»	27.000.000.000
Cap. n. 607 — Ricavo dei mutui per l'acquisto e installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali, di bancoposta e telegrafici, per la realizzazione di nuovi complessi edilizi, occorrenti per l'allocazione degli impianti medesimi, nonché delle opere edilizie aventi carattere di strumentalità con il funzionamento degli impianti stessi . . . . .	»	85.000.000.000

## AZIENDA TELEFONI

Cap. n. 603 — Ricavo dei mutui contratti per il riassetto ed il completamento delle strutture della rete telefonica nazionale e dei suoi centri nodali . . . . .	»	27.000.000.000
--	---	----------------

Alla luce di tale osservazione, pertanto, è stato ricusato il visto e la registrazione dei decreti di accertamento residui passivi a carico dei capitoli seguenti e per gli importi a fianco indicati:

## ANAS

Cap. n. 245 — Versamento in entrata delle disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali . . . . .	L.	34.247.405.451
--	----	----------------

## AMMINISTRAZIONE POSTE

Cap. n. 472 — Versamento al Tesoro dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici . . . . .	»	27.000.000.000
---	---	----------------

## AZIENDA TELEFONI

Cap. n. 253 — Avanzo di gestione da versare al Tesoro . . . . .	»	27.000.000.000
---	---	----------------

nonchè, correlativamente a tali ultime due aziende, non è stata riconosciuta la regolarità dell'accertamento di entrate per lire 27.000.000.000 sul capitolo n. 2953 — Avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici — dell'entrata del bilancio dello Stato.

\* \* \*

La circostanza segnalata dall'Organo di controllo trae, in generale, la sua origine da particolari normative che autorizzano piani poliennali di investimento alla cui copertura finanziaria si deve provvedere mediante ricorso al mercato dei capitali, interno ed estero. Dette autorizzazioni, infatti, consentono di inscrivere in bilancio gli stanziamenti di spesa e correlativamente le somme da realizzare con operazioni di credito, in modo che le relative spese ed entrate risultino in perfetto equilibrio. Inoltre, le stesse leggi sui piani di investimento, nell'autorizzare la contrazione dei mutui a copertura, stabiliscono che gli stessi debbano essere contratti man mano che se ne presenti la necessità in relazione ai pagamenti da effettuare.

Ai termini dell'articolo 18 della legge 468 del 1978 e dell'articolo 36 della legge di contabilità, l'Amministrazione può quindi disporre, a carico dei capitoli di spesa interessati, l'assunzione di impegni, formali e non, estesi all'intera autorizzazione di spesa, i quali, per la parte che darà luogo a residui, troveranno adeguato riscontro sia nelle disponibilità non ancora utilizzate derivanti dai mutui autorizzati e contratti, sia nel diritto-dovere dell'amministrazione stessa di contrarre i mutui, non ancora realizzati alla fine dell'esercizio, nel momento in cui i suddetti residui passivi si tradurranno in pagamenti.

La discrasia temporale tra l'assunzione di impegni e la reale contrazione dei mutui (quest'ultima peraltro condizionata anche dalla situazione del mercato dei capitali) trova, inoltre, ulteriore motivazione nella necessità di contenere gli oneri finanziari per interessi passivi relativi a disponibilità che non possono essere utilizzate, stante lo svolgimento procedurale dei programmi di investimento.

Sostanzialmente, quindi, l'avvenuto accertamento a fine esercizio delle somme relative a mutui autorizzati e non contratti (neanche nei termini di convenzione con gli istituti finanziari), lungi da rappresentare l'accertamento di un credito, rappresenta la registrazione di un fatto aziendale, cioè di rimanenze di facoltà per l'accensione di debiti, che, nel contesto di procedimenti di natura speciale e diversa, appare diretta non solo al fine precipuo di mantenere valida ed efficace l'autorizzazione *ex lege* a contrarre mutui, ma anche a fornire chiare ed equilibrate serie storiche di risultati gestionali.

Una difforme procedura avrebbe comportato non solo un rilevante fittizio disavanzo della gestione 1979 (compensato nel successivo o nei successivi esercizi da un elevato risultato positivo conseguente all'avvenuta stipulazione dei mutui), ma anche una perdita dell'autorizzazione legislativa a contrarre mutui.

Analoghe osservazioni possono formularsi per l'iscrizione e l'accertamento delle anticipazioni da effettuarsi da parte della Cassa depositi e prestiti a copertura del deficit di gestione dell'amministrazione dei Monopoli di Stato. Si osserva, infatti, che a tale impostazione si è giunti dopo attenta valutazione delle varie soluzioni ipotizzabili e dopo le necessarie preventive intese con la stessa Cassa.

Sta di fatto, comunque, che, anche in tale caso, una diversa considerazione contabile della partita concernente il disavanzo finanziario avrebbe comportato una sua sistemazione in sede di legge di bilancio per il 1981, mediante apposita norma autorizzativa dell'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti. Anche in tal caso, quindi, il disavanzo contabile dell'esercizio 1979, sarebbe stato bilanciato da un corrispondente avanzo contabile dell'esercizio 1981.

## 5 — Conto consuntivo dell'entrata dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.

Viene esclusa la dichiarazione di regolarità per il conto consuntivo dell'entrata dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, in quanto non sono stati trasmessi alla Corte gli atti necessari per il prescritto accertamento di concordanza.

\* \* \*

Al riguardo si fa osservare che l'Amministrazione ha trasmesso all'Organo di controllo, sia pur con ritardo, la documentazione relativa alle entrate aziendali. La circostanza, peraltro del tutto contingente, è stata determinata dalle notevoli difficoltà tecniche incontrate nella chiusura delle contabilità attive connesse con l'attuale sistema di riscossione e contabilizzazione dei proventi, aggravato per l'anno 1979 da ritardi negli adempimenti delle Tesorerie a seguito degli scioperi verificatisi presso le stesse.

Al fine del superamento dell'inconveniente manifestatosi è stato all'uopo istituito un apposito gruppo di studio allo scopo di proporre soluzioni e procedure più idonee alle esigenze normative ed amministrative dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

#### **6 — Conto consuntivo dell'entrata dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.**

Non viene dichiarata la regolarità per il conto consuntivo dell'entrata dell'Azienda ferroviaria in quanto non sono stati trasmessi alla Corte gli atti necessari per il prescritto accertamento di concordanza.

\* \* \*

Non si comprende, in effetti, il rilievo dell'Organo di controllo, atteso che l'azienda ha seguito nel corso della gestione le stesse procedure degli anni decorsi, nè risultano precisati gli « atti » cui la Corte si riferisce.

In proposito, sono stati richiesti opportuni chiarimenti all'Organo di controllo, peraltro, non ancora riscontrati.

#### **7 — Esposizione dei risultati differenziali. Nota preliminare e relazione illustrativa.**

La Corte dei conti sottolinea come l'esposizione dei risultati differenziali limitata al disavanzo di parte corrente ed a quello complessivo, non sia conforme alla legge, ritenendo che, in forza dell'interpretazione da dare all'articolo 147 del regolamento di contabilità (alla luce del disposto dell'articolo 6, u.c., della legge 468 del 1978), il prospetto riassuntivo dei dati gestionali avrebbe dovuto esporre tutti i risultati differenziali previsti dalla legge di riforma.

Viene inoltre osservato come, anche per l'esercizio 1979, non si sia proceduto a trasmettere all'organo di controllo, unitamente al rendiconto, né la nota preliminare al disegno di legge di approvazione dello stesso, né tanto meno la relazione illustrativa di cui all'articolo 22 — 5° comma — della citata legge 468.

\* \* \*

L'osservazione formulata dall'organo di controllo è giustificata dai tempi tecnici di adeguamento delle connesse procedure meccanografiche. Dette procedure, peraltro ormai definite, consentiranno, fin dal prossimo rendiconto per l'esercizio 1980, di fornire i risultati richiesti.

Si fa comunque notare che i suddetti risultati differenziali vengono esposti e commentati, per l'anno finanziario 1979, nella nota preliminare al disegno di legge.

Riguardo a quest'ultima, inoltre, si fa osservare che l'obbligo legislativo di presentazione sussiste nei confronti del solo Parlamento, unitamente al documento illustrativo del significato amministrativo-economico dei dati di consuntivo che ne costituisce parte integrante.

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

PAGINA BIANCA



CAPITOLO PRIMO  
BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

PAGINA BIANCA

## 1 — Legge finanziaria e legge di bilancio.

Viene sottolineata, come già in passato, la carenza di una netta demarcazione tra legge finanziaria e legge di bilancio, che insieme costituiscono i momenti tipici della « decisione di bilancio ».

In particolare, poi, nel significare talune caratteristiche della legge finanziaria (globalità, periodicità, necessità, collegamento col settore pubblico allargato, autonomo valore vincolante dei saldi, delimitazione delle leggi sostanziali di spesa), viene posto in evidenza un duplice ordine di contenuti della citata legge: uno, eventuale, l'altro necessario. Quanto al *primo*, esso è caratterizzato da norme finalizzate alla manovra congiunturale, e risulta inversamente commisurato al grado di flessibilità e di completezza dell'ordinamento giuridico retrostante. Viene in proposito osservato che il contesto normativo della legge finanziaria potrebbe essere contenuto al massimo qualora si perfezionasse un sistema ottimale di programmazione tale da ovviare al ripetersi di una costante « supplenza » normativa della legge stessa, anche in termini di « copertura » delle spese con la stessa deliberate, e travalicanti l'anno di riferimento (legge 146/80 - artt. 35 e 45).

Quanto al secondo, quello *necessario*, non è sufficientemente delineato dalla quantificazione delle quote di spese pluriennali e dalla determinazione dei fondi globali, in quanto finora si è operato con le leggi annuali di bilancio. Rimane, peraltro, operante la quantificazione effettuata annualmente (ed automaticamente) con la legge di bilancio degli oneri derivanti da leggi organiche e da limiti di impegno, o alla stessa demandata dalla legge finanziaria (artt. 36, 39 legge 146/80).

Resta comunque significativo alla delimitazione del contenuto necessario della legge finanziaria la statuizione del limite massimo del ricorso al mercato.

Ulteriore crisi di identità tra le due norme che costituiscono la decisione di bilancio è stata evidenziata dal ricorso, per il 1980, all'esercizio provvisorio, la cui legge di approvazione ha dovuto incorporare (stante la presentazione così come formulata dei due disegni di legge, finanziaria e di bilancio) disposizioni proprie della legge finanziaria. Si è quindi venuto a creare un ibrido normativo, consequenziale e necessario, che ha snaturato la legge di bilancio quale strumento di legislazione flessibile (pur nel rispetto qualitativo dell'articolo 81 - 3° comma della Costituzione, e dei canoni alla stessa conferiti dall'articolo 142 r.c.g.s., dell'articolo 1 della legge 957/77 e dall'articolo 2 della legge 335/76).



I primi due anni di applicazione della legge di riforma contabile hanno visto Governo e Parlamento impegnati nella definizione del ruolo e dei collegamenti procedurali che devono legare fra loro disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria, i quali, pur rappresentando due distinte fasi deliberative nel processo decisionale di bilancio, sono tuttavia concepite nell'ambito di un rapporto di coerenza e di complementarità. Tale azione ha comportato, per il 1981, una sostanziale riconsiderazione di alcuni aspetti essenziali del processo di formazione del bilancio riguardanti sia il rapporto tra progetto di bilancio e quadro normativo sostanziale (di entrata e di spesa) vigente al momento della presentazione al Parlamento, sia il contenuto della legge finanziaria.

Quanto al primo aspetto, è da sottolineare come i primi due anni di attuazione della riforma avevano visto il progetto di bilancio incorporare, sin dalla presentazione al Parlamento, gli effetti dispositivo-contabili previsti dal contestuale disegno di legge finanziaria, concorrendo a creare elementi di difficoltà interpretativa del ruolo dei due tipici momenti della « decisione di bilancio ». Per il 1981, invece, il progetto di bilancio risulta strutturato secondo il tradizionale assetto a legislazione vigente con una netta separazione tra l'area delle sue determinazioni — di natura tipicamente autorizzativa e formale nel rispetto dell'articolo 81, 3° comma, della Costituzione — e quelle sostanziali demandate al disegno di legge finanziaria.

Pertanto, il progetto di bilancio per il 1981 non recepisce la manovra congiunturale predisposta col disegno di legge finanziaria per lo stesso anno finanziario, sia per ciò che concerne modifiche ed integrazioni del quadro normativo di entrata e di spesa, sia per la rimodulazione delle quote annuali delle spese a carattere pluriennale, sia infine per le determinazioni dei nuovi programmi di spesa da appostare sui fondi globali.

L'integrazione tra i due documenti — anche per ovviare all'inconveniente segnalato dalla Corte nel caso di ricorso all'esercizio provvisorio — sarà realizzata successivamente tramite apposita « nota di variazione », allorquando il disegno di legge finanziaria avrà ricevuto definitiva sanzione giuridica. In tal modo, quindi, mentre da un lato si potrà disporre — nell'eventualità del sopraggiungere dell'esercizio provvisorio — di un bilancio legittimamente gestibile nella piena validità dei connessi supporti legislativi, dall'altro si potrà avere una chiara visione dell'incidenza che la manovra della legge finanziaria esercita sul bilancio e valutarne compiutamente le linee di politica economica e finanziaria in essa contenute.

Circa l'osservazione formulata dalla Corte riguardo alla determinazione operata annualmente ed autonomamente con la legge di bilancio di oneri derivanti da leggi organiche e da limiti di impegno, o alla stessa demandata dalla legge finanziaria, si possono formulare le seguenti considerazioni.

Quanto alle leggi organiche, queste attribuiscono in via permanente ai dicasteri interessati l'obbligo di procedere a particolari interventi istituzionali senza quantificarne l'onere che pertanto viene analiticamente precisato dalla legge di bilancio. Ed in tal senso la stessa Corte ebbe a pronunciarsi, con decisione della Sezione di controllo n. 82 del 1956, sostenendo, tra l'altro, che « l'esigenza di una particolare norma di legge sostanziale autorizzativa della spesa non si pone per le spese che concernono l'esplicazione di compiti istituzionali delle varie Amministrazioni statali, poichè tali spese trovano già il loro fondamento nelle leggi di carattere generale che regolano e delimitano i compiti e le attribuzioni di ciascuna delle Amministrazioni stesse e perciò non richiedono altra disciplina al di fuori di quella insita delle limitazioni indotte dal Parlamento ». Ed ancora « il principio è stato enunciato . . . al limitato fine di consentire il reperimento della fonte giuridica di una spesa non solo in una specifica legge *ad hoc*, ma anche, ove questa manchi e dove ciò non sia possibile, indirettamente nell'attribuzione di compiti istituzionali la cui realizzazione implicitamente comporti la necessità di spendere ». Quindi, le spese in esame, lungi dal considerarsi quali « nuove spese », rientrano tra gli oneri istituzionali che, col supporto delle relative leggi di carattere organico e di natura sostanziale, vanno dimensionati tramite la legge di bilancio. D'altronde non sembra che la legge di riforma abbia disposto innovazioni in merito, atteso che alla legge finanziaria non può essere conferita anche la semplice funzione di quantificare annualmente gli oneri istituzionali.

Quanto poi ai limiti di impegno, come già osservato nelle precedenti note informative, si fa rilevare come la legge di riforma — articolo 18, 1° comma — abbia espressamente previsto il rinvio alla legge finanziaria, della quantificazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle sole « spese a carattere pluriennale », già definite nella precedente normativa quali « spese ripartite » (art. 49, 2° comma, R.D. 2440/23), con esclusione quindi dei citati limiti, nella duplice accezione di « spese in annualità » e di « spese a pagamento differito ». Tali limiti, pertanto, si sostanziano in un onere immediato che vincola il bilancio per l'importo impegnato lungo tutta la sua durata, costituendo il livello massimo delle somme impegnabili per l'attuazione degli interventi previsti dalla normativa sostanziale di spesa ed autorizzato con la legge di bilancio. Riguardo, infine, al rinvio alla legge di bilancio della quantificazione di taluni oneri operato con gli articoli 36 e 39 della legge finanziaria n. 146 del 1980, si fa osservare che trattasi di spese relative a servizi di istituto, previsti da norme organiche, che, come tali — anche alla luce delle osservazioni sopra svolte — possono trovare concreta espressione solo nella legge di bilancio.

Riguardo poi al secondo aspetto, quello del contenuto della legge finanziaria, si può notare come lo stesso, stanti le prime applicazioni dell'istituto in parola, si muova lungo le seguenti direttrici:

a) modifiche ed integrazioni del quadro normativo aventi riflessi sul bilancio statale, su quelli delle Aziende autonome e degli enti che si ricollegano alla finanza statale;

b) quantificazione delle quote annuali dei programmi di spesa a carattere pluriennale;

c) individuazione dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso da aggiungere — a perfezionamento del disegno di legge finanziaria — a quelli considerati dal progetto di bilancio annuale, redatto a legislazione vigente;

d) definizione del limite massimo del ricorso al mercato ritenuto ammissibile per l'anno di riferimento.

Sul particolare aspetto della supplenza normativa operata con la legge finanziaria — e specificamente segnalata dalla Corte — si può evidenziare come le interpretazioni, che da più parti si sono avute, degli aspetti contenutistici della citata legge, sembrano uniformemente concordi nell'affermare che l'intervento « suppletivo » della medesima appare pienamente giustificato allorché si reputa necessario ovviare a carenze dell'assetto giuridico in atto, direttamente incidenti sul complesso della finanza pubblica e non altrimenti sanabili. Si cita ad esempio il caso delle disposizioni sulla finanza locale, con validità limitata all'esercizio in corso, in attesa di apposita riforma organica. D'altro canto sarebbe contrastante con lo spirito della riforma investire l'istituto in parola di statuizioni che non agiscano su specifiche disposizioni legislative in atto, escludendosi in tal modo norme che portino ad innovazioni o modificazioni nell'assetto istituzionale normativo.

Per queste ultime è ritenuto più opportuno intervenire con appositi disegni di legge, eventualmente preordinando i necessari mezzi finanziari nei fondi globali, così come indicati dalla stessa legge finanziaria.

Alla luce di tale indirizzo, pertanto, si è avuto riguardo alla necessità di effettuare, con la legge finanziaria, una manovra correttiva congiunturale, non attraverso uno strumento puramente ricettivo delle più disparate esigenze, bensì in una prospettiva di logica coerenza con le generali direttive di politica economica.

Ben si concorda quindi con quanto rilevato dall'Organo di controllo sull'esigenza di addivenire, in tempi brevi, ad un ottimale sistema di programmazione, anche legislativa, tale da contenere al massimo il ricorso allo strumento della legge finanziaria riguardante il suo contenuto eventuale.

Riguardo, infine, alle perplessità manifestate dall'organo di controllo circa l'obbligo della copertura delle nuove o maggiori spese deliberate con la legge finanziaria non si può non osservare — anche sulla base delle precedenti note informative — che la determinazione del limite massimo del ricorso al mercato assicura il rispetto dell'obbligo costituzionale per tutte le nuove o maggiori spese nella stessa legge contemplate. Infatti, il dimensionamento della legislazione finanziaria operato in tale sede appare strettamente collegato con la quantificazione dell'indebitamento coerente con l'impostazione di politica economica e finanziaria ritenuta necessaria al perseguimento degli obiettivi.

## 2 — Legge finanziaria e ricorso al mercato.

Viene evidenziato come da un lato la legge finanziaria determini il limite massimo del ricorso all'indebitamento e, dall'altro, lo stesso risultato è stabilito per il triennio dalla legge di approvazione del bilancio.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Inoltre viene sottolineato (nuovamente) come la legge finanziaria, pur non delimitando i totali di entrata e di spesa, quantifica solo il ricorso all'indebitamento come limite potenziale in termini di competenza, demandando la statuizione in termini di cassa alla legge di bilancio, che, peraltro, autonomamente stabilisce gli indicati totali ed evidenzia risultati differenziali (quali saldo netto da finanziare e risparmio pubblico) la cui espressione risulta altamente significativa della composizione della spesa.

Si rileva quindi, anche alla luce della rescissione del collegamento tra ricorso al mercato e spese specifiche sancita dall'articolo 14 della riforma, che la manovra di indebitamento è essenzialmente connessa alle esigenze di cassa, e pertanto la relativa decisione dovrebbe avvenire nella legge finanziaria.



Il ricorso al mercato indica, come è noto, l'ammontare complessivo delle risorse che si vogliono impiegare nell'esercizio di riferimento, anche per il rimborso di prestiti pregressi venuti a scadenza, e per le quali — compatibilmente con il contingente quadro economico — il complesso dei proventi ordinari e straordinari di bilancio (afferenti ai primi tre titoli di entrata) non costituiscono fonte sufficiente. Tale ammontare viene stabilito con la legge finanziaria, e costituisce il limite massimo delle operazioni di indebitamento espresso in termini di competenza, atteso che la statuizione contenuta nell'articolo 11 della legge di riforma esplicitamente collega la determinazione del ricorso al mercato ad un limite massimo che assicuri, in ogni caso, la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale. L'uso del termine « copertura » implica, infatti, che l'indicazione non può che essere in termini di competenza, dato che la stessa copertura deve necessariamente attuarsi in rapporto alle quote di competenza dell'anno da iscrivere in bilancio. In altri termini, le spese che necessitano di una copertura formale sono soltanto quelle che trovano allocazione nel bilancio di competenza nella misura in cui il bilancio le registra e ne autorizza l'assunzione dei relativi impegni.

Diversa, peraltro, si presenta la situazione dal punto di vista della cassa. In tal caso, infatti, è la differenza tra gli incassi ed i pagamenti che identifica l'effettivo fabbisogno da coprire con ricorso all'indebitamento; situazione questa ulteriormente corretta dai meccanismi di tesoreria in base ai quali somme trasferite ma non utilizzate non danno luogo a necessità di provvista sul mercato.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, solo il bilancio annuale di cassa, in base all'identificazione della massa spendibile (sommatoria delle competenze dell'anno e dei residui presunti) può formulare idonee indicazioni delle necessità di cassa, soprattutto riguardo alle forme di finanziamento.

Riguardo poi alla determinazione dei totali d'entrata e di spesa e dei connessi risultati differenziali demandata alla legge di bilancio non v'è dubbio, in base agli articoli 2 — 8° comma — e 6 — ultimo comma — della legge 468 del 1978, circa gli intendimenti del legislatore. Si è, infatti, voluto in tal senso operare una netta ripartizione di compiti tra legge finanziaria e legge di bilancio, riservando alla prima la definizione del quadro macroeconomico di riferimento, ed alla seconda il mero compito di formale autorizzazione alla gestione di tutte le entrate e le spese e di proiezione di medio periodo. Del resto, il ricorso al mercato, nell'accezione di cui all'articolo 6 ultimo comma della legge di riforma, e da questa demandato alla legge di bilancio, altro valore non assume, nel bilancio annuale, che quello di espressione contabile della differenza tra le entrate finali e le spese complessive, nonché di sintesi degli altri tre risultati previsti dallo stesso ultimo comma del citato articolo 6. Viceversa, nel bilancio pluriennale esso assurge al ruolo di indicatore del potenziale indebitamento di medio periodo alla luce delle ipotesi sugli andamenti dell'economia formulate, coerentemente con i vincoli del quadro macroeconomico, sulla base del principio

della legislazione vigente recepito nel bilancio annuale di competenza. In tal senso, quindi, detto indicatore risulta funzione derivata dalle proiezioni a legislazione vigente del bilancio annuale e, come tale, non può che trovare accoglimento nel contesto normativo della sola legge di bilancio.

### 3 — Risultati di consuntivo e saldi.

Il combinato disposto degli articoli 6 — u.c., n. 4 — ed 11 — 2° comma — della legge 468/78 comporta che il preventivo, di competenza e di cassa, debba risultare in pareggio.

Non pare pertanto giustificato il disavanzo verificatosi nelle previsioni definitive di competenza, con conseguente ulteriore sfondamento del limite massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge finanziaria.

Viene fatto, inoltre, osservare che i risultati di consuntivo non tengono conto da un lato del mancato inserimento a bilancio dei proventi derivanti dalle operazioni nette di Tesoreria, e dall'altro, in conseguenza, danno luogo, in termini di cassa, ad un saldo negativo commisurato ai pagamenti coperti con tali operazioni, non appropriato terminologicamente quale « ricorso al mercato » (nei termini pro quota).

Viene quindi in merito proposto il ripristino legislativo del saldo complessivo tra le entrate e le spese, e sottolineata la necessità espositiva dei risultati differenziali di consuntivo alla luce di un coordinamento temporale tra dati previsionali e risultanze anche in forza di interpretazione estensiva del disposto dell'articolo 147 del r.c.g.s..

\* \* \*

Il disavanzo complessivo previsto dalla legge Curti del 1964 quale saldo tra il totale complessivo di tutte le entrate e tutte le spese di qualsiasi natura, pur non ribadito dalla legge 468 del 1978, rimane tutt'oggi in vigore e riceve sanzione legislativa nel disegno di legge di approvazione del rendiconto (precisamente, per il 1979, nell'articolo 3). Tale disavanzo trae la sua specifica origine sia dal dinamico evolversi dei fenomeni gestionali, sia dal combinato agire di provvedimenti legislativi attuati in forza dall'articolo 10 della legge di riforma, nonché, limitatamente, al 1979, dagli oneri connessi all'effettuazione di operazioni finanziarie disposte ai sensi degli articoli 5 e 50 della legge finanziaria n. 843 del 1978. In particolare, mentre il primo ordine di fenomeni può concretarsi solo in uno squilibrio a livello gestionale (rispettivamente tra accertamenti ed impegni da un lato, e tra incassi e pagamenti dall'altro), gli ulteriori, d'anzì indicati, possono influenzare anche le previsioni definitive alterando, in forza della normativa che espressamente li disciplina, il primitivo risultato previsionale di equilibrio.

In conseguenza di tali provvedimenti, pertanto, anche il ricorso al mercato — sia quale espressione contabile che legislativa — può risultare, a consuntivo, travalicato, ma nei termini delle sole previsioni definitive, essendo, poi, come è noto, gli accertamenti di entrata per accensione di prestiti limitati all'effettivo indebitamento patrimoniale a medio e lungo termine contratto, intervenendo a supporto i proventi derivanti dalle operazioni di tesoreria.

Al riguardo si osserva che la rappresentazione in bilancio del debito fluttuante mal si concilierebbe con la struttura stessa del bilancio di competenza, essendo l'entità del ricorso a tale forma di indebitamento strettamente connessa al concreto fabbisogno di cassa che si manifesta nel corso della gestione sia per effetto di operazioni di bilancio attive e passive in conto competenza ed in conto residui, sia per effetto di operazioni di tesoreria poste in essere in conto « debiti e crediti » di tesoreria. Ed in questo stato di cose, anche alla luce delle difficoltà di separazione tra i proventi destinati al finanziamento del deficit e quelli destinati alla copertura di momentanee esigenze di cassa, appare irrealizzabile la considerazione in un bilancio di competenza, del debito fluttuante, se non per il carico di interessi che esso può comportare.

Solo nel preventivo di cassa troverebbe idonea collocazione il debito fluttuante, in giusta contrapposizione all'indebitamento a medio e lungo termine, quali plurimi mezzi di finanziamento, qualora peraltro si potessero facilmente identificare e distinguere le esigenze di cassa del bilancio da quelle proprie di tesoreria.

Riguardo poi la necessità espositiva a consuntivo dei risultati differenziali, nel condividere l'osservazione formulata dalla Corte, si fa presente che soltanto contingenti motivi connessi all'adeguamento delle procedure meccanografiche relative hanno impedito l'esposizione degli stessi nel prospetto generale per l'esercizio 1979. Dette procedure, ormai a regime, consentiranno l'esposizione dei risultati fin dal prossimo esercizio 1980.

#### 4 — Residui di stanziamento e di copertura.

Alla luce del disposto dell'articolo 20 della legge di riforma — che peraltro ne conferma l'esistenza — nonchè dell'evoluzione verificatasi nei residui di stanziamento anche nell'anno finanziario 1979, sarebbe auspicabile un perfezionamento legislativo che interessi — ai fini dell'attenuazione del fenomeno — anche la valutazione di tali resti presunti per la formazione del bilancio di previsione (competenza e cassa).

A tal proposito viene auspicato che l'approvazione parlamentare possa essere estesa (anche per i soli assestamenti di bilancio) alle quote costituite da residui di stanziamento, incorporando le stesse nelle nuove dotazioni di competenza secondo il sistema del « riporto ».

Analoga procedura viene suggerita per le economie sui fondi globali (ex articolo 10, 6° e 7° comma, legge 468/78) qualificabili come residui di copertura, dei quali, viene sottolineato, non risulta se si sia tenuto conto nel quantificare le dotazioni di cassa relative ai fondi speciali stessi per il 1980.

\*  
\* \*

Nel significare che la stessa legge di riforma ha riconfermato l'esistenza dei residui di stanziamento, peraltro nel quadro di una complessa sistemica che tende a ridurre sempre più il divario tra le dotazioni di competenza e le effettive possibilità operative dell'Amministrazione, si sottolinea come anche tali residui vengono ricompresi nella determinazione di quelli presunti al fine dell'identificazione della massa spendibile sulla quale quantificare le dotazioni di cassa. Analogo procedimento, tuttavia, non può essere attuato — neanche limitatamente ai residui propri — per le determinazioni di sola competenza, non vigendo, come è noto, nel sistema contabile italiano l'istituto del riporto. Istituto questo che ha formato oggetto di specifico ed attento esame del legislatore della riforma, alla luce non solo dei validi contributi di cultori e studiosi di contabilità di Stato e di ragioneria pubblica, ma anche delle relazioni formulate dall'organo di controllo, ma sul quale il Parlamento, nella sua sovranità, non ha ritenuto opportuno determinare alcuna innovazione nella legislazione contabile.

Le considerazioni svolte possono agevolmente estendersi da un lato agli assestamenti di bilancio, e dall'altro alle economie di cui all'articolo 10, 6° e 7° comma della legge 468. Ed in merito a questi ultimi, che la Corte denomina « residui di copertura », si osserva che all'atto della presentazione del disegno di legge di bilancio non risultano quantificabili in termini di cassa neanche in larga via approssimativa, potendo il Parlamento, nel trimestre ottobre-dicembre, procedere alla loro integrale trasformazione in legge, e quindi far venire meno la coerenza delle previsioni formulate.

Il problema è senza dubbio interessante e su di esso sta convergendo l'attenzione di appositi comitati di studio costituiti anche in sede parlamentare.



Le soluzioni che ne scaturiranno non mancheranno di rappresentare valide regole di comportamento — sia per l'Amministrazione che per il Parlamento — regole destinate a conferire ulteriore attendibilità alle previsioni di bilancio.

### 5 — Assunzione di mutui da parte delle Amministrazioni ed Aziende Autonome.

Nel ribadire quanto già affermato in sede di decisione, viene evidenziato come illegittimo l'accertamento di entrate relative a mutui autorizzati dalla legge ma non ancora stipulati con gli istituti finanziatori, e ciò alla luce dell'articolo 22 — u.c. — della legge 335/76 concernente la contabilità regionale. Viene al tempo stesso segnalata l'illegittimità di una norma — articolo 3 disegno di legge 1539 — che autorizza l'Amministrazione postale ad « accertare » tali mutui non ancora stipulati, qualificando quindi le poste relative quali « residui attivi di stanziamento ».

Viene ulteriormente segnalato che le autorizzazioni alla contrazione di prestiti contraddicono sia al criterio tendenziale di concentrazione della manovra di indebitamento nell'azienda statale, sia al disposto dell'articolo 14 della legge di riforma e che, qualora i mutui stessi venissero « accertati » senza la preventiva stipula del contratto relativo, si priverebbe della necessaria chiarezza il sistema dei conti pubblici, determinando artificiosi squilibri gestionali.

\*  
\* \*

Si ritiene opportuno ribadire — anche alla luce di quanto esposto in merito alle osservazioni mosse dalla Corte in sede di decisione per lo stesso ordine di motivi — che l'accertamento dei mutui di che trattasi non costituisce accertamento di crediti, bensì semplice registrazione di fatti aziendali quali rimanenze di facoltà alla contrazione di prestiti per la realizzazione di piani di investimento poliennali, la cui omissione determinerebbe il venir meno dell'autorizzazione ex lege.

Riguardo poi alle autorizzazioni alla contrazione di prestiti che l'Organo di controllo considera come forze centrifughe nel sistema dell'unicità del disavanzo del bilancio dello Stato previsto dalla riforma, si deve notare, come già osservato, che trattasi di mutui finalizzati alla realizzazione di specifici programmi di investimento in larga massima connessi alla tipicità del processo produttivo delle Aziende considerate — eccezione fatta per l'ANAS — ed al cui andamento vanno cadenzati. Inoltre, l'autonomia gestionale che caratterizza tali aziende conferisce alle stesse un'elasticità operativa tale da consentire loro le migliori condizioni di reperimento dei mezzi finanziari sul mercato dei capitali, tanto nazionale quanto estero.

Una diversa impostazione basata sulla esclusiva concentrazione nel bilancio statale delle relative operazioni comporterebbe necessariamente il ricorso consequenziale al sistema delle anticipazioni del Tesoro, con la creazione di diverse difficoltà operative connesse con l'attuale mercato finanziario nazionale ed a possibili maggiori costi dei prestiti.

### 6 — Bilancio pluriennale.

Viene segnalato che il bilancio pluriennale 1980-82 è stato impropriamente definito a legislazione vigente, in quanto accoglie non solo proiezioni di spese previste nel disegno di legge finanziaria, quanto anche i fondi globali con la stessa stabiliti.

Si sottolinea, inoltre, come, in base alle passate esperienze, il bilancio triennale si sia finora presentato come espressione delle proiezioni del bilancio annuale e non già quale supporto programmatico di medio periodo.

In proposito viene osservato come tale costruito, mentre da un lato non si adegua al disposto normativo dell'articolo 4 — 5° comma — della legge 468/78 in termini di impostazione e contenuto, dall'altro, in conseguenza, comporta difficoltà nel riscontro della copertura finanziaria, non rispondendo pienamente ai dettami dell'articolo 81 — u.c. — della Costituzione alla luce della sentenza n. 1/1966 della Corte Costituzionale.

\* \* \*

La commistione operata in passato tra norme del disegno di legge finanziaria e loro ricezione in quello di bilancio annuale e relative proiezioni è stata definitivamente superata con la nuova impostazione conferita alla « decisione di bilancio » per il 1981. Infatti, nel disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale la determinazione delle grandezze in esso riportate è stata compiuta sulla base del piano di gestione derivante dal vigente assetto normativo. Da un lato è stato risolto il problema della determinazione delle tranches di spesa a carattere pluriennale con l'assunzione in bilancio delle quote che per lo stesso anno sono indicate nella legge finanziaria per il 1980, n. 146 del 24 aprile 1980. Dall'altro, analogo criterio è stato seguito per le quote dei fondi speciali per i quali si è proceduto all'iscrizione in bilancio dei soli ammontati relativi alle voci che già figurano nei fondi speciali approvati dal Parlamento con la stessa legge finanziaria per il 1980 e che al momento non hanno ancora concluso il loro iter legislativo.

Si è pertanto giunti alla definizione di un bilancio a legislazione vigente, le cui proiezioni relative al triennio 1981-1983 risultano formulate su uno status normativo chiaro e delimitato.

Soltanto ad avvenuta sanzione giuridica della legge finanziaria per il 1981 potranno identificarsi e trasferirsi — con apposita nota di variazione — nella legge di bilancio annuale e pluriennale i vincoli e gli indirizzi di politica economica nella stessa delineati ed espressi da modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti collegati alla finanza statale, dalla rideterminazione delle quote di spese pluriennali e dalla definizione dei fondi speciali, nonché dalle misure che si intendono adottare per le entrate.

Quanto al riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese, si ribadisce che esso può essere assicurato, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale nel rigoroso rispetto delle modalità previste dal 5° comma dell'articolo 4 della legge di riforma: miglioramento del saldo di parte corrente per gli oneri di parte corrente o di rimborso di prestiti, del saldo netto da finanziare per quelli di conto capitale.

Appare evidente che il riscontro non può intendersi che riferito all'unica versione del bilancio pluriennale che è stato possibile presentare nei primi due anni di applicazione della nuova normativa contabile.

Le innovazioni interpretative introdotte col bilancio pluriennale 1981-1983 forniscono una proficua soluzione al problema della doppia versione, inerziale e programmatica, di tale documento: la nota di variazioni conseguente all'approvazione del contestuale disegno di legge finanziaria consentirà, infatti, anche l'adeguamento del bilancio pluriennale al nuovo assetto legislativo che si verrà a determinare.

In tale senso, il riscontro di copertura, ancorato alla nuova versione del bilancio pluriennale quale risulterà dal recepimento delle norme di legge finanziaria, continuerà a rispondere pienamente ai criteri indicati dalla Corte costituzionale.

CAPITOLO SECONDO

LA LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

PAGINA BIANCA

### 1 — Modalità di copertura.

Talune maggiori spese (D.P.R. 1271/77, legge 852/78, D.P.R. 919/78, legge 13/79, legge 29/9, D.P.R. 263/79, D.P.R. 509/79, D.L. 663/79) pur comportando oneri continuativi a carico del bilancio dello Stato e delle Aziende Autonome, non quantificano gli oneri stessi (che dovranno essere contenuti nei limiti delle disponibilità di bilancio per il primo anno), e, peraltro, non trovano copertura finanziaria nei successivi esercizi.

La stessa osservazione, viene detto, può essere concretamente formulata anche a carico degli enti del settore pubblico allargato, ed ulteriormente estesa alla copertura delle minori entrate.

Viene inoltre evidenziato come il normale mezzo di copertura sia stato rappresentato dai fondi globali, in merito al cui ricorso per l'anno successivo al primo, viene ribadito, è da condizionare ad un'adeguata proiezione dei fondi stessi nel bilancio pluriennale ai fini di riscontro della copertura. A tale problematica viene ricollegata l'utilizzazione dei fondi speciali per oggetti di spese non ricompresi nei relativi elenchi manifestatesi nel 1979 a carico delle leggi nn. 409, 563 e 623.

\* \* \*

Le osservazioni formulate dall'Organo di controllo afferiscono, in particolare, a disposizioni sostanziali che non quantificano i relativi oneri di spesa, ma che rinviando — indirettamente — tale statuazione alla legge di approvazione del bilancio. Trattasi, infatti, di normative (quali ad esempio la legge n. 13 del 1979 sul trattamento di missione e di trasferimento del personale dirigente dell'azienda postale) la cui peculiarità dell'oggetto disciplinato impedisce la determinazione aprioristica del relativo onere — anche alla luce di particolari automatismi in esse stabiliti, quali ad esempio la rivalutazione annuale dei trattamenti di missione — che del resto è suscettibile di variazioni, anche nel tempo, in specifica relazione ai compiti istituzionali ed alle esigenze che annualmente si intendono svolgere e soddisfare da parte della competente Amministrazione.

Pertanto, annualmente, con la legge di approvazione di bilancio — al pari di quanto avviene per gli oneri derivanti da leggi organiche — viene effettuata la determinazione relativa che trova copertura nelle disponibilità del bilancio stesso. Quanto agli anni successivi al primo indicati nel bilancio pluriennale — tenuto conto degli impegni del settore pubblico allargato — la copertura finanziaria degli oneri continuativi trova riscontro nell'identificazione del saldo netto da finanziare con ricorso all'indebitamento per ciascuno degli anni considerati da tale bilancio.

In effetti, il problema si porrebbe per il periodo eccedente il pluriennale e limitatamente al caso di oneri ad andamento crescente, essendo quelli costanti o decrescenti automaticamente coperti nel presupposto che le risorse disponibili siano destinate ad aumentare o quanto meno a rimanere costanti. Al riguardo, però, si sottolinea come annualmente è sempre possibile agire tramite la legge finanziaria in termini di adeguamento delle risorse disponibili e quindi delle relative proiezioni a copertura.

Osservazioni analoghe possono essere formulate riguardo alle minori entrate.

Nel condividere quanto espresso dalla Corte dei conti sull'idoneità dei fondi globali a fungere da mezzo di copertura per il periodo considerato nel bilancio pluriennale si rinvia a quanto osservato, circa le relative proiezioni.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO TERZO

LA GESTIONE

PAGINA BIANCA



## 1 — Risultati differenziali.

In sede di determinazione di legge finanziaria, il ricorso al mercato ha conglobato la copertura di nuovi provvedimenti di spesa. In tale veste viene rilevato, quindi, che il limite massimo delle operazioni di indebitamento — anzichè determinato come obiettivo ex ante — viene a qualificarsi come risultanza contabile delle poste iscritte a bilancio, in contrasto con la volontà programmatica conferitagli dalla riforma.

Viene inoltre evidenziato che nelle previsioni definitive da un lato il ricorso al mercato (inteso come accensione di prestiti) ha superato di circa 30 miliardi il limite stabilito dalla legge finanziaria, e dall'altro si è verificato un disavanzo di 932 miliardi dovuto, in particolare, agli slittati 1978 (ulteriori possibilità di sfondamento sono previste negli articoli 12 e 17 della riforma).

\* \* \*

Il ricorso al mercato finanziario, inteso quale sintesi della manovra congiunturale disposta con la legge finanziaria, costituisce, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, l'approntamento di idonei mezzi di copertura — sotto forma di indebitamento — per la realizzazione delle finalità statali (comprese quindi anche le nuove o maggiori spese) dirette o mediate, per le quali i proventi finali di gestione non costituiscono fonte sufficiente. Tale limite, pertanto, non può e non deve configurarsi quale determinazione autonoma ed aprioristica su cui armonizzare le relative decisioni di spesa, bensì quale concomitante espressione di un processo di compatibilità del contingente quadro macroeconomico e della connessa incisione dovuta alla manovra congiunturale. La risultante di questo affinamento quindi è una grandezza numerica che, nel pieno rispetto del sistema della riforma, esprime il dimensionamento delle volontà programmatiche dell'economia nazionale.

## 2 — Contabilizzazione titoli di spesa.

In merito alla contabilizzazione nell'esercizio successivo dei titoli di spesa insoluti al 31 dicembre 1979 (ai sensi dell'articolo 55 della legge 843/78) si fa osservare che se da un lato vengono risolti i problemi delle Tesorerie, dall'altro si appesantisce la gestione di cassa (ed il conto dei residui) in misura non evidenziata (riferendosi prevalentemente i titoli a stipendi e I3<sup>a</sup>), falsando i dati storici di cassa.

Problema affine risulta essere poi quello dei ruoli di spesa fissa (con il conseguente verificarsi delle note eccedenze di spesa) che potrebbe essere risolto solo con il tempestivo allestimento dell'archivio generale delle spese fisse da parte della Direzione generale del Tesoro.

\* \* \*

Riguardo al primo ordine di osservazioni formulate, si fa notare che il sistema del trasporto al successivo esercizio dei titoli collettivi di spesa parzialmente inestinti è stato preferito alla commutazione in vaglia cambiari per le quote insolte soprattutto al fine di evitare un'enorme mole di lavoro ai servizi di Tesoreria provinciale gestiti dalla Banca d'Italia. In merito poi alla derivante alterazione dei dati storici di cassa, si fa osservare che la procedura seguita trova compensazione temporale: infatti i titoli di spesa trasportati al successivo esercizio vengono compensati da quelli che, emessi nel corso della gestione, al termine dell'anno subiscono analoga sorte.

In merito poi al problema dei ruoli di spesa fissa si precisa che sono in corso di studio procedure che consentano di ovviare a tale annoso inconveniente.

### 3 — Gestione del patrimonio.

L'organo di controllo ha soffermato la sua attenzione sui vetusti criteri di impostazione del conto patrimoniale e sulla necessità di un recupero di significatività delle risultanze in esso espresse. Ha anche osservato come lo stesso documento sia stato presentato in ritardo (il 20 giugno) e senza la nota preliminare ed i relativi allegati.

Circa poi talune poste del conto patrimoniale, la Corte ha rilevato come mentre per alcune (ad es. crediti e passività) si perviene all'espressione di risultati molto analitici (a mezzo degli allegati), per altre (tra cui mobili e immobili) si esprimono solo valori di sintesi, alcuni dei quali (ad es. gli immobili patrimoniali), tra l'altro, presentano valori non periodicamente aggiornati.



Relativamente al primo ordine di osservazioni mosse si fa presente che lo studio per la ristrutturazione del conto patrimoniale è pressoché ultimato. Con la rendicontazione relativa all'esercizio finanziario 1980 potrebbero già essere adottate le innovazioni studiate, soprattutto per fornire maggiore chiarezza e significatività alle risultanze del detto documento contabile.

Riguardo, poi, alla mancata presentazione alla Corte della nota preliminare e dei relativi allegati si fa presente che, a parte l'assenza di una specifica previsione normativa in merito, risulta materialmente impossibile predisporre tale nota contestualmente alla definizione del conto che avviene solo dopo la ricezione — da parte della Direzione generale del Tesoro — dei dati finanziari da inserire nel conto stesso. Tale brevissimo lasso di tempo non consente, tra l'altro, neanche la stampa dell'elaborato diretto alla Corte né l'inserimento nel medesimo degli allegati. Si pensa, peraltro, di ovviare per il futuro alla mancanza degli allegati con l'inoltro alla Corte di copia dei « prospetti analitici » da cui l'organo di controllo potrà agevolmente rilevare i dati che sono oggetto degli allegati stessi.

In merito poi al ritardo nella trasmissione del conto (il 20 giugno in luogo del 31 maggio) si fa presente che le risultanze di tesoreria sono pervenute all'Amministrazione soltanto in data 18 giugno. Tale problema peraltro, come già segnalato nelle precedenti note informative, si presenta tuttora di difficile soluzione.

Riguardo infine al grado di espressione di determinate poste del conto patrimoniale, si segnala che modificazioni in merito potrebbero essere apportate fin dal prossimo esercizio con una diversa composizione degli allegati al fine di uniformare l'analiticità delle varie partite. Ed inoltre, negli ulteriori contatti che verranno presi con l'Amministrazione demaniale, verrà valutata la possibilità di aggiornamento del valore dei beni immobili tenuto conto dell'intervenuta normativa sull'equo canone.

CAPITOLO QUARTO

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA'  
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

PAGINA BIANCA

## a) ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### 1 — Considerazioni generali.

Come per il passato, la Corte dei Conti pone l'accento sull'esigenza del riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui compete istituzionalmente lo svolgimento della funzione di indirizzo e di coordinamento, intesa anche come funzione programmatica, nonché sulla necessità di una generale « riorganizzazione della organizzazione pubblica » al fine di fronteggiare con tempestività ed incisività i complessi fenomeni di natura economico-finanziaria e di gestione pubblica che continuamente si manifestano in una moderna società industriale.

La stessa Corte dei Conti riconosce che lo sforzo del Governo è orientato nel senso di una razionale riorganizzazione dell'apparato burocratico dello Stato, pur nelle incertezze che nascono da fattori contingenti che ne rallentano l'attuazione.

\*  
\* \*

Va evidenziato in merito che il disegno di una più razionale ed organica rideterminazione delle strutture statali comporta necessariamente studi e approfondimenti che non possono trovare logico completamento nell'arco temporale del breve periodo.

L'intendimento del Governo in materia è difatti quello di un piano di riforma generale della Pubblica Amministrazione nell'ambito della quale, oltre al riordino della Presidenza del Consiglio, dovranno trovare soluzione problemi di notevolissima importanza quale la ridefinizione dei compiti dei Ministeri tenendo conto dell'inderogabile necessità di eliminare le eventuali duplicazioni di competenze, la revisione della disciplina delle procedure, la determinazione di nuovi modelli organizzativi, per ricercare anche una più elevata produttività e un maggiore grado di efficacia dell'azione amministrativa.

Su tali questioni è già stato avviato un dialogo con il Parlamento attraverso il noto rapporto del Governo sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato. Inoltre è stato deciso un approfondimento della complessa tematica dell'Amministrazione pubblica e l'elaborazione di studi riformatori, affidati ad una Commissione, articolata in Sottocommissioni, istituita presso l'Ufficio per la Funzione Pubblica.

Si soggiunge che in merito alla ricerca di una più elevata produttività e di un maggiore grado di efficacia dell'azione amministrativa, l'articolo 22 della legge 11 luglio 1980, n. 312 già prevede l'adozione di norme apposite finalizzate al raggiungimento del predetto obiettivo, da realizzare anche mediante l'introduzione di opportune metodologie di valutazione che consentano l'individuazione e l'impiego di standards di esecuzione differenziati secondo il tipo di attività.

### 2 — Profili organizzativi della disciplina del personale.

Viene confermata l'osservazione, già segnalata nelle precedenti relazioni, di un sostanziale abbandono del disegno di disciplina della dirigenza di cui al DPR n. 748 del 1972, un cui ulteriore segnale risulta essere la modifica proposta dal Governo al regime di reclutamento dei dirigenti (A.C. n. 792) che vanifica il meccanismo innovatore dei corsi da un lato, e ricostruisce lo sbarramento tra qualifiche direttive e dirigenziali.

\* \* \*

Al riguardo, si osserva che non appare del tutto rispondente alla realtà quanto la Corte rievoca in merito ad un presunto « sostanziale abbandono del disegno di disciplina della dirigenza tracciato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ».

Invero, un siffatto giudizio è da ritenere eccessivo, specie se esso risulta per la massima parte fondato sulla proposta modifica del sistema di reclutamento dei dirigenti che tende a sostituire i corsi di 14 mesi presso la pubblica amministrazione di cui all'articolo 23 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, con corsi di durata inferiore (trenta giorni) e un successivo esame costituito da due prove scritte e un colloquio.

Peraltro va anche segnalato il carattere transitorio della proposta modifica contenuta nell'Atto Camera n. 792, come chiaramente si evince dall'articolo 1 dello stesso provvedimento che, tra l'altro, prevede tale modifica sino all'emanazione della legge sullo stato giuridico dei dirigenti dello Stato, legge che non mancherà di tenere conto, se non altro quale utile punto di partenza, della disciplina delle funzioni dirigenziali, quale risulta delineata dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

## b) PERSONALE

### 1 — Considerazioni generali.

L'organo di controllo ribadisce la necessità di un sollecito ed organico riordinamento del pubblico impiego, onde pervenire, in tempi brevi, ad una completa omogeneità dei trattamenti giuridici ed economici del personale.

\* \* \*

Le considerazioni della Corte dei Conti in merito ai problemi del riordinamento del pubblico impiego appaiono certamente condivisibili. Ciò vale soprattutto per le notazioni in merito alla necessità di pervenire all'omogeneità delle posizioni giuridiche e alla perequazione dei trattamenti economici, non esclusi quelli accessori.

L'esigenza della realizzazione di un siffatto disegno è particolarmente sentita dall'Amministrazione, la quale si è mossa appunto in tale direzione con la legge n. 312 del 1980, che ha introdotto la qualifica funzionale, intesa come momento di sintesi e raggruppamento di prestazioni lavorative aventi contenuto simile, sintesi e raggruppamento da effettuare avendo riguardo alla capacità e preparazione possedute.

Certamente in un disegno di largo respiro come quello della qualifica funzionale possono emergere in superficie problemi di non perfetto adattamento di talune posizioni. La Corte cita quelle del personale docente o del personale tecnico altamente qualificato; il primo viene differenziato entro limiti ristretti, il secondo appare, per la diversa specializzazione professionale, difficilmente riconducibile ad unità.

Invero, anche se non può disconoscersi l'esistenza di un fondo di verità nel discorso della Corte, va evidenziato però che la bontà di un sistema non può essere messa in discussione da casi particolarissimi che, avendo una problematica loro propria, necessitano ov-

viamente di un maggiore approfondimento, che si consegue soprattutto attraverso la verifica sul piano pratico delle soluzioni adottate. Da tale verifica soltanto possono nascere soluzioni sempre più vicine all'optimum.

## 2 — Trattamento economico.

Circa i compensi, la Corte rileva la tendenza del sostanziale abbandono del principio dell'onnicomprendività, oltre che per il personale dirigente, anche per il restante personale previsto dalla legge 15 novembre 1973, n. 734.

La possibilità della corresponsione di taluni emolumenti extra tabellari per attività aggiuntive crea sperequazioni e incide negativamente sul principio della chiarezza retributiva.

Tali sperequazioni si manifestano particolarmente, secondo la Corte dei Conti, se si pongono a raffronto la posizione dei dipendenti delle Amministrazioni burocratiche con quella dei dipendenti delle Aziende autonome statali, ai quali è stata riconosciuta una serie di compensi e premi accessori.

Peraltro la Corte si sofferma anche sull'ampia discrezionalità delle Amministrazioni autonome dello Stato nell'attribuzione e quantificazione di alcune competenze accessorie (premi di produzione e di esercizio).

\* \* \*

Sembra opportuno segnalare, al riguardo, che l'accennata discrezionalità amministrativa resta comunque attenuata dalla necessità di correlare gli emolumenti stessi a parametri obiettivi, indicativi della produttività del lavoro nonché dell'attività complessiva delle Aziende. Inoltre, almeno per quanto attiene alle Aziende dipendenti dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, i dati attinenti alla determinazione degli accennati emolumenti vengono sottoposti annualmente al Parlamento.

Per quanto in linea generale viene rilevato dalla Corte sulle disarmonie esistenti negli istituti retributivi delle diverse Aziende, non può certo disconoscersi la realtà di tali situazioni. Queste, in larga parte, traggono origine dalla mancanza di un effettivo momento di coordinamento degli accordi contrattuali con le Organizzazioni sindacali, che il più delle volte, se non si concludono in sede aziendale, vengono in tale ambito largamente predefiniti.

La situazione dovrebbe subire un netto miglioramento allorquando sarà emanata la prevista legge quadro sul pubblico impiego.

## 3 — Compensi per lavoro straordinario.

Circa tali emolumenti, la Corte dei Conti ha espresso talune considerazioni critiche che, in linea di massima, ribadiscono ed accentuano i concetti già evidenziati nella relazione del precedente anno 1978.

In particolare viene dato risalto:

— alla rilevanza delle somme pagate per remunerare le prestazioni di lavoro straordinario rese oltre i normali limiti, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. n. 422/1977;

— alla persistenza della tendenza delle Amministrazioni verso quello che può definirsi un tentativo di forfettizzazione dei compensi straordinari con negativi effetti in tema di perequazione retributiva del personale amministrativo, soprattutto, per la circostanza che il numero delle unità che, comunque, possono beneficiare dei limiti eccezionali risulta circoscritto;

— alla costanza degli effetti sperequativi e destabilizzanti recati da deroghe in materia di remunerazione di compensi per lavoro straordinario concernenti singoli settori o Uffici o, anche, intere categorie di personale.

\* \* \*

In proposito, non possono che ribadirsi le considerazioni svolte su analoghe osservazioni contenute nella replica alla relazione della Corte dei Conti del decorso anno 1978.

In particolare, le autorizzazioni — ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. n. 422/1977 — sono state disposte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero del Tesoro, in funzione esclusivamente delle esigenze degli uffici delle Amministrazioni burocratiche.

D'altronde, la necessità della Pubblica Amministrazione di svolgere i propri compiti istituzionali, la carenza dei suoi organici, l'ampliamento della sfera di attività, sono indubbiamente fattori che inducono l'Amministrazione medesima al sovente ricorso all'istituto dello straordinario.

L'incremento della spesa relativo ai compensi in parola va, peraltro, collegato non solo con gli effetti derivanti dalle sopraindicate circostanze, ma anche con quello connesso con il sistema di computo della misura oraria dei compensi medesimi che, come è noto, consente di considerare, annualmente, nell'anzidetta misura l'incidenza della indennità integrativa speciale.

Tuttavia, nell'anno 1979, la maggiore spesa globalmente autorizzata per fronteggiare le prestazioni straordinarie rese, nei limiti eccezionali di cui all'articolo 2 del D.P.R. n. 422/1977 (miliardi 64,9), risulta sensibilmente inferiore all'importo complessivo dello stanziamento del capitolo n. 6682 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (miliardi 90) precipuamente destinato a finanziare la maggiore spesa di cui trattasi.

Circa l'evidenziato fenomeno della tendenza a renumerare i compensi per lavoro straordinario in misura « forfettaria » e non sulla base di una puntuale corrispondenza con le prestazioni effettivamente rese dai dipendenti, è da ritenere che il fenomeno stesso non sia da considerare affatto generalizzato. Ciò non solo per la circostanza che le norme vigenti impongono ai Capi degli Uffici e dei Servizi l'attestazione — sotto la propria personale responsabilità — dell'effettività delle prestazioni rese dal dipendente personale, ma, soprattutto, in considerazione della esigenza, sempre più avvertita dalle Amministrazioni dello Stato, di assicurare maggiore correttezza a tutti, indistintamente, i propri servizi che mal si concilia con qualsiasi compiacente tolleranza circa la minore quantità di prestazioni da esigere.

Infine, si conviene sulla necessità di uniformare la disciplina del lavoro straordinario limitando le deroghe in favore di particolari categorie di personale o di Uffici dello Stato, ribadendo, con l'occasione, l'esigenza prospettata nella replica alla relazione del decorso esercizio di procedere parallelamente alla generale riorganizzazione delle strutture amministrative pubbliche.

#### 4 — **Trattamento di missione.**

Viene rilevata una disomogeneità nei limiti percentuali di aumento delle indennità connesse alle missioni del personale amministrativo non dirigente e del personale escluso dal sistema di contrattazione collettiva (dirigenti, magistrati ordinari e amministrativi).

\* \* \*

Riguardo l'osservazione formulata, si precisa che l'adeguamento dell'indennità di missione è stato previsto per tutte le categorie di personale nella misura del 10 per cento, evitandosi in tal modo l'insorgere della disparità esistente allo stato potenziale in virtù del diverso limite massimo di aumento espressamente previsto (10% e 12%) e che sarebbe opportuno unificare.



## c) ATTIVITA' CONTRATTUALE

## 1 — Revisione delle procedure contrattuali: problemi organizzativi e finalità.

La Corte dei conti, nel sottolineare l'ulteriore rinvio che ha subito la presentazione alle Camere dello schema di disegno di legge sulla revisione delle procedure contrattuali, in ordine al quale avevano espresso il loro parere sia le Sezioni Riunite della Corte stessa sia l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, rileva che i limiti oggettivi e soggettivi di tale schema, come il suo contenuto moderatamente innovativo, rispetto alla normazione vigente, travavano ragion d'essere, all'epoca della formulazione dello schema stesso, nella urgente necessità di accompagnare, ad una prima serie di norme intese alla semplificazione ed accelerazione dei procedimenti, l'avvio di un processo di omogeneizzazione della disciplina concernente l'attività contrattuale dei soggetti pubblici.

Ritiene, a tale proposito, la Corte che il suindicato ritardo lascia supporre e consente di auspicare, in ragione anche delle molteplici indicazioni nel frattempo emerse sul tema (Rapporto Giannini), un più incisivo ed approfondito ripensamento dell'intera materia, da condursi nel quadro più ampio della riforma generale della pubblica Amministrazione, anche perchè la maggior parte dei grandi temi che oggi si dibattono in materia di attività contrattuale presuppongono la soluzione di problemi di carattere organizzativo, quali, principalmente, l'esigenza di una programmazione delle commesse pubbliche, della costituzione di uffici specializzati ed autonomamente responsabili, ove riunire le esperienze professionali e tecniche maturate dalle Amministrazioni, di potenziare i quadri tecnici e professionali della pubblica Amministrazione, dalla cui carenza derivano talune disfunzioni che caratterizzano l'attività contrattuale pubblica e contribuiscono ad indebolire la posizione negoziale delle Amministrazioni dello Stato.

Quanto alla finalità di una riforma della disciplina contrattuale pubblica, la Corte osserva che essa deve tendere, innanzitutto, alla omogeneizzazione e alla razionalizzazione di un magma normativo tra i più disarticolati e disordinati, che non soltanto perviene ad una ingiustificata discriminazione nell'ambito del comparto pubblico, ma che risulta, in larga parte, composto da norme derogatorie o eccezionali, valide per determinati settori o determinate Amministrazioni, ovvero connesse all'esecuzione di specifici programmi.

Pertanto — a parere della Corte — un riordinamento della materia, sotto tale specifico profilo, dovrebbe proporsi, a completamento del cennato schema di disegno di legge, quanto meno i seguenti obiettivi:

— unitarietà di principi, quanto all'ambito soggettivo, per tutte le Amministrazioni del comparto pubblico, ed estensione dell'area oggettiva della riforma ai contratti attivi ed ai servizi in economia;

— attuazione delle direttive comunitarie in tema di forniture ed eventuale revisione delle analoghe norme in materia di appalti di opere;

— nuova disciplina della revisione dei prezzi in materia di opere pubbliche, in linea con gli orientamenti dell'apposito disegno di legge presentato nella decorsa legislatura (A.C. n. 2710) e poi decaduto, nonchè estensione della medesima disciplina, con gli opportuni adattamenti, alle forniture e agli appalti di servizio;

— eventuale estensione del decentramento di competenze delineato dalla normativa sulla dirigenza statale, con perfezionamento delle norme intese ad una effettiva autonomia decisionale e responsabilizzazione dei funzionari;

— ampliamento dell'area di applicabilità della legge n. 1/1978 sulla semplificazione ed acceleramento delle procedure contrattuali;

— razionalizzazione delle norme relative alla funzione consultiva e uniformità di disciplina in materia di controllo e revisione dei moduli di esso, secondo le indicazioni emerse nella più ampia prospettiva di una riforma generale dei controlli esterni.

Relativamente all'attività contrattuale delle Amministrazioni nel 1979, la Corte dei conti si richiama, in sostanza, alle osservazioni formulate nelle precedenti relazioni, ponendo l'accento soprattutto sulla tendenza delle Amministrazioni ad estendere l'area della trattativa privata, sia in applicazione di

norme derogatorie di espressa autorizzazione, sia in relazione alla genericità con la quale la normativa generale determina i presupposti per il ricorso a tale metodo di contrattazione, nonchè sui tempi lunghi per l'esecuzione dei contratti, che, indirettamente, influenzano il gioco degli interessi connessi all'attuale sistema della revisione dei prezzi; sistema che di fatto si presta ad una serie di distorsioni proiettate sia sulla previsione dei costi che sulla distribuzione nel tempo dei lavori e che, comunque, può talora offrire al privato contraente un margine di convenienza tale da indurlo a presentare offerte teoricamente non remunerative. E a riprova di tale situazione — rileva la Corte — si è verificato che la disposta sottrazione delle anticipazioni del prezzo contrattuale dal calcolo revisionale ha portato, in qualche settore, le imprese ad una pressochè generalizzata rinuncia alle anticipazioni stesse.

\* \* \*

In ordine alle sopra riferite considerazioni della Corte dei conti, pur convenendo, in primo luogo, che una efficace revisione delle procedure contrattuali dei soggetti pubblici è connessa alla soluzione di problemi di carattere organizzativo, talchè siffatta revisione andrebbe condotta nel quadro più ampio della riforma generale della pubblica Amministrazione, si ritiene tuttavia che tale riforma non sembra costituire un presupposto indispensabile per dare l'avvio ad un processo di omogeneizzazione, di aggiornamento, di semplificazione e di acceleramento delle procedure contrattuali pubbliche. E ciò, anche nella considerazione che i tempi lunghi occorrenti per l'attuazione della riforma generale della pubblica Amministrazione comporterebbero un ulteriore rinvio nell'emanazione della nuova disciplina delle procedure contrattuali, di cui, anche in sede parlamentare (IV Commissione Permanente Senato - seduta del 6 dicembre 1979) è stata avvertita l'urgente necessità di provvedervi.

Per il soddisfacimento della suesposta esigenza e per il conseguimento degli obiettivi indicati dalla Corte dei conti ai fini del riordinamento della materia contrattuale, si ritiene che possa considerarsi tuttora valido lo schema di disegno di legge all'uopo predisposto — diramato, per l'esame, a tutte le Amministrazioni dello Stato sin dal 25 settembre 1979 e sul quale la maggior parte di queste ultime hanno fornito la loro adesione — salvo taluni aggiornamenti che si rendono necessari in relazione all'epoca in cui lo schema fu predisposto, con particolare riferimento alla nuova disciplina dei controlli esterni, che ha formato oggetto di apposito schema di disegno di legge predisposto dal Ministero della funzione pubblica.

Invero, il citato schema di disegno di legge sulle procedure contrattuali è inteso principalmente:

— per quanto concerne l'ambito soggettivo, a disciplinare organicamente e univocamente le procedure contrattuali delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, e degli enti pubblici territoriali e istituzionali, nonchè a dettare i principi fondamentali entro i quali le Regioni potranno esercitare la loro potestà legislativa in materia;

— sotto il profilo oggettivo, ad unificare le procedure per tutte le specie di contratti da porre in essere dalla pubblica Amministrazione;

— ad uniformare le nostre procedure contrattuali a quelle del sistema comunitario, la cui esigenza è stata sottolineata anche nel « Rapporto Giannini », laddove viene posto in evidenza che la normativa comunitaria è improntata al sistema francese che, attualmente, rappresenta la posizione più avanzata tra i sistemi di contrattazione pubblica;

— ad armonizzare la normativa contrattuale con le nuove norme in materia di attribuzioni della dirigenza statale;

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— a razionalizzare la normativa in materia di funzione consultiva, eliminando la duplicazione di pareri ed elevando notevolmente i limiti di valore oltre i quali è obbligatoria la richiesta di parere del Consiglio di Stato. Ciò soddisfa l'esigenza, posta dalla Corte, di una valutazione globale e unitaria dei problemi dell'attività contrattuale pubblica, possibili solo ad organi consultivi a competenza generale;

— ad estendere i casi in cui è ammesso il ricorso alla trattativa privata, individuandoli, nel contempo, tassativamente, nonchè a consentire, in ogni caso, il ricorso a tale forma di contrattazione, qualora l'importo contrattuale non superi le lire 100 milioni;

— al fine di accelerare l'iter contrattuale, a stabilire precisi termini entro i quali provvedere alla stipulazione ed alla approvazione dei contratti, all'effettuazione del collaudo ed alla esecuzione dei pagamenti in conto e a saldo;

— dettare una nuova e completa disciplina per la revisione dei prezzi, estendendo le relative norme ai contratti di fornitura e di servizio ed attenuandone il fenomeno, mediante l'elevazione dell'alea contrattuale al 10 per cento, così come previsto dal codice civile per i contratti tra privati, e facendo decorrere il calcolo revisionale dal sesto mese successivo a quello dell'offerta.

In proposito, si ritiene opportuno segnalare che, in attesa dell'emanazione della nuova normativa, con circolare n. 70 del 24 settembre 1979, sono state impartite istruzioni a tutte le Amministrazioni affinché nella clausola di revisione dei prezzi dei contratti di fornitura e di servizi, fosse previsto che la revisione dei prezzi va accordata sull'importo contrattuale al netto delle somme corrisposte a titolo di anticipazione. Ciò, al fine di eliminare una ingiustificata sperequazione a danno degli appaltatori di opere pubbliche, assoggettati a tale disposizione, a norma dell'articolo 14 della legge 3 gennaio 1978, n. 1.

Per quanto concerne, infine, la notazione della Corte dei conti circa l'attuazione delle direttive comunitarie in tema di forniture e l'eventuale revisione delle analoghe norme in materia di appalti di opere, si segnala che, per le forniture, il relativo disegno di legge — presentato al Parlamento nel corso della precedente legislatura e poi decaduto — trovasi all'esame della Commissione Finanze e Tesoro del Senato (A.S. n. 651), mentre l'eventuale revisione della legge 8 agosto 1977, n. 584, contenente norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive CEE, è subordinata alla modifica delle direttive, dalle quali la citata legge trae origine.