

C A M E R A   D E I   D E P U T A T I

————— ATTI PARLAMENTARI — IX LEGISLATURA —————

Doc. XIV  
N. 2

## **DECISIONE E RELAZIONE**

**della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato  
per l'esercizio finanziario 1983**

*Comunicate alla Presidenza il 27 giugno 1984*

**VOLUME IV**

**DOCUMENTO DI SINTESI**

**ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO**

PAGINA BIANCA

**DECISIONE E RELAZIONE**  
**della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato**  
**per l'esercizio finanziario 1983**

*Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 1984*

**VOLUME IV**  
**DOCUMENTO DI SINTESI**

*La decisione e la relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983 si articola come segue:*

— VOLUME I

— VOLUME II/1

— VOLUME II/2

— VOLUME III - decisioni e relazioni della Corte sul conto generale del patrimonio dello Stato e sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti (I semestre 1983), degli Istituti di previdenza e delle Regioni e Province a statuto speciale

— VOLUME IV - documento di sintesi

## DOCUMENTO DI SINTESI

1. — Il recupero della legittimità nell'azione dei pubblici poteri e la necessità di meglio definire i congegni del controllo esterno che consentano altresì di verificare la rispondenza della realtà gestoria a criteri di buon andamento, sono questi — e altri connessi — i temi sui quali quest'anno, in apertura della propria relazione, la Corte invita a riflettere Parlamento e Governo.

L'ordinamento della Corte, rimasto pressochè immutato nelle sue impostazioni di fondo rispetto al disegno tracciato nella seconda metà dell'Ottocento, richiede una generale riconsiderazione che consenta all'Istituto di svolgere appieno le funzioni ad esso demandate dalla Costituzione e dalla legge.

2. — I risultati della gestione dell'esercizio 1983 riflettono ed esprimono le difficoltà del cammino istituzionale teso verso l'obiettivo della governabilità della finanza pubblica.

Nella direzione indicata dalla riforma, il 1983 segna un importante progresso con la approvazione, da parte della Camera dei Deputati, di una modifica regolamentare che introduce — secondo un auspicio da tempo formulato dalla Corte — la «sessione di bilancio». Non è un caso che quest'anno, in coincidenza con tale innovazione procedimentale (di fatto applicata anche dal Senato), per la prima volta dopo quattro anni si sia giunti all'approvazione della legge finanziaria e del bilancio per il 1984 prima della fine del 1983, evitando così il ricorso all'esercizio provvisorio.

Ma i nodi istituzionali, organizzativi, procedurali, tecnici da sciogliere costituiscono ancora una rete intricata.

La mancata redazione di un bilancio programmatico pluriennale continua a costituire un limite molto grave alla possibilità di valutare gli sviluppi della finanza pubblica (statale e del settore pubblico allargato); tale situazione — e la perdurante mancanza di un'adeguata esplicitazione delle variabili macroeconomiche sottese al bilancio pluriennale a legislazione invariata — rendono sostanzialmente non possibile il riscontro della copertura delle leggi di spesa, sia di parte corrente sia in conto capitale (allorchè le clausole di copertura facciano riferimento ai fondi speciali o a evoluzioni future dell'entrata).

La redazione di un bilancio pluriennale corredato dalla proiezione triennale dei fondi speciali costituisce certamente un primo passo verso la redazione della versione programmatica del bilancio pluriennale; ma tale iniziale progresso deve ora essere completato con l'inserimento delle proiezioni stesse entro il quadro complessivo di una previsione globale (nelle versioni neutrale e programmatica).

La Corte sottolinea ancora una volta come un'assunzione di una responsabilità del Governo e del Parlamento in ordine alle previsioni in materia di evoluzione del risparmio pubblico, per le spese correnti, ed agli altri saldi finali (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato), costituisca un presupposto necessario per consentire il riscontro di copertura della legislazione di spesa.

Nella reale esperienza politico-parlamentare una parte della manovra di breve periodo con crescente peso si colloca al di fuori della legge finanziaria. Naturalmente sarebbe astratta la pretesa di porre alla evoluzione del complesso sistema decisionale vincoli formalisticamente rigidi. Si devono segnalare, tuttavia, alcuni profili istituzionali meritevoli di considerazione.

Resta presente il pericolo che il frazionamento della manovra comprometta l'efficacia della politica economica di breve periodo. La necessità di ricercare nuovi confini fra area della contrattazione e delle autonomie collettive da un lato ed area delle istituzioni di democrazia rappresentativa dall'altro, deve conciliarsi al rispetto dei principi costituzionali che affidano, con la riserva di legge, al *continuum* Governo-Parlamento responsabilità non eludibili in materia di imposizione fiscale (articolo 23), di copertura delle nuove e maggiori spese (articolo 81), di organizzazione dell'amministrazione pubblica (articolo 97), di coordinamento della finanza pubblica (articolo 119).

Le obiettive incertezze, nella fase presente, delle tecniche e degli strumenti di governo dell'economia; le carenze specifiche dell'amministrazione e delle istituzioni governative nella nostra esperienza; il frazionamento e la lentezza del processo decisionale, hanno posto in pericolo nel 1983, anche a consuntivo, il rispetto del limite posto dalla legge finanziaria al livello del ricorso al mercato.

È necessario sottolineare come il rispetto di questo saldo, quale vincolo rigoroso alla politica di indebitamento, costituisca un momento cardine del sistema della legge numero 468, il cui mancato rispetto porrebbe in dubbio la stessa possibilità di ricondurre la decisione di bilancio come costruita dalla legge n. 468 entro i confini segnati dai principi costituzionali.

3. — Gravi preoccupazioni continuano a derivare dalla mancanza di una nitida e rigorosa prassi amministrativa e parlamentare in materia di clausole di copertura per le leggi che introducono nuove e maggiori spese.

L'impiego dei fondi speciali ha assunto tutto il suo rilievo di programmazione con l'inserimento nella legge finanziaria. Ma il mancato riferimento a indicatori economici responsabilmente fissati nel bilancio pluriennale; il permanere di una casistica di improprio impiego degli accantonamenti (ad esempio con utilizzazioni difformi da quelle indicate nella legge finanziaria e nel bilancio da parte di singole leggi di spesa); la genericità o inadeguatezza di una quota rilevante della legislazione settoriale di programmazione che dovrebbe costituire il presupposto delle nuove spese; tutti questi fattori rendono impropriamente dilatata, ai confini della correttezza costituzionale, la prenotazione di risorse affidata ai fondi globali.

La Corte ha formulato in proposito specifici suggerimenti sul modo corretto di costruire le clausole di copertura delle leggi di spesa.

4. — Un esame degli andamenti nel settore pubblico allargato mostra come il coordinamento della finanza pubblica non abbia ancora raggiunto gli obiettivi sostanziali di restituire governabilità e razionalità alla dinamica della spesa nei settori chiave della finanza pubblica non statale: finanza regionale e locale, previdenza, sanità.

In questi campi la ricerca di un rapporto più equilibrato fra accentramento statale, responsabilità delle collettività locali e compartecipazione degli utenti dei servizi sembra costituire il tema di fondo della futura evoluzione legislativa.

Tali tendenze accrescono la necessità, che si collega anche ai più recenti orientamenti della Corte costituzionale, di una funzione di controllo e di garanzia esterna della Corte dei conti.

Si tratta di tutelare sia la necessaria unitarietà della gestione della finanza pubblica sia la sfera costituzionalmente tutelata dell'autonomia, nell'ambito dei principi dell'articolo 119 della Costituzione.

5. — Seppure con un recupero dell'ultima ora sui dati ufficiali di pre-consuntivo, che davano addirittura per superato il limite massimo del ricorso al mercato fissato dalla legge finanziaria, la

gestione del 1983 — ai cui risultati si riferisce il giudizio di regolarità delle Sezioni Riunite della Corte (1) — si è chiusa con un deterioramento sensibile, rispetto al 1982, dei saldi intermedi della competenza (saldo netto da finanziare, indebitamento netto e, soprattutto, saldo di parte corrente) e con un aumento del ricorso al mercato che è reso più contenuto, in termini percentuali, soltanto dalla rilevante e contingente diminuzione di spesa verificatasi sul versante del rimborso prestiti.

Il pericolo di uno sfondamento del limite massimo di ricorso al mercato si è sostanzialmente profilato per uno scarto tra gli accertamenti di entrata e le sovrabbondanti previsioni iniziali e definitive: scarto che per le sole imposte indirette sugli affari ha superato i 6.500 miliardi e che solo in parte è stato compensato dalle maggiori entrate in altri comparti. Per quanto limitato al settore dell'imposizione indiretta, il fenomeno è comunque preoccupante sotto almeno due aspetti: da un lato perchè il rischio di un deficit latente, già insito nelle previsioni iniziali, non è emerso neppure in sede di assestamento; dall'altro perchè tale sintomo di rinuncia alla rete di sicurezza tradizionalmente assicurata dal «prudente» apprezzamento delle entrate in sede previsionale concorre a sottolineare la esiguità degli attuali margini di ulteriore sfruttamento della parte attiva del bilancio.

Al di là dei raffronti con la previsione, il tasso di incremento degli accertamenti per entrate finali è sceso dal 32,3% del 1982 al 23,0%; e persino l'evoluzione delle imposte dirette — ancora una volta la più dinamica tra quelle delle varie partite attive — segna una percentuale di aumento del 25,6%, nettamente inferiore all'incremento medio degli anni precedenti.

Vero è che tale riflessivo andamento, nel quadro di un ritardato aggancio dell'economia italiana alla ripresa internazionale, si connette ovviamente alla evoluzione delle grandezze macroeconomiche, e che aspettative più ottimistiche sembrano quindi autorizzate dal prospettarsi di un'inversione ciclica nel corso del 1984. Ma vero è anche che limiti ad ulteriori aumenti della pressione tributaria sembrano connettersi non soltanto al livello da quest'ultima raggiunto (26% del P.I.L.), ma anche e soprattutto ad una situazione di scarsa governabilità del sistema impositivo, il cui sviluppo spontaneo, per fattori anche collegati a carenze nell'azione di accertamento, va delineandosi su direttrici non programmate dalla riforma di dieci anni or sono.

Al netto dei 4.000 miliardi di incremento che si stimano conseguenti ad innovazioni legislative, gli accertamenti dell'IVA risulterebbero accresciuti, rispetto al 1982, di appena il 5,7%; e nonostante sforzi effettuati in sede legislativa per riequilibrare gli andamenti divaricati della imposizione indiretta e diretta, l'incidenza di quest'ultima sul complessivo gettito tributario si è ulteriormente rafforzata nel 1983. La quota di gettito assicurato dalla sola imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche, pur con il recente ritocco delle aliquote, è passata dal 33,4% al 35,1%; e resta quantificata per oltre il 71% l'incidenza sui proventi del tributo, delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente.

In questa situazione, intollerabile si fa la comprovata esistenza di aree di massiccia evasione, alle quali una disordinata legislazione, spesso ai limiti della leggibilità, affianca oltretutto un groviglio di sgravi ed esenzioni al di fuori, apparentemente, di una chiara rappresentazione degli effetti redistributivi della manovra fiscale. Al recupero dell'evasione e ad una più equa ridefinizione delle cosiddette aree di erosione sono ormai prioritariamente da finalizzare le scelte

---

(1) Nell'udienza del 25 giugno 1984 le Sezioni Riunite della Corte (pres. Pirrami Traversari, Est. V. Guccione, P.m. Cappiello) hanno dichiarato regolare il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983 sospendendo peraltro il giudizio relativamente al conto del patrimonio e dei conti ad esso allegati, per l'impossibilità di esperire i necessari accertamenti nel breve periodo intercorso dalla presentazione del conto stesso, e con l'esclusione di vari capitoli del conto del bilancio e dei conti ad esso allegati. In connessione con il giudizio annuale di regolarità sul rendiconto, le Sezioni riunite predispongono e presentano al Parlamento, com'è noto, una relazione sugli andamenti gestori dell'esercizio. A tale relazione — che, accanto agli aspetti sia normativi che finanziari della gestione, esamina anche i profili generali dell'organizzazione amministrativa, della gestione del personale e dell'attività contrattuale, e scende all'analisi delle problematiche gestorie ed organizzative delle singole Amministrazioni — si accompagna il presente «documento di sintesi» che individua i fenomeni salienti della relazione stessa, nell'intento di fornirne una sorta di «chiave di lettura».

di politica tributaria, non soltanto per assicurare all'erario una quota aggiuntiva di tributi presumibilmente assai considerevole, ma anche per garantire condizioni di maggiore accettabilità del sistema.

6. — Sul versante opposto, al peggioramento dei saldi intermedi della competenza ha altresì concorso un incremento delle spese finali (+ 24,6%) assai più elevato di quello registratosi nel 1982 e più di quest'ultimo concentrato nella parte corrente.

Le spese del titolo I, in particolare, aumentano del 26,0%, trascinate soprattutto, oltre che dal peso degli interessi, da una riespansione degli oneri di trasferimento — specie nei settori della previdenza e della finanza regionale e locale — moderatamente evolutesi, per contro, nel 1982.

E ad un tasso più contenuto, seppure anch'esso superiore a quello dell'esercizio precedente, si accrescono invece le spese di investimento (+ 19,2%), grazie soprattutto ad una reiterata manovra di previa eliminazione, dagli stanziamenti, delle poste di dubbia o limitata utilizzabilità; manovra che — riducendo al massimo la formazione di nuovi residui di stanziamento — deprime il dato della spesa impegnata, ma restituisce al bilancio di competenza e allo stesso conto consuntivo un più elevato livello di rappresentatività.

Per il combinato effetto di tali andamenti, un peggioramento del 28,7% esprimono i 75.562 miliardi in cui si commisura il *saldo netto da finanziare*; del 36,2% peggiora l'*indebitamento netto* (58.865 miliardi); ed addirittura del 51,5% si accresce il valore negativo del *risparmio pubblico* (25.171 miliardi), dopo il miglioramento del 1982.

7. — Ad una valutazione tuttavia meno pessimistica dei dati del 1983 può pervenirsi alla stregua delle considerazioni che seguono:

a) va anzitutto rilevato che il peggioramento dei saldi intermedi, espresso in termini di comparazione con l'esercizio precedente, risente fortemente dei favorevoli risultati di quest'ultimo, dei quali i dati del 1983 costituiscono, sostanzialmente, una correzione.

Lo stesso saldo del risparmio pubblico, che ha subito il più vistoso deterioramento, si riattesta, a ben vedere, su livelli inferiori a quelli del 1981, sia in cifra assoluta che in termini di incidenza sul P.I.L.; e ridimensionato del pari, da tale tipo di raffronto, è il peggioramento del saldo netto da finanziare, il cui importo, in termini reali, risulta anch'esso diminuito nel biennio;

b) discorso a parte va fatto per il *ricorso al mercato*, mantenutosi con 94.578 miliardi nei limiti predeterminati dalla legge finanziaria ed al cui contenuto incremento, rispetto agli altri saldi (11,2% sul dato del 1982), giova, come già detto, la decurtazione di oltre 7.000 miliardi registrata dalla spesa per il rimborso prestiti.

L'andamento sinora altalenante assunto da tale ultima spesa (poco meno di 8.000 miliardi nel 1981, oltre 26.000 l'anno successivo e circa 19.000 nel 1983), si collega, com'è noto, ad un riuscito programma di allungamento delle scadenze del debito pubblico i cui benefici si colgono, seppur soprattutto in prospettiva e compatibilmente al raffreddamento del tasso di inflazione, in una rallentata corsa degli interessi. Effetto dell'avviato consolidamento del debito è stato anche, tuttavia, quello di una maggiore evidenziazione contabile della pressione esercitata sul bilancio dalla situazione di indebitamento; pressione non certamente nuova, ma precedentemente deviata in gran parte sulla tesoreria stante la mancata contabilizzazione in bilancio del debito fluttuante.

La dilazione sin qui assicurata, ad anni alterni, dalla graduale sostituzione del debito fluttuante con quello consolidato (di durata fino ad oggi prevalentemente biennale), sembra aver suggerito manovre di contingente contenimento delle spese, come quella effettuata nel 1982, cui ha fatto seguito, nell'esercizio successivo, una necessitata riespansione delle stesse. Ma il piano delle scadenze dei titoli si appresta ormai a stabilizzare nel tempo l'andamento ascensionale degli oneri per rimborso prestiti, per il 1984 quantificati dal relativo bilancio in quasi 51.000 miliardi.

Ciò da un lato sottolinea la centralità del problema costituito e dall'entità dell'indebitamento pubblico e dai rapporti di reciproca causalità che lo collegano ai disavanzi annuali; ma dall'altro,

consente anche di rilevare sin d'ora sintomi di miglioramento sul versante degli interessi i cui oneri si sono accresciuti nel 1983 ad un tasso del 29,7% tuttora superiore a quello delle altre spese correnti, ma nettamente inferiore a quello dei precedenti esercizi; sintomi tanto più significativi in quanto proprio nell'evoluzione dirompente degli interessi e nel meccanismo di rinnovo dei buoni ordinari del tesoro, che ne era causa preponderante, la Corte aveva individuato fattori di autoalimentazione del disavanzo.

8.— La situazione complessiva dell'indebitamento interno si è incrementata nel 1983, secondo i dati provvisori del conto riassuntivo del tesoro, di 85.272 miliardi, raggiungendo la cifra di 367.700 miliardi, pari al 68,6% del prodotto interno lordo.

All'interno di tale evoluzione, le emissioni di certificati del tesoro hanno determinato, al netto dei rimborsi, un incremento della relativa massa circolante di oltre 67.500 miliardi più che doppio rispetto a quello, pur cospicuo, dell'esercizio precedente, giungendo a rappresentare una quota del debito complessivo pari al 38%. Dal 49,6% al 41,1% si è per contro ridotta l'incidenza sull'indebitamento della massa dei BOT, incrementatisi, nell'anno, di soli 11.000 miliardi.

L'incidenza complessiva del debito fluttuante sull'indebitamento interno, pari al 77,8% nel 1981 ed al 67,4% nel 1982, si è in definitiva contratta ad un più accettabile 55,5%, con una durata media di tutti i titoli in circolazione — al netto dei soli B.P.T. — allungatasi nell'anno da 10 a 17 mesi.

Sul piano della progressiva rappresentazione in bilancio di tale realtà, va detto che la contingente decurtazione della spesa per il rimborso prestiti ha nel 1983 diminuito dal 25,1% al 22% la congiunta, incidenza, sulla spesa complessiva, degli oneri di rimborso e per interessi. Ma per il 1984, la grandezza considerata è quantificata in oltre 105 mila miliardi dal bilancio di previsione ed è tale da incidere sulla spesa complessiva per il 30,4%.

Sul versante dell'entrata, correlativamente, la voce «accensione prestiti» — che non tiene conto del debito fluttuante ed esprime quindi la quota di disavanzo correttamente coperta con il debito consolidato — è giunta a coprire il 93% del saldo del ricorso al mercato, a fronte di una incidenza pari appena al 24,3% nel 1981.

9. — Le vicende già accennate evidenziano anche, come si è detto, il livello di rigidità delle spese statali — tale da degradarne i tagli a meri rinvii — e suggeriscono di valutare i dati del 1983 in chiave di necessitata correzione degli andamenti gestori dell'esercizio precedente. Ciò è in parte valido anche per i dati della gestione di cassa, che depongono per una evoluzione assai differenziata delle spese di investimento e di parte corrente.

Relativamente a queste ultime, il tasso contenuto di incremento dei pagamenti (15,9%) fa seguito e corregge l'accentuato dinamismo che i pagamenti stessi aveva registrato nel 1982 in ragione, soprattutto, di massicce erogazioni in conto resti al settore previdenziale.

I pagamenti del conto capitale, per contro, restano sui livelli di notevole dinamicità (+ 46,5%) sospinti sia dalla maggiore spendibilità degli stanziamenti di competenza — depurati, si è detto, delle poste di difficile utilizzabilità — sia dalla pressione dei residui.

Gli oltre 16.600 miliardi di maggiori erogazioni in conto capitale (rispetto al dato 1982), rappresentano un risultato in sé favorevole, in un anno di recessione economica e di stasi degli investimenti privati; ma al risultato stesso concorrono soprattutto i trasferimenti e l'accelerazione dei pagamenti per le operazioni finanziarie (7.000 miliardi in più sul dato dell'esercizio precedente).

Resta da valutare, pertanto, in quale effettiva misura i maggiori flussi considerati si siano tradotti in stimolo agli investimenti, stante la prevalenza, sia tra le operazioni finanziarie che in non poche voci dei trasferimenti, delle assegnazioni sostanzialmente finalizzate a ripianare disavanzi alimentati anche da eccessi di spesa corrente.

10. — Ancora in termini di cassa, se particolarmente contenuto risulta l'incremento delle entrate finali (17,4%, dopo un aumento del 41,4% nel 1982), va tenuto conto che esso deriva da un forte decremento, rispetto sempre al 1982, dei versamenti extra-tributari, per contro raddoppiatisi nell'esercizio precedente per fattori «erratici» di contabilizzazione degli incassi del fondo sanitario (gran parte delle operazioni attinenti al fondo non comportano effettivi flussi di cassa ma solo scritturazioni contabili a compensazione di movimenti in entrata e spesa).

Un migliore andamento — peraltro in larga parte derivante e da fattori di innovazione legislativa e dal gettito del concono fiscale — denunciano i soli incassi del comparto tributario, evolutisi del 26,8%.

Sui saldi del bilancio di cassa incidono, ovviamente, tutti i fattori sin qui descritti: mentre del 31,2% peggiora, rispetto al 1982, il *saldo netto da finanziare* (73.164 miliardi), soltanto del 23,4% aumenta l'importo dell'*indebitamento netto* (53.236 miliardi) che prescinde dagli accelerati pagamenti delle operazioni finanziarie. Sostanzialmente stazionario (21.265 miliardi, + 2,9% sul dato del 1982), in quanto non influenzato dalle maggiori erogazioni del conto capitale, è il *saldo di parte corrente*; e solo del 12,2%, in virtù della contrazione delle spese di rimborso prestiti, si incrementa il *ricorso al mercato* (92.131 miliardi, a fronte di 82.054 miliardi nel 1982).

11. — Considerato nel suo insieme, l'apparato amministrativo statale — nonostante gli aggiustamenti qua e là ricevuti e le crescenti risorse che viene assorbendo — continua a mostrare caratteri di larga inadeguatezza, che vanno aggravandosi a mano a mano che nuovi interventi legislativi portano ad espressione, e tentano di soddisfare, esigenze sempre più articolate della collettività.

È appena il caso di aggiungere che in tal modo non solo tendono ad eclissarsi i compiti di «servizio» propri della Pubblica Amministrazione — con la creazione o il potenziamento di circuiti surrogatori privati (poste, istruzione, sanità ecc.) che escludono i cittadini meno abbienti — ma si producono e riproducono danni economici in capo alla stessa amministrazione con meccanismi che vanno dall'inadeguato controllo dell'evasione fiscale e contributiva, ai ritardi nei trasferimenti e al connesso indebitamento degli organismi destinatari, alla lentezza dei procedimenti contrattuali con le sue conseguenze finanziarie in sede revisionale.

Le innovazioni introdotte, del resto, pur motivate dalla urgenza di migliorare i servizi in questo o quel settore, non sempre hanno raggiunto lo scopo ed anzi hanno talora creato situazioni di disordine normativo in servizi di grande rilievo.

I rapporti tra Stato e regioni continuano a registrare margini di incertezza, tra l'altro ed in particolare, per quanto riguarda la regolazione degli aspetti finanziari. La istituzione della conferenza Stato-regioni, avvenuta nell'ottobre 1983, rappresenta certamente momento di rilievo e potrà contribuire a migliorare il clima di conflittualità che da più parti viene avvertito.

Ancora in larga misura sono carenti gli interventi programmatori o di coordinamento a livello governativo, mentre i compiti del Commissario di Governo continuano ad essere di fatto sovrachiarati da quelli di Presidente della Commissione regionale di controllo, anche a causa di carenze legislative.

Quanto all'esplicazione delle funzioni proprie regionali è ricorrente il ritardo, rispetto ai termini statutari, della approvazione dei bilanci preventivi e soprattutto dei rendiconti consuntivi.

12. — La situazione del pubblico impiego presenta, a partire dal 1983, caratteri così nuovi e marcati che assumono la portata di una svolta o che — per mettere nella giusta luce il processo di sedimentazione che li ha prodotti — esprimono il canonizzarsi di un modo di gestire il rapporto d'impiego che vede come protagonista istituzionale, accanto al Parlamento e al Governo, il sindacato.

Sulla svolta come sopra definita hanno inciso — in modo concomitante e con effetti complementari — l'accordo sottoscritto il 22 gennaio 1983 dal Governo e dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e la legge-quadro sul pubblico impiego.

Questi due accadimenti — considerando l'assetto del personale e i problemi della sua gestione nel quadro delle esigenze complessive della Pubblica Amministrazione — presentano aspetti positivi. Nella stessa ottica, tuttavia, di fronte al nuovo corso è da osservare che al miglioramento dell'assetto del personale (ove pure non mancano gravi fenomeni di deterioramento, quali la prolungata inattuazione della legge 312/1980 e la tendenza a lacerarne il tessuto) non corrisponde, come si è detto, un coevo processo di riforma delle strutture amministrative, sicchè pubblico impiego e Pubblica amministrazione tendono ad estranearsi sempre di più, e il pubblico impiego sembra) in larga misura, trovare in se stesso il principio della propria giustificazione, al di là di precisi collegamenti con la funzione di servizio.

Nell'attuale momento storico, in altre parole, in seno alla Pubblica Amministrazione i profili di autogestione manifestano un rilievo prevalente.

13. — A circa 15.000 miliardi ammonta la somma, gestita direttamente dallo Stato, finalizzata all'acquisto di beni e servizi e all'esecuzione di lavori: tuttora pressochè inesplorate, a livello applicativo, ne sono le potenziali capacità quale fattore propulsivo del sistema produttivo. Lo scarso uso dell'attività negoziale quale strumento di incentivazione economica è in varia misura da riportare alle carenze dell'Amministrazione, all'inadeguatezza della normativa, alla difettosa programmazione della domanda pubblica. Queste carenze, di volta in volta tra loro combinate, sono causa nel settore di un'azione complessiva scarsamente efficace, dei ritardi talora abnormi che vanificano piani e previsioni, delle acquisizioni a costi finali moltiplicati rispetto a quelli stimati e patuiti. Si ha perciò ad esempio, la concessione a privati della costruzione di opere pubbliche, di rilevante impegno finanziario, sostanzialmente senza una rigorosa e costante opera di sorveglianza e controllo; l'affidamento di commesse di grande entità nel quale la discrezionalità dell'amministratore sembra prevalentemente orientata a ridurre possibili responsabilità, l'esecuzione, per contratto, da parte di privati di compiti propri dell'apparato amministrativo esistente; le scelte, adottate con contratto, di soluzioni che lasciano perplessi sotto il profilo di economicità della spesa.

Ritardi si riscontrano nelle varie fasi dell'iter contrattuale: ritardi che si risolvono talora in maggiori costi per lo Stato; che a volte vanificano i pareri di congruità della spesa, dati degli organi competenti, quando sopravvengono allorchè si è già avuta un'ampia lievitazione dei costi; ritardi che comportano comunque il poter disporre del bene in un momento di gran lunga successivo — talora di anni — a quello voluto.

Le risultanze del controllo eseguito mostrano dati del tutto analoghi a quelli degli anni precedenti ed altrettanto sconcertanti.

In definitiva l'azione dell'Amministrazione nel settore sembra, in generale, essere informata ad una cura notevole degli aspetti formali che si accompagna ad un'oggettiva indifferenza riguardo alla rapidità ed alla economicità.

Ritardi di ordine amministrativo e, talora, difficoltà tecniche sono poi causa, in presenza di costi crescenti, del generalizzato fenomeno della revisione prezzi. Meccanismo, questo, automatico e sostanzialmente latente di incremento di spesa che porta i corrispettivi contrattuali ben oltre i prezzi convenuti e, di fatto, sottrae parte delle risorse stanziare dal Parlamento, alla realizzazione di nuove opere.

L'attuale disorganica normativa è del tutto inidonea a contrastare i predetti aspetti negativi. Anzi talora essa comporta — o rende possibile, anche in via interpretativa, da parte di singole Amministrazioni — lo svuotamento di preesistenti norme di tutela del denaro pubblico e di difesa sociale.

14. — Quest'anno, per la prima volta, si è inteso arricchire il presente documento con una rassegna di taluni essenziali aspetti dell'attività delle singole Amministrazioni ed aziende statali rilevati nell'esercizio della funzione di controllo.

Le notazioni non intendono ovviamente riassumere le valutazioni che, negli appositi capitoli della relazione, la Corte annualmente dedica ai profili gestori ed organizzativi delle singole Amministrazioni, ma enucleare soltanto — a titolo talora meramente esemplificativo — le problematiche di maggior rilievo emerse nell'anno.

*Presidenza del Consiglio dei Ministri.* — Il problema dell'ordinamento della Presidenza non dovrebbe essere del tutto avulso dal generale contesto delle riforme istituzionali. Di qui il possibile allungamento dei tempi di realizzazione dell'ordinamento stesso.

Dove più impellenti erano le esigenze e meno traumatico si rivelava il ripiegamento su soluzioni diverse da quella legislativa, sono state adottate, nel 1983, iniziative a livello amministrativo o introdotte mere prassi (Consiglio di Gabinetto, conferenza Stato-Regioni, istituzione di organi collegiali di staff).

Vivo è rimasto — comunque — il dibattito politico e culturale sul ruolo della Presidenza ed il Governo, da parte sua, ha varato in Consiglio dei Ministri un ampio progetto di riforma.

*Ministero dell'agricoltura e foreste.* — Immutate permangono le carenze organizzative e funzionali, relative anche ad aree di competenza esclusiva del Ministero, non colmate in seguito al decentramento regionale (repressione delle frodi, ricerca e sperimentazione agraria, attività ispettiva).

La principale legge di intervento (cosiddetta del «quadrifoglio»), con la macchinosità dei suoi procedimenti e la sua scarsa flessibilità, non ha dato quei significativi risultati che pur erano nell'intendimento del legislatore.

*Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo.* — La piena funzionalità dell'Azienda secondo la riforma introdotta nel 1982 appare condizionata principalmente dalla mancata emanazione dello Statuto-regolamento. Sussistono difficoltà di adeguamento, in relazione alle esigenze dell'ordinamento comunitario, di un assetto organizzativo nel quale non sono state normativamente previste strutture periferiche atte a svolgere tempestivamente, ed in modo omogeneo, gli accertamenti istruttori necessari per la concessione delle provvidenze agli operatori agricoli.

*Ministero per i beni culturali ed ambientali.* — L'assetto del dicastero continua ad essere caratterizzato: dalla coesistenza di strutture non ben armonizzate (poiché provenienti da un mero accorpamento di settori ministeriali diversi); da incertezze e difficoltà nello svolgimento dei compiti, ricollegabili principalmente alla mancata emanazione della legge sulla tutela dei beni culturali, attesa dal 1979; da carenze nel coordinamento delle iniziative del Ministero con quelle delle regioni, degli enti locali, e persino di altre Amministrazioni statali comunque interessate al patrimonio culturale; dalla incongruità della consistenza di personale rispetto alle dotazioni organiche, specie negli uffici periferici del settentrione.

*Ministero del bilancio.* — Sono insorte, recentemente, difficoltà nella individuazione della linea di demarcazione tra valutazioni tecnico-amministrative e momento delle scelte politiche. Il decollo operativo del Nucleo di valutazione e l'esperienza applicativa — dopo un biennio — del Fondo investimenti ed occupazione (F.I.O.) non hanno ancora comportato quei risultati cospicui che pur erano alla base di una concezione tesa a fare dello stesso FIO il «volano» della manovra di politica economica in termini di investimenti. Non si intravedono — infine — apprezzabili segnali di rinnovamento nel quadro dell'attività e dei concreti poteri del CIPE (nonchè del CIPI, CIPES e CIPAA), dove continua a venire in evidenza la delicatezza delle interrelazioni tra comitati interministeriali e competenze istituzionali di singole amministrazioni.

*Ministero del commercio con l'estero.* — In una fase di crescente importanza della componente estera della nostra economia, il ruolo del Ministero resta alquanto marginale rispetto alle frazionate competenze, nel comparto, di altre Amministrazioni. Tra le attività con riflessi gestori, assolutamente prevalente è quella relativa al trasferimento di fondi all'ICE, ente operativo del settore. Sono per altro mancati, anche nel 1983, gli interventi previsti fin dal 1981 per l'attuazione dei programmi di promozione commerciale con l'estero. In particolare non è stata stipulata alcuna convenzione da parte dell'ICE con gli operatori del settore nè sono stati erogati contributi da parte del Ministero in favore dei consorzi alla esportazione dei prodotti agro-alimentari. Tale situazione suggerisce il sollecito adeguamento della legislazione del settore.

*Ministero della difesa.* — L'assetto organizzativo è rimasto praticamente inalterato dopo l'emanazione dei decreti delegati del 1965, con riflessi sulle esigenze funzionali delle forze armate.

Particolarmente avvertita resta l'esigenza di una organica disciplina sullo stato giuridico degli ufficiali, secondo criteri di pariteticità interforze; sono occorsi dieci anni di studi per varare nel 1983 un testo coordinato di norme sullo stato giuridico dei sottufficiali delle tre forze armate.

I finanziamenti straordinari per il rinnovamento ed ammodernamento dei mezzi di difesa autorizzati dalle leggi promozionali degli anni 1975-1977, sono già da tempo esauriti. Nel dare attuazione ai programmi già avviati, l'Amministrazione continua a fare ricorso a strumenti apprestati dall'ordinamento per finanziare impegni contrattuali eccedenti le disponibilità di bilancio. In pratica, la pianificazione finanziaria resta affidata a determinazioni ministeriali che hanno autorizzato, previo assenso del Ministro del tesoro (articolo 20, quinto e sesto comma, legge n. 468), oneri sugli esercizi futuri (dal 1984 al 1991) per importi di circa 4.000 miliardi.

*Ministero degli affari esteri.* — In linea generale e nei limiti in cui si è sviluppata attraverso provvedimenti soggetti al controllo della Corte, l'attività ministeriale non presenta per il 1983 caratteri di particolare significatività. In relazione allo specifico settore della cooperazione allo sviluppo, tuttavia, il Ministero appare chiamato a svolgere, in tempi ravvicinati, un ruolo più definito ed incisivo, in considerazione delle inusitate dimensioni della crisi nei bisogni fondamentali che ha colpito un elevato numero di paesi in via di sviluppo e che richiede un affinamento degli strumenti di intervento.

Ciò che a questo riguardo — pur nel lodevole intento di far presto e di andare incontro alle necessità dell'immediato — si dovrebbe evitare, è la predisposizione di meccanismi e metodi d'intervento che perdano di vista le esigenze di lungo periodo che il carattere della crisi pone in rilievo.

*Ministero delle finanze.* — Si è posta in risalto in termini ultimativi l'esigenza che sia affrontata con impegno la riforma delle strutture, le cui precarie condizioni contribuiscono in misura rilevante all'inadeguatezza dell'attività di accertamento tributario con conseguente sottrazione, ai danni della finanza pubblica, di rilevanti risorse economiche.

L'inadeguatezza delle strutture e del personale, le carenze nell'addestramento professionale ed i ritardi nei procedimenti di automazione finiscono per comprimere la fondamentale attività dei controlli programmati.

*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.* — In assenza del riordinamento dell'Amministrazione vi è stato anche nel 1983 un lieve incremento dell'avanzo di gestione quale risultato di una linea operativa — agevolata peraltro da una specifica politica fiscale — che ancora manifesta riflessi positivi nei profili produttivo e commerciale. Su quest'ultimo si riflettono rilevanti costi di distribuzione.

Sono risultate comparativamente più deboli, ma ancora valide, le posizioni commerciali della produzione nazionale (di poco incrementatasi) chiamata a far fronte alla concorrenza estera che tende al recupero dei livelli di vendita erosi negli ultimi anni. Ciò si verifica in un contesto che vede il mercato italiano come sbocco pressoché unico della produzione, atteso che l'esportazione ha ancora registrato un andamento regressivo.

*Ministero di grazia e giustizia.* — La scelta di un criterio di gradualità nell'opera intesa a risolvere i problemi della giustizia e del suo apparato non ha finora consentito risultati di rilievo, anche se va notata in generale la limitatezza delle disponibilità finanziarie (da tempo, intorno allo 0,80% dell'intera spesa statale).

Il settore degli istituti di prevenzione e di pena, sotto il profilo organizzativo e del personale, è quello che presenta maggiori carenze, mentre quello dell'organizzazione giudiziaria potrebbe trarre notevoli vantaggi, quanto meno, da una razionale riforma dei codici da rapportare, però, alle concrete possibilità operative delle strutture giudiziarie.

*Ministero dell'industria, commercio e artigianato.* — L'andamento della gestione finanziaria del Ministero, caratterizzato ancora una volta da un elevato livello dei residui di stanziamento alla fine dell'esercizio, costituisce eloquente denuncia dell'inadeguatezza dei sistemi normativi e procedurali previsti dal vigente ordinamento per l'attuazione dell'intervento pubblico nel processo produttivo del Paese.

Rilevante è il numero e l'entità delle gestioni fuori bilancio per il cui tramite si svolge una parte notevole della attività gestoria del Ministero. Il ricorso a tale modulo, che poco contribuisce alla snellezza dell'azione amministrativa, sminuisce la significatività dei dati di consuntivo, risultando in quest'ultimo erogate ingenti somme, che trasferite alle gestioni, sono in effetti inutilizzate.

*Ministero dell'interno.* — A tre anni di distanza dal riordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, il processo di realizzazione del nuovo disegno organico è ancora inattuato per taluni aspetti di particolare significato, quali, principalmente: la determinazione del numero e delle competenze dei servizi e delle divisioni del Dipartimento della pubblica sicurezza; le norme di amministrazione e di contabilità; il nuovo regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Nel settore della protezione civile, l'emanazione di norme frammentarie, ha provocato un incerto disegno organizzativo.

*Ministero dei lavori pubblici* - L'Amministrazione appare alla ricerca di un'identità perduta: per l'erosione delle funzioni tradizionalmente proprie a favore di altri centri decisionali, per la frantumazione di competenze, per la mancata attuazione della riforma legislativamente, da tempo, annunciata e mai attuata, per le carenze di operatività degli apparati.

Carenze queste, che portano tanto all'affidamento a professionisti privati di compiti di progettazione e collaudo che dovrebbero essere propri dell'Amministrazione, quanto ad una minima attività ispettiva d'ufficio, alla non conoscenza della produttività del personale, e in definitiva a lungaggini nell'attuazione di piani e programmi con oneri progressivamente crescenti.

*Azienda nazionale autonoma delle strade* - I ritmi di realizzazione dei programmi di intervento nel campo della viabilità sono rallentati da generalizzato ricorso a varianti ed a lavori suppletivi, provocato essenzialmente da carenze di indagini geognostiche e di accertamenti tecnici in sede di progettazione dei lavori stradali ed autostradali. Ne conseguono effetti negativi sui costi delle opere da realizzare.

*Ministero del lavoro e della previdenza sociale* - Il Ministero presenta ancora carenze organizzative e di funzionamento poco conciliabili con i rilevanti compiti istituzionali che nell'attuale momento di crisi economica è chiamato ad assolvere. Per tali compiti sarebbe stato necessario un razionale riordinamento dell'Amministrazione centrale e, più ancora, di quella periferica del collocamento e degli ispettorati del lavoro.

Per le varie gestioni fuori bilancio esistenti nell'ambito ministeriale è urgente una revisione che, per talune di esse, miri a correggere evidenti difetti di funzionamento e, per altre, tenga conto della necessità di adeguamento normativo o, in taluni casi, pervenga addirittura alla soppressione per esaurimento delle ragioni che in tempi non recenti furono alla base della loro istituzione.

*Ministero della marina mercantile* - Una notazione, di segno negativo, deriva dalla ritardata operatività dei due corpi normativi (legge n. 41 del 1982 di piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima e legge n. 979 del 1982 per la difesa del mare) destinati a porsi, unitamente alle discipline afferenti ai settori della cantieristica e del credito navale, quali nuclei catalizzatori dell'attività di intervento del dicastero. Inoltre l'ampiezza delle attribuzioni conferite stride con la realtà, palese, di strutture inadeguate.

È rimasta perciò inappagata anche nel 1983 - l'esigenza di disporre, nel contesto economico-sociale di un paese di indubbia tradizione marinara con un notevolissimo sviluppo costiero, di un punto di riferimento per la protezione di un ventaglio di interessi pubblici, e in particolare quelli relativi all'inquinamento e alla tutela delle acque marine.

*Ministero delle partecipazioni statali* - Nel quadro economico del Paese, tuttora caratterizzato da una permante crisi del settore degli investimenti e dell'occupazione, le assegnazioni agli enti di gestione delle partecipazioni statali sono state indirizzate, in assoluta prevalenza, verso il ripianamento di situazioni debitorie degli enti medesimi. Questi continuano ad essere gravati di oneri impropri - anche derivanti dall'attuazione di progetti di investimento delle imprese - mentre ancora senza esito permangono le iniziative dirette al riordinamento del settore.

*Ministero delle poste e delle telecomunicazioni* - Il processo in atto della destinazione di mezzi finanziari sempre più cospicui allo sviluppo delle telecomunicazioni esige, pur nel rispetto dell'articolato quadro istituzionale vigente nel comparto, il recupero di un ruolo attivo del Ministero. Ciò può realizzarsi solo attraverso l'effettivo esercizio delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei riguardi delle aziende statali e degli enti concessionari. Si avverte, in particolare, l'esigenza che le scelte in ordine al concreto affidamento dei nuovi servizi ad elevata tecnologia siano precedute dall'adeguata valutazione di ogni profilo economico, tecnico e finanziario.

*Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni* - Permane la necessità di un più sostanziale rinnovamento dei moduli organizzativi e delle procedure operative nonché, soprattutto, di una più efficiente organizzazione del lavoro, che asseconi e valorizzi il processo di automazione e meccanizzazione dei servizi. Solo sulla base di tale premessa può essere avviato a soluzione il problema del recupero della produttività del personale, che costituisce punto qualificante del nuovo contratto di lavoro e la cui concreta attuazione è indispensabile, insieme allo strumento degli adeguamenti tariffari previsto dalla legge finanziaria, per un'azione di graduale riequilibrio dei conti aziendali.

*Azienda di stato per i servizi telefonici* - La continua evoluzione della tecnologia - cui fa riscontro l'esigenza della massima economicità degli sforzi finanziari sopportati per i relativi investimenti - e il mutato contesto socio-economico in cui si svolge l'esercizio dei servizi telefonici esigono ormai un più razionale assetto complessivo del settore. In questo quadro la struttura organizzativa dell'Azienda, rimasta pressochè immodificata rispetto al modello originario risalente agli anni venti, appare caratterizzata da un eccessivo grado di accentramento.

Emergono, inoltre, sul piano finanziario - in conseguenza di misure di risanamento adottate nei riguardi della SIP ed incidenti direttamente sul bilancio aziendale - non pochi elementi di incertezza e difficoltà, con possibile compromissione della capacità di autofinanziamento dell'Azienda.

*Ministero della pubblica istruzione* - Permane la necessità di una riforma del settore scolastico che, anche attraverso una riorganizzazione della struttura, consenta di realizzare un valido raccordo con il contesto sociale e con il sistema produttivo.

Nonostante la stasi demografica permane il fenomeno della espansione numerica degli insegnanti, alimentato spesso da supplenze che ancora rappresentano la prevalente via di accesso all'insegnamento. Alle carenze di personale della scuola continuano ad essere posti contingenti e parziali rimedi con la formazione di sacche di precariato non sempre in armonia con le esigenze di un buon andamento dei servizi scolastici.

*Ministero della sanità* - Nell'ambito ministeriale si sono consolidate le strutture del Servizio centrale della programmazione sanitaria e dell'ufficio per l'attuazione della riforma, che la legge n. 833 aveva istituito in via provvisoria in attesa del riordinamento generale del Ministero, finora non attuato.

È proseguita da parte del ministero l'attività di studio, indagini e rilevamenti soprattutto mediante conferimento di incarichi ad enti pubblici e privati. Tale attività, di notevole mole, ha

risentito per altro della mancanza di una organica programmazione anche in difetto del piano sanitario nazionale previsto dalla riforma. Analoghi aspetti di carenza nella programmazione delle attività di ricerca e studio si rilevano anche, nell'ambito dell'Istituto superiore di sanità la cui attività collaborativa con le regioni si esplica in misura ancora limitata.

Dopo molti rinvii, e pur tra incertezze e difficoltà, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) ha iniziato a svolgere nel 1983 le proprie funzioni nel vasto settore delle attività previdenziali ed omologative.

*Ministero del tesoro* - Si è ulteriormente accentuata sulla linea della legge di riforma del bilancio, la centralità del Ministero nello svolgimento di funzioni complementari a quella acquisitiva delle entrate e strumentali alle più rilevanti scelte di spesa. Tali funzioni richiederebbero più precisi meccanismi di conoscenza dei flussi finanziari globali.

Il processo in atto di ammodernamento legislativo spinge verso una più efficiente strumentazione della spesa, che trova però limiti in un apparato con rilevanti problemi organizzativi e funzionali. Questi, particolarmente accentuati nell'articolazione periferica della direzione generale del tesoro, non mancano di prospettarsi anche nella ragioneria generale dello Stato, non ancora in sintonia con la riforma del bilancio. Anche l'assetto del debito pubblico richiede aggiornamenti incisivi di adeguamento all'importanza, da tempo emersa, dell'indebitamento nella politica finanziaria e di tesoreria.

*Ministero dei trasporti* - La staticità del quadro normativo e la mancanza di una visione unitaria del problema dei trasporti ancora non consentono di operare nella prospettiva di un migliore utilizzo dei fondi destinati al comparto. In un assetto organizzativo immutato, che avverte anche irrisolte problematiche attinenti al personale (specie a livello dirigenziale) è proseguita la gestione del Fondo nazionale dei trasporti.

Si prospetta quest'anno l'esigenza di evitare che, attraverso le introdotte modifiche al meccanismo di quantificazione del detto fondo, si ripristini una prassi assistenziale del trasporto pubblico locale, che sarebbe così risospinto verso le note rilevanti diseconomie.

*Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato* - Trova espressa conferma, nel 1983, l'impossibilità di far fronte con la politica tariffaria al permanere di un disavanzo strutturale dell'Azienda, che prescinde e dagli oneri di servizio pubblico e dalle ripercussioni negative comunque connesse al carattere pubblicistico dell'organizzazione aziendale. L'integrale rimborso all'Azienda dei relativi costi sottolinea la scarsa utilità, per il riequilibrio dei conti, di scelte incentrate sulla posizione istituzionale dell'Azienda e sul suo grado di autonomia.

Le peculiarità dei criteri contabili adottati dall'Azienda ne rendono il bilancio non omogeneo a quelli degli altri conti pubblici e d'assai difficile lettura, anche sul piano degli effettivi risultati dell'attività gestoria.

Entro tali limiti, la notazione più rilevante riguarda ancora una volta la scarsa capacità di spesa dell'Azienda, particolarmente evidente nell'attività attuativa dei programmi di investimento.

*Ministero del turismo e dello spettacolo* - Il dicastero opera da un decennio a questa parte, nel settore dello spettacolo, sulla base di una legislazione che, «in attesa» del riassetto generale della

materia, si limita di anno in anno ad ampliare le disponibilità finanziarie con stanziamenti straordinari, divenuti di gran lunga superiori a quelli ordinari previsti in bilancio. Ne consegue una ormai troppo prolungata condizione di precarietà nell'azione del Ministero. Quanto al settore del turismo, la scarsa rilevanza del ruolo del Dicastero, concorrente con il più vasto ambito dei compiti regionali, ed una certa indeterminatezza delle competenze in materia di interventi finanziari a favore degli operatori turistici, continua a provocare nell'Amministrazione una «crisi di identità» rispetto a queste attribuzioni.