

**NOTE DI RISPOSTA AI QUESITI FORMULATI
DAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE BILANCIO
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
NEL CORSO DELLA AUDIZIONE DEL 5 LUGLIO 1984**

PAGINA BIANCA

NOTE DI RISPOSTA AI QUESITI FORMULATI DAL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NEL CORSO DEL-
LA AUDIZIONE DEL 5 LUGLIO 1984

- - - - -

1) Premessa - Su invito del Presidente della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, il Presidente ed alcuni magistrati della Corte dei conti sono intervenuti il giorno 5 luglio 1984 ad un incontro informale, presso la Camera dei Deputati, con l'Ufficio di presidenza della Commissione stessa. Nel corso di tale incontro si é trattato di questioni e problemi riguardanti la riforma del bilancio dello Stato introdotta dalla legge n. 468 del 1978, nonché, lo stato attuale dei controlli esercitati dalla Corte dei conti sulla gestione della finanza pubblica; temi, l'uno e l'altro, finalizzati ad accentuare il processo di governabilità della finanza pubblica e a meglio consentire al Parlamento la disponibilità di elementi valutativi per l'esercizio del suo controllo politico nell'azione del Governo.

A conclusione dell'incontro il Presidente della Commissione ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di far conoscere il pensiero dell'Istituto in ordine ai seguenti punti: a) processo di attuazione della legge di riforma del bilancio dello Stato (legge n. 468 del 1978); b) prospettive di riforma del sistema dei controlli.

Alla richiesta viene data risposta nei paragrafi che seguono.

Vuole qui premettersi che la Corte conferma la propria piena disponibilità ad una maggiore accentuazione del rapporto Corte-Parlamento, secondo un processo che é in corso ormai da più anni e di cui l'incontro del 5 luglio u.s. costituisce una ulteriore sottolineatura. La logica in cui si muove l'articolo 100 della Costituzione, del resto, é proprio nel senso di assicurare al sindacato politico delle Camere il diretto apporto della magistratura di controllo, talché ogni iniziativa che serva a meglio strumentare la funzione referente della Corte nei confronti del Parlamento non può non essere giudicata positivamente dalla Corte stessa.

E' appena il caso soltanto di ricordare che il concreto estrinsecarsi di tale rapporto debba necessariamente conciliarsi con la natura e le forme della funzione referente della Corte che si qualifica per il carattere collegiale dell'organo titolare della funzione medesima; e ciò comporta che l'audizione personale di magistrati non può che limitarsi a riassumere, sia pure illustrandole convenientemente, le opinioni già espresse dalla Corte nelle periodiche relazioni al Parlamento o in altri atti collegialmente formati. D'altro canto la recente esperienza ha dimostrato come lo strumento del referto su temi specifici, attivato dalle Camere, a norma dei rispettivi regolamenti, sia in grado di soddisfare esigenze di tempestività nello svolgimento dei lavori parlamentari.

2) Processo di attuazione della legge di riforma del bilancio (legge 5 agosto 1978 n. 468)

Le osservazioni formulate dalla Corte, nelle sue annuali relazioni, in ordine al processo attuativo della riforma del bilancio evidenziano, nella sostanza, le difficoltà del cammino tracciato dalla legge n. 468 del 1978 ma sottolineano l'esigenza di non abbandonare la strada intrapresa, orientata al recupero di una piena governabilità della finanza pubblica.

In tale ottica, i suggerimenti della Corte più che a segnalare specifiche imperfezioni o lacune della legge di riforma, hanno mirato concretamente ad individuare possibili soluzioni sul piano attuativo, dandosi talora carico di indicare percorsi "minimali", alla cui adozione e sperimentazione poteva e potrebbe risultare opportuno subordinare le pur necessarie correzioni o specificazioni legislative.

Le incertezze ed i ritardi che hanno sin qui caratterizzato la fase di applicazione della legge n. 468 si connettono prevalentemente, d'altronde, ad una certa e nota caratteristica di astrattezza del disegno generale di riforma; di ciò è diretta conseguenza una perdurante fluidità delle soluzioni attuative, soluzioni che soltanto per taluni aspetti ed istituti risultano sufficientemente collaudate ed in quanto tali agevolmente canonizzabili attraverso più precise formulazioni legislative.

Su tale specifico aspetto - soprattutto evidenziato dal-

l'allegato parere reso dalla Corte sullo schema di decreto presidenziale per l'adeguamento delle norme regolamentari di contabilità generale dello Stato alle nuove disposizioni sul bilancio - si ritiene di dover preliminarmente richiamare l'attenzione del Parlamento, al quale compete di valutare se il disomogeneo stato di consolidamento delle prassi applicative in ordine agli istituti fondamentali della legge di riforma consenta, oggi, un intervento di generale ridefinizione degli istituti stessi.

Finalizzate a tale valutazione possono in parte ritenersi le considerazioni che seguono, le quali puntualizzano schematicamente le posizioni assunte dalla Corte in ordine ai più qualificanti aspetti della riforma del bilancio e rinviando, per ulteriori eventuali approfondimenti, alle ultime relazioni sui rendiconti generali dello Stato.

A) Bilancio pluriennale programmatico

La Corte ha reiteratamente sottolineato la gravità della lacuna che la mancata redazione di tale documento determina nel sistema della legge n. 468, in rapporto soprattutto al problema focale della copertura delle leggi pluriennali di spesa alla cui soluzione resta condizionata la stessa riconducibilità della riforma entro i confini segnati dai principi costituzionali.

Soprattutto nella relazione sull'esercizio 1982 (1) sono

(1) I riferimenti alle annuali relazioni devono intendersi fatti, salvo contraria indicazione, al capitolo I della Parte

state peraltro indicate e valutate le motivazioni (di segno non sempre uniforme) recate dal governo a giustificazione della mancata attuazione della legge di riforma sotto l'aspetto considerato e si é in tale sede dato atto, tra l'altro, di effettive difficoltà connesse al dettato legislativo (articolo 4), il quale, da un lato, sembra descrivere "piuttosto una metodologia economica che un istituto giuridico" e, dall'altro, non specifica univocamente quale versione del bilancio pluriennale debba, in conclusione, essere approvata dal Parlamento.

Su tali punti, pertanto, una correzione legislativa apparrebbe quanto mai opportuna; ma particolarmente elevato, in mancanza di sperimentate soluzioni attuative, é il rischio di riprodurre norme di non agevole applicabilità, ovvero di rinunciare - attraverso logiche troppo riduttive - al dovuto rigore in materia di copertura ex articolo 81 della Costituzione.

In tale situazione, la Corte ha suggerito - sul piano concreto delle attuazioni consentite dall'attuale formulazione delle norme - la redazione di un bilancio pluriennale programmatico "minimale" (cfr. relazione sul 1981, 1982 e sul 1983), tale da assicurare una fase intermedia di passaggio e ferma restando la necessità di individuare, nel corso del tempo, la strada per una più piena attuazione del sistema de-

I, Sezione I, avente ad oggetto "bilancio ed ordinamento contabile".

lineato dalla riforma.

Nella direzione indicata dalla Corte si é mosso, può aggiungersi, il bilancio pluriennale 1984, che ha incluso una proiezione triennale dei fondi speciali, puntando in sostanza, attraverso tale indicazione di valenza programmatica, ad una unificazione delle due versioni (tendenziale e programmatica) previste dall'articolo 4. Il significato di tale innovazione è peraltro limitato dalla mancata esplicitazione degli andamenti macro-economici e delle compatibilità generali degli impieghi di spesa corrente e in conto capitale; permane, dunque, una situazione che rende difficile la valutazione della incidenza delle spese correnti sulla evoluzione tendenziale del risparmio pubblico e della incidenza delle spese di investimento sugli equilibri complessivi derivanti dalla proiezione degli andamenti della finanza pubblica nel quadro delle previsioni macro-economiche. Ciò soprattutto quando le clausole di copertura facciano riferimento ai fondi speciali o alla evoluzione futura delle entrate.

Sul piano, invece, di una possibile modifica legislativa, la Corte ha nella sua ultima relazione ritenuto di massima percorribile - e coerente con gli obiettivi della riforma - la strada recentemente indicata dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, fondata sull'assunzione di limiti e regole "esterne" al bilancio pluriennale, quali il non peggioramento del saldo del risparmio pubblico (di cui all'articolo 4, VIII comma, della legge n. 468); il riscontro econo-

mico della compatibilità delle spese in conto capitale (derivante dalla stessa norma); il non peggioramento del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Una riformulazione delle disposizioni sin qui esaminate (articoli 4 e 20 della legge n. 468) dovrebbe d'altra parte darsi carico di risolvere talune ulteriori e non marginali perplessità cui l'attuale testo - come dalla Corte rilevato in sede di parere sulle già indicate proposte di revisione del regolamento di contabilità generale - può dare adito sotto i seguenti profili:

a) i criteri cui deve informarsi una corretta costruzione della versione "a legislazione vigente" del bilancio pluriennale, in relazione soprattutto all'andamento - previsto, ovvero programmato - delle variabili macro-economiche;

b) i criteri ed i parametri sulla cui base va verificato il "non peggioramento" del saldo di parte corrente (assunto a vincolo per gli impegni di spesa corrente e di rimborso prestiti), tenendo al riguardo anche presente che un orientamento dottrinale ritiene contrapponibile il "miglioramento della previsione", cui si riferisce l'attuale formula legislativa, alla mera "previsione di miglioramento";

c) l'esplicitazione del criterio secondo cui le decisioni sull'indebitamento annuale trovano vincolo nella condizione che i conseguenti oneri di rimborso (e d'interessi) non peggiorino i saldi di parte corrente (si veda, sul punto, la relazione sull'esercizio 1978).

B) Decisione sull'indebitamento

Pur nell'implicita consapevolezza di muoversi su un piano interpretativo reso incerto dalla mancanza di espresse disposizioni, la Corte ha ritenuto ammissibile che l'indicazione del limite massimo di ricorso al mercato demandata alla legge finanziaria costituisca mezzo idoneo di copertura per tutti gli oneri disposti con la legge finanziaria stessa (compresi anche quelli di carattere "programmatico, derivanti dalla impostazione dei fondi speciali), limitatamente, peraltro, all'esercizio di volta in volta considerato. Nello specificare, inoltre, che tale idoneità di copertura è condizionata, per ciò che attiene alle spese correnti, al rispetto della indicazione di cui all'articolo 4, VIII comma (secondo cui la copertura di nuove spese correnti deve trovare giustificazione nei margini offerti dal miglioramento del risparmio pubblico), ha ammesso che il miglioramento stesso possa tendenzialmente individuarsi per l'arco temporale coperto dal bilancio pluriennale nella sua proiezione a legislazione vigente.

Su tale ricostruzione del sistema della riforma - che colloca la definizione della misura del disavanzo pubblico al centro della politica di bilancio, quale variabile chiave della manovra di politica economica - concordano, come è noto, le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta, sulla legge n. 468, della V^a Commissione permanente del Senato; sembra peraltro auspicabile che orientamenti interpretativi

siffatti, che incidono in definitiva su profili di corretta attuazione dei principi costituzionali, trovino formalizzazione in precise disposizioni, ovviamente finalizzate anche, come già detto, a definire i criteri di corretta impostazione del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

Le relazioni della Corte hanno ripetutamente evidenziato l'esigenza che la determinazione del limite massimo di ricorso al mercato non soltanto costituisca un "prius" logico e cronologico rispetto alle decisioni di bilancio (ciò che può ritenersi nella sostanza attuato con le innovazioni procedurali adottate dalla Camera dei Deputati in sede di disciplina della sessione di bilancio), ma costituisca anche un vincolo non modificabile in corso di esercizio. A tale ultima proposizione il Parlamento ha come è noto aderito escludendo la possibilità, a suo tempo prospettata dal Governo, di apportare con il bilancio di assestamento variazioni al limite massimo correlate a manovre di breve periodo. Si ritiene peraltro opportuno che la gestione sia esplicitamente disciplinata dalla normativa sul bilancio, e che in tale sede si specifichi la essenziale differenza che intercorre tra modificazioni "volontaristiche" al limite massimo di ricorso al mercato - correlate ad una determinata manovra ed in quanto tali incompatibili con la natura della legge di assestamento e semmai soltanto apportabili con una nuova legge finanziaria - e modificazioni non discrezionali che la previsione del corrispondente saldo di bilancio può invece subire; sia per ef-

fetto di meccanismi automatici e di incremento delle spese, previsti dalla legge n. 468, sia a fronte di eventuali scostamenti tra evoluzione delle grandezze di bilancio e previsione iniziale.

La posizione assunta al riguardo dalla Corte è nel senso di ammettere che i fattori automatici di cui si è detto possano portare le previsioni assestate a evidenziare un saldo superiore al tetto massimo fissato dalla legge finanziaria e che il rispetto di tale limite non possa che verificarsi a consuntivo. E' chiaro, peraltro, che altra è l'ipotesi di marginali sfondamenti previsionali destinati ad essere riassorbiti dal gioco di quegli stessi fattori che ne sono causa (ci si riferisce, soprattutto, agli "slittamenti" di copertura sui fondi speciali ex articolo 10), ed altra sarebbe quella di una situazione di effettivo allarme, determinata ad esempio da sovrastima delle entrate, dal momento che in tale caso, ad avviso della Corte, il rischio di uno sfondamento a consuntivo del limite massimo imporrebbe interventi legislativi di carattere sostanziale.

Si soggiunge, al riguardo, che all'effetto dei ripetuti meccanismi di automatico incremento della spesa potrebbe secondo la Corte ovviarsi con l'istituzione, in bilancio, di appositi fondi di riserva; e che non in linea con il sistema della riforma si ritiene invece la previsione di cui alla legge finanziaria 1984 (che ammette in sostanza il superamento anche a consuntivo del limite massimo per effetto dei mec-

canismi stessi), come anche la soluzione, da taluno ipotizzata, di fissare il saldo del ricorso al mercato in misura inferiore al limite massimo, ciò che se non altro sminuirebbe la fondamentale valenza programmatica che alla determinazione del limite è corretto riconoscere.

Si fa da ultimo presente che la legge n. 468 non specifica se la misura dell'indebitamento debba essere dalla legge finanziaria stabilita anche in termini di cassa; la Corte ha da ultimo ammesso che la decisione in questione, per i suoi effetti diretti sulla copertura, possa essere espressa nei soli termini di competenza; ma ha sottolineato comunque l'esigenza di una esplicita previsione legislativa in tal senso.

C) Fondi speciali

A parte quanto già detto in ordine alla proiezione disaggregata dei fondi nel bilancio pluriennale programmatico, i rilievi critici dalla Corte formulati in materia riguardano prevalentemente profili di non corretta utilizzazione dell'istituto, ed investono marginalmente la formulazione dell'articolo 10 della legge n. 468.

Un suggerimento che riguarda il testo legislativo è contenuto peraltro nella relazione sull'esercizio 1983 (Parte I, Sezione II, Capitolo I), ove si lamenta che gli elenchi di cui all'ultimo comma del citato articolo, riferendosi esclusivamente alle "economie di spesa" utilizzabili nell'esercizio successivo a copertura di provvedimenti legislativi non

tempestivamente perfezionati, possano non comprendere le altre ipotesi in cui, a norma del VI comma, la copertura finanziaria resta valida per l'esercizio seguente (nuove o maggiori entrate ovvero riduzione di capitoli di spesa).

E' stata altresì dalla Corte rilevata l'esigenza che precise disposizioni disciplinino le ipotesi e le condizioni alle quali è consentito ricomprendere nel progetto di bilancio annuale a legislazione vigente finalizzazioni di spesa già contemplate da appostamenti nei fondi speciali del bilancio in gestione: il problema, peraltro, che è venuto in rilievo a fronte di orientamenti attuativi non ritenuti coerenti alla filosofia della legge n. 468, comporta, più in generale, la necessità che l'ormai consolidata prassi relativa alla costruzione di un progetto di bilancio annuale a legislazione vigente da impostarsi al netto degli effetti della legge finanziaria ed alla presentazione di una nota di variazione per l'introduzione degli effetti stessi nel bilancio, trovi consacrazione in apposite norme.

Con più specifico riferimento ai problemi della copertura, la Corte ha poi rilevato, nella sua ultima relazione, che fattori vari contribuiscono ancora a dilatare impropriamente, ai confini della correttezza costituzionale, la prenotazione di risorse affidate ai fondi globali. Pur investendo tale rilievo concreti profili applicativi che già l'attuale formulazione dell'articolo 10 porta a ritenere inammissibili, da esso può desumersi l'opportunità di una più cogente e precisa

formulazione normativa, tale da garantire un impiego dei fondi coerente con i principi e gli obiettivi dalla legge di riforma. Si segnalano a tale riguardo:

- a) i casi di generico riferimento, da parte di leggi di spesa, agli accantonamenti dei fondi speciali senza specifica individuazione della finalizzazione cui si intende rinunciare;
- b) i casi di utilizzazione degli accantonamenti per finalità difformi da quelle indicate e per spese con evoluzione assai diversa da quella delle finalizzazioni sostituite;
- c) il ricorso ai fondi operato da leggi di spesa pluriennale (o addirittura continuativa) con determinazione dell'onere limitata al primo degli esercizi considerati e senza ulteriore indicazione di copertura;
- d) la sostanziale elusione degli obblighi di copertura che si realizza allorché voci dei fondi speciali - come continua a ripetersi per il Fondo investimenti ed occupazione - assumano contenuto generico e valenza ultra annuale (su tale profilo, soprattutto approfondito nelle relazioni sul 1982 e 1983, si ritiene opportuno rinviare alle relazioni stesse);
- e) la perplessità che appare lecito manifestare in ordine alla idoneità dei fondi a garantire reale copertura ad oneri (correnti) di carattere continuativo, il cui impatto sul bilancio é destinato cioè a superare l'arco

triennale del bilancio pluriennale (a legislazione vigente).

Nella relazione sull'esercizio 1983 (Parte I, Sezione I, Capitolo II) la Corte ha comunque rilevato che dalla più recente legislazione di spesa emergono segnali di maggior rigore e di più puntuale attenzione alla corretta impostazione dei problemi di copertura.

Si ricorda, infine, che in tema di meccanismi contabili idonei a consentire - in una logica di "rientro" - manovre di segno restrittivo, la Corte ha preso atto, nella relazione 1982, di talune proposte emerse dal dibattito dottrinale ed intese all'inserimento in bilancio di fondi speciali "negativi", riguardanti da un lato le funzioni o categorie di spese sulle quali é prevista la concentrazione dei tagli o delle correzioni restrittive, e, dall'altro, le minori entrate.

d) Classificazione economica della spesa con riferimento alle metodologie di copertura

In relazione alle diverse metodologie di riscontro della copertura previste dall'articolo 4, VIII comma, della legge in ordine alle spese pluriennali correnti (o di rimborso prestiti) ovvero di investimento, assumono rilievo le osservazioni più volte formulate dalla Corte circa gli imperfetti e discutibili criteri che oggi presiedono alla classificazione economica della spesa nel bilancio; classificazione che ricomprende tra le spese di investimento oneri (si pensi alle an-

tecipazioni e crediti per finalità non produttive, nonché a talune voci dei trasferimenti in conto capitale e dei conferimenti e partecipazioni azionarie) sostanzialmente finalizzati a ripianare disavanzi che, per taluni centri autonomi, sono causati ed alimentati da eccessi di spesa corrente.

In materia, ancora, di rappresentatività del bilancio e dei relativi saldi, si ritiene opportuno fare anche cenno dei rilievi della Corte in ordine alla mancata evidenziazione nel bilancio di agevolazioni tributarie ed, in particolare, della parte prevalente degli oneri connessi ai rimborsi dell'IVA.

E) Criteri per la redazione delle clausole di copertura

Con prevalente ma non esclusivo riferimento alle leggi di spesa ultra annuale con copertura sui fondi speciali, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento sulle esigenze che i criteri di redazione (e di esame parlamentare) delle clausole di copertura siano normativamente predeterminati, onde assicurare - pur nella salvaguardia dell'autonomia degli indirizzi di merito della politica economica - un trasparente rispetto dei principi costituzionali.

I concreti suggerimenti al riguardo formulati (cfr., da ultimo, relazione sul 1983) coincidono in parte con le proposte emerse dall'indagine conoscitiva della V Commissione del Senato. Essi tendono anche a dare formale rilievo ad allegati tecnici - dei quali eventualmente corredare le relazioni governative di presentazione dei disegni di legge - recanti a-

nalitiche dimostrazioni delle previste quantificazioni di spesa; ciò che agevolerebbe anche - può soggiungersi - la verifica a posteriori della congruità di massima delle previsioni, in vista soprattutto del perfezionamento graduale delle relative tecniche di quantificazione.

Il problema relativo all'esatta ponderazione degli effetti espliciti sul bilancio da provvedimenti di manovra complessa, tali da implicare una revisione ed un aggiustamento dell'intero assetto previsionale costruito dalla legge finanziaria (e dal bilancio pluriennale) è stato da ultimo sottolineato dalla Corte (relazione sul 1983, Parte I, Sezione I, Capitolo II) in ordine alla copertura del decreto legge 15 febbraio 1984, n. 10, successivamente rinnovato con decreto legge n. 70/1984 e convertito nella legge 12 giugno 1984, n. 219.

F) Contenuto della legge finanziaria

La Corte ha seguito con particolare attenzione l'evolversi, nel corso degli anni, delle prassi applicative in merito al contenuto eventuale della legge finanziaria, segnalando tempestivamente al Parlamento le oscillazioni ed inadeguatezze emerse da tale esperienza. La disciplina regolamentare della sessione di bilancio varata dalla Camera nel 1983 contribuirà peraltro, ad avviso della Corte, ad assicurare al problema soluzioni idonee e di massima stabilità, restando non eludibile un margine di discrezionalità politica nel giudizio

di merito sulla congruità delle norme attuative della manovra di politica economica di breve periodo.

Le riflessioni della Corte sul rapporto legge finanziaria-legge di bilancio, sostanzialmente intese a sottolineare l'unità della "decisione di bilancio" ad individuare il vero nucleo del problema nella flessibilità della legislazione sostanziale di spesa (e pertanto nei rapporti tra quest'ultima e la decisione di bilancio), non si traducono, del resto, nel suggerimento di correzioni normative. Così anche i rilievi concernenti il frazionamento della manovra di breve periodo tra legge finanziaria e provvedimenti d'urgenza, che pur finisce per impoverire il ruolo unificante della decisione di bilancio.

Rilievi specifici sono stati mossi sia in merito alla esigenza di una più rigorosa ripartizione di compiti - tra bilancio a legislazione vigente e legge finanziaria - in sede di impostazione dei fondi speciali (del problema si è già fatto cenno), sia in relazione a fattispecie particolari: tra queste vi è l'ipotesi di programmi di intervento inizialmente decisi con la legge finanziaria e successivamente rifinanziati ed in un certo senso istituzionalizzati dalla legge di bilancio (cfr. relazione 1983).

G) Bilancio di cassa

I fattori che tuttora compromettono la significatività e la stessa utilità del bilancio di cassa sono stati dalla Cor-

te esaminati soprattutto nella relazione sul 1980 - anno di prima sperimentazione dell'istituto - ed individuati: nella incertezza delle stime sui residui passivi presunti, nell'influenza crescente dei trasferimenti subordinati a complesse procedure di concertazione, nella dimensione assunta dalla gestione della tesoreria, nel meccanismo, infine, di "scivolamento" dei residui c.d. di copertura.

La ormai accettata teorizzazione di un fisiologico ed inevitabile scostamento tra autorizzazioni e stime dei flussi effettivi sottolinea adeguatamente la situazione di "crisi" del bilancio di cassa. La Corte ha pertanto suggerito modifiche legislative che riferiscano la valenza "giuridica" delle autorizzazioni (l'effetto cioè di limite ai pagamenti) ad aggregati di spesa anzichè ai singoli capitoli. Di effetto equivalente, d'altra parte, è il recente orientamento di conferire all'Amministrazione, con determinati limiti e modalità, la facoltà di apportare modifiche compensative alle autorizzazioni di cassa, nell'ambito di ciascun aggregato di spesa.

La mancata evidenziazione in bilancio della gestione di tesoreria è stata poi dalla Corte criticata soprattutto con riferimento all'impiego del debito fluttuante per la copertura in una quota assai rilevante (anche se drasticamente ridottasi nel 1983) dell'indebitamento di bilancio. Il problema si avvia a ridimensionarsi con l'attuata manovra di allungamento delle scadenze del debito pubblico; ma non appare dubbio che i motivi formali che escludono la contabilizzazione

in bilancio del debito fluttuante siano nella sostanza e da tempo superati e che l'inclusione in bilancio della gestione di tesoreria contribuirebbe a restituire al bilancio di cassa (ed alla relativa approvazione parlamentare) quella valenza programmatica oggi soltanto riconoscibile alle stime "economiche" sui movimenti di cassa.

I problemi tecnici che detta inclusione comporta non sono certo da sottovalutare; ma vero è anche che già nell'attuale situazione i raccordi tra gestione di tesoreria e gestione del bilancio sono vari e complessi, tanto che non infrequente è il caso di leggi di spesa con copertura affidata alle risorse di conti correnti di tesoreria (cfr. relazione del 1983, Parte I, Sezione I, Capitolo II).

A fronte di tali prassi - e il riferimento vale anche per il recente "Fondo oscillazione quotazione prezzi prodotti petroliferi" di cui al decreto legge n. 13/1983 - il rischio è, tra l'altro, quello di una utilizzazione differita di risorse acquisite in esercizi scaduti, con una deroga al principio di annualità del bilancio aggiuntiva rispetto a quella consentita dall'articolo 10 della legge n. 468 ed al di fuori dei precisi limiti ivi considerati.

H) Residui di stanziamento

Anteriormente all'entrata in vigore della legge di riforma, le relazioni della Corte avevano ampiamente criticato la permanenza, nell'ordinamento contabile, di tale istituto,

tra l'altro rilevando l'assenza di una esplicita definizione legislativa e di possibili profili di non conformità a Costituzione, con riferimento al principio dell'annualità delle statuizioni di bilancio ricavabile dall'articolo 81.

La legge n. 468 ha sancito l'ulteriore permanenza dei residui di stanziamento in via indiretta ed apparentemente al di fuori di una esplicita ed approfondita valutazione del problema, tanto che in sede di lavori parlamentari venne espressa la contraria opinione, di una esplicita abrogazione cioè dell'istituto da parte della legge.

I suggerimenti al riguardo reiterati dalla Corte miravano alla sostituzione dell'istituto con quello del riporto; e supponevano, in relazione alla prescritta indicazione dei residui presunti nel progetto di bilancio, che l'approvazione parlamentare potesse, attraverso una modifica legislativa, essere estesa alle quote costituite dai residui di stanziamento, con incorporazione di tali quote nelle nuove dotazioni di competenza, secondo appunto il sistema del riporto ed in coerenza con la logica essenziale della riforma, che ha inteso rafforzare il "diritto al bilancio" delle Camere (cfr., soprattutto, relazione sull'esercizio 1979).

In via subordinata, la Corte aveva a suo tempo favorevolmente commentato la disposizione di cui all'articolo 1 della legge n. 951 del 1977, che elevava a rango legislativo il principio della commisurazione delle dotazioni di bilancio alle effettive possibilità di impegno, principio già sancito

dall'articolo 142 del regolamento di contabilità generale. Ma la disposizione è stata in prosieguo abrogata dall'articolo 50 della legge finanziaria per il 1979.

I negativi effetti dei residui (passivi) di stanziamento sulla rappresentatività del bilancio sono palesi e fanno sì che una soluzione davvero minimale debba quantomeno darsi carico di una migliore evidenziazione dei residui stessi sia nel consuntivo (soprattutto per le Aziende autonome, per le quali tale evidenziazione é del tutto assente), sia nel progetto di bilancio ed in sede di assestamento, dal momento che l'entità delle poste in argomento - presunta ed effettiva - incide non soltanto sulla determinazione della massa spendibile ma anche su quella impegnabile, con possibili effetti, pertanto, sulla quantificazione degli stanziamenti di competenza.

Per motivi analoghi, può soggiungersi, la Corte ha rappresentato l'opportunità di una distinta evidenziazione, nelle sedi suddette, sia dei c.d. "residui di copertura", ex articolo 10 della legge n. 468 (dei quali si é già trattato) sia degli impegni eventualmente assunti oltre gli stanziamenti di competenza ai sensi dell'articolo 18, III comma, della legge stessa.

A seguito di una inammissibile prassi adottata da talune Aziende autonome e per effetto di una successiva se pur parziale formalizzazione legislativa (legge 10 febbraio 1982, n. 39, relativa alle Aziende dipendenti dal Ministero delle

Poste), é stato anche introdotto nell'ordinamento contabile l'istituto del "residuo attivo di stanziamento", corrispondente a poste di entrata da accensione prestiti che la legge stessa consente di contabilizzare tra i residui attivi pur in mancanza dell'effettiva stipulazione dei mutui previsti o dell'effettiva emissione delle obbligazioni.

La Corte - che continua ad escludere dalla dichiarazione di regolarità tali poste relativamente alle Aziende cui la ricordata legge non si applica - ha al riguardo riconosciuto che l'innovazione può in taluni casi controbilanciare la presenza dei residui di stanziamento nella parte passiva dei bilanci aziendali, consentendo di fatto alle Aziende di graduare il ricorso all'indebitamento in funzione delle effettive esigenze di spesa. Ha peraltro evidenziato che in altre ipotesi - come sembra essersi di fatto verificato per mutui dell'Amministrazione postale - la mancata stipulazione non si connette ad oculate scelte dell'Azienda ma discende dalla difficoltà da quest'ultima incontrata nel reperimento dei fondi (relazione sull'esercizio 1983, Parte I, Sezione II, Capitolo VI).

La ricordata disposizione (ed, a fortiori, il comportamento delle Aziende cui essa non si applica) rischiano pertanto, al di là degli effetti sulla rappresentatività dei bilanci, di consentire la creazione di deficit latenti. Una corretta soluzione del problema si avrebbe con la eliminazione dall'ordinamento dei residui di stanziamento passivi ed

anche di quelli attivi, secondo la nozione che se n'è data; ma va anche rilevato come l'autorizzazione all'indebitamento conferita alle Aziende autonome si collochi di per sé in contrasto con la filosofia della legge di riforma, intesa a fare dello Stato l'unico Ente pubblico in disavanzo ed a concentrare così in un'unica e fondamentale decisione la determinazione della misura del deficit pubblico.

3) Prospettive di riforma del sistema di controllo

Da tempo, e più marcatamente nelle relazioni degli ultimi anni, la Corte ha rappresentato con preoccupazione lo Stato di inadeguatezza dell'assetto normativo che regola le funzioni dell'Istituto, sottolineando come tale stato di cose venga in sostanza a risolversi in un affievolimento del ruolo della Corte, che dovrebbe invece essere garantito da Parlamento e Governo in presenza di ben precisi canoni costituzionali.

L'ordinamento della Corte é, in effetti, rimasto pressoché immutato, nelle sue impostazioni di fondo, rispetto alle linee tracciate nella seconda metà dell'800.

Il rilievo vale anzitutto, e in modo particolare, per la funzione di controllo in ordine alla quale, si sa, il dibattito nella cultura giuridica e politica del Paese degli ultimi venti anni é stato assai ricco di spunti, di approfondimenti e di indicazioni propositive, che riecheggiano per vari aspetti motivi e riflessioni fatte dalla Corte negli stessi

anni sia nelle relazioni al Parlamento sia in sede di pareri resi sui vari disegni di legge che sono stati avviati nell'intento di riordinare l'assetto dell'Istituto.

L'esigenza di adeguare la disciplina del controllo alla mutata realtà della finanza pubblica é problema certamente avvertito, e non da ora, dal Parlamento. A parte le varie iniziative di cui si é appena fatto cenno, e comunque non andate a buon fine, ne sono indice le tendenze che si registrano nell'ultimo periodo e che mostrano, peraltro, come il legislatore si sia mosso seguendo due direzioni diverse.

Da un lato, cioè, ha inteso privilegiare il momento verificatorio dell'efficienza rispetto a quello della mera legittimità formale dell'atto, soprattutto per settori di attività che si collocano al di fuori dell'Amministrazione propria dello Stato (così, oltre alla finanza locale, l'AIMA; l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private; la Cassa Depositi e Prestiti); dall'altro si é limitato per l'Amministrazione dello Stato a meri aggiustamenti (come il trasferimento del controllo da preventivo a successivo anche attraverso la frequente istituzione di gestioni fuori bilancio) dichiaratamente finalizzati allo snellimento delle procedure.

Il quadro che si trae rimane confuso e incoerente e la Corte ne ha fatto cenno nelle relazioni degli ultimi anni e in un modo più puntuale nella premessa della relazione resa al Parlamento in questi giorni sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983. La Corte ha in particolare rile-

vato come quello dello snellimento delle procedure sia problema certamente tra i più importanti e delicati del momento ma soltanto marginalmente interessato dall'attuale assetto dei controlli. Il problema sta invece - e la Corte lo ha più volte richiamato - oltre che nella deficienza della organizzazione attuale degli apparati pubblici, nella struttura stessa dei procedimenti amministrativi gravati assai spesso da pesanti fasi istruttorie e di concerto e da condizionamenti interni, in un'ottica inquadrata a criteri di garantismo meramente formale, tale da sacrificare, in vario modo, ogni profilo efficientistico.

Quanto alla seconda linea di tendenza, che rispecchia l'intenzione di intervenire con gradualità in un'area assai delicata quale è quella dei controlli esterni, la Corte ha osservato come interventi settoriali e parziali, oltre a creare problemi di compatibilità e di coerenza rispetto al sistema nel complesso in vigore con implicazioni non trascurabili sul piano operativo, corrono il rischio, alla lunga, di perdere di vista le linee di un generale e organico disegno riformatore, che oggi appare più che mai indilazionabile.

Le linee portanti della riforma dei controlli costituiscono certamente elemento di essenziale rilievo e la Corte ha cercato varie volte di tratteggiarle.

Primo profilo è quello che riguarda il controllo preventivo di legittimità. La Corte ha rilevato a questo proposito (testualmente nella "premessa" dell'ultima relazione) come

sia sterile ogni discorso improntato in termini di mantenimento o di soppressione del controllo preventivo di legittimità. Anche senza che occorra farsi schermo della norma costituzionale (articolo 100) che espressamente lo prevede, la Corte ha sottolineato la valenza indeclinabile di questo istituto, che è proprio della tradizione giuridica del paese, aggiungendo subito che il problema sia piuttosto di ridefinirne l'area, per meglio finalizzarlo alla verifica di quegli atti di notevole rilievo per i quali il rispetto della legalità sia ritenuto strumento di garanzia più idoneo a tutelare interessi pubblici generali.

. Altro profilo riguarda la disciplina del controllo successivo, la sua organizzazione e i suoi effetti, con norme che ne prevedano la programmazione, per settori o materie, secondo scelte razionali e motivate, ne determinino il raccordo con i controlli interni (da valorizzare a loro volta secondo le chiare indicazioni della legge n. 468 del 1978) per utilizzarne i risultati.

Dovranno certamente rivedersi sia la organizzazione che i procedimenti del controllo con una più definita indicazione dei poteri della Corte nell'esercizio della funzione. Questo ultimo aspetto assume particolare rilievo anche in rapporto al tratto senza dubbio più qualificante della riforma che, come più volte ha sottolineato la Corte, deve essere la finalizzazione del controllo (ric conducendosi così a sistema la tendenza legislativa di cui si è fatto cenno) alla verifica del-

la rispondenza dell'azione amministrativa e di spesa, nel suo complesso e nei suoi risultati, ai criteri di buon andamento che, nel rispetto del principio di legalità, sono espressamente canonizzati dalla Costituzione. Ciò contribuirà anche ad arricchire il contenuto dell'annuale referto alle Camere, alle quali sarà così possibile disporre di elementi e valutazioni più puntuali per il giudizio politico sull'attività dell'esecutivo.

L'auspicata riforma del controllo dovrà infine costituire sede per recuperare a sistema l'attuale, e certamente non soddisfacente, disciplina del controllo sull'azione amministrativa e di spesa delle regioni ad autonomia ordinaria. Esigenze di coerenza del sistema organizzativo portano a ricondurre le regioni nel modello di controllo delle Amministrazioni dello Stato, tanto più che a questo già si adeguano da tempo, com'è noto, le regioni ad autonomia speciale.

Ultima notazione riguarda il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. La Corte ha sul punto rilevato come il modulo introdotto dalla legge 26 marzo 1958 n. 259, pur se abbisognevole di aggiustamenti, conservi sostanzialmente la sua validità.

PAGINA BIANCA

**NOTE DI RISPOSTA AI QUESITI FORMULATI
AI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE NEL CORSO DELL'AUDIZIONE
DEL 3 OTTOBRE 1984**

PAGINA BIANCA

NOTE DI RISPOSTA AI QUESITI FORMULATI AI RAPPRESENTANTI DELLA
CORTE NEL CORSO DELL'AUDIZIONE DEL 3 OTTOBRE 1984.

Nel corso della seduta congiunta del 3 ottobre u.s., relativi ai criteri di formazione del bilancio a legislazione vigente per il 1985, sono stati richiesti ai rappresentanti della Corte dei conti, da parte di membri delle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento, taluni chiarimenti in ordine ad osservazioni e proposte formulate dalle Sezioni riunite della Corte in materia di bilancio ed ordinamento contabile, con riferimento anche al documento riassuntivo in proposito fatto avere alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati in data 27 luglio 1984.

Ristrettezze di tempo non hanno reso possibile una immediata trattazione degli argomenti prospettati. A tale esigenza, su invito della Presidenza, ovvia il presente documento, la cui sinteticità, motivata dall'urgenza, sottintende una piena disponibilità della Corte a fornire eventualmente, nelle forme che istituzionalmente presiedono all'esercizio della sua funzione di referto, ulteriori e più approfondite valutazioni sui temi proposti.

a) Sono stati richiesti chiarimenti in merito alla natura delle regolazioni debitorie evidenziate e dal progetto di bilancio a legislazione vigente e dal d.d.l. finanziaria per il 1985. Si premette, al riguardo, che una completa elencazione delle operazioni in questione - il cui complessivo importo è pari a 20.444 miliardi, dei quali 13.680 contemplati dal progetto di bilancio e 6.764 dal d.d.l. finanziaria - è rinvenibile nella II Sezione della Relazione previsionale e programmatica per il 1985. Una puntuale disamina di ogni singola operazione non è in questa sede

effettuabile e la Corte interpreta la richiesta di chiarimenti come invito ad approfondire il tema nella prossima relazione, soprattutto con riferimento a taluni aspetti contraddistinti da una loro peculiarità come quello del ripiano dei disavanzi delle U.S.L.

Quel che in questa sede può dirsi è che obbedisce indubbiamente a criteri di chiarezza contabile la individuazione - operata per la prima volta quest'anno - di partite che, dal punto di vista dei flussi di cassa, esauriscano i loro effetti in una redistribuzione "interna" al c.d. settore statale (bilancio + tesoreria), venendo ad imputare tardivamente al bilancio erogazioni in precedenza già contabilizzate a carico della tesoreria. Sempre dal punto di vista della cassa, vero è dunque che operazioni del genere, nel momento della contabilizzazione in bilancio, non incidono sul fabbisogno del settore statale, rappresentando esse regolarizzazioni di effetti "economici" (sulla distribuzione del credito totale interno) già esplicitisi in esercizi precedenti. E coerente con tale premessa sarebbe da ritenere una impostazione contabile che, nel determinare un limite al saldo netto da finanziare del bilancio di cassa, prescindesse dalle partite regolatorie onde rendere economicamente più significativo il saldo stesso, la cui funzione, nelle intenzioni del legislatore del 1978, era appunto quella di evidenziare l'impatto della gestione di bilancio sul credito totale interno.

Al di là, comunque, del profilo evidenziato (opportunità della individuazione delle partite a fini di chiarezza contabile), la vicenda è in sé rappresentativa della scarsa significatività che al bilancio di cassa ed ai relativi saldi è dato riconoscere sino a che dal bilancio stesso resti esclusa la gestione di tesoreria. Aspetto, questo, sul quale le Relazioni della Corte si sono più volte soffermate e che trova se non altro conferma nella usuale metodologia di impostazione dei conti di cassa, incentrata notoria

mente sulla valutazione del fabbisogno del settore pubblico. Può altresì rilevarsi come, per l'aspetto in esame, non dissimilmente che per altri dalla Corte rilevati nelle sue precedenti relazioni, la incompleta rappresentatività dei dati del bilancio di cassa si trasferisca ai correlativi dati della competenza risolvendosi in definitiva in una limitata valenza programmatica del bilancio unitariamente considerato.

Un'ultima considerazione sembra qui consentita: quanto meno una parte delle elencate regolazioni debitorie sembra riferirsi ad "oneri latenti", a fattispecie, cioè, nelle quali un'insufficiente rappresentazione della realtà gestoria esclude non soltanto dalla contabilizzazione di bilancio ma, inizialmente, anche da quelle di tesoreria, l'accumulo di situazioni debitorie prima o poi destinate a riflettersi sui conti dello Stato. La Corte, nelle sue annuali relazioni, ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento su fenomeni del genere (si vedano, ad esempio, nel documento del 27 luglio, le considerazioni relative ai c.d. residui attivi di talune Aziende autonome), sottolineando come l'effetto negativo "minimo" che a tali fenomeni si connette sia l'accrescimento del grado effettivo di rigidità del bilancio e la conseguenziale sottrazione, di fatto, di settori di spesa al controllo parlamentare.

b) Sono stati chiesti chiarimenti e giudizi in ordine all'attuale struttura degli stati di previsione, e, in particolare, alla ripartizione del bilancio della spesa in un numero elevatissimo di capitoli che ne comprometterebbe, sia in sede previsionale che consuntiva, la leggibilità e, quindi, l'adeguatezza delle valutazioni politiche.

La Corte ha sempre posto attenzione, nelle sue relazioni annuali, ai profili strutturali del bilancio, rilevando il carattere spesso tralatizio e tendenzialmente rigido che contrassegna la maggior parte degli stati di previsione, quale espressione, del resto, della scarsa disponibilità delle Amministrazioni a formule innovative.

Ai rilievi che pure la Corte ha mosso, talora, nei confronti di taluni aspetti non rispondenti ad esatti criteri di classificazione ovvero alle esistenti ripartizioni amministrative, l'Amministrazione non sempre si è adeguata.

Quanto alla suddivisione della spesa in un numero assai elevato di capitoli, non pochi dei quali recanti stanziamenti di modesto rilievo finanziario, va detto che essa risponde in larga misura alle esigenze del sistema della contabilità di Stato - confermato nella stessa legge n. 468 - che prevede la ripartizione delle entrate e delle spese in capitoli "secondo il rispettivo oggetto". Nel sistema ora detto, com'è noto, il capitolo costituisce, nel settore della spesa, un limite per l'Amministrazione sia in rapporto allo stanziamento, sia in rapporto all'uso che di esso può e deve farsi.

La caratteristica dei capitoli come unità elementari del bilancio sembra rispondere, in questo sistema, non soltanto alla esigenza del controllo giuridico-contabile, ma anche a quella del controllo politico, tenuto conto che quest'ultimo può avvalersi, per le necessarie valutazioni, di aggregazioni operate in base alla classificazione economica e funzionale a diversi livelli, resa possibile, a sua volta, dalla frammentazione in capitoli e cioè in comparti finanziari che presentino carattere di omogeneità.

Ciò non toglie che, in non pochi casi, necessità operative delle Amministrazioni, soprattutto di quelle autonome, hanno indotto alla istituzione di capitoli che presentano marcati aspetti di eterogeneità oggettuale (come, ad esempio, in materia di acquisto di beni e servizi) fino a compromettere, sia pure in misura non cospicua, la fedeltà delle rappresentazioni classificatorie, ovvero che comprendono, come nel settore della spesa per il personale, più voci retributive che non consentono efficaci rilevazioni sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

Conclusivamente ritiene la Corte che, nell'attuale ordinamento contabile, l'esistenza in bilancio di un numero elevato di capitoli collegati alla molteplicità degli oggetti di spesa non presenti aspetti di negatività tali da incidere in misura rilevante sull'effettività del controllo parlamentare.

L'eventuale riduzione del numero dei capitoli che, in taluni casi, potrebbe essere effettuata attraverso un'attenta opera di ricomposizione della spesa, da un lato non potrà prescindere dalle esigenze dianzi ricordate, soprattutto con riferimento alla classificazione economica e funzionale, ed all'altro, dovrà evitare l'eccessivo ampliamento delle facoltà discrezionali delle Amministrazioni che potrebbe conseguire dall'accrescersi della sfera operativa.

c) Con riferimento alla esigenza di un rigoroso sindacato parlamentare sulla esatta quantificazione degli oneri previsti da iniziative legislative e sulla congruità delle relative indicazioni di copertura sono stati richiesti chiarimenti in ordine al contributo che potrebbe in materia essere fornito dalla Corte.

Il già citato documento del 27 luglio 1984, in ciò allineandosi alle conclusioni dell'indagine conoscitiva a suo tempo effettuata dalla V Commissione Senato, ha sottolineato, al riguardo, l'opportunità che apposite disposizioni subordinino l'esame e l'approvazione parlamentare delle leggi di spesa ad una puntuale ed analitica dimostrazione dei criteri seguiti per la quantificazione degli oneri previsti; ciò che consentirebbe tra l'altro alla Corte di verificare gli effettivi flussi di spesa mobilitati dalle iniziative tradottesi in legge e di riferire al Parlamento - a richiesta o di propria iniziativa, in sede di referato annuale o in corso di esercizio - sugli eventuali scostamenti riscontrati rispetto alle previsioni e sulle presumibili cause, così da contribuire anche all'affinamento progressivo delle tecniche previsionali.

Si soggiunge, ad ogni buon fine, che l'attivazione della Corte in tale direzione comporterebbe una riprogrammazione del sistema informativo, intesa a rendere individuabili e riaggregabili i dati di spesa relativi a singole leggi, anche nell'ambito ed all'interno di singoli capitoli del bilancio e, in taluni casi, di singoli titoli di spesa. Essa sembra pertanto richiedere, specie nel caso di una istituzionalizzazione delle verifiche, una revisione dei moduli di controllo della Corte sui titoli di spesa ed un congruo potenziamento dei servizi informativi in vista di difficoltà tecniche che è sin d'ora doveroso preconfigurarsi.

Quanto, invece, al riscontro sulla congruità delle indicazioni di copertura, può ricordarsi che nelle annuali Relazioni della Corte un apposito capitolo è da tempo dedicato all'analisi di tale problematica; in tale sede - ed al di là della facoltà riconosciuta alla Corte di deferire al giudice costituzionale questioni di incostituzionalità rilevanti per l'esercizio della funzione

di controllo - sono per l'appunto esposti rilievi critici in ordine a tipologie di copertura apparentemente non coerenti con i principi in materia desumibili dall'articolo 81 Cost. e dalla legge n. 468 del 1978.

Profili assai più delicati, e dalla Corte non adeguatamente approfondibili se non nelle competenti sedi, potrebbero invece connettersi all'ipotetico affidamento alla Corte di una funzione consultiva nella materia sin qui trattata; affidamento che chiamerebbe la Corte ad inserirsi in qualche misura nel procedimento di formazione delle leggi, con implicazioni comunque tali da richiedere un'attenta valutazione.

d) Sono state richieste valutazioni sull'attuale prassi governativo-parlamentare, che affida in parte al progetto di bilancio a legislazione vigente l'impostazione dei fondi speciali, e sulla possibilità invece di devolvere alla legge finanziaria l'intera "manovra" sui fondi stessi.

Le Sezioni riunite della Corte, nel parere reso sullo schema di nuove norme regolamentari in materia di contabilità (parere allegato al documento riassuntivo più volte citato), hanno in proposito rilevato come l'articolo 10 della legge n. 468 possa essere in effetti interpretato nel senso di un esclusivo affidamento alla legge finanziaria della "indicazione" dei fondi speciali; ciò pur potendo apparire logico ricomprendere nel concetto di legislazione vigente (ed escludere dunque dall'ambito della manovra della legge finanziaria) la prospettazione di proiezioni di spesa direttamente discendenti da previsioni del bilancio precedente.

La Corte ha pertanto dubitato della idoneità della fonte regolamentare a risolvere, sia pure in conformità a prassi ormai

consolidata, un problema di interpretazione legislativa, rilevando l'opportunità di specificazioni da parte del legislatore, nel quadro di una necessaria e puntuale predeterminazione dei criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente.

Può in questa sede aggiungersi che l'evidenziazione nel progetto di bilancio a L.V. di una quota dei fondi speciali può entro certi limiti ritenersi imposta dal meccanismo di "scivolamento" delle coperture di cui al sesto e settimo comma dello stesso articolo 10; meccanismo che la legge di riforma ha mutuato dalla previgente legislazione ed al quale si verrebbe di fatto a rinunciare qualora si decidesse di affidare alla sola legge finanziaria l'impostazione dei fondi.

e) Sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla impostazione emergente dai documenti illustrativi del bilancio secondo cui ad una diminuzione dei saldi esposti si provvederà in corso di esercizio mediante apposite iniziative legislative, oltre che attraverso il consolidamento dei conti bilancio-tesoreria.

In ordine a tale ultimo aspetto, si richiamano le considerazioni già esposte sulla limitata significatività che ai saldi di bilancio è dato riconoscere a fronte di una manovra di cassa che non può che essere impostata sulle esigenze complessive della tesoreria. Quanto, invece, all'altro profilo richiamato, si fa presente che la Corte, specie nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1983, ha ampiamente sottolineato come il frazionamento della manovra complessiva tra legge finanziaria da un lato ed altre iniziative dall'altro contrasti, soprattutto in assenza del bilancio pluriennale programmatico, con il carattere necessariamente unitario della "decisione di bilancio".

f) Sono stati poi richiesti elementi in ordine alla concreta attuazione data dalle singole Amministrazioni all'annuale circolare del Ministero del Tesoro relativa ai criteri di forma zione del progetto di bilancio. La circolare in questione è soprattutto intesa ad individuare criteri e limiti per la quantifi cazione delle proposte di stanziamento e tale materia esula dalle competenze della Corte. Nei suoi annuali referti, comunque, quest'ultima è solita segnalare, per ciascuna Amministrazione, i capitoli di bilancio per i quali i dati della gestione presen tino forti scostamenti con le previsioni iniziali e definitive.

g) Quanto infine al tema dei controlli, cui hanno fatto riferimento vari interventi, nel già richiamato rapporto reso, in data 27 luglio, alla Commissione bilancio della Camera (e che si unisce in copia anche per opportuna contezza della omologa Commissione del Senato) la Corte ha confermato, riassumendolo, il proprio punto di vista e ha rappresentato con preoccupazione l'inadeguatezza dell'attuale sistema e la esigenza di interventi normativi che meglio consentano di valutare l'azione amministra tiva e di spesa con accentuazione del profilo verificatorio del l'efficienza rispetto alla mera legittimità formale dell'atto e che diano, nello stesso tempo, alla magistratura di controllo più puntuali poteri di intervento nei confronti di tutti i centri erogatori della spesa pubblica. La riforma dei controlli dovrebbe, altresì, comportare l'apprestamento di più adeguate strumentazioni, sul piano del personale e di mezzi, per conseguire il miglior esercizio della funzione di controllo.

PAGINA BIANCA