

**REFERTO IN CORSO D'ESERCIZIO, A RICHIESTA
DELLA PRESIDENZA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA,
SUL PROBLEMA DELLE REGOLAZIONI CONTABILI DEBITORIE
NEI DOCUMENTI DI BILANCIO
RELATIVI ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1985**

PAGINA BIANCA

Il Presidente del Senato con lettera del 25 gennaio 1985 (protocollo n.3115/5) indirizzata al Presidente della Corte dei conti ha chiesto, ai sensi dell'articolo 133 del Regolamento dello stesso Senato, informazioni, chiarimenti e documenti della Corte dei conti in merito al problema delle regolazioni contabili debitorie emerse in sede di approvazione del bilancio, per l'esercizio finanziario 1985, con particolare riferimento a quelle derivanti dalle cessate gestioni agricolo-alimentari.

INDICE

I	- Considerazioni generali	pag. 51
II	- Trattamenti di pensione erogati agli invalidi civili dalle direzioni provinciali delle poste e non contabilizzati nel bilancio statale	pag. 62
III	- Ripiano dei disavanzi delle unite' sanitarie locali al 31 dicembre 1983	pag. 67
IV	- Estinzione dei crediti d'imposta insorti in favore di istituti bancari	pag. 75
V	- Disavanzi degli enti lirici da ammettere a ripiano	pag. 87
VI	- Ripristino della fruttuosita' dei conti correnti tenuti dalla Cassa depositi e prestiti presso la tesoreria centrale	pag. 98
VII	- Anticipazione straordinaria a favore dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni	pag.102
VIII	- Ripiano delle residue esposizioni debitorie dei soppressi enti mutualistici nei confronti degli istituti bancari creditori	pag.106
IX	- Cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato	pag.109
X	- Ripiano dei disavanzi pregressi degli enti portuali	pag. 138

I - CONSIDERAZIONI GENERALI

1. - Prima di riferire distintamente sulle varie voci di spesa che i documenti del bilancio 1985 ricomprendono, in concreto, tra le "regolazioni debitorie", si ritiene opportuno esprimere brevi considerazioni sul valore che e' possibile riconoscere alla evidenziazione di tali regolazioni, sotto il profilo astratto della rappresentativita' e trasparenza dei conti dello Stato, profilo al quale i citati documenti governativi fanno espresso e ripetuto riferimento.

Con il termine "regolazioni debitorie", la Relazione previsionale e programmatica per il 1985, come anche le relazioni ai disegni di legge finanziaria e di bilancio sembrano orientati a definire le partite di spesa che abbiano gia' esercitato il loro impatto sul sistema economico e che, per effetto delle interrelazioni tra enti del settore pubblico, siano tali da elidersi nelle relative procedure di consolidamento, ovvero da annullarsi nell'ambito del circuito bilancio-tesoreria attraverso mere scritturazioni contabili.

Attenendo le regolazioni stesse a poste attive o passive che hanno gia' rappresentato un'entrata o una uscita monetaria nei bilanci di Enti del settore pubblico, l'evidenziazione delle stesse nel bilancio dello Stato resterebbe caratterizzata dall'assenza di effetti negativi sul fabbisogno dell'anno (fatta salva l'incidenza degli oneri per

interessi quando alla regolazione si provvede con la cessione di titoli di Stato), nonché da una sostanziale ininfluenza sul volume del debito pubblico, conseguendo ad ogni regolazione una mera redistribuzione dell'indebitamento tra Stato ed altri soggetti componenti il settore pubblico.

Preliminare all'approfondimento di tali aspetti è, ad avviso della Corte, la considerazione della differenziazione, non soltanto concettuale ma anche contabile, che notoriamente intercorre tra tre distinte aree gestionali - Stato, settore statale e settore pubblico (1) - delle quali la terza, più ampia, ricomprende concentricamente la seconda e quest'ultima, del pari, la prima.

Relativamente ai conti di ciascuna di dette aree - conti che ne fotografano, per così dire, i rapporti con i soggetti esterni - appare sin troppo evidente che possono correttamente considerarsi "neutrali", ed ininfluenti sui saldi corrispettivi, soltanto le operazioni "interne" all'area stessa, le cui contabilizzazioni, proprio perché non interessanti i rapporti con soggetti esterni, si prestano ad essere eliminate in sede di consolidamento del conto.

(1) Si considerano come è noto appartenenti al settore statale, oltre allo Stato, le Aziende autonome, la Cassa depositi e prestiti e la Cassa per il mezzogiorno. Il conto relativo si riferisce, peraltro, anche ad altre operazioni di Tesoreria e risulta, pertanto, dal consolidamento dei conti di bilancio e dei conti di tesoreria. Al settore pubblico, per contro, appartengono, in aggiunta ai soggetti ora elencati, gli Enti pubblici territoriali e relative Aziende, gli Enti pubblici non economici, le USL e gli Enti portuali.

Alla luce di quanto precede, la contabilizzazione nel bilancio dello Stato di operazioni che coinvolgono i rapporti tra l'area del bilancio e soggetti del settore statale o del settore pubblico non può in alcun caso ritenersi "neutrale" nei confronti del bilancio stesso. Correttamente, pertanto, l'articolo 1 della legge finanziaria 1985 tiene conto, nel computo dei saldi di bilancio, degli effetti finanziari delle regolazioni debitorie, pur preoccupandosi di evidenziarne distintamente l'impatto, ai fini, come si è detto, di una maggiore trasparenza contabile. Sotto tale limitato profilo - evidenziazione delle regolazioni nel bilancio dello Stato - sono piuttosto formulabili considerazioni di ordine diverso, che per motivi di carattere espositivo e' preferibile posticipare.

Del pari incontrovertibile appare poi l'affermazione secondo cui, nell'ambito dei conti del settore statale (bilancio - tesoreria), possono considerarsi neutrali, ed influenti per la quantificazione del fabbisogno, talune operazioni effettivamente "interne" al settore stesso, riguardanti i rapporti tra Stato (area del bilancio) ed altri soggetti appartenenti al settore in discussione (Aziende autonome, Cassa depositi e prestiti, etc.)(2). E la soluzione contabile

(2) Il discorso può intendersi riferito alla contabilizzazione in bilancio delle spese per il trattamento degli invalidi civili erogate dalle Direzioni provinciali delle Poste, alla straordinaria anticipazione, all'Amministrazione postale a fronte delle maggiori spese affrontate negli esercizi 1983

prescelta, consistente nella mera eliminazione di tali partite dalle prospettazioni del conto consolidato, puo' entro certi limiti ritenersi alternativa a quella di una evidenziazione delle stesse - sia in parte attiva che passiva - tale da rendere le previsioni (o risultanze) del conto del settore statale meglio confrontabili con quelle dei bilanci o conti dei singoli soggetti appartenenti al settore stesso.

A maggiori perplessita', puo' dar luogo, invece, la espunzione, dal conto consolidato del settore statale, delle restanti regolazioni debitorie, le quali coinvolgono rapporti tra lo Stato e soggetti estranei all'area a cui il conto si riferisce, seppure appartenenti all'area, piu' vasta, del settore pubblico. Tenuto anche conto che i flussi finanziari (effettivi o figurativi) in cui le regolazioni stesse si sostanziano risultano per lo piu' indirizzati ad istituti bancari, e' da ritenere che la neutralita' delle partite in questione ai fini del computo del fabbisogno sia affermata e, quindi, fatta dipendere non tanto dal carattere (interno o

e 1984, alla partita relativa al ripristino della fruttuosita' dei conti correnti della Cassa depositi e prestiti, limitatamente agli interessi maturandi al 31/12/1984. Deve ulteriormente soggiungersi che la neutralita' delle partite meramente "interne" puo' sostanzialmente essere affermata a prescindere dalle caratteristiche dell'operazione sottostante, cio' che rende meno significativa la circostanza che, tra le regolazioni debitorie considerate dai documenti di bilancio, sia inclusa un'operazione sostanzialmente assimilabile ad un trasferimento e non riferibile a situazioni debitorie pregresse, quale quella relativa al ripristino della fruttuosita' dei conti correnti della Cassa depositi e prestiti.

esterno) dell'operazione, quanto dalle caratteristiche della regolazione, che si prevede da effettuarsi non per contanti ma mediante cessione di titoli di Stato. Ma tale modalità di pagamento, se pure non possa ritenersi di fatto equivalente a quella della regolazione per contanti finanziata con ricorso al mercato, non sembra di per se' idonea a giustificare differenziate regole di evidenziazione contabile. D'altra parte, la prassi usualmente sin qui seguita nelle prospettazioni dei conti del settore statale era nel senso di ricomprendere nel fabbisogno, seppur con distinta evidenziazione, anche le regolazioni, mediante titoli, dei debiti contratti da soggetti appartenenti al settore stesso.

Va tenuto ben presente, peraltro, come nelle prospettazioni del conto del settore statale per il 1985, espresse avvertenze diano chiaramente contezza della eliminazione delle regolazioni debitorie; circostanza, questa, che conferisce alle osservazioni ora formulate valore prevalentemente formale, dal momento che nelle procedure di passaggio dal fabbisogno del settore statale al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ed al ricorso al mercato espresso in termini di cassa, risulta evidenziato e computato l'impatto aggiuntivo delle regolazioni.

Considerazioni diverse possono infine formularsi in ordine alla neutralità delle regolazioni debitorie nell'ambito dei conti dell'intero settore pubblico, neutralità che

risulta affermata sotto il profilo dell'indebitamento complessivo e che riguarda, pertanto, il momento dell'assunzione del debito da parte dello Stato, concettualmente separato da quello della regolazione.

2. - Si e' prima rilevato come le regolazioni debitorie risultino correttamente computate dall'articolo 1 della legge finanziaria 1985 ai fini della quantificazione dei saldi di bilancio e come la evidenziazione delle stesse in tale sede possa ritenersi coerente con una scelta di maggiore trasparenza dei conti dello Stato. Quanto, invece, all'ulteriore obiettivo perseguito, quello di rendere piu' omogeneo e rappresentativo il raffronto con i saldi degli anni precedenti, deve osservarsi come anche su questi ultimi possano aver inciso partite di analoga natura, non parimenti evidenziate.

La documentazione relativa al bilancio 1985 ha tracciato, come e' noto, una essenziale differenziazione tra regolazioni attinenti a spese che la legislazione vigente poneva (all'epoca della presentazione del bilancio) gia' a carico dello Stato e regolazioni per il cui addebito al bilancio occorreva, o tuttora occorre, una apposita deliberazione legislativa.

A prescindere dalla diversa sede di evidenziazione delle due tipologie di regolazione debitoria (progetto di bilancio a legislazione vigente ovvero disegno di legge finanziaria), va sottolineato come la descritta distinzione abbia in linea

di principio rilievo sotto il profilo del controllo parlamentare sulla spesa, nei limiti, almeno, in cui possa ritenersi frutto di scelte effettivamente libere l'accollo da parte dello Stato di debiti assunti da enti a finanza derivata.

Relativamente, comunque, alle regolazioni evidenziate dal progetto di bilancio a legislazione vigente, giova ulteriormente distinguere tra ipotesi di ritardata contabilizzazione di spese già effettuate a carico della Tesoreria ed istituzionalmente appartenenti all'area del bilancio statale ed ipotesi di oneri per contro concettualmente inerenti alla gestione di Enti diversi, la cui imputazione allo Stato derivi da apposite scelte precedentemente effettuate in sede legislativa. In tale secondo caso (l'esempio riguarda il consolidamento di debiti degli Enti lirici come anche il ripiano dei disavanzi delle USL), l'unica caratteristica differenziante, rispetto ad analoghe partite evidenziate nel disegno di legge finanziaria (ripiano dei disavanzi degli Enti mutualistici e degli Enti portuali, ecc.), inerisce, cronologicamente, al momento di entrata in vigore delle disposizioni legislative riguardanti il ripiano delle esposizioni debitorie, precedente o susseguente l'approvazione del bilancio.

In tutte le ipotesi ora elencate, il ricorso al termine "regolazioni contabili" appare fuorviante, giacché il fenomeno sostanziale che preme sottolineare è quello di disavanzi accumulati da Enti a finanza derivata e che lo Stato si

trova di fatto obbligato a ripianare. Cio' che, da un lato, evidenzia la scarsa rappresentativita' dei conti dello Stato relativamente alla quantificazione dei trasferimenti alla finanza derivata, allorché i trasferimenti stessi si rivelino a posteriori insufficienti; e, dall'altro, l'insufficienza dei meccanismi di controllo della finanza pubblica. Il problema - e per tale aspetto si rinvia alle considerazioni dei paragrafi seguenti, relative alla genesi dei singoli disavanzi da ripianare - resta dunque quello di reperire strumenti legislativi di ristrutturazione gestionale degli Enti pubblici che ne assicurino - al di la' della mera prefissazione di "tetti", suscettibili di sfondamento - l'intrinseca economicita'.

Osservazioni diverse meritano, invece, le ipotesi di regolazioni consistenti nella ritardata contabilizzazione di spese inerenti al bilancio dello Stato ma "anticipate", in senso atecnico, dalla gestione di Tesoreria. Il fenomeno e' reso possibile, come e' noto, dalla assai limitata estensione dell'area del bilancio rispetto a quella della gestione di tesoreria ed in merito ad esso non possono che richiamarsi i reiterati rilievi della Corte, intesi a sottolineare la parziale significativita', in tale situazione, dei dati preventivi e consuntivi del bilancio stesso. Va ulteriormente osservato come l'impatto anticipato sulla Tesoreria di oneri inerenti alla gestione del bilancio si presti astrattamente a

manovre di rinvio (non soltanto dei pagamenti ma anche degli impegni) che sottraggono temporaneamente al Parlamento il controllo sul rispetto dei limiti di bilancio e, piu' in generale, sulla effettivita' dei risultati della gestione. Cio' che ovviamente vale anche per i casi in cui la ritardata imputazione al bilancio dello Stato sopperisca, a posteriori, alla mancata contabilizzazione di spese sui precedenti bilanci di Aziende autonome, contabilizzazione altrimenti idonea a dar luogo ad eccedenze di spesa e, comunque, ad incidere sui relativi disavanzi.

Al di la', comunque, di tale eventualita', va sottolineato come la ritardata contabilizzazione possa evidenziare quanto meno incongruenze nelle stime sulla evoluzione della spesa, effettuate in sede di predisposizione del disegno di legge di assestamento.

Relativamente, del resto, alle ipotesi in cui lo sfalsamento temporale di contabilizzazione si connetta fisiologicamente alla imperfezione dei meccanismi contabili, va anche rilevato come l'attuale separazione tra operazioni di bilancio ed operazioni di tesoreria renda non eccezionale la possibilita' di partite contabilizzate, sull'uno o sull'altra, a carico di esercizi diversi. E, sotto tale punto di vista, potrebbe ritenersi insufficiente, ai fini della trasparenza e significativita' dei conti dello Stato, l'evidenziazione dei soli casi in cui l'imputazione alla tesore-

ria abbia preceduto quella a carico del bilancio e non anche di quelli in cui la contabilizzazione in bilancio preceda, al contrario, l'impatto sulla Tesoreria dei flussi effettivi di spesa (trasferimenti alle gestioni fuori bilancio, ad esempio).

3. - Emerge da quanto osservato come il fenomeno piu' preoccupante evidenziato dalle regolazioni debitorie sia quello degli oneri latenti: oneri latenti soprattutto derivanti dalla gestione di Enti diversi dallo Stato e che quest'ultimo e' chiamato a ripianare; ovvero oneri aggiuntivi, per lo piu' derivanti dall'accumulo di interessi su analoghe situazioni debitorie, ma per il cui ripiano occorrono nuove deliberazioni di spesa; oneri latenti derivanti, in altri casi ancora, dalla imperfezione di meccanismi contabili, tali ad esempio da gonfiare l'entrata o da rendere parziale la contabilizzazione delle spese, con conseguenti obblighi di restituzione ovvero di integrazione a carico degli esercizi futuri.

Sugli oneri latenti cui si riferiscono alcune delle partite oggetto del presente referto la Corte ha piu' volte e per tempo richiamato l'attenzione del Parlamento, pur nella impossibilita' di quantificarne, a priori, l'entita'. Per altri casi, viceversa, l'analisi dei dati di consuntivo non ha consentito la individuazione di oneri latenti, stante la

rilevata scarsa rappresentativita' dei conti dello Stato. Il che conferma l'opportunita' della scelta di trasparenza effettuata per il 1985.

A completamento di quanto finora esposto si rileva che la Corte ha piu' volte, in passato, posto in luce ulteriori ipotesi di accumulo di oneri latenti, destinati prima o poi a riverberarsi sul bilancio statale (3).

Il presente referto specifico, che vuol porsi anche come strumento di sintesi conoscitiva, evidenzia - raccomandandoli - taluni aspetti significativi dei referti annuali delle Sezioni Riunite della Corte sui rendiconti generali dello Stato e delle relazioni della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

(3) Si richiamano, in particolare: i rilievi formulati in ordine alla prassi seguita da Aziende autonome, in parte autorizzata dalla legge n. 39/1982, di ricomprendere tra i residui attivi dell'accensione prestiti gli importi di mutui autorizzati ma in concreto non stipulati in taluni casi per presumibili difficolta' di reperimento dei fondi (cfr. da ultimo relazione sul rendiconto 1983-Atti Camera Doc. XIV n.2 - parte I, Sez. II, Cap. VI, pag. 149); le osservazioni relative alla gestione Cassa conguaglio settore elettrico di cui da ultimo alla relazione sull'esercizio 1982 Atti Senato Doc. XIV n. 5, Parte II, Sez. II, Cap. XIII, pagg. 554-555. (Cfr. anche Relazione sull'esercizio 1977); le osservazioni piu' volte formulate dalla Corte in ordine ai disavanzi delle Societa' di navigazione di prevalente interesse nazionale (PIN), sui quali il prossimo referto sul rendiconto generale dello Stato non manchera' di fornire aggiornati e maggiori dettagli.

II - TRATTAMENTI DI PENSIONE EROGATI AGLI INVALIDI CIVILI
DALLE DIREZIONI PROVINCIALI DELLE POSTE E NON CONTABI-
LIZZATI NEL BILANCIO STATALE

Le cospicue anticipazioni (quelle da contabilizzare ai sensi della legge finanziaria del 1985 ammontano a 2.500 miliardi) effettuate negli scorsi anni dall'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in relazione al pagamento (per conto del ministero dell'interno) delle pensioni agli invalidi civili, traggono origine da fatti oggettivi, tra i quali assumono rilievo taluni aspetti della tecnica giuridica, della quale si dira' in seguito, adottata sin dal 1973 per le dette erogazioni.

Sull'entita' assai rilevante dell'importo anticipato ha certamente influito il ritmo dell'incremento numerico degli invalidi civili, passati da 303.140 a 423.613 unita' nel solo biennio 1982-83 (+ 40 per cento; non e' al momento noto il dato inerente al 1984), congiunto alle disposizioni che hanno collegato la misura degli assegni alla dinamica salariale (articolo 7 della legge 3 giugno 1975, n.160).

Altro fatto di rilievo e' da rinvenirsi nella ricorrente sottostima delle correlate necessita' finanziarie, le quali non hanno finora trovato espressione nei dati previsionali assestati inerenti al pertinente capitolo (4288) dello stato di previsione della spesa del ministero dell'interno.

La procedura erogativa (la stessa utilizzata per gli assegni dovuti ai sordomuti-legge 26 maggio 1970, n.381 - e ai ciechi civili - legge 27 maggio 1970, n.382 -) di dette competenze e' disciplinata dalla legge 18 dicembre 1973, n.854, la quale, tra l'altro, recita: "il pagamento degli assegni"...."e' effettuato dal Ministero dell'interno per il tramite dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, che e' autorizzata ad anticipare i fondi occorrenti". La stessa legge ha previsto l'erogazione a favore dell'amministrazione postale di un corrispettivo per l'espletamento del servizio di tesoreria: il relativo ammontare (attualmente pari a lire 2.065 per ogni titolo pagato (4); in media sono emessi 6 titoli all'anno per ciascun beneficiario) e' fissato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le poste e per le telecomunicazioni, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il parere di una specifica commissione (5). Il compenso e' dovuto in quanto l'articolo 19 del codice postale (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n.156) vieta prestazioni gratuite.

(4) Così' elevato con d.P.R. 30 marzo 1982, n.382 a decorrere dall'anno finanziario 1981. Per gli anni precedenti il compenso era stato stabilito nelle misure pari a lire 1.290 (per il periodo 1976-79), 1.140 (per il 1974) e 1.090 (per il 1973). Tali ultimi importi sono stati definiti con d.P.R. 6 dicembre 1976, n.870.

(5) Nominata ai sensi dell'articolo 3, quanto comma, della legge 25 aprile 1961, n.355.

Il Ministero dell'interno eroga i fondi di bilancio a rimborso delle somme anticipate e a seguito di operazioni che dimostrano l'esatto ammontare dell'onere sostenuto (6).

La procedura autorizzativa delle anticipazioni appare in astratto idonea a consentire - attraverso la proiezione degli oneri aggiornati con periodicità bimestrale (7) - il calcolo del fabbisogno finanziario inerente a ciascun esercizio e, conseguentemente, quantomeno in sede di assestamento del bilancio, la rimodulazione delle previsioni di competenza e delle correlate autorizzazioni di cassa in una misura non distante dalle effettive necessità. Sicché non appaiono

(6) Il Ministero provvede, infatti, "con procedimenti elettronici alla predisposizione degli elaborati necessari per consentire l'erogazione bimestrale degli assegni dovuti ai beneficiari nonché per il rimborso... delle somme erogate dagli uffici postali" (art.2 legge 854/1973). Il rimborso è effettuato mediante mandati diretti, con imputazione all'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa dell'interno (art.9).

(7) Si ricorda che almeno 10 giorni prima della data di erogazione le prefetture "provvedono ad inviare alla locale direzione provinciale delle poste e delle telecomunicazioni mandati di pagamento, intestati ai singoli beneficiari, corredati da elenchi degli aventi titolo a riscuotere, distinti per uffici postali incaricati di eseguire i pagamenti" (art.3). La durata della procedura di rimborso è, nelle fasi essenziali, indicata dalla legge. Infatti le direzioni provinciali delle poste entro venti giorni dal termine stabilito dall'art.7 della legge (la norma dispone che i titoli di spesa siano tenuti a disposizione dei beneficiari per i trenta giorni successivi alla scadenza) trasmettono alle ragionerie provinciali dello Stato i mandati estinti. Queste ultime inoltrano poi i relativi elenchi alla ragioneria centrale presso il ministero dell'interno, ai fini del successivo rimborso (art.8).

tecnicamente riconducibili al meccanismo legislativo i rilevanti scarti tra dotazioni di bilancio e effettivo fabbisogno (8) (sull'entità del quale possono invero incidere variabili, legate a fatti oggettivi, capaci di incrementare il fabbisogno medesimo, ma l'aggiornamento bimestrale dei fattori dai quali è composto l'esatto onere dello Stato non dovrebbe permettere margini ampi di indeterminatezza).

In astratto i tempi tecnici del rimborso potrebbero essere alquanto contenuti, e comunque tali da non determinare un consistente accumulo di somme da contabilizzare, tenuto anche conto che la legge n.854 attribuisce all'amministrazione delle poste la facoltà di richiedere acconti pari al 90 per cento delle erogazioni effettuate (9). Senonché la mancata previsione legislativa di tempi certi entro i quali chiudere le regolazioni ha finito in concreto per favorire manovre di slittamento nell'evidenziazione in bilancio di spese già effettuate: e ciò ha potuto verificarsi in quanto l'amministrazione delle poste può reperire la liquidità necessaria attingendo dai fondi della gestione

(8) A fronte di una consistenza degli emolumenti dovuti agli invalidi civili pari, per il solo anno 1983, a oltre 1.787 miliardi, lo stanziamento di bilancio è ammontato a 954 miliardi. Nel 1984 sono state pagate pensioni per 3.027 miliardi: lo stanziamento di bilancio è stato di 1.700 miliardi.

(9) Ai sensi del secondo comma dell'art.8 della legge 854/73.

vaglia e risparmi, sottoposta a soli controlli interni. Sembra quindi che possa sostenersi come (pur in presenza di valida motivazione sociale) il meccanismo legislativo induce il sistema postale ad effettuare pagamenti (imputabili ad un'amministrazione dello Stato) non sorretti in bilancio da adeguata provvista finanziaria.

Per effetto dell'illustrata procedura non si realizzano eccedenze nella gestione del relativo capitolo di spesa e la consistenza dei pagamenti disposti tramite gli sportelli postali non e' conseguentemente evidenziabile nei dati finali di consuntivo inerenti a ciascun esercizio.

Ritardi pure notevoli, pertanto, nel rimborso delle somme anticipate non comportano oneri aggiuntivi. Si tratta nella sostanza di operazioni di finanziamento interne al circuito delle risorse globali gestite da organi dello Stato, che determinano una ridotta trasparenza di oneri a carico del bilancio: sono cosi' deformati i saldi finali di spesa relativi agli esercizi nei quali i pagamenti sono stati effettivamente autorizzati con ripercussioni sulla veridicita', relativa agli esercizi medesimi, del dichiarato fabbisogno complessivo e su quella del verificato saldo netto da finanziare.

III - RIPIANO DEI DISAVANZI DELLE UNITA' SANITARIE LOCALI AL
31 DICEMBRE 1983

1. - I disavanzi di amministrazione delle U.S.L. possono ricondursi in via preliminare al non soddisfacente grado di governabilita' del servizio sanitario nazionale, ancora alla ricerca di un disegno globale strategico, di cui avrebbe dovuto essere significativa espressione il piano sanitario nazionale. Per tale prevalente motivo non e' stato possibile commisurare, come i dati di consuntivo degli esercizi precedenti hanno posto in evidenza, la dotazione del capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro riguardante la parte corrente della spesa del fondo sanitario nazionale, all'effettivo fabbisogno del comparto sanitario. Le misure di tipo contenitivo adottate nell'assegnare le risorse alle regioni e alle province autonome sono inoltre dovute alle carenze e ai ritardi nella circolazione dei flussi di informazione - il che ha comportato il riferimento alla c.d. spesa storica, in parte poi superata dai correttivi introdotti con la legge finanziaria 1984 - ma soprattutto all'esigenza di rispettare i vincoli finanziari imposti dal quadro delle compatibilita' nel sistema economico nazionale. E' stato tra l'altro argomentato che il livello dei servizi non e' necessariamente in funzione diretta delle risorse assegnate, dato che non sempre all'elevato costo di gestione dei servizi corrisponde una migliore qualita' o una maggiore

quantita' delle prestazioni erogate.

Nelle relazioni annuali la Corte (10) ha rilevato che le assegnazioni trimestrali alle regioni sono state effettuate, salvo successive integrazioni, mediante acconti quantificati sulla base delle erogazioni dell'esercizio precedente, in dipendenza del ritardato invio da parte delle regioni dei rendiconti trimestrali. Questa situazione ha dato luogo a carenze di liquidita' cui le USL hanno talora sopperito facendo ricorso al credito bancario.

Questo insieme di circostanze ha di fatto dato luogo ad un incontrollato andamento della spesa sanitaria che ha provocato, di conseguenza, la formazione di consistenti disavanzi da parte di molte U.S.L.

Il ripianamento dei disavanzi, come affermato da una recente decisione (n.245 del 30 ottobre 1984) della Corte Costituzionale, spetta esclusivamente allo Stato e non alle regioni, tenuto conto che la spesa sanitaria presenta per sua natura caratteri di prevalente rigidita', di guisa che puo' venire manovrata, in qualche misura, soltanto dagli organi centrali di Governo (11).

(10) Vedansi, in particolare, Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1982 e 1983, volume 2, parte seconda, capitoli XXIV e XXV dedicati rispettivamente al Ministero della Sanita' e al Ministero del Tesoro.

(11) La Corte ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimita' costituzionale dell'art.29, secondo comma, n.1 della legge finanziaria 1984 nella parte in cui prevedeva che, per ripianare il disavanzo delle U.S.L., le regioni erano tenute a

Nella realtà la razionalizzazione e la qualificazione della spesa sanitaria comportano, come altre volte rilevato dalla Corte dei conti nelle proprie relazioni annuali, una più spedita attuazione dei postulati della legge n.833 del 1978 senza peraltro escludere, come affermato nella citata sentenza n.245, l'esigenza di riconsiderare organicamente l'ordinamento del Servizio sanitario nazionale, facendo chiarezza nell'attuale intreccio delle competenze e delle responsabilità spettanti ai vari tipi di apparati che operano nel settore dell'assistenza sanitaria.

2. - Per quanto attiene alla situazione debitoria delle U.S.L. si ricorda che l'articolo 26 della legge finanziaria 1984 ha inteso avviare a soluzione il problema dei disavanzi formati fino alla data del 31 dicembre 1983, autorizzando le operazioni di regolazioni debitorie attraverso il ricorso alle anticipazioni dei tesorieri delle U.S.L. La norma ha demandato ad un successivo provvedimento legislativo il com-

prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune, di cui all'art.8 della legge 16 maggio 1970, n. 281. Secondo l'avviso espresso dalla Corte Costituzionale, le Amministrazioni regionali anche se possono esercitare taluni poteri per contenere la spesa sanitaria (es.: ridimensionamento delle strutture e dei servizi eccedenti e non essenziali, determinazione delle piante organiche delle U.S.L. ecc.) non possono tuttavia incidere su alcune prevalenti componenti della spesa suddetta quali la spesa farmaceutica, gli oneri per ricoveri ospedalieri, il trattamento giuridico ed economico del personale delle U.S.L., il regime del personale a rapporto convenzionale, ecc.

pleto ripiano a carico dello Stato dei disavanzi di amministrazione accertati alla stessa data. Nel corso del 1984 sono stati emanati e reiterati 5 decreti legge (12) allo scopo di rendere operative le norme dell'articolo 26 e, per ultimo, si e' ricorso al decreto legge 25 gennaio 1985, n.8, convertito con modificazioni, nella legge 27 marzo 1985, n.103.

L'articolo 2 del decreto legge ora citato stabilisce che la regolazione dei debiti dello Stato verso i tesorieri per i pagamenti in anticipazione effettuati a tutto il 14 dicembre 1984 - compresi gli interessi al 31 dicembre 1984 - ha luogo entro il limite di 5.000 miliardi mediante rilascio ai tesorieri di titoli di Stato aventi valuta 1 gennaio 1985 e tasso di interesse allineato a quello di mercato. A tal fine nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1985 e' stato istituito nella categoria V (trasferimenti) il capitolo 5951 munito di uno stanziamento (per la competenza e la cassa) pari all'anzidetto importo di 5.000 miliardi.

In ordine alla sottoscrizione dei titoli di Stato da rilasciare ai tesorieri, e' stato rilevato che siccome la relativa spesa viene iscritta nel bilancio 1985 con contestuale iscrizione anche all'entrata della stessa somma, l'operazione non puo' avere incidenza sul fabbisogno

(12) Trattasi dei D.D.L.L. 28 marzo 1984, n.41; 26 maggio 1984, n.158; 25 luglio 1984, n. 371; 21 settembre 1984, n.597; 28 novembre 1984, n.790;

di cassa per l'anno 1985, se non per quanto riguarda il servizio del prestito.

L'articolo 4, 1 comma, dello stesso decreto legge prevede che la differenza fra il disavanzo di amministrazione delle U.S.L. al 31 dicembre 1983 e la quota parte di tale disavanzo finanziata, come innanzi detto; dai rispettivi tesoriери venga ripianata dal Ministero del tesoro, che si accollera' anche l'onere degli interessi, nel corso degli esercizi dal 1984 al 1987: nel biennio 1984-1985 sono previste spese ammontanti rispettivamente a 980 e 1620 miliardi, nel successivo biennio l'onere e' valutato in 600 miliardi per ciascuno degli anni 1986 e 1987. Va rilevato in proposito che per la quota da regolare nell'esercizio 1985 e' iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro il capitolo 5950, il cui stanziamento ammonta (per la competenza e per la cassa) a 1.020 miliardi. Altri 600 miliardi saranno prelevati dal capitolo 6805 (fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connessi alle operazioni di ricorso al mercato).

Il Ministero del Tesoro accredita le somme differenziali direttamente ai tesoriери delle singole U.S.L. mediante prelevamenti disposti con vaglia del tesoro dal conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale (articolo 7. 2 comma).

Per avere certezza che le disponibilita' richieste siano

effettivamente necessarie e' stato stabilito (articolo 4. 3 comma) che le risorse trasferite siano utilizzabili dalle U.S.L. nell'arco di 30 giorni, dopo di che dovranno essere riversate nello stesso c/c infruttifero entro i tre giorni bancabili successivi. La rigidita' della norma e' temperata dalla facolta' per le U.S.L. di chiedere i trasferimenti in piu' quote in relazione alle effettive esigenze dei pagamenti. Viene anche considerata l'ipotesi di un trasferimento parziale dei fondi (60% del disavanzo) nel caso che le U.S.L. non abbiano concluso l'iter di approvazione del conto consuntivo 1983 da parte del Comitato regionale di controllo, mentre il restante 40% sara' ripianabile dopo l'approvazione definitiva (articolo 4. 7 comma).

Alcune istruzioni emanate dal Ministero del tesoro (13) prescrivono la compilazione di appositi modelli da parte delle U.S.L. al fine di evidenziare i risultati di amministrazione dell'esercizio 1983, di quantificare la somma da accreditare ai tesorieri e di determinare infine l'importo degli interessi passivi e degli oneri accessori rimborsabili dal tesoro.

Al 30 marzo 1985 risultano effettuati sul conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale pagamenti ammontanti a 980 miliardi circa, a fronte di somme

(13) Circolare n.70 del 5 dicembre 1984 in G.U. n.357 del 31 dicembre 1984.

accreditate per un importo pari a 2.000 miliardi.

3. - Per completezza di indagine si ricorda che con altro provvedimento legislativo (14), diretto a fornire le U.S.L. dei mezzi finanziari per poter chiudere in pareggio i propri bilanci per l'esercizio 1984, le stesse sono state autorizzate ad apportare variazioni in aumento nel limite del 10% rispetto agli impegni di natura corrente assunti nell'esercizio 1983.

A tal fine le U.S.L. possono accendere operazioni di mutuo - secondo tempi, criteri e procedure stabiliti con decreto del Ministero del tesoro - con la Cassa depositi e prestiti o, in subordine, con altri istituti di credito.

Gli oneri di ammortamento dei mutui, valutati in 400 miliardi annui a decorrere dal 1986 sono assunti a carico dello Stato "mediante corrispondente riduzione di apposito stanziamento da iscrivere, per detto anno finanziario, nello stato di previsione del Ministero del tesoro e per gli esercizi successivi a carico del capitolo concernente la dotazione del fondo sanitario nazionale di parte corrente".

La procedura prevista consente, in definitiva, il ricorso a mutui per finanziare non già gli investimenti ma quote considerevoli di spesa corrente. In questo modo vengono impe-

(14) Trattasi del D.L. 29 agosto 1984, n.528, convertito in legge, con modificazioni, con legge 31 ottobre 1984, n.733.

gnate risorse per gli anni a venire, si amplia ulteriormente la spesa corrente e si ricorre, in definitiva, ad un metodo di finanziamento dei disavanzi di parte corrente che da' luogo, per questi aspetti, ad una ridotta trasparenza del bilancio consuntivo dell'esercizio 1984 e di quelli successivi.

IV - ESTINZIONE DEI CREDITI D'IMPOSTA INSORTI IN FAVORE DI ISTITUTI BANCARI

1. Nel bilancio di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per l'anno 1985 risulta istituito nella categoria VII - poste correttive e compensative delle entrate - il capitolo 5393 denominato "somma da versare in entrata contro rilascio di titoli speciali di debito pubblico in corrispondenza dei crediti maturati da aziende e istituti di credito", munito dello stanziamento (per la competenza e per la cassa) di 4800 miliardi.

Tale capitolo trae origine dall'articolo 4 del decreto legge 30 settembre 1983, n.512 recante "disposizioni relative ad alcune ritenute alla fonte sugli interessi e altri proventi di capitale", convertito, con modificazioni, nella legge 25 novembre 1983 n.649.

Con la disciplina contenuta in tale articolo e' stata infatti stabilita una speciale estinzione dei crediti maturati - in base alle dichiarazioni annuali relative ai periodi di imposta chiusi al 31 dicembre 1983 - da aziende ed istituti di credito per effetto di un eccesso delle ritenute subite ai sensi del primo e del secondo comma dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n.600.

Nella disposizione contenuta nel primo comma di detto articolo 26 e' prevista una ritenuta a carico dei possessori

di obbligazioni o titoli similari sugli interessi, premi e altri frutti loro spettanti, operata direttamente dalle società e dagli enti che hanno emesso i titoli (in atto del 12,50% sugli interessi relativi ad obbligazioni emesse da istituti di credito e del 21,60% negli altri casi).

Nel secondo comma dell'articolo in esame e' prevista poi una analoga ritenuta (attualmente del 25 per cento) sugli interessi, premi e altri frutti corrisposti ai depositanti e ai correntisti da parte dell'Amministrazione postale e delle aziende e istituti di credito, tenute a provvedere direttamente alla ritenuta stessa.

La natura giuridica di dette ritenute e' diversa a seconda che i possessori di obbligazioni o i depositanti-correntisti siano persone fisiche ovvero persone giuridiche.

Nel primo caso infatti la ritenuta "e' applicata a titolo di imposta", mentre nel secondo caso "a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche", come e' precisato nel quarto comma dell'articolo 26 successivamente modificato con l'art.3 del decreto del Presidente della Repubblica n.60 del 1975.

Consegue che in tale seconda ipotesi trovi applicazione la norma dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n.598/1973 istitutivo dell'IRPEG, per la quale sull'importo dell'imposta sul reddito complessivo (costituito dagli utili netti conseguiti dalla persona giuridica nel

periodo d'imposta) si scomputano le ritenute d'acconto subite nel periodo stesso e quindi anche quelle relative al primo e al secondo comma dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n.600 (15).

L'indicato sistema della ritenuta d'acconto e' percio' alla base della formazione di crediti d'imposta IRPEG ogni volta che il soggetto tenuto a tale tributo possa dimostrare che la ritenuta operatagli ai sensi del citato articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n..600 non e' suscettibile di integrale scomputo dall'ammontare del tributo - riferito al proprio reddito complessivo netto - perche' questo e' inferiore rispetto a quella.

Per tali casi - com'e' noto - nello stesso articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 598 e' previsto il diritto a rimborso.

Peraltro, dalla data di emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n.600 tale situazione generatrice di un diritto al rimborso risulta essersi verificata con frequenza - in special modo in relazione alla disciplina dell'articolo 26 -, sicche' l'ammontare dei crediti d'imposta IRPEG si e' manifestato superiore rispetto allo stanziamento recato dal capitolo 4769 del bilancio del Ministero delle

(15) Tale scomputo non e' consentito anche alle persone fisiche, nei confronti delle quali la ritenuta costituisce una speciale imposta e non un acconto sull'IRPEF, come gia' precisato.

finanze (sul quale peraltro gravano anche le restituzioni e i rimborsi IRPEF e ILOR).

Tale situazione e' a fondamento della disciplina dell'articolo 4 del decreto legge n.512 del 1983 con la quale si e' inteso dare soluzione al problema dei crediti IRPEG derivanti dalle disposizioni dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n.600, sebbene con talune limitazioni.

E' ivi stabilita una speciale estinzione (rectius, novazione) di detti crediti IRPEG, derivante dalla contestuale assegnazione (ai creditori) di titoli speciali di debito pubblico per l'importo dei singoli relativi crediti d'imposta.

Tale speciale estinzione e' stata pero' limitata alle sole "aziende e istituti di credito" che siano in situazione di credito IRPEG (ex articolo 26, primo e secondo comma), maturato con riferimento al 31 dicembre 1983, mentre per le altre persone giuridiche ugualmente creditrici IRPEG - in quanto titolari di obbligazioni o di conti correnti colpiti da ritenute d'acconto - ai sensi del citato articolo 26, primo e secondo comma - superiori al tributo dovuto - continua a operare la procedura ordinaria quella cioe' del rimborso a carico del capitolo 4769 (nei limiti, ovviamente, dello stanziamento)(16).

(16) Giova riportare le precisazioni formulate al riguardo dal Ministro delle finanze nell'intervento svolto il 13 novembre 1983 al Senato: "Questo e' il problema che andiamo a

L'ambito di operatività della disciplina dell'articolo 4 del decreto legge n. 512 resta pertanto delineato soggettivamente con riferimento esclusivo agli istituti di credito ed oggettivamente con riferimento ai soli crediti IRPEG derivati da obbligazioni o titoli similari (articolo 26, primo comma decreto del Presidente della Repubblica n.600) ovvero da conti interbancari (idem, secondo comma) (17).

2. - Le cause principali che hanno determinato nei confronti delle banche l'insorgere di un imponente credito d'imposta connesso all'articolo 26, 1° e 2° comma del decreto del Presidente della Repubblica n.600 possono così sinteticamente essere individuate.

Per quanto attiene agli interessi sui titoli

sistemare : le banche cioè hanno avuto ritenute per conti interbancari o per obbligazioni o per altri titoli di possessi finanziari che hanno superato il loro debito d'imposta" (pag.43 Resoconto stenografico). "Questa norma viene da una assai larga richiesta delle categorie che, non avendo finora avuto soddisfazione di questi loro crediti, hanno chiesto, attraverso le loro rappresentanze di categoria, di avere per lo meno questa forma di smobilizzo e di cominciare a poter iscrivere in bilancio dei titoli, sia pure decennali..... Sono certo cheavremo una lista d'attesa di qualche altra categoria che domanderà di avere la stessa soluzione. Speriamo che avendo sistemato queste grosse partite, le somme che vengono annualmente accantonate siano sufficienti per far fronte agli altri rimborsi che debbono essere effettuati" (Ibidem , pag. 8).

(17) Per i motivi indicati nel paragrafo 2, le banche sovente ricorrono a depositi temporanei presso altre banche di fondi che ovviamente sono produttivi di interessi, poi assoggettati alla ritenuta d'acconto, pari attualmente , proprio per effetto del citato D.L. n. 512, al 25%.

obbligazionari ed affini (primo comma articolo 26) va tenuta presente l'incidenza svolta dal limite massimo per le banche (in ordine alla erogazione di crediti alle rispettive clientele) introdotto nel 1973 dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei suoi poteri di controllo - e confermato, sia pure con modifiche quantitative, fino al 1983 - quale strumento di contingentamento del credito per fini di politica monetaria.

In forza di tale limite le banche sono state indotte a spostare i flussi di raccolta eccedenti (il limite stesso) su altri impieghi e prevalentemente su quello in titoli obbligazionari (ma anche in depositi interbancari).

Va rilevato altresì che per finalita' di politica monetaria e di equilibrio del mercato finanziario il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio ha imposto dal 1973 alle aziende di credito l'obbligo di investire in determinati titoli (in prevalenza emessi da istituti di credito a medio e lungo termine) - i cui interessi sono stati assoggettati alla ritenuta d'acconto prevista nel primo comma dell'articolo 26 - una percentuale dell'incremento dei depositi verificatosi sul semestre precedente (c.d. vincolo di portafoglio), la quale e' andata solo in seguito gradualmente riducendosi (fino al 4 per cento attuale).

Per quanto attiene ai depositi interbancari (secondo comma dell'articolo 26) va prioritariamente considerato che

sotto il profilo territoriale l'offerta di risparmio e la domanda di finanziamento possono non coesistere, nel senso che in talune zone carenti di dinamismo imprenditoriale può essere prevalente la raccolta di risparmio, mentre in altre può prevalere l'attività di erogazione di crediti.

Deriva perciò che le banche operanti nel primo tipo di zone impiegano parte dei fondi (raccolti) in depositi interbancari presso banche operanti nel secondo tipo di zone.

E' da tener presente che anche fattori di natura istituzionale sono stati causa della formazione di cospicui interessi attivi interbancari: ci si riferisce agli interessi realizzati dagli istituti centrali di categoria (delle casse di risparmio, delle banche popolari etc.), i quali raccolgono fondi che istituzionalmente impiegano in depositi presso le aziende di credito associate.

Va però al riguardo precisato che le ritenute d'acconto sugli interessi realizzati da detti istituti centrali hanno concorso alla formazione dei crediti d'imposta solo fino al 1981: con la legge n.181 del 1982 (articolo 5), infatti, la natura istituzionale dei depositi interbancari effettuati da tali istituti e' stata ritenuta valida motivazione per l'esonero dalla ritenuta d'acconto sugli interessi attivi relativi ai depositi (a parte, ovviamente, la considerazione sull'entità del fenomeno).

Le indicate prevalenti motivazioni della formazione dei

cospicui interessi ex articolo 26, primo e secondo comma, sottoposti a ritenuta d'acconto, realizzati dalle istituzioni creditizie, vanno poi valutate accanto ad altri fattori, al fine di acquisire integrale contezza della cospicua formazione dei crediti d'imposta da parte delle banche stesse.

Dette concause si ricollegano ai connotati essenziali già accennati delle ritenute a titolo di acconto (successivamente scomputabili): queste si riferiscono infatti a proventi (nel caso in esame, interessi attivi) lordi, mentre l'IRPEG sulla quale esse sono scomputabili è calcolata sul reddito imponibile e cioè al netto dei costi e degli oneri sostenuti per la produzione del reddito.

Vengono perciò in rilievo - oltre, ovviamente, al rapporto tra l'aliquota della ritenuta alla fonte e quella dell'IRPEG (18) - i fattori che determinano una compressione del reddito imponibile IRPEG e cioè le varie categorie di deducibilità (ma anche, quelle che riducono l'IRPEG stessa e cioè le varie esenzioni o riduzioni d'imposta per alcuni

 (18) Il raffronto tra ritenuta ex articolo 26 e aliquota IRPEG si sostanzia nei seguenti dati:

Anni	Aliquota ritenuta ex art.26		Aliquota IRPEG
	1^ comma	2^ comma	
1974-1975	10%-20%-30%	15%	35%
1976-1977	10%-20%	16%	25%
1978	10%-20%	18%-20%	25%
1979-1981	10%-20%	20%	25%
1982	10,80%-21,60%	21,60%	30%
1983	10,80%-21,60%	21,60%	36%
1984-1985	10,80%-12,50%		
	21,60%	25%	36%

proventi).

E' noto pero' che tali agevolazioni, consentite dalla normativa, gradualmente vanno riducendosi, nel quadro di una politica fiscale volta al recupero della base imponibile ai fini IRPEG: si pensi all'articolo 1 ultimo comma della legge 4 novembre 1981, n.626 che ha limitato la deducibilita' (prima ammessa senza limiti) dei costi relativi alle spese generali, nonche' da ultimo al decreto legge n.791 del 1984 (legge n.6/1985) che ha stabilito l'indeducibilita' degli interessi passivi per un ammontare pari agli interessi attivi esenti, derivanti da titoli pubblici acquistati a decorrere dal 28 novembre 1984.

Da quanto fin qui considerato deriva che si dovrebbe poter escludere per l'avvenire la ripetibilita' della formazione di altro credito d'imposta (in connessione con il primo e il secondo comma dell'articolo 26) quanto meno nel volume di quello da consolidare in titoli speciali ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge n.512, specificato nel successivo paragrafo 3, cui si rinvia.

Induce a tale previsione su un piano generale il fatto che le cause del gia' diffuso fenomeno della eccedenza delle ritenute subite alla fonte rispetto all'IRPEG definitiva si sono progressivamente ridotte: l'aumento di dette ritenute non e' stato nell'ultimo periodo piu' rapido di quello dell'IRPEG definitiva (come e' avvenuto nel meno recente

passato) e cio' soprattutto per i cennati nuovi indirizzi di politica tributaria volti in particolare all'incremento del reddito imponibile.

Un ritorno al passato, ovviamente, si profilerebbe inevitabile nell'ipotesi di misure restrittive del contingentamento del credito (decise dalla Banca d'Italia) o del vincolo di portafoglio (stabilito dal C.I.C.R. per esigenze di politica monetaria) ovvero nell'ipotesi di aumento delle ritenute d'acconto e, per converso, di diminuzione dell'aliquota I.R.P.E.G. o di ampliamento dei redditi assoggettati a ritenuta d'acconto, che e' tipica dei redditi di capitale (obbligazioni, depositi, conto correnti, dividendi etc.) nei quali in definitiva consiste il reddito complessivo degli istituti di credito.

3. - Va ora precisato lo stato degli adempimenti previsti nello stesso articolo 4 del citato decreto legge n.512.

Con decreto emanato in data 26 giugno 1984 (Gazzetta Ufficiale n.179 del 30 giugno 1984) ai sensi del secondo comma di detto articolo, il Ministro delle finanze ha determinato le modalita' di presentazione della richiesta da parte degli istituti di credito e le procedure per la rilevazione dei crediti in esame (19), in seguito ulteriormente specifi-

(19) Da sottolineare la cautela prevista nell'art. 3 comma terzo per la quale l'intervento del Ministro delle finanze deve espressamente dichiarare che le somme indicate ai fini dell'accensione del debito pubblico "non hanno formato oggetto di rimborso".

cate con circolare n.38 del 25 ottobre 1984 diretta ai competenti uffici periferici.

La rilevazione di detti crediti effettuata al 31 gennaio 1985 (ma non ancora definitiva) porta, secondo dati forniti dall'Amministrazione finanziaria, a porre in luce le seguenti risultanze:

- Aziende di credito interessate n. 917
- Domande presentate n. 4687
- Crediti di imposta dei quali e' stata chiesta l'estinzione: miliardi L. 5.075,5
 - dei quali per debito capitale: 4.032,5 miliardi
 - e per relativi interessi: 1.043,0 miliardi (20).

Tale importo complessivo supera, pertanto lo stanziamento di 4.800 miliardi recato del capitolo 5393 per l'anno 1985, rendendosi, pertanto, necessaria la sua iscrizione anche nel 1986 con il relativo stanziamento differenziale.

Per quanto poi attiene ai titoli di debito pubblico estintivi dei crediti d'imposta fin qui esaminati, va preci-

(20) Non si e' in grado ancora di fornire ulteriori dettagli sotto i profili soggettivo e oggettivo e cioe' in relazione alla provenienza di detto importo alla cui formazione contribuiscono le domande prodotte dalla Banca d'Italia e dalle aziende ed istituti di credito sottoposte al controllo della stessa (appartenenti alle varie categorie indicate nel punto 1 della cennata circolare ministeriale n.38 del 25 ottobre 1984) nonche' alla bipartizione dell'importo stesso tra la parte di esso relativa ai crediti IRPEG derivanti da obbligazioni e quella relativa ai cennati conti interbancari.

sato che con decreto del Ministro del Tesoro del 24 luglio 1984 (Gazzetta Ufficiale n.207 del 28 luglio 1984) sono state stabilite, ai sensi del terzo comma dell'articolo 4 del decreto legge n.512/1983, le caratteristiche dei titoli speciali di debito pubblico: trattasi di certificati speciali di credito del tesoro al portatore, rimborsabili in dieci quote annuali costanti mediante estrazione a sorte ed emessi alla pari al tasso d'interesse annuo del 9,50 per cento.

E' da ricordare al riguardo che il tasso d'interesse riconosciuto dalle norme vigenti ai soggetti creditori d'imposta e' del 6 per cento semestrale, sicche' l'indicata misura del tasso d'interesse del 9,50 per cento e' stata determinata entro il limite stabilito nell'ultimo comma dell'articolo 4 del decreto legge n.512.

V - DISAVANZI DEGLI ENTI LIRICI DA AMMETTERE A RIPIANO

La Corte ha sempre soffermato la propria attenzione, sia nei referti annuali, sia nelle relazioni elaborate dalla Sezione alla quale compete l'esercizio del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sulle gravi situazioni deficitarie che ogni anno si riscontrano in esito alle gestioni di tutti gli enti lirici e istituzioni concertistiche assimilate, segnalandone le cause ed i negativi effetti prodotti sulla finanza statale.

In particolare ha sottolineato la progressiva inadeguatezza delle norme contenute nella legge 14 agosto 1967, n. 800 - che ha dettato la disciplina fondamentale dell'intervento statale a favore del teatro musicale - rispetto all'evoluzione del settore, e l'incapacità della normativa stessa a "tenere" nei confronti della forza centrifuga costituita dalle esigenze di spesa degli enti lirici; inadeguatezza ed incapacità delle quali costituisce uno dei sintomi la rincorsa, negli ultimi anni, di interventi legislativi (con cadenza pressocché annuale) emanati per soddisfare allo stimolo di moltiplicare le erogazioni statali ed accellerarne le procedure, con il rischio di vanificare ogni garanzia posta a difesa dell'economicità e dell'oculatazza della presenza finanziaria statale nel settore. Tutto ciò "in attesa" (come enunciato nelle stesse

leggi straordinarie moltiplicatrici dei contributi) dell'emanazione di una nuova disciplina organica.

Ma la finanza statale, oltre che trasferire ogni anno agli enti lirici contribuzioni ordinarie e straordinarie in misura sempre piu' elevata(21), ha dovuto per legge assorbire i disavanzi prodottisi nelle gestioni dei medesimi fino al 1976, rispetto ai quali sta ancora procedendo all'ammortamento secondo un piano che scadrà nel 1995, e sempre per legge dovrà ammortizzare i disavanzi prodottisi sino al 1983.

Per questi aspetti, le pagine che seguono rappresentano una sintesi di quanto contenuto nelle varie relazioni (unite alle decisioni di parificazione dei rendiconti generali statali, nonché trasmesse al Parlamento dalla Sezione controllo enti), alle quali occorre riferirsi per le note di dettaglio.

La spesa che lo Stato sta di anno in anno sostenendo per l'accollo degli oneri derivanti dai saldi deficitari delle gestioni degli enti lirici ha avuto inizio a partire dal 1970: con una serie di leggi, infatti, negli anni tra il 1970 e il 1976 si è consentito agli enti medesimi di contrarre mutui a pareggio dei propri bilanci del cui ammortamento lo Stato si è assunto l'onere (22).

(21) Nel 1983, tra contributi ordinari e straordinari, sono stati trasferiti agli enti lirici 190 miliardi circa (erano stati 172,1 nel 1982 e 146 nel 1981).

(22) I mutui dei quali gli enti lirici hanno beneficiato sono

LEGISLATURA IX — DOCUMENTI DI RISPOSTA A QUESITI DEL PARLAMENTO

Successivamente, l'articolo 4 della legge 10 aprile 1981, n. 146, ha previsto che si proceda all'accertamento dei disavanzi da ammettere a ripiano (al netto, ovviamente, di eventuali spese illegittimamente erogate dagli enti) anche per gli anni dal 1976 al 1980. Disposizioni ulteriori hanno consentito di includere anche gli anni dal 1981 al 1983. All'esatta quantificazione dell'onere deve provvedere una apposita Commissione interministeriale (Ministeri del tesoro e del turismo e spettacolo), la quale non ha ancora ultimato i lavori(23).

i seguenti (in milioni):

Anni			
1970	14.345	legge 10 maggio 1970, n.291, art.1	
1970	4.000	" 10 maggio 1970, n.291, art.2	
1973	30.000	" 27 novembre 1973, n.811, art.2	
1973	58.717	" 27 novembre 1973, n.811, art.5	
1975	30.000	" 20 ottobre 1975, n.529	
1976	80.105	" 8 aprile 1976, n.115	
1979	16.024	" 8 aprile 1976, n.115	
Totale		233.192	

Per lo sviluppo del piano di ammortamento dei mutui teste' elencati, vedasi la Relazione sull'esercizio 1979, vol.II, pag. 490. Alla scadenza dell'ultima rate dell'ultimo mutuo (1995), l'onere complessivo per lo Stato risultera' il seguente:

		Lire
mutuo	anno 1970.....	10.612.179.984
"	" 1970.....	2.819.741.362
"	" 1973.....	47.200.451.296
"	" 1973.....	157.949.996.464
"	" 1975.....	46.886.907.783
"	" 1976.....	231.939.833.417
"	" 1979.....	42.220.218.687
Totale.....		539.629.328.993

(23) Con la legge 13 luglio 1984, n.312, si e' previsto il consolidamento dell'esposizione debitoria degli enti lirici in essere al 31 dicembre 1983, ivi compresi gli interessi maturati al 31 dicembre 1984. L'esposizione medesima e' stata assunta a carico dello Stato nel limite massimo di 360 miliardi.

In mancanza dei risultati definitivi dei lavori della Commissione, offrono, comunque, una parziale indicazione, che avverte dell'entità cospicua che l'onere è destinato a raggiungere, i dati riportati nella relazione con la quale la Sezione controllo enti riferisce sulle gestioni finanziarie degli enti lirici concernenti gli esercizi 1979, 1980, 1981 e 1982.

Secondo quanto esposto in tale referto, i saldi di consuntivo degli Enti fanno registrare, nel quadriennio considerato, complessivamente un passivo di 145,7 miliardi (- 27,3 nel 1979; - 21,5 nel 1980; - 41,2 nel 1981; - 55,7 nel 1982), passivo che rappresenta il 20,7% del volume complessivo delle entrate (24).

Sempre secondo quanto accertato dalla Sezione controllo enti, nel quadriennio in considerazione si è generalmente verificato un peggioramento dell'incidenza dei saldi negativi sulle risorse effettive, in raffronto a quanto risultava dalle gestioni degli anni precedenti: l'incidenza, infatti, fu pari al 14,9% nel 1978, all'11% nel 1977.

Particolare rilievo assumono, nella formazione dei saldi passivi indicati, le spese di personale e quelle per interessi passivi sulle anticipazioni.

(24) Il volume totale delle entrate è stato nel quadriennio, di 703,9 miliardi (107,8 nel 1979; 155,3 nel 1980; 199,8 nel 1981; 241 nel 1982), mentre l'ammontare complessivo delle spese è stato di 849,7 miliardi (135,1 nel 1979; 176,8 nel 1980; 241 nel 1981; 296,8 nel 1982).

Gli oneri per il personale dipendente sono stati di miliardi: 87,1 nel 1979 (64% del totale della spesa); 114,3 nel 1980 (64%); 149,9 nel 1981 (62%); 177,7 nel 1982 (60%).

Rispetto ai 74,9 miliardi circa registrati, a titolo di compensi al personale dipendente, nel 1978, negli anni seguenti per la stessa spesa si è verificata la seguente rilevantissima progressione: del 16,3% nel 1979; del 52,6% nel 1980 (+ 31,2% rispetto al 1979); del 100,2% nel 1981 (+ 31,1% rispetto al 1980); del 137,3% nel 1982 (+ 18,6% rispetto al 1981).

Le spese per il personale artistico scritturato sono state di miliardi: 18,4 nel 1979; 25,3 nel 1980; 33,4 nel 1981; 40,7 nel 1982. Nel quadriennio, l'incidenza di tali oneri sulla spesa complessiva risulta costantemente del 14%.

Rispetto alla spesa di 17,1 miliardi sostenuta per il predetto personale nel 1978, l'aumento è risultato del 7,4% nel 1979, del 47,6% nel 1980 (+37,3% rispetto al 1979); del 94,9% nel 1981 (+32,1% rispetto al 1980); del 137,5% nel 1982 (+21,8% rispetto al 1981). Com'è evidente, anche la progressione di tale spesa assume valori elevati.

Gli oneri per interessi sulle anticipazioni sostenuti dagli enti lirici nel periodo 1979-82 sono stati di miliardi: 11,3 nel 1979; 12,4 nel 1980; 24,1 nel 1981; 40,7 nel 1982.

La media della spesa annua complessiva per interessi passivi, nel precedente triennio era risultata di 14,2

miliardi. Quella del quadriennio considerato e' stato invece, di 22,1 miliardi, segnando, quindi, un incremento del 55,9%.

Va poi rilevato, per quel che riguarda il periodo 1979-1982, che in alcuni casi la spesa per interessi passivi ha addirittura superato il saldo passivo dell'esercizio. Così e' avvenuto, ad esempio nel 1980 per l'Ente Teatro alla Scala di Milano (saldo negativo di 650,7 milioni; interessi passivi per 1,2 miliardi circa) e per il Teatro La Fenice di Venezia (saldo negativo di 965,4 milioni; interessi passivi per 1,6 miliardi), e nel 1981 per l'Accademia di Santa Cecilia di Roma (saldo negativo di 103 milioni; interessi per 159 milioni).

Si riporta, da ultimo, una tabella che rappresenta sinteticamente le uscite effettive e la loro composizione nel quadriennio considerato, con l'indicazione della percentuale di ciascuna voce sul totale delle uscite. La medesima mostra come le spese per il personale (dipendente e scritturato) e per interessi rappresentino nel quadriennio la quasi totalita' delle uscite effettive: tali oneri hanno, infatti, raggiunto, negli anni tra il 1979 ed il 1980, rispettivamente, l'86,5, l'85,9, ancora l'85,9 e l'87,3 per cento del totale della spesa.

I dati teste' riportati sono sintomatici del fatto che tra le fondamentali cause della rilevante situazione deficitaria caratterizzante i consuntivi finanziari degli

LEGISLATURA IX — DOCUMENTI DI RISPOSTA A QUESITI DEL PARLAMENTO

USCITE EFFETTIVE (IN MILIONI) E LORO COMPOSIZIONE NEL QUADRIENNIO 1979-1982
CON LA PERCENTUALE DI CIASCUNA VOCE SUL TOTALE

TITOLO DELLE USCITE	1979		1980		1981		1982	
	Valore	Percentuale	Valore	Percentuale	Valore	Percentuale	Valore	Percentuale
Spese per il personale dipendente	87.107,7	64,5%	114.304,0	64,6%	149.893,8	62,1%	177.712,0	59,9%
Spese per il personale iscritto a turno	18.415,8	13,6%	25.294,6	14,3%	33.414,0	13,8%	40.711,6	13,7%
Oneri per interessi passivi	11.346,6	8,4%	12.367,2	7,0%	24.052,0	10,0%	40.724,5	13,7%
Totale parziale della spesa	116.870,1	86,5%	151.965,8	85,9%	207.355,8	85,9%	259.148,5	87,3%
Altre spese	18.246,0	13,5%	25.059,6	14,1%	33.831,0	14,1%	37.621,0	12,7%
Totale generale della spesa	135.116,1	100,0%	177.025,4	100,0%	241.186,8	100,0%	296.770,3	100,0%

enti lirici privilegiano distonie nella gestione del personale.

In proposito e' noto al Parlamento (in quanto costantemente sottolineato nelle relazioni della Sezione controllo enti) che il personale di tali enti, sino all'entrata in vigore della legge 13 luglio 1984, n.312, era disciplinato da due differenti normative: una costituita dai contratti collettivi di lavoro, l'altra, invece, dalle norme per il pubblico impiego, ma senza preciso indirizzo verso uno dei due fondamentali ordinamenti pubblicistici, vale a dire quello statale, ovvero quello previsto per il parastato dalla legge n. 70 del 1975.

La coesistenza di differenti discipline, oltre ad impedire l'uniformita' di trattamento alla quale va informata la gestione del personale di uno stesso ente, ha originato vicendevoli influenze, determinando situazioni difficili da amministrare e scarsa chiarezza nell'identificazione del regime giuridico ed economico in concreto applicato(25).

La Corte ha, poi, ripetutamente segnalato che non si e'

(25) Con l'art. 6 della legge 13 luglio 1984, n.312, si e' stabilito che il trattamento economico e normativo del personale dipendente dagli enti lirici e' regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, e che agli enti medesimi non si applicano le disposizioni sul pubblico impiego (ne' quelle statali ne' quelle previste per gli enti pubblici). Con riguardo a tale scelta normativa, non si e', ovviamente, ancora in grado di valutare gli effetti che il regime relativo al trattamento economico del personale prescelto e' suscettibile di provocare sui risultati di gestione degli enti in argomento.

ancora provveduto, secondo quanto disposto dalla legge 8 gennaio 1979, n. 8, in ordine alla determinazione dei criteri da indicare agli enti per le spese relative alla scrittura degli artisti, indicazione finalizzata al contenimento degli eccessi che caratterizzano talvolta il corrispettivo delle prestazioni artistiche.

Sotto altri profili, la Corte non ha mancato di richiamare l'attenzione sugli effetti distorsivi che hanno provocato, sugli andamenti gestori degli Enti, le aspettative di finanziamenti statali straordinari - indotte negli Enti stessi dall'abitudine a veder emanate di anno in anno leggi "tamponi" - unite ai ritardi spesso cospicui con i quali tali fondi vengono stanziati nel bilancio dello Stato (le leggi istitutive di elevati stanziamenti straordinari sono state di frequente emanate a metà esercizio finanziario).

Da ciò derivano:

- impossibilità per gli Enti di elaborare programmi di attività e bilanci di previsione su basi certe ed entro i termini stabiliti;
- tempi di approvazione ministeriale dei preventivi talmente ritardati che spesso l'intera gestione annuale è operata dagli enti in assenza di bilanci regolarmente approvati;
- concreta erogazione dei contributi statali ad esercizio largamente inoltrato, se non addirittura in chiusura di esercizio.

Tutto ciò spiega, tra l'altro, il perdurante, grave fenomeno degli oneri per interessi sulle anticipazioni.

In definitiva, la successione degli interventi legislativi straordinari, anziché apportare correttivi idonei a contenere, entro limiti tollerabili, l'espansione della spesa degli enti, e a moltiplicarne la produttività, ha, invece, aumentato oltre misura la pressione sulla finanza statale delle esigenze degli enti lirici, ed ha contribuito ad allentare le maglie del sistema di garanzie costituito dalla legge n. 800 del 1967 (eliminando, ad esempio, la subordinazione di talune erogazioni ministeriali all'accertamento del rispetto, da parte degli enti, delle norme sul collocamento del personale e sulle assicurazioni sociali; nonché la subordinazione al pareggio dei bilanci ed all'approvazione ministeriale dei medesimi), conservando due soli criteri di risanamento: l'obbligo del pareggio del bilancio (puramente nominale, poiché privato della sanzione costituita dalla subordinazione ad esso dei pagamenti di parte dei contributi statali), e il divieto di assunzione oltre il contingente di personale a qualunque titolo in servizio presso gli enti al 31 ottobre 1973. Ma va pur rilevato che tali limiti si sono dimostrati ampiamente inidonei ad aggredire le cause strutturali del grave dissesto finanziario degli enti in argomento.

In siffatte condizioni, non può che ribadirsi che i

nodi ormai consolidati della crisi del settore e le dimensioni assunte dai finanziamenti statali, destinate ad aumentare ancora, impongono misure radicali di intervento che investano la verifica della validita' e della rispondenza delle strutture sovvenzionate a realizzare nel modo piu' razionale la finalita' socialmente rilevante della diffusione dell'arte e della cultura musicale.

VI - RIPRISTINO DELLA FRUTTUSITA' DEI CONTI CORRENTI TENUTI
DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI PRESSO LA TESORERIA
CENTRALE

Il ripristino della fruttuosita' dei c/c che la Cassa intrattiene con il Tesoro (disposto con la legge 22 dicembre 1984, n. 887) concernenti la gestione dei fondi del risparmio postale (libretti e buoni fruttiferi) e dei c/c postali, corrisponde all'esigenza di assicurare l'equilibrio gestionale tra i costi e ricavi della Cassa, la quale, dopo la riforma introdotta con la legge 13 maggio 1983 n. 197, ha assunto piena autonomia contabile e gestione separata da quella dello Stato con la conseguenza di non poter piu' imputare al Tesoro le eventuali perdite di esercizio cosi' come previsto nella precedente normativa. (26)

Peraltro tale esigenza veniva gia' avvertita dalla Corte (relazione al Parlamento per l'esercizio 1983 e relazione della Sezione Enti Locali sul bilancio della Cassa relativo al II semestre 1983) allorché si evidenziavano gli effetti sulla gestione a seguito dell'applicazione dell'articolo 10 della legge 26 aprile 1983 n.130, con cui si erano resi infruttiferi tutti i c/c accesi presso la Tesoreria statale. Trattasi infatti di disponibilita' (quelle provenienti dal risparmio postale e dai c/c postali) che costituiscono com-

(26) Art. 9 octies del D.L. 17 gennaio 1977, n. 2, convertito nella legge 17 marzo 1977, n.62.

ponenti di rilievo del debito fluttuante di Tesoreria, per i quali furono a suo tempo stabiliti - e corrisposti dal Tesoro - i tassi di interesse, nella misura ampiamente ripristinata del 9% sul risparmio postale e del 3,50% sui conti correnti postali. Cio' al fine di poter assicurare una remunerazione (come impiego temporaneo di risorse) che possa utilmente concorrere alla copertura degli oneri derivanti dal costo della raccolta del risparmio postale e della gestione dei c/c postali.

Il ripristino della fruttuosita' di detti c/c con il Tesoro (il cui onere per l'anno 1985 e' stato calcolato in 1.200 miliardi) puo' ritenersi un'evenienza di spesa che dovra' ormai trovare anche in futuro la sua allocazione nel bilancio dello Stato. Per il periodo pregresso e' stata prevista una sovvenzione forfettaria di 1.800 miliardi che e' finalizzata a colmare lo squilibrio fra costi e ricavi nella gestione di tali fondi, squilibrio determinato, come si e' visto, dall'applicazione del precitato articolo 10 della legge 130 del 26 aprile 1983.

La forfettizzazione della "sovvenzione" del predetto periodo (1 luglio 1983 - 31 dicembre 1984) e' stata quantificata tenendo conto degli interessi che sarebbero maturati sulle giacenze medie dei flussi accreditati ai predetti conti; risulta infatti da informazioni dirette assunte dalla Corte, che gli interessi si sarebbero quantificati in 650

miliardi per il II semestre 1983 ed in 1.150 miliardi per il 1984(27).

Con riguardo agli effetti della regolazione della predetta posta debitoria (1.800 miliardi) va osservato che essa pur determinando una spesa di bilancio trova riscontro in un'entrata di Tesoreria, per cui potrà risultare incidente sul fabbisogno del bilancio dello Stato nella misura in cui le nuove disponibilita' accreditate ai predetti due c/c verranno utilizzate dalla Cassa Depositi e Prestiti in relazione alle occorrenze della propria attivita' gestoria; tenuto conto, poi, che gli accrediti non danno luogo a movimenti immediati di denaro poiche' vengono contabilmente registrati all'attivo unitamente ai cospicui flussi di entrata dei due c/c nell'ambito del circuito di tesoreria, si ha motivo di ritenere che per almeno buona parte dell'esercizio 1985 non si dovrebbero avere riflessi sul predetto fabbisogno di cassa.

Torna, infine, utile precisare che l'accreditamento degli interessi per il I semestre 1985 verra' perfezionato nell'ultimo trimestre dell'anno in quanto l'operazione normalmente segue quella della verifica semestrale dei c/c di Tesoreria; ne consegue che gli interessi da accreditare per

(27) Il ripristino della fruttosita' dei conti correnti della Cassa, nonche' la quantificazione relativa al periodo pregresso, potranno essere oggetto di esame da parte della Sezione enti locali in sede di deliberazione sul rendiconto 1984 sulla Cassa depositi e prestiti.

il II semestre slitteranno al 1986. (28)

(28) Va notato che nel bilancio di previsione per il 1985 il capitolo 4678 Cat.VI riporta uno stanziamento complessivo per competenza di 1.240 miliardi mentre proprio con riguardo al segnalato fenomeno, l'autorizzazione di cassa e' limitata a 640 miliardi.

VII - ANTICIPAZIONE STRAORDINARIA A FAVORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

L'articolo 8 della legge finanziaria 1985 autorizza la concessione di una anticipazione straordinaria di 835,5 miliardi in favore dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni "a fronte delle maggiori spese afferenti agli esercizi 1983 e 1984".

I riflessi che cio' comporta sul reale andamento della gestione della predetta azienda autonoma verranno adeguatamente trattati nella prossima relazione della Corte. Preme qui invece segnalare l'anomalia di tale situazione sotto il profilo contabile, nonche', in particolare, l'attenuata trasparenza dei conti aziendali principalmente per quanto riguarda l'esercizio 1983, le cui risultanze sono gia' state sottoposte al vaglio della Corte.

Con la disposizione richiamata si intende attuare la sistemazione di pagamenti gia' effettuati nel corso degli anni 1983 e 1984, pagamenti cui si e' dato luogo da parte dell'azienda nonostante la mancanza di disponibilita' negli stanziamenti di bilancio. Il Ministro per le poste poteva invero autorizzare, con le modalita' e nei limiti stabiliti dall'articolo 15 della legge 12 agosto 1974, n. 370 (29), le direzioni provinciali dell'Amministrazione postale ad utiliz-

(29) Questa disposizione, come si dira' in seguito, e' stata modificata a decorrere dal 1 gennaio 1985.

zare, per sopperire a temporanee deficienze di bilancio, fondi della Cassa vaglia. Tale meccanismo peraltro e' congegnato in maniera che sia possibile riassorbire eccessi di pagamenti nel corso dell'ulteriore svolgimento della gestione annuale e dovrebbe di per se evitare la formazione di disavanzi sommersi. Senonche' il mancato aggiustamento in corso d'anno delle non realistiche previsioni iniziali di spesa conseguente alla evidente esigenza ritenuta prioritaria dal Tesoro, di ridurre ulteriormente il deficit aziendale (30) ha provocato per la prima volta l'inceparsi di detto meccanismo. Ne sono pertanto derivati pagamenti, eccedenti le ordinarie disponibilita' di bilancio, su anticipazioni di Tesoreria (rectius, con utilizzo diretto di somme imputabili alla gestione vaglia e risparmi).

Non puo' certo negarsi che la maggior parte di tali spese riveste natura obbligatoria e concerne esigenze indilazionabili per l'Amministrazione.

Va tuttavia osservato che solo una quota degli indicati 835,5 miliardi, corrispondente ad un ammontare di 575 miliardi, attiene a capitoli di spese di personale (sotto forma di stipendi, pensioni ed altri emolumenti legati alla presenza

(30) Non essendo autorizzato un secondo provvedimento di variazione, le maggiori entrate accertate e le minori spese effettuate su alcuni capitoli di bilancio, anziche' essere destinate a fronteggiare maggiori ed indifferibili spese su altri capitoli, sono state infatti portate a riduzione del disavanzo di gestione.

in servizio), per le quali esclusivamente e' ipotizzato il ricorso al sistema dell'anticipazione di fondi. Di tale facoltà si e' invece avvalsa l'Amministrazione anche per erogare 227,5 miliardi relativi a spese connesse con la gestione dell'esercizio postale, prevalentemente inerenti a rapporti contrattuali(31), nonché 32,3 miliardi per oneri di investimento finalizzati a ristrutturazioni di edifici patrimoniali le cui opere non potevano, ad avviso dell'Azienda, essere ulteriormente ritardate, pena il definitivo degrado degli immobili. Sta di fatto che, a fronte di esigenze ritenute incomprimibili dall'Azienda, e' emersa la sostanziale inadeguatezza delle previsioni di spesa, nonché del livello delle stesse anticipazioni del Tesoro a copertura del disavanzo fissato, nel quadro della generale politica di contenimento della spesa pubblica, per gli esercizi 1983 e 1984.

Si palesa labile anche in questo campo la politica dei tetti di spesa, ove non sia assecondata da incisivi interventi strutturali.

L'Amministrazione ravvisa come determinante, ai fini dell'accumulo di spese fuori dell'ordinario circuito di bilancio, la mancata emanazione di un secondo provvedimento

(31) Spese contrattuali riferite a rapporti di carattere continuativo con le Ferrovie dello Stato (75 miliardi), con le compagnie di navigazione aeree o di trasporto terrestre (31 miliardi); spese per l'acquisto di parti di ricambio o di carburanti o per fitto di locali (74 miliardi); spese per lo scambio di corrispondenza con paesi esteri (43 miliardi).

di variazione dopo l'approvazione della legge di assestamento.

E' peraltro da ritenere che l'evoluzione della spesa nel corso del primo semestre 1983, come di quella dell'analogo periodo del 1984, avrebbe dovuto indurre ad una piu' attenta valutazione delle esigenze finanziarie dell'Azienda.

Il mancato incremento dei fondi, sia esso dovuto ad un carente raccordo Azienda-Tesoro o, piu' probabilmente, alla necessita' di una formale osservanza dei tetti di spesa predeterminati, ha finito per comportare di fatto l'instaurazione di una gestione parallela a quella del bilancio.

Alla luce della descritta situazione, opportune sembrano le modifiche introdotte dall'articolo 8 della legge finanziaria 1985. Particolarmente significativa si rivela l'innovazione - che fra l'altro si armonizza con la riforma della normativa sul bilancio - secondo la quale le anticipazioni che la tesoreria puo' accordare all'Amministrazione, a valere sui fondi della Cassa vaglia, non possono superare l'importo della integrazione contenuta nel disegno di legge di assestamento del bilancio.

Con tale nuova strumentazione normativa - se fisiologicamente gestita - dovrebbe essere garantita la possibilita' per l'Amministrazione di estinguere i pagamenti che avessero temporaneamente ecceduto la disponibilita' di bilancio.

VIII - RIPIANO DELLE RESIDUE ESPOSIZIONI DEBITORIE DEI
SOPPRESSI ENTI MUTUALISTICI NEI CONFRONTI DEGLI
ISTITUTI BANCARI CREDITORI

Come e' noto, con la legge 28 novembre 1980, n.783 sono stati disposti interventi straordinari dello Stato per complessivi 3.700 miliardi in favore delle gestioni di malattia dei soppressi enti mutualistici. Oltre la meta' di tale importo e cioe' 1.864,2 miliardi e' stata specificamente destinata al ripianamento delle esposizioni debitorie di detti enti verso gli istituti di credito, facenti capo per la quasi totalita' all' I.C.C.R.I. e alla B.N.L.

E' da precisare che l'originario disegno di legge, predisposto in prospettiva dell'approvazione della riforma sanitaria, si proponeva di sistemare i debiti in essere al 31 dicembre 1977. Per l'emanazione del provvedimento legislativo sono occorsi peraltro tempi lunghi (circa tre anni), in parte anche imputabili a difficolta' di dimostrazione dei crediti vantati da parte degli enti interessati. Ne' e' bastato lo slittamento - stabilito dall'articolo 2 della citata legge n.783 - del ripiano dei disavanzi fino al 31 dicembre 1978 per assicurare l'estinzione totale del debito. Le stesse modalita' previste (articolo 4) - assegnazione di certificati speciali di credito da versare su appositi conti speciali da aprirsi presso la Banca d'Italia - e soprattutto i tempi di emissione dei titoli hanno ulteriormente fatto procrastinare

al 31 marzo 1981 la data di effettiva consegna dei certificati stessi.

Per il periodo 1 gennaio 1979 - 31 marzo 1981 si e' cosi' determinata una esposizione debitoria, interamente imputabile al peso degli interessi passivi, di ulteriori 1.019,3 miliardi.

Tale importo, per il gioco degli interessi maturati, si e' ancora gonfiato e ha raggiunto, al 31 dicembre 1984, il valore di 2.265 miliardi. E' da ritenere che tale meccanismo perverso - per effetto dell'opportuna disposizione contenuta nell'articolo 1 della recente legge 7 marzo 1985, n.71 - (32) possa finalmente essere interrotto, a condizione, ovviamente, che la consistenza dei debiti risultanti al 31 dicembre 1977 non abbia a subire ulteriori modificazioni. Anche la causa primaria della formazione di tali situazioni debitorie e' sufficientemente nota. Non e' inutile peraltro rammentare che essa risiedeva essenzialmente nel permanente squilibrio fra entrate e spese che caratterizzava i bilanci dei predetti enti. Per esigenze di tutela di settori economici particolarmente esposti agli andamenti congiunturali, quale ad esempio quello agricolo, i contributi di malattie venivano fissati dalla legge in misura non adeguata. La forbice tra entrate,

(32) Rilascio agli istituti bancari di titoli di Stato aventi valuta 1 gennaio 1985 e tasso d'interesse allineato a quello vigente sul mercato alla stessa data.

spesso ferme per lunghi periodi di tempo, - salvo tardivi e parziali adeguamenti - e spese, contraddistinte da notevole dinamica, ha comportato il continuato ricorso alle anticipazioni dei tesorieri e la conseguente rincorsa di interventi di ripianamento, ultimo dei quali avrebbe dovuto essere quello disposto dalla richiamata legge n.783.

**IX - CESSATE GESTIONI AGRICOLO-ALIMENTARI CONDOTTE PER
CONTO DELLO STATO****1. - Premessa**

Le difficoltà incontrate per conseguire la definitiva estinzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Banca d'Italia, conseguenti all'immobilizzo presso la Banca medesima degli oneri cambializzati per i finanziamenti delle gestioni di ammasso e di importazione dei prodotti agricoli espletate, per conto dello Stato, in parte dai Consorzi agrari provinciali, in parte dalla Federazione dei Consorzi agrari, in altra parte ancora (di ridotta entità) dall'Ente nazionale risi, negli anni tra il 1943 e il 1963, costituiscono fenomeno patologico endemico nel quadro degli interventi statali in agricoltura. E la Corte ha costantemente segnalato, nelle relazioni annuali, l'urgenza di provvedere alla soluzione dei problemi con il fenomeno stesso connessi, specie considerando che il permanere della situazione debitoria derivante dai disavanzi di molte delle predette gestioni, dei quali lo Stato si è accollato l'onere attraverso una serie di atti normativi, ha sin qui prodotto una considerevole massa di interessi passivi che continuano a maturare.

Il carattere speciale e la complessità della materia suggeriscono di ricapitolare sinteticamente le vicende e gli aspetti più significativi, richiamando, per le analisi

particolareggiate, quanto piu' volte illustrato nelle relazioni annuali.

In primo luogo appare opportuno, ai fini di maggiore chiarezza, distinguere le gestioni in argomento in base ad un criterio soggettivo, vale a dire secondo categorie di organismi che per conto dello Stato hanno operato nel settore. Nei paragrafi seguenti saranno, percio' trattate separatamente, almeno sotto il profilo della genesi e dello svolgimento, le gestioni condotte dai Consorzi agrari provinciali, quelle effettuate dalla Federconsorzi, quelle di pertinenza dell'Ente risi, anche se la separazione non e' sempre agevole, stante l'intervento di piu' organismi di diversa natura in talune attivita', ne' appare sempre opportuna, in ragione dell'identita' di disciplina di taluni aspetti delle gestioni.

2. - Gestioni concernenti l'ammasso di prodotti agricoli espletate dai Consorzi agrari provinciali

A cura dei Consorzi agrari provinciali furono espletate le gestioni concernenti l'ammasso obbligatorio di cereali in genere e di grano in particolare.

Inizialmente, secondo le disposizioni del regio decreto legge 15 giugno 1936, n.1273, convertito nella legge 10 gennaio 1937, n.223, i Consorzi medesimi dovevano provvedere all'ammasso di prodotti agricoli (in specie di tutto il grano), e l'assunzione degli oneri a carico dello Stato (alla

quale si provvede man mano con apposite leggi) concerneva soltanto le somme anticipate da Istituti di credito - ed i relativi interessi - per la corresponsione ai conferenti, in aggiunta al prezzo di mercato, di "quote integrative" e di "premi di conferimento". Le spese di gestione venivano, invece, fronteggiate con aliquote del prezzo di cessione ai molini, senza oneri per lo Stato.

Gli eventi succedutisi dopo il 25 luglio 1943 non consentirono, per la campagna di ammasso 1943-44, di provvedere legislativamente all'estinzione degli anzidetti oneri, ai quali si erano aggiunti quelli conseguenti alle riduzioni apportate, sotto la sedicente repubblica sociale, ai prezzi di cessione ai molini.

Nella campagna di ammasso 1944-45 (regolata fino all'aprile 1945 dal governo della repubblica sociale, e fino alla chiusura della gestione dal governo militare alleato) perdurò al nord il regime delle "quote integrative" e dei "premi", i cui oneri per lo Stato aumentarono per le maggiorazioni apportate sui prezzi di acquisto dai conferenti e per la riduzione sui prezzi di cessione agli acquirenti. Al sud fu adottato, in un primo tempo (fino al 28 febbraio 1954) il "prezzo politico" del pane e della pasta al consumatore (articolo 1, decreto luogotenenziale 3 agosto 1944, n.167), e fu stabilito (articolo 2 dello stesso provvedimento normativo) che lo Stato si sarebbe accollato gli oneri

sopportati dai Granai del popolo per l'applicazione di detto prezzo.

A partire dal 1 marzo 1945, il decreto luogotenenziale 22 febbraio 1945, n. 38, introdusse il regime di "prezzo economico", e fissò i prezzi di cessione ai molini dei diversi cereali (nazionali e d'importazione) in una misura che, teoricamente, avrebbe dovuto essere comprensiva anche delle quote destinate a coprire: a) le spese di trasporto ("franco molino, magazzino", ecc.); b) le spese di gestione ammassi; c) le spese per variazioni di prezzo derivanti dalle effettive caratteristiche merceologiche dei prodotti; d) il pagamento della imposta generale sull'entrata. Il decreto stesso stabiliva che le misure dei prezzi di cessione da esso determinate potessero essere variate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e che sulla base di tali prezzi fossero fissati quelli dei prodotti derivati.

Le campagne di ammasso successive furono condotte secondo il sistema teste' sinteticamente illustrato, esteso alle regioni settentrionali dal decreto luogotenenziale 16 novembre 1945, n. 805. Va, però, rammentato che a partire dall'annata 1947-48 l'ammasso obbligatorio fu sostituito dall'ammasso per contingenti (decreto legislativo 5 novembre 1947, n. 888) flessibili, vale dire fissati ogni anno con provvedimenti in un primo tempo legislativi, in un secondo momento (secondo quanto disposto con decreto legge 21 giugno

1953, n. 589) amministrativi.

Devesi, peraltro, avvertire che l'ammissa facoltà di apportare (con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) variazioni ai prezzi del grano e dei cereali in genere provocò, negli anni immediatamente successivi sino al 1949 (di particolare instabilità economica per l'Italia, appena uscita dal disastroso conflitto mondiale), rilevanti oscillazioni, il risultato delle quali era prevalentemente costituito da considerevoli disavanzi nel rapporto tra costi per erogazioni ai conferenti e ricavi per prezzi di cessione agli acquirenti (33).

Per le annate seguenti si può riassuntivamente constatare il conseguimento di una relativa stabilità nel rapporto fra compensi al conferente e prezzi di cessione, i quali ultimi risultano stabiliti non più con decreti presidenziali, ma determinati dal C.I.P., e mantenuti a livelli generalmente superiori rispetto ai primi. Tale meccanismo non ha, però, assicurato l'esatta copertura degli oneri sopportati dai Consorzi agrari per l'attività di ammasso dei cereali, poiché sono andati man mano aumentando i costi dei servizi di gestione, di magazzinaggio, di

(33) Per una più puntuale analisi delle mutazioni intercorse di anno in anno nelle poste cui si fa riferimento nel testo, si veda la Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1958-59 (unita alla decisione delle Sezioni Riunite della Corte pronunciata il 9 luglio 1963), pag.181 e segg.

trasporto, di distribuzione nel territorio nazionale, ecc., nonché le perdite per materie invendute e deterioratesi. Questi aspetti, che hanno concorso a formare e ad aggravare i deficit risultanti dai rendiconti per ciascuna campagna di ammasso, saranno oggetto di esame in un prossimo paragrafo.

Secondo disposizioni legislative dell'epoca, le gestioni furono finanziate, tramite apposite convenzioni, da Istituti di credito (generalmente assai piu' di uno per ciascuna campagna di ammasso), mediante rilascio di cambiali, assistite da privilegio sul prodotto, con scadenza a quattro mesi. Gli effetti cambiari, ammessi al risconto presso la Banca d'Italia, comportano attualmente un costo per interesse annuo dell'1%, cui sono da aggiungere bolli cambiari (3,35%) e commissioni bancarie (0,75%), per il complessivo onere del 5,10% annuo.

Con riguardo alle modalita' di gestione, per le campagne condotte con il sistema delle "quote integrative" e dei "premi" ai conferenti, il decreto legislativo luogotenenziale 8 maggio 1946, n.579, ed il successivo decreto ministeriale 14 giugno 1946, impartirono ai Consorzi agrari provinciali dettagliate norme per la compilazione e presentazione dei rendiconti, con esplicita menzione dell'assoggettamento di questi ultimi all'esame della Corte dei conti, e rinviando, quindi, per la determinazione dell'onere effettivo e carico dello Stato e per la relativa copertura, ad un momento

successivo all'avvenuto riconoscimento della regolarità dei rendiconti da parte della Corte.

Di analogo tenore furono le norme contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1946, n. 315, e nel decreto ministeriale 28 giugno 1956 relativamente alle campagne ammassi effettuate nel periodo di applicazione del "prezzo politico".

Con l'introduzione del regime di cosiddetto "prezzo economico" - disposta, come già accennato, dal 1 marzo 1945 - la Federazione dei consorzi agrari fu incaricata di tenere, "per conto e sotto la vigilanza dello Stato", tre separate gestioni costituite con le quote del prezzo di cessione destinate a coprire: a) le spese di trasporto ("franco molino, magazzino", ecc.); b) le spese di gestione degli ammassi; c) gli oneri derivanti da maggiorazioni applicate al compenso "standard" corrisposto ai conferenti in rapporto a particolari caratteristiche del prodotto.

Venivano, così, a far capo alla Federconsorzi operazioni finanziarie relative ad attività esplicate esclusivamente dai Consorzi agrari (34).

L'ammasso obbligatorio di cereali per continentati è stato

(34) Come è già riferito nel referto della Corte sul Rendiconto generale per l'esercizio 1958-59 (pag.185), il sistema fu attuato mediante l'accreditamento alla Federconsorzi (tramite gli Istituti di credito finanziatori delle gestioni di ammasso) di quote delle somme versate dagli acquirenti dei

realizzato fino a tutta la campagna 1961-62, in quanto, a decorrere dalla successiva campagna 1962-63, e' entrata in vigore, per il settore granario, la nuova disciplina comunitaria di cui al Regolamento CEE n.19, adottato il 4 luglio 1962 dal Consiglio delle Comunita' Europee (disciplina attuata in Italia con decreto ministeriale 18 luglio 1962).

3. - Gestioni concernenti l'importazione di prodotti agricoli espletate dalla Federazione italiana dei consorzi agrari

Nell'immediato dopo guerra, parallelamente alle gestioni ammasso condotte dai consorzi agrari provinciali, furono espletate dalla Federazione dei consorzi suddetti varie altre gestioni per conto dello Stato: importazioni di prodotti alimentari in genere; acquisizioni di prodotti agricoli nell'ambito dello "United States Foreign Aid Program" e dello "European Recovery Program"; importazioni di cereali;

prodotti (molini, pastifici, ecc.), quote destinate ad alimentare le tre gestioni di cui al testo. Alla successiva ripartizione dei fondi (cosi' accantonati) fra i singoli Consorzi - per quanto di loro spettanza - provvede la stessa Federconsorzi, fino alla campagna di ammasso 1948-49, su autorizzazioni ministeriali, disponendo l'accreditamento sul conto di ciascun Consorzio delle somme destinate a coprire gli oneri dal medesimo incontrati per le spese di gestione, e dimostrati nei rendiconti presentati al Ministero.

Le quote costituenti il fondo da ripartire fra i Consorzi con questo sistema analitico di rimborso sono state dette "quote unificate"; ma a partire dalla campagna 1949-50, su determinazione del Comitato interministeriale per la ricostruzione del 24 maggio 1949, il sistema e' stato sostituito con quello delle "quote forfettarie", in quanto le spese di gestione ammassi da rimborsare ai Consorzi sono state, da tale epoca, determinate "a forfait", per quintale di prodotto ammassato.

importazioni di olio, semi oleosi, piante oleaginose, ecc.; commercializzazione del grano, nelle stagioni 1962-63, e 1964-65; commercializzazione dell'olio nelle stagioni dal 1963-64 al 1965-66.

Di queste, la piu' rilevante, per entita' economico-finanziaria e per durata, e' la gestione concernente le importazioni di cereali, la quale ebbe inizio nel secondo semestre 1946, in un periodo nel quale per le condizioni dell'agricoltura italiana era indispensabile sopperire al fabbisogno cerealicolo con acquisti nei vari Paesi esportatori, risultando insufficienti le forniture assicurate dagli U.S.A. con i diversi programmi di assistenza di quell'epoca.

Tale gestione trovo' disciplina normativa nel decreto legislativo 26 gennaio 1948, n.169, le cui disposizioni fondamentali stabilirono:

a) l'obbligo della Federconsorzi di provvedere - a mezzo di apposite convenzioni con Istituti di credito - al finanziamento del controvalore in lire della valuta occorrente per gli acquisti nonche' a quello delle spese per la resa delle merci importate franco vapore porto italiano o franco vagone stazione di confine;

b) l'assunzione a carico dello Stato dell'onere derivante dalla differenza fra le spese sostenute (compresi gli oneri generali ed il compenso) ed il ricavo ottenuto

dalla cessione delle merci:

c) la liquidazione ed il pagamento dell'onere risultante a carico dello Stato sulla base dei rendiconti di gestione da compilarsi per ogni singolo piroscavo o tradotta, con modalita' da stabilire dall' Alto Commissariato per l'alimentazione, di concerto con il Ministero del tesoro, sentita la Corte dei conti.

Disciplina analoga riceveranno, con apposite norme, le altre gestioni per l'importazione di prodotti agricoli affidate dallo Stato alla Federconsorzi.

Le gestioni medesime ebbero termine nel 1962, con la soppressione delle importazioni di Stato a seguito dell'entrata in vigore della disciplina comunitaria in materia di politica agricola. Ma in applicazione dei Regolamenti delle Comunita' Europee n. 19 del 4 aprile 1962 e n.130 del 26 luglio 1966, lo Stato affido' alla Federazione due altre gestioni che si esaurirono nelle operazioni di commercializzazione, rispettivamente, del grano prodotto nelle stagioni 1962-63 e 1963-64, e dell'olio prodotto nelle stagioni 1963-64, 1964-65, 1965-66.

4. - Disciplina delle modalita' di regolamento dei rapporti finanziari scaturenti dalle gestioni di ammasso e di importazione

Sino al 1956, con una serie di leggi si provvide a dettare norme relative alle modalita' di regolamento dei

rapporti finanziari intercorrenti tra: i Consorzi agrari provinciali e la Federconsorzi come gestori, rispettivamente, dell'ammasso e dell'importazione e distribuzione (con la precisazione che, come si e' gia' detto, alla stessa Federazione fanno capo anche gestioni di taluni fondi relativi a spese sostenute dai Consorzi per l'ammasso: cosi' dette gestioni quote "unificate" e "forfettarie"); gli Istituti di credito anticipatori delle somme occorse per le spese delle diverse gestioni; lo Stato come assuntore degli oneri.

In sintesi, le varie leggi prevedero modalita' di "regolamento provvisorio" e di "regolamento definitivo".

Le prime (intese - come enunciato nelle leggi stesse - a "ridurre l'aggravio a carico del bilancio dello Stato per effetto degli interessi maturati e maturandi sulle anticipazioni effettuate dalle aziende di credito") consistettero nell'erogazione di somme da parte dello Stato a favore degli enti gestori, con obbligo di immediata ripartizione fra gli Istituti di credito sotto forma di acconti destinati alla parziale estinzione delle situazioni debitorie, ossia fino ad un massimo del 90% dello scoperto bancario (80% e, per talune gestioni, 50% nelle leggi anteriori al 1956), sulla base delle dichiarazioni di credito emesse dagli Istituti finanziatori in conformita' ai propri estratti conto.

L'ultimo degli atti normativi in discorso fu la legge 8 agosto 1957, n.860, e con essa si pervenne ad estinguere pressocché integralmente le esposizioni debitorie fino alle campagne 1953-54 (35).

Per queste finalita' furono, nei vari anni, complessivamente stanziati 418 miliardi, dei quali 374 vennero effettivamente erogati nei modi predetti (36).

Quanto alle modalita' di "regolamento definitivo", si prevede che al medesimo si dovesse pervenire previo accertamento e liquidazione, da parte del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, dell'effettiva entita' degli

(35) Le precedenti leggi consimili furono, nell'ordine:
- D.LL. 3 agosto 1944, n.167; D.LL. 22 febbraio 1945, n.38; D.LL. 16 novembre 1945, n.805; D.LL. 5 aprile 1946, n.315 (erogazione acconti per estinzione parziale debiti inerenti gestioni campagne 1944-45);
- D.L.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 337 (gestioni campagne 1945-46);
- D.L.C.P.S. 28 giugno 1947, n. 856; D.L.26 gennaio 1948, n.169 (gestioni campagne 1946-47);
- Leggi:
12 luglio 1949, n.456 (campagne 1947-48);
26 giugno 1956, n.596 (" dal 1943-44 al 1947-48);
" " " 597 (" 1948-49 e 1949-50);
26 giugno 1956, n.598 (campagne 1950-51);
" " " 599 (" 1951-52);
" " " 600 (" 1952-53);
" " " 601 (" 1953-54).

(36) Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, il mancato utilizzo di tutto lo stanziamento globale sarebbe derivato dalla impossibilita' di procedere alla liquidazione degli oneri delle gestioni, negli anni fino al 1954, di importazione di cereali, per le quali, a fronte di una disponibilita' di 160,5 miliardi, sono stati corrisposti acconti agli Istituti finanziatori per 124,6 miliardi. I rimanenti 8 miliardi non utilizzati sarebbero riferibili ad esuberanze di stanziamenti destinati a specifiche campagne,

oneri da porre a carico dello Stato, in base a "rendiconti finali di gestione", compilati e presentati dagli enti gestori secondo modalita' stabilite dal predetto Ministero d'intesa con quello del tesoro e sentita la Corte dei conti.

5. - Cause della formazione dei disavanzi

Alle cause che hanno prodotto situazioni deficitarie in pressoché tutte le gestioni di ammasso ed in molte gestioni di importazione di prodotti agricoli (delle quali si è data puntuale indicazione nelle relazioni annuali) (37) si è già fatto cenno nei precedenti paragrafi. Esse differiscono a seconda dei regimi applicati dalle norme, in tempi diversi, ai prezzi di cessione agli acquirenti dei prodotti.

Per le campagne di ammasso dell'immediato dopo guerra, i disavanzi di ogni singola gestione sono essenzialmente da imputare al fatto che i costi per compensi ai conferenti furono assai più elevati (talvolta doppi) dei prezzi di cessione.

Per le campagne di ammasso successive e per quelle di importazione, quantunque i prezzi di vendita fossero stati predeterminati in modo da compensare il costo "standard" del prodotto conferito o importato (così detto "regime di prezzi -----
non impiegabili per quelle provviste di stanziamenti insufficienti.

(37) Si vedano, in particolare le Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1958-59 (pag.181 e segg.) e sul rendiconto generale per il 1968 (pag.120 e segg.).

economici"), per altrettanto non furono fissati (per ovvie ragioni di calmieramento) in ammontari tali da coprire anche talune maggiorazioni di compensi dovute ai conferenti per prodotti cerealicoli con particolari caratteristiche merceologiche, ovvero i costi dei servizi di gestione, i compensi ai Consorzi ed alla Federazione, le spese di magazzinaggio, deposito e conservazione, nonché le spese di distribuzione e trasporto. Queste ultime sono state di particolare rilievo per taluni Consorzi che hanno curato l'ammasso di grano anche nell'interesse di province più piccole, dovendo poi trasferire il grano stesso ad acquirenti (molini, pastifici, ecc.) residenti in queste ultime.

A ciò si sono aggiunte, quali cause di disavanzi, le assegnazioni gratuite a carattere straordinario per la distribuzione a categorie di bisognosi, alle popolazioni ed ai coltivatori colpiti da calamità naturali ed alle aziende agricole danneggiate nelle produzioni da alluvioni e da avversità atmosferiche di eccezionale gravità, in attuazione di apposite autorizzazioni legislative.

Tra gli elementi che hanno concorso a provocare aggravii di costi nelle gestioni in argomento non vanno dimenticati gli oneri per operazioni straordinarie, anch'esse normativamente previste, concernenti il grano ed il risone, allo scopo di collocare, all'interno e all'estero, le quantità di prodotto eccedenti le necessità di consumo,

comprese in esse le permutate fra grano tenero e duro, e le cessioni per impiego zootecnico.

Sintomatiche sono, a tal proposito, le norme contenute nella legge 28 giugno 1956, n.597, nelle quali sono espressamente menzionate, tra i fattori di disavanzo, le perdite per sospesa utilizzazione di cereali minori, e per quantitativi di grano rimasti invenduti; nonché le norme che piu' volte consentirono la "denaturazione" di cereali deterioratisi per un troppo prolungato ammasso, al fine di trasformare i medesimi in mangimi. Al riguardo, va pur osservato che con una politica delle importazioni di cereali piu' attenta ai reali fabbisogni rapportati alla produzione interna, che era andata in quegli anni sensibilmente aumentando, sarebbe stato possibile contenere gli effetti negativi di vicende del tipo di quelle teste' indicate.

Ma all'origine del protrarsi sino ad oggi dell'esposizione debitoria, sorta a suo tempo nei confronti degli Istituti di credito finanziatori, si collocano fondamentalmente i ritardi - per taluni aspetti fisiologici, per altri patologici - nell'attivita' di rendicontazione che deve costituire la base per la ricognizione degli effettivi oneri da porre a carico dello Stato.

La predisposizione dei rendiconti comporta' tempi lunghi a causa delle procedure previste dalle norme stesse per la redazione dei modelli dei conti e per le modalita' di

rendicontazione (provvedimenti del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Corte dei conti, relativamente alla preliminare fase di preparazione dei modelli di conto: compilazione dei conti stessi da parte degli enti gestori, esame ed approvazione del Ministero dell'agricoltura, controllo della Corte).

Ulteriore dilatazione dei tempi di rendicontazione e' derivata anche dalla massa dei conti medesimi, stanti le previsioni normative secondo le quali, per le gestioni di ammasso, ogni Consorzio agricolo provinciale (complessivamente circa novanta) dovette presentare distinti rendiconti per ciascuna campagna, e per le importazioni, la Federazione consorzi agrari dovette compilare singoli conti per ciascun trasporto, rendendo cosi' assai complessa l'attivita' di esame da parte dell'Amministrazione e quella di controllo: i rendiconti assommano, infatti, a circa 6.000.

A cio' si sono aggiunti patologici ritardi nella presentazione alla Corte dei medesimi, tant'e' che nel 1977 (come, del resto, riferito nel referto annuale su quell'esercizio) (38) la II Sezione giurisdizionale, su conforme richiesta della Procura generale, fisso' all'8 aprile 1978 il termine per la presentazione dei rendiconti relativi alle campagne di ammasso successive al 1954 (per i

(38) Si veda la Relazione sul rendiconto per il 1977, vol.II, pag.25.

precedenti le procedure di controllo si erano già concluse) da parte dei Consorzi agrari, nonché dei rendiconti della Federconsorzi, sino al 1977 non ancora pervenuti (39).

A giustificazione del ritardo nella presentazione alla Corte dei rendiconti delle gestioni successive al 1954, l'Amministrazione aveva addotto la mancata emanazione, dopo il 1956, di norme che provvedessero a stanziare fondi in bilancio con i quali fronteggiare gli oneri derivanti allo Stato dai disavanzi delle gestioni medesime. Ma la II Sezione giurisdizionale, nel fissare il termine di presentazione di cui si è detto, ritenne che proprio i rendiconti stessi, una volta ritenuti regolari, avrebbero costituito l'indispensabile presupposto per la ricognizione dell'ammontare effettivo degli oneri da porre a carico dello Stato e per il conseguente intervento del legislatore al fine di assicurarne la copertura.

6. - Stato attuale della presentazione dei rendiconti alla Corte e dell'esame dei medesimi

Lo stato attuale della rendicontazione differisce

(39) Anche i rendiconti dei Consorzi relativi alle campagne di ammasso precedenti, nel numero di 536 per il periodo tra il 1947 ed il 1954, erano pervenuti alla Corte solo negli anni 1976 e 1977, ed in quegli anni stessi erano stati dichiarati regolari. Per le gestioni in tali rendiconti esposte fu possibile provvedere, altresì, ad estinguere le situazioni debitorie in essi dimostrate, in quanto, come già detto, le norme succedutesi nella materia fino al 1957 (indicate nella precedente nota 4) avevano provveduto a stanziare somme per la copertura degli oneri dalle gestioni stesse derivanti.

nettamente con riguardo, per un verso, alle gestioni poste in essere dai Consorzi, per altro verso alle gestioni di competenza della Federazione.

Per quel che attiene alle gestioni di ammasso commesse ai Consorzi che, al 1977, restavano ancora da rendicontare e da definire finanziariamente (vale a dire quelle concernenti le campagne comprese tra gli anni 1954 e 1962), tutti i relativi rendiconti, pervenuti alla Corte negli anni tra il 1978 ed il 1981, sono stati, entro il 1981 medesimo, dichiarati regolari, per cui sin da quest'ultimo anno si sarebbe potuto intervenire legislativamente al fine di estinguere le pendenze debitorie nei medesimi esposte (40).

Assai piu' intricato e' stato il corso dell'attivita' di rendicontazione delle diverse gestioni commesse dallo Stato alla Federconsorzi, in ragione sia della varieta' delle gestioni, sia del fatto che per le medesime sono state a piu' riprese dettate discipline differenti (41).

(40) La Corte non possiede, al momento, documentazione alcuna dalla quale risulti l'esatto aggiornamento dell'esposizione debitoria di che trattasi. Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, gli oneri complessivi, calcolati al 31 dicembre 1984, ammonterebbero a 2.030 miliardi, di cui 1.715 per debiti nei confronti degli Istituti di credito e 315 per cosi' dette spese di finalizzazione (specialmente costi dell'attivita' espletata per la regolare tenuta della contabilita') e relativi interessi, diversificati rispettivamente al 5,10% e al 19,50%.

(41) Tra l'altro, secondo quanto disposto dalla legge 22 dicembre 1957, n.1294, i rendiconti delle gestioni delle importazioni di prodotti agricoli nell'ambito dello "United States Foreign Aid Program" e dello "European Recovery

Attualmente, risulta alla Corte che la Federconsorzi avrebbe provveduto a presentare al Ministero dell'agricoltura tutti i rendiconti, che risulterebbero complessivamente nel numero di 2.550 circa, dei quali 2.498 (uno per ciascun trasporto) attinenti alle importazioni di cereali. Di questi, i primi 1.214, concernenti le gestioni piu' antiche - dal 1946 sino al 1951 - sarebbero parzialmente carenti di documentazione giustificativa.

In proposito, piu' volte nelle relazioni annuali si e' riferito in ordine alle complesse vicende che hanno originato due pronunce della Sezione del controllo con le quali si e' ricusato il visto ai decreti di approvazione di due rendiconti della Federazione appartenenti al gruppo carente di documentazione. Ricapitolando, pertanto, quanto ha gia' formato di anno in anno oggetto di referto, occorre rammentare che nell'istruttoria del controllo sui rendiconti in argomento, la Corte rilevo' che fra la documentazione giustificativa unita ai medesimi mancavano sia i contratti stipulati con gli Istituti di credito finanziatori, contenenti le condizioni generali di finanziamento, sia gli originali degli estratti-conto bancari, necessari onde ricavarne la prova delle spese sostenute dall'ente gestore

Program" devono essere rielaborati e ripresentati sotto forma di conti giudiziali. Parimenti devono essere presentati conti giudiziali per le gestioni d'importazione: a) di olii e semi oleosi nella campagna 1950-51; b) di olio di semi di provenienza statunitense nelle campagne tra il 1956 ed il 1960; c) di granoturco.

per interessi passivi sui mutui contratti, e provide, pertanto, a richiedere che il corredo documentale fosse integrato con gli atti suddetti.

Le richieste in tal senso della Corte non sono mai state soddisfatte, e in proposito l'Amministrazione ha asserito a piu' riprese:

1) che l'individuazione degli originali degli estratti-conto riferiti ad ogni singolo rendiconto avrebbe comportato tempi lunghi (e percio' ulteriore aggravio di costi per interessi passivi che continuavano a maturare) in ragione del fatto che l'apertura dei conti di finanziamento - con numerosi Istituti bancari - non si riferiva ad un particolare trasporto, ma era stata richiesta globalmente, di modo che gli estratti, rimessi trimestralmente per ciascun conto dai diversi Istituti finanziatori dal 1946 in poi, riportavano in genere le operazioni effettuate per piu' trasporti;

2) che, rispetto ai documenti richiesti dalla Corte, appariva di pari efficacia probatoria la dichiarazione fornita dallo stesso ente gestore, e corredata da analoga dichiarazione dell'Istituto di credito, concernente l'ammontare dello scoperto bancario;

3) che le esigenze probatorie affermate dalla Corte potevano essere ugualmente soddisfatte inviando (come, in effetti, fu fatto), in sostituzione dei documenti mancanti, dichiarazioni delle banche concernenti l'esatta misura dei

tassi di interesse praticati, negli anni nei quali si era provveduto a finanziare le gestioni in argomento, secondo il "cartello bancario";

4) piu' di recente, che, a causa dell'ormai lungo tempo trascorso, la Federconsorzi non era piu' in grado di esibire tale documentazione in quanto, nei primi anni della gestione delle importazioni cerealicole, aveva ritenuto che le norme disciplinanti la materia non avessero imposto un obbligo del genere (42).

Come gia' accennato, le procedure di controllo sugli atti approvativi dei due rendiconti per i quali si rilevo' la predetta carenza di documentazione giustificativa sono sfociate in due pronunce (deliberazioni n.274 del 24 gennaio 1963, e n. 1150 del 7 maggio 1981) con le quali la Sezione del controllo non ha ritenuto di dichiarare regolari i rendiconti sottoposti al suo esame, assumendo, in

(42) Nel corso dell'istruttoria del controllo e' emerso, poi, che la Federazione avrebbe dichiarato di aver provveduto, per le gestioni piu' antiche, direttamente al finanziamento del controvalore in lire della valuta occorrente per gli acquisti all'estero, e di essere, pertanto, essa stessa titolare dei diritti di credito verso le gestioni (e, per esse, verso lo Stato) per le somme anticipate. Tale comportamento non e' apparso alla Sezione del controllo della Corte conforme alle disposizioni legislative, sia con riguardo alla natura della Federazione, configurata dalle norme quale societa' cooperativa a responsabilita' limitata cui sono attribuiti compiti tassativamente delimitati specie in materia di credito agrario, sia in riguardo al complesso delle disposizioni concernenti le importazioni cerealicole, le quali hanno costantemente riferito i finanziamenti ad Istituti di credito.

particolare, che, nei casi di specie, in carenza sia dei contratti con le banche, sia degli originali degli estratti-conto, qualsiasi dichiarazione sostitutiva attinente agli interessi praticati secondo il cartello bancario non costituiva prova dei tassi di interesse effettivamente pattuiti, potendo le banche, in presenza di speciali circostanze, stipulare contratti contenenti condizioni piu' favorevoli di quelle previste dal cartello bancario medesimo. Ne' poteva essere presa in considerazione l'asserita impossibilita' di fornire prove documentali delle esposizioni debitorie, in quanto l'impossibilita' stessa mai era stata comprovata. In definitiva, l'esito della complessa e faticosa istruttoria non aveva consentito di conoscere se fossero stati, ed in quale epoca ed in quali termini, stipulati contratti di apertura di credito con appositi Istituti, ne' se gli estratti-conto bancari fossero stati forniti e poi smarriti o distrutti, ovvero non fossero mai esistiti (43).

Tra il giugno 1983 ed il gennaio di quest'anno sono pervenuti alla Corte 818 rendiconti concernenti le campagne d'importazione di cereali dal 1952 al 1962, provvisti degli

(43) La pronuncia della Sezione del controllo del 1981 e' stata trasmessa alla Procura generale, la quale ha ripetutamente invitato il Ministero dell'agricoltura ad inviare gli atti afferenti alle gestioni della Federconsorzi, comprese quelle non rendicontate nelle forme dovute. Al momento risulta che l'Amministrazione sta ultimando l'approntamento di tutta la documentazione da inviare alla Procura.

estratti originali di conto corrente, nonché un rendiconto relativo all'importazione dei prodotti alimentari forniti gratuitamente dai governi alleati (decreto luogotenenziale n.620 del 23 agosto 1946). Ma l'esame dei medesimi è reso difficoltoso dal fatto che non sono stati presentati i rendiconti attinenti alle precedenti o concomitanti gestioni (oltre che d'importazioni cerealicole), di deposito, di distribuzione, di commercializzazione di cereali e di altri prodotti alimentari, alle quali le gestioni di cui ai rendiconti pervenuti sono variamente collegate. Molteplici risultano, infatti, le interconnessioni sia di carattere funzionale (44), sia derivanti dal fatto che taluni rendiconti presentano un saldo attivo, per cui la ricognizione dell'effettiva situazione debitoria complessiva non può operarsi che a seguito di compensazione fra conti attivi e passivi (45).

(44) Si è già detto (nella precedente nota 34) della gestione di "quote unificate" e "quote forfettarie", dal saldo delle quali (in esito all'esame dei relativi rendiconti) non può prescindersi per l'esatta determinazione dei saldi delle gestioni cerealicole. La Federazione fu, inoltre, autorizzata a prelevare dai ricavi delle vendite una "quota provvisoria" per spese di gestione che deve essere soggetta a conguaglio all'atto dell'approvazione dei rendiconti delle gestioni d'importazione. Risulta, poi, che sono stati operati riporti di giacenze da una ad altra gestione; che taluni acquisti effettuati sulla base di accordi internazionali diversi e concernenti più prodotti, oggetto di più gestioni, sono confluiti nell'ambito di un'unica gestione.

(45) Ai fini della compensazione risulta istituito un "conto transitorio", al quale, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, sarebbero affluite le attività di talune gestioni d'importazione cerealicola e dal quale sarebbero già state prelevate somme occorrenti a pareggiare i saldi di altre gestioni della stessa specie.

E' evidente, quindi, come sia indispensabile una resa globale dei conti, con ordinata successione temporale nella definizione degli esiti delle varie gestioni; sicche' la Corte ha chiesto al Ministero (con nota del 5 marzo scorso) l'inoltro di tutti i rendiconti presentati dalla Federconsorzi, anche di quelli che risultassero parzialmente incompleti di documentazione, onde procedere al controllo attraverso la visione complessiva delle situazioni nei medesimi esposte.

L'Amministrazione ha fatto sapere di aver incaricato una speciale Commissione di approfondire ogni aspetto delle gestioni in argomento al fine di acquisire ulteriori elementi per il migliore inquadramento e la compiuta valutazione della materia, ed ha fatto riserva di comunicare al piu' presto i risultati dei lavori che la Commissione sta svolgendo.

La Corte ha, da ultimo chiesto, al Ministero chiarimenti sui criteri di determinazione degli oneri finanziari derivanti dalle gestioni, nonche' in ordine alle fonti normative ed alle risultanze delle gestioni straordinarie ("quote unificate"; "quote provvisorie"; "conto transitorio").

7. - Gestioni concernenti l'ammasso di risone operate, per conto dello Stato, dall'Ente nazionale risi

Come gia' la Corte ha piu' volte riferito nelle relazioni sulle attivita' gestorie svolte dall'Ente nazionale risi

- ricompreso fra gli enti a favore di quali lo Stato contribuisce in via ordinaria sottoposti al controllo dell'apposita Sezione ex articolo 2 della legge n.259 del 1958 -, durante gli anni in cui vigeva l'ammasso totale obbligatorio del risone, da effettuare per conto dello Stato, l'Ente doveva annualmente redigere, a norma dell'articolo 13 del regio decreto-legge 12 ottobre 1939, n.1632 (convertito nella legge 24 aprile 1940, n.497), il rendiconto della relativa gestione e sottoporlo all'approvazione del Ministero dell'agricoltura, il quale provvedeva dopo aver sentito l'apposita Commissione centrale.

Tutti i rendiconti di dette gestioni, fino all'esercizio 1959-60, hanno ricevuto la menzionata approvazione, fuorché quello relativo alla campagna di ammasso 1948-49, per il quale non è intervenuta pronuncia alcuna.

In base al disposto della legge 28 giugno 1956, n.597, il Ministero ha erogato nel 1957 una somma pari all'80% dell'intero deficit delle menzionate gestioni, con eccezione, ovviamente, di quella attinente alla campagna di ammasso 1948-49. Tale somma è stata ripartita fra gli Istituti finanziatori negli importi indicati dal Ministero medesimo, sicché, al 15 dicembre 1956 il residuo debito complessivo nei confronti degli Istituti di credito, con i relativi interessi, ammontava a milioni 3.022.

Così come per la campagna 1948-49, anche per le

campagne di ammasso obbligatorio 1960-61 e 1961-62 non e' intervenuta alcuna pronuncia ministeriale approvativa dei rendiconti. Di queste ultime, solo la campagna 1960-61 ha effettivamente determinato una perdita, per cui per essa soltanto e' rimasta sino ad oggi una pendenza debitoria a carico dello Stato che va ad aggiungersi al residuo debito per le campagne precedenti.

Con la campagna 1961-62 si sono chiuse le gestioni di ammasso obbligatorio del risone, poiche', com'e' noto, e' intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n.5 del 14 febbraio 1962, la quale ha dichiarato incostituzionali le norme che imponevano l'obbligatorieta' dell'ammasso stesso, per cui nel settore si e' passati all'attuale regime secondo il quale l'Ente risi opera quale Organismo di intervento della CEE in Italia.

Ma la situazione debitoria dello Stato ha riguardo anche ad un'altra gestione dell'Ente Risi, relativa all'acquisto di due milioni di quintali di risone nella campagna 1954-55. Tale gestione ha avuto origine dal ritiro dal mercato della suddetta quantita' di risone, disposto nel febbraio 1955 dal Comitato interministeriale per la ricostruzione, al fine di riequilibrare la disponibilita' di risone con le reali possibilita' di assorbimento del mercato. Il prezzo del quantitativo fu stabilito in lire 6.400 il quintale; venne inoltre disposto che l'Ente avrebbe provveduto a

contabilizzare tali somme, nonché gli interessi relativi al finanziamento dell'operazione, le spese accessorie e quelle di gestione, in apposito conto, separato da quello dell'ammasso ordinario all'epoca vigente.

Poiché anche il rendiconto afferente alla gestione che ha riguardato l'accantonamento dei due milioni di quintali di risone non è ancora stato approvato dal competente Ministero, né questo, né quelli di cui si è poco sopra detto sono pervenuti alla Corte.

Attualmente risulta alla Corte, dall'esame dell'ultimo consuntivo presentato dall'Ente risi alla Sezione controllo enti concernente l'esercizio 1983, che al 31 dicembre di quell'anno:

- per le gestioni di ammasso obbligatorio di risone realizzate negli anni sino al 1960, la residua esposizione debitoria dello Stato, consolidata tutta nel conto afferente alla campagna 1948-49 (ancora da approvare) ammonterebbe a 8.217,4 milioni;

- per la gestione di ammasso obbligatorio di risone effettuata con la campagna 1960-61, il debito sarebbe dell'importo di 5.594,5 milioni circa;

- per la gestione relativa all'accantonamento dei due milioni di quintali di risone effettuato nella campagna 1954-55, il debito ammonterebbe a 35.806,3 milioni circa.

Il tutto per un importo complessivo, quindi, di 49.618,2

milioni, comprensivo degli interessi maturati sino al 31 dicembre 1983.

8. - Considerazioni conclusive sulle gestioni.

Com'è evidente da quanto sin qui esposto, a rendere sempre piu' intricata una materia gia' per natura complessa hanno principalmente contribuito le difficoltà ed i ritardi nelle procedure di rendicontazione e l'assenza, a partire dal 1957 sino ad oggi, di norme che assicurassero la copertura degli oneri via via ingigantiti dal maturare degli interessi passivi; e cio', malgrado siano stati presentati numerosi disegni di legge indirizzati a tale scopo.

Il recente disegno di legge presentato il 28 novembre 1984 (atto Camera n.2315) suscita perplessita' in ordine alle modalita' di ripianamento previste all'articolo 6, secondo le quali il ripiano stesso si realizzerebbe mediante assegnazioni di somme agli enti gestori "mano a mano che vengano registrati dalla Corte dei conti i provvedimenti di approvazione di relativi rendiconti".

Il meccanismo non appare coordinato con la norma di cui all'articolo 2, ultimo comma, dello stesso disegno di legge, la quale prevede che le eventuali eccedenze attive accertate in una qualsiasi delle gestioni siano destinate alla copertura dei saldi passivi di altre gestioni tenute dal medesimo Ente per conto dello Stato. E sembra, in definitiva,

prescindere dall'esigenza, rappresentata al precedente paragrafo 6), di una visione unitaria delle gestioni in argomento, senza la quale non appare possibile addivenire ad una definitiva quantificazione del rapporto dare-avere tra lo Stato e gli enti gestori, stanti le molteplici interconnessioni tra le gestioni stesse alle quali si e' fatto in precedenza ripetutamente cenno.

X - RIPIANO DEI DISAVANZI PREGRESSI DEGLI ENTI PORTUALI

La tabella B del fondo speciale di parte corrente, allegata alla legge 22 dicembre 1984, n.887 (legge finanziaria 1985), prevede - tra gli altri - l'accantonamento della complessiva somma di 186 miliardi di lire (di cui 36 per interessi) per provvedere al ripiano delle passività finanziarie degli Enti (46) ed Aziende portuali (47).

Si tratta, com'è noto, di enti pubblici economici che gestiscono i maggiori scali marittimi nazionali, attualmente interessati da un preoccupante stato di crisi riconducibile in gran parte alla sfavorevole congiuntura economica mondiale che ha prodotto una rilevante contrazione del traffico commerciale via mare.

A tali fattori di carattere generale si sono sommate, per quanto riguarda il nostro Paese, carenze strutturali e gestionali ed in particolare la progressiva lievitazione della spesa per il personale, che hanno portato tutti gli Enti ed alcune Aziende ad accumulare deficit di bilancio e situazioni debitorie di considerevole entità, difficilmente riassorbibili nell'immediato futuro.

(46) Il Consorzio autonomo del porto di Genova, il Provveditorato al porto di Venezia, l'Ente autonomo del porto di Palermo, il Consorzio del porto di Civitavecchia, l'Ente autonomo del porto di Trieste, l'Ente autonomo del porto di Savona ed il Consorzio autonomo del porto di Napoli.

(47) Istituite, per la gestione dei mezzi meccanici e dei magazzini, nei porti di La Spezia, Livorno, Cagliari, Ancona, Messina e Savona (legge n.961/67).

L'impossibilita' di incrementare le entrate - in quanto ogni, sia pur lieve, aumento delle tariffe avrebbe ulteriormente aggravato la situazione di scarsa competitivita' dei porti italiani - e la contestuale incomprimibilita' dei costi per il personale - dovuta all'applicazione di contratti collettivi di lavoro stipulati fra le parti sociali - hanno reso quindi inevitabile il finanziamento del deficit da parte dello Stato.

La delicatezza della situazione -che per alcuni Enti (come il Provveditorato al porto di Venezia) era divenuta tale da mettere in forse la stessa corresponsione degli stipendi al personale- ha indotto il Governo a ricorrere alla decretazione d'urgenza, trasformando in decreto-legge (48) l'originario disegno di legge all'esame del Senato (atto n.1003), che consente ai tesorieri degli Enti e delle aziende portuali e ad altri istituti di credito di effettuare anticipazioni di cassa per un importo complessivo di 150 miliardi di lire.

Tali anticipazioni non possono superare la somma determinata per ciascun Ente - con decreto del Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le organizzazioni sindacali di categoria e l'Associazione dei porti italiani - "sulla base dei disavanzi

(48) D.L. 20 dicembre 1984, n.859, recante norme per il ripianamento delle passivita' finanziarie degli enti e delle aziende portuali.

di amministrazione accertati al 31 dicembre 1983 nonché tenuto conto della situazione economica complessiva e del ruolo dei rispettivi porti"(49). Le anticipazioni stesse sono ripianate a carico dell'erario mediante rilascio di titoli di Stato, con valuta 1 gennaio 1985 ed interesse al tasso corrente alla predetta data.

Da quanto precede emergono due ordini di considerazioni:

a) le passività finanziarie degli Enti e delle Aziende portuali al 31 dicembre 1983 sono di ammontare superiore ai 150 miliardi stanziati dalla legge, di guisa che le risorse disponibili verranno ripartite "pro quota" tra i vari soggetti beneficiari e - per di più - non secondo un criterio esclusivamente proporzionale, ma anche sulla base di valutazioni discrezionali di una certa ampiezza, di pertinenza del Ministro della marina mercantile di concerto con quello del tesoro;

b) per le sue caratteristiche di discrezionalità e riproducibilità (50) la fattispecie considerata non sembra possa

(49) Le disposizioni in parola vengono citate nel testo definitivo, risultante dalla legge di conversione 17 febbraio 1985, n.20.

(50) Lo stesso legislatore ha previsto la reiterazione dell'intervento per gli anni 1986 e 1987, sia pure entro limiti più contenuti (24 miliardi per ciascuno degli esercizi). Tale previsione normativa, peraltro, appare già insufficiente, poiché - secondo dati provvisori acquisiti dalla Sezione controllo Enti - il disavanzo di amministrazione complessivo degli Enti portuali per l'esercizio 1984 ammonta a circa 150 miliardi di lire.

definirsi come "regolazione debitoria" in senso stretto, ma si configura piuttosto come un "intervento a ripiano" per far fronte a situazioni gestionali strutturalmente deficitarie, che nel recente passato hanno periodicamente richiesto iniziative legislative di copertura delle passività da parte dello Stato; iniziative verosimilmente destinate a ripetersi anche in futuro, fino a quando non troveranno concreta attuazione i progetti organici di riassetto organizzativo e di riequilibrio economico degli Enti in questione.

In tale prospettiva va sottolineato che l'intervento legislativo innanzi citato non si limita ai soli profili finanziari, atteso che in sede di conversione del decreto-legge sono state introdotte anche norme di carattere sostanziale, volte a risanare in tempi brevi la gestione degli Enti portuali con specifico riferimento al comparto delle spese per il personale.

In particolare, il Ministro della marina mercantile - oltre all'istituzione di una commissione interministeriale incaricata di predisporre (entro sei mesi) "un progetto organico di riforma degli ordinamenti degli enti autonomi e delle aziende portuali nonché di riassetto delle relative gestioni" - e' autorizzato a provvedere, con proprio decreto (51), alla fissazione di nuovi programmi di pensiona-

(51) Tale provvedimento - la cui emanazione era prevista entro il termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore

mento anticipato per gli anni 1985 e 1986, nei porti per i quali sia stata rideterminata la dotazione organica del personale ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 1984, n.469.

Allo scopo di conseguire una maggiore produttività nei porti, nei quali è stata realizzata nel 1982 una media mensile inferiore alle 14 giornate lavorative da parte delle compagnie e dei gruppi portuali, il legislatore ha altresì aumentato da 3.850 a 4.600 il numero degli addetti alle operazioni portuali da collocare anticipatamente in quiescenza ai sensi del D.L. n. 103/83 convertito nella legge 23 maggio 1983, n.230. Conseguentemente sono stati incrementati da 49 a 71 miliardi per il 1985 e da 49 a 72,5 miliardi per il 1986 i contributi straordinari da corrisponderci, in relazione alle predette operazioni di pensionamento anticipato, al Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

Infine, allo scopo di realizzare la piena normalizzazione dell'assetto amministrativo e gestionale degli Enti e delle Aziende portuali, la durata in carica dei presidenti e degli organi di amministrazione e di controllo

della legge di conversione n.20/85 - è stato effettivamente adottato il 28 marzo 1985.

dei medesimi e' stata fissata in cinque anni, in deroga alle rispettive leggi istitutive.

Dato in Roma, nella Camera di Consiglio del 2 aprile 1985.

L'ESTENSORE
f.to Riccardo Bonadonna

IL PRESIDENTE
f.to Silvio Pirrami Traversari