

**DECISIONE E RELAZIONE
SUI RENDICONTI GENERALI
DELLA REGIONE SARDA E
DELL'AZIENDA FORESTALE REGIONALE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1985**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA
SARDEGNA

composta dai Magistrati:

Presidente: Gino VIOLA, Presidente di Sezione;

Componenti: Arnaldo MARCELLI, Presidente di Sezione;

Francesco GARRI, Consigliere;

Tommaso DE PASCALIS, Consigliere;

Giovanni DEL RIO, Consigliere;

Vincenzo PORCU, Consigliere (relatore);

Mario SCANO, Consigliere;

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 1985 e sul rendiconto consuntivo, ad esso allegato, dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda per lo stesso esercizio, presentati dalla Giunta regionale.

Uditi alla pubblica udienza del 20 gennaio 1987 il relatore, Consigliere dott. Vincenzo Porcu, ed il pubblico ministero, nella persona del Vice procuratore generale dott. Vincenzo Colletti;

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

visti gli artt. 100, secondo comma, 103, secondo comma, e 125, primo comma, della Costituzione;

visto lo Statuto speciale per la Sardegna, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e le sue successive modificazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, con il quale sono state emanate norme d'attuazione di detto Statuto;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante ulteriori norme d'attuazione dello Statuto medesimo concernenti il controllo sugli atti della Regione;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato col regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le sue successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 8 ottobre 1984, n. 658, di istituzione in Cagliari di una Sezione giurisdizionale e delle Sezioni regionali riunite della Corte dei conti;

vista la legge regionale 5 maggio 1983, n. 11, contenente norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione, e le sue successive modificazioni;

visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente l'amministrazione del patrimonio e la contabilità

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

generale dello Stato, nonché il relativo regolamento, approvato col regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e le loro successive modificazioni;

vista la legge 5 agosto 1978, n. 468, di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, e le sue successive modificazioni;

viste altresì - per quanto non disciplinato, nell'ambito della competenza legislativa della Regione, nè dalla dianzi citata legge regionale n. 11 del 1983, nè dalle testè richiamate disposizioni sulla contabilità generale dello Stato - le norme speciali, statali e regionali, in materia di bilancio e di contabilità;

vista la legge regionale 11 aprile 1985, n. 5, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione per l'anno 1985 (legge finanziaria 1985), promulgata dal Presidente della Giunta regionale previa espunzione del suo testo di sette articoli, le cui proposizioni - investite da rilievi del Governo della Repubblica - avevano determinato il rinvio della legge stessa al riesame, in effetti non ancora intervenuto, del Consiglio regionale;

vista la legge regionale 11 aprile 1985, n. 6, di approvazione del bilancio di previsione della Regione per l'anno finanziario 1985, nonché le leggi ed i decreti successivi - vistati, questi ultimi, e registrati dalla Corte -

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che hanno introdotto variazioni nel bilancio medesimo;

vista la legge regionale 28 maggio 1985, n. 12, recante le medesime disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione già comprese nel testo della surriferita legge n. 5, promulgata dopo il compimento del procedimento stabilito dall'articolo 33 dello Statuto, e la legge regionale 30 dicembre 1985, n. 37, comportante finanziamenti integrativi a favore di diversi settori d'intervento;

visto lo statuto dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda, adottato con la legge regionale 29 febbraio 1956, n. 6, e modificato con la legge regionale 5 luglio 1972, n. 19, ed il regolamento per il funzionamento dell'Azienda medesima, emanato col decreto del Presidente della Giunta regionale 31 ottobre 1986, n. 147;

visto l'articolo 19 della dianzi richiamata legge -- 11 aprile 1985, n. 6 - di approvazione del bilancio di previsione della Regione per l'anno finanziario 1985, con il quale è stato approvato il bilancio annuale di previsione dell'Azienda suddetta, nonchè le leggi e le determinazioni del Direttore tecnico-amministrativo dell'Azienda stessa - viste, queste ultime, e registrate dalla Corte - che hanno introdotto variazioni nel bilancio della medesima.

FATTO

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 1985 è stato presentato alla Corte il 1° luglio 1986, limitatamente al conto del bilancio; né il conto del patrimonio è stato presentato successivamente.

A termini del secondo comma dell'articolo 8 dello Statuto dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, approvato con la legge regionale 29 febbraio 1956, n.6, nonché dell'articolo 42 del relativo regolamento, emanato col decreto del Presidente della Giunta regionale 31 ottobre 1986, n.147, i consuntivi di detta Azienda devono essere allegati ai corrispondenti rendiconti generali dell'Amministrazione regionale. All'atto della presentazione alla Corte il rendiconto della Regione era sfornito dell'allegato.

Il rendiconto dell'Azienda afferente all'esercizio finanziario 1985 è pervenuto alla Corte in data 23 ottobre 1986. Tale rendiconto - a fronte di quanto prescritto dall'articolo 40 e da quelli ad esso seguenti del succitato regolamento emanato col decreto presidenziale 31 ottobre 1986, n.147, e comunque dalle norme legislative e regolamentari di cui deve farsi applicazione nell'ambito della contabilità regionale sarda - comprende il conto del bilancio, una nota preliminare introduttiva del conto medesi-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mo, la situazione di cassa ed i prospetti dimostrativi delle variazioni apportate durante l'esercizio al bilancio di previsione, mentre non contiene nè la nota illustrativa evidenziatrice dei risultati finanziari ed economici della gestione, nè la situazione patrimoniale delle singole foreste demaniali.

Quanto al conto generale a valore del patrimonio dell'Azienda l'atto presentato risulta composto soltanto dai conti generali n.1 "Attività finanziarie", n.2 "Beni patrimoniali" e n.3 "Passività finanziarie", dai prospetti e dai conti analitici che sviluppano le consistenze e le variazioni delle attività e passività finanziarie, e dagli allegati n.1 e n.2 concernenti rispettivamente la partizione per uffici d'amministrazione delle consistenze e delle variazioni degli immobili forestali e la suddivisione per categorie delle consistenze e delle variazioni dei beni mobili patrimoniali; risultano mancanti, pertanto, il riassunto dei conti generali, la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale, ed il conto delle rendite e delle spese derivanti tanto dalla gestione del bilancio quanto da quella del patrimonio.

Le risultanze del conto del bilancio del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 1985 sono le

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

seguenti:

1 - COMPETENZA

Entrate accertate

Titolo I - Tributi propri e quote

di tributi devoluti

dallo StatoL. 1.155.784.380.825

Titolo II - Contributi ed assegna-

zioni statali anche per

competenze delegateL. 1.883.829.916.283

Titolo III - Rendite patrimoniali e

utili di enti o azien-

de regionaliL. 61.104.807.080

Totale dei titoli I, II e III . .L. 3.100.719.104.188

Titolo IV - Alienazione di beni pa-

trimoniali, trasferimen-

ti di capitali e rimbor-

si di creditiL. 81.932.898

Titolo V - Mutui, prestiti od altre

operazioni creditizie . . .L. 27.649.000.000

Titolo VI - Partite di giroL. 14.175.542.049

Totale delle entrate di

competenza accertate . . . L. 3.142.625.579.135

Spese impegnate

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Titolo I - Spese correnti	L. 1.741.235.867.919
Titolo II - Spese in conto capitale	L. 1.681.143.325.472
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	L. 4.308.885.390
Titolo IV - Spese per partite di giro	L. <u>15.369.226.662</u>
Totale delle spese di competenza impegnate	L. 3.442.057.305.443

=====

Risultati differenziali

Tributi propri e quote di tributi devoluti dallo Stato, contributi ed assegnazioni statali anche per com- petenze delegate, rendite patrimo- niali e utili di enti o aziende re- gionali, accertati	L. 3.100.719.104.188
Spese correnti impegnate	L. <u>1.741.235.867.919</u>
Differenza +	L. 1.359.483.236.269

=====

Entrate complessive accertate	L. 3.142.625.579.135
Spese complessive impegnate	L. <u>3.442.057.305.443</u>
Differenza complessiva -	L. 299.431.726.308

=====

II - RESIDUI

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Attivi

Somme rimaste da versare e da riscuotere al 31 dicembre 1985 in
conto della competenza L. 1.762.605.856.008

Somme rimaste da versare e da riscuotere al 31 dicembre 1985 in
conto dei residui degli esercizi
precedenti L. 1.409.597.722.814

Totale dei residui attivi al 31 dicembre 1985 . .L. 3.172.203.578.822

=====

Passivi

Somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1985 in conto della competenza . . L. 2.232.237.516.130

Somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1985 in conto dei residui degli
esercizi precedenti L. 1.320.052.894.393

Totale dei residui passivi al 31 dicembre 1985 . .L. 3.552.290.410.523

=====

Per quanto attiene alle previsioni finali esposte nel conto consuntivo della spesa va notato che nel corso dell'anno cui si riferisce il rendiconto in esame sono stati disposti prelevamenti di somme dal fondo di riserva per le

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spese impreviste, per complessive lire 500.000.000, con quattro decreti del Presidente della Giunta regionale emanati secondo la disciplina di cui all'articolo 27 della legge regionale 5 maggio 1983, n.11 (di contabilità della Regione), ed al primo comma dell'articolo 10 della legge regionale 11 giugno 1984, n.30 (di approvazione del bilancio di previsione per lo stesso anno 1984), tre dei quali sono già stati convalidati dal Consiglio regionale con altrettante leggi, ai sensi del testè citato articolo 27 della legge contabile. Resta ancora in attesa di convalidazione il decreto del Presidente della Giunta 19 novembre 1985, n.162, registrato alla Corte il 3 dicembre successivo, registro n.1 Atti di governo, foglio 49, con il quale sono state prelevate dal fondo di riserva in argomento lire 55.000.000, portate in aumento degli stanziamenti dei capitoli 02003 e 02053 (Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione), rispettivamente per 20 e per 35 milioni.

Le risultanze del conto del bilancio del rendiconto consuntivo dell'Azienda delle foreste demaniali sono le seguenti:

I - COMPETENZA

Entrate accertate

Titolo I - Entrate correnti L. 6.273.741.607

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Titolo II - Entrate in conto capitale .L. 4.530.100.000
Accensione di debiti L. -

Totale delle entrate di

competenza accertate . . . L. 10.803.841.607

=====

Spese impegnate

Titolo I - Spese correnti L. 3.433.519.063
Titolo II - Spese in conto capitale . .L. 4.663.000.000

Totale delle spese di

competenze impegnate . . . L. 8.096.519.063

=====

Risultati differenziali

Entrate correnti accertate.....L. 6.273.741.607
Spese correnti impegnate.....L. 3.433.519.063
Differenza.....+L. 2.840.222.544

=====

Entrate complessive accertate.....L. 10.803.841.607
Spese complessive impegnate.....L. 8.096.519.063
Differenza complessiva.....+L. 2.707.322.544

=====

II - RESIDUI

Attivi

Somme rimaste da versare e da riscuo-
tere al 31 dicembre 1985 in conto

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

medesime.

Per l'esame e la pronunzia, appunto, sul rendiconto regionale e sul consuntivo aziendale anzidetti, il Presidente delle Sezioni regionali riunite, con decreto del 16 dicembre 1986, ha fissato l'udienza odierna.

Con memoria depositata il 10 gennaio scorso, e successivamente in udienza, il pubblico ministero, esposte le sue considerazioni sull'andamento della gestione, ha chiesto che le Sezioni regionali riunite vogliano dichiarare - tranne che per le eccedenze di spesa che conseguono dalla finora non intervenuta convalidazione del sopraddetto decreto presidenziale n. 162 del 19 novembre 1985 - la regolarità del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 1985 e del rendiconto consuntivo, ad esso allegato, dell'Azienda delle foreste demaniali per lo stesso esercizio; ed alle Sezioni riunite il pubblico ministero ha altresì richiesto l'accertamento della finora omessa presentazione del conto generale del patrimonio della Regione per l'esercizio in esame e dell'incompletezza dell'analogo documento prodotto dalla Azienda regionale delle foreste, in violazione di quanto prescritto dall'art. 149 del regolamento approvato col regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

DIRITTO

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come preannunziato nella relazione annessa alla decisione - 4 luglio 1986, n. 7 - di parificazione del rendiconto regionale e del consuntivo aziendale relativi al 1984, con la presentazione - seppure in data di poco posteriore al termine normativamente stabilito - dei corrispondenti conti dell'esercizio 1985 s'è concluso il recupero del rilevante ritardo progressivamente accumulato a tal riguardo, negli anni decorsi, tanto dall'Amministrazione della Regione quanto da quella dell'Azienda forestale.

Sulla base degli esiti della verifica eseguita dalla Sezione regionale del controllo è stata accertata, ai fini del confronto con le leggi di bilancio dei risultati del rendiconto generale della Regione, la corrispondenza degli importi esposti nel conto del bilancio - relativamente alle entrate riscosse e versate, alle somme rimaste da riscuotere ed a quelle riscosse rimaste da versare - con i dati acquisiti dalla Corte; è stata accertata, ancora, la concordanza delle somme relative alle spese ordinate e pagate durante l'esercizio, nelle singole partite e nei risultati complessivi, con le scritture tenute dalla Corte; e sono stati infine accertati i residui passivi in base ai decreti emanati dal Presidente della Giunta regionale a norma dell'art. 61 della legge sulla contabilità generale della Regione, vistati e registrati dalla Corte.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Una quota degli impegni - per l'ammontare, nell'ordine, di 18.600.000 e di 32.600.000 lire - assunti sugli stanziamenti dei capitoli 02003 e 02053 (Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione) ha come termine di raffronto il decreto del Presidente della Giunta 19 novembre 1985, n. 162, che non ha ancora conseguito la convalidazione prescritta dal quarto comma dell'articolo 27 della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11. La gestione relativa va pertanto esclusa dalla dichiarazione di regolarità.

Va fatta anche constatare la mancata presentazione, che in atto perdura, del conto patrimoniale della Regione, in violazione delle norme di cui all'art. 23 della legge 5 agosto 1978, n. 468, ed all'art. 149 del regolamento per la contabilità generale dello Stato.

Sempre in consonanza coi risultati della verifica compiuta dalla Sezione del controllo è stata altresì accertata, ai fini del loro riscontro con le leggi del bilancio, la corrispondenza degli importi esposti nel conto del bilancio del rendiconto consuntivo dell'Azienda regionale delle foreste con i documenti giustificativi delle entrate e delle spese comunicati alla Corte ai sensi dell'art. 15 del regolamento per il funzionamento dell'Azienda medesima, emanato col decreto del Presidente della Giunta regionale 31 ottobre

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1986, n.147, ed in particolare con gli atti, i conti e gli elenchi indicati in tale disposizione; per i residui passivi rimasti da pagare al 31 dicembre 1985 in conto della competenza del bilancio della stessa Azienda è stata ugualmente accertata la corrispondenza degli importi segnati nel consuntivo con quelli risultanti dalle apposite determinazioni del Direttore, vistate e registrate dalla Corte. Per ciò che concerne detto conto del bilancio è da ritenersi che i prospetti dimostrativi delle variazioni apportate durante l'esercizio al preventivo aziendale ben possano supplire, in considerazione della limitata consistenza - nel numero e nell'entità - delle variazioni medesime, al previsto elenco di queste; quanto al conto patrimoniale dell'Azienda, invece, l'incompletezza degli elaborati relativi contrasta con le prescrizioni del ripetuto regolamento di contabilità generale dello Stato e con quelle di cui agli artt. 40 e 41 del regolamento dell'Azienda medesima, e finisce col tradursi in una sostanziale inosservanza del disposto dell'art. 149 del primo dei testi citati, nonché delle norme corrispondenti - artt. 22 e 23 - della legge, anche essa già menzionata, 5 agosto 1978, n. 468.

In particolare, la mancanza del riassunto dei conti generali non consente di stabilire quanto sia corretta

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'assenza, nel consuntivo patrimoniale, dei conti generali relativi ai "crediti e partecipazioni" ed alle "passività patrimoniali"; e la mancata comunicazione, per un tempo non breve, del conto generale già intestato alle attività disponibili, impedisce - del pari - di esprimere ogni valutazione intorno all'esattezza della consistenza iniziale degli immobili e dei mobili di cui al conto dei beni patrimoniali dell'esercizio di cui ora si tratta. Sempre in conseguenza dell'incompletezza del conto del patrimonio, infine, la succinta nota preliminare introduttiva del conto del bilancio non può assolvere la funzione demandata dalla lettera a) dell'articolo 41 del surrichiamato regolamento regionale alla "nota illustrativa", in quanto la nota preliminare medesima non contiene tutte le notizie occorrenti a mettere in evidenza così i risultati finanziari, come quelli economici ottenuti dalla gestione dell'Azienda.

Nella relazione unita alla presente pronunzia, ai sensi dell'art. 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato col regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (al quale rinvia il secondo comma dell'art. 4 della legge 8 ottobre 1984, n. 658), ed altresì del disposto del primo comma dell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, sono contenute le osservazioni della Corte intorno al modo con cui l'Amministrazione

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne regionale - della quale anche l'Azienda forestale è parte
- si è conformata alle leggi, ed altresì i suggerimenti in
ordine alle variazioni e alla riforme che la Corte stessa
reputa opportune.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite per la Regione autonoma della Sardegna, in conformità delle richieste del pubblico ministero, dichiara regolari il rendiconto generale della Regione per l'esercizio 1985 ed il rendiconto consuntivo, ad esso allegato, dell'Azienda regionale delle foreste demaniali per lo stesso esercizio, con esclusione - per quanto attiene al rendiconto dell'Amministrazione regionale - d'una quota degli impegni assunti sugli stanziamenti dei capitoli 02003 e 02053, rispettivamente per 18.600.000 e per 32.600.000 lire, in corrispondenza dell'ammontare del prelevamento disposto, in favore di detti capitoli e per il complessivo importo di 55 milioni, col decreto presidenziale 19 novembre 1985, n. 162, tuttora non convalidato dal Consiglio regionale;

accerta, facendola constare a chi spetti e per ogni effetto di legge, la mancata presentazione, in uno col conto del bilancio del suddetto rendiconto generale, del conto generale a valore del patrimonio della Regione con le variazioni subite nell'anno di cui trattasi, ed altresì l'incom-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pletezza dell'analogo documento presentato dall'Azienda delle foreste demaniali;

ordina che a cura della Segreteria il rendiconto generale ed il conto consuntivo di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti alla Giunta regionale per la successiva presentazione al Consiglio, e che copie della presente decisione e della relazione ad essa unita siano trasmesse contemporaneamente al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 20 gennaio 1987.

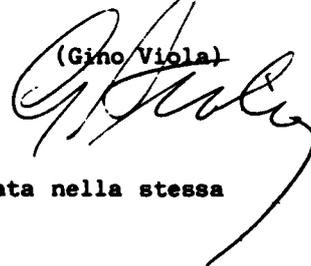
L'ESTENSORE

(Vincenzo Porcu)



IL PRESIDENTE

(Gino Viola)



La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 20 gennaio 1987.

IL SEGRETARIO

(Marco Canu)



PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SEZIONI RIUNITE
RENDICONTO 1985

PAGINA BIANCA

P R E M E S S A

Il rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 1985 ed il consuntivo dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione per lo stesso esercizio (che a termini dello statuto dell'Azienda medesima costituisce allegato al rendiconto dell'Amministrazione regionale) sono stati presentati alla Sezione regionale del controllo - il primo limitatamente al conto del bilancio, ed il secondo con il conto del patrimonio non compiutamente allestito - rispettivamente il 1° luglio ed il 23 ottobre 1986.

Va rilevato che con la presentazione dei suddetti consuntivi - quantunque la medesima sia intervenuta successivamente al 31 maggio, e perciò sia mancato il rispetto del termine prescritto per la presentazione stessa - può ritenersi conseguita, nei confronti della contabilità del bilancio, la normalizzazione del rendimento dei conti regionali in rapporto all'obbligo, posto alla Giunta dal primo comma dell'articolo 31 dello Statuto speciale d'autonomia, di presentare "ogni anno" il rendiconto inerente all'esercizio precedente.

Quanto ai rendiconti patrimoniali - dei quali s'è parimenti constatata, in occasione di precedenti pronunzie della Corte, la mancata produzione relativamente agli anni successivi al 1976 - deve al contrario rimarcarsi la carenza, dopo la presentazione dei conti del 1977 e del 1978 (18 gennaio 1985), del 1979 (14 giugno), del 1980 (19 giugno dello stesso anno) e del 1981 (8 agosto 1986), di ulteriori acquisizioni.

Già nella relazione che ha accompagnato la pronuncia di parificazione del rendiconto della gestione operata nel 1984 è stato rimarcato che, in dipendenza della sopraccennata eliminazione dei preesistenti ritardi nella produzione dei consuntivi finanziari, queste Sezioni riunite hanno potuto omettere - in rapporto ai rendiconti afferenti, appunto, all'attività gestoria di tale anno - quell'accer-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tamento della loro mancata presentazione cui s'era fatto luogo per tutti i conti degli anni precedenti, a partire da quello del 1958. La stessa considerazione deve ora proporsi, quindi, relativamente ai consuntivi dell'esercizio 1985, per i quali l'omissione di detta formale constatazione appare direttamente correlata con la limitazione del ritardo osservato nel loro invio alla Corte.

Capitolo I

ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE DELL'AMMINISTRAZIONE
REGIONALE NEL 1985

1. Previsioni iniziali, variazioni alle medesime, previsioni definitive.

Poichè il bilancio di previsione della Regione per il 1985 non è stato approvato nei termini di cui all'art. 42 del D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250, all'inizio dell'anno le entrate e le spese regionali sono state gestite in regime di esercizio provvisorio. Quest'ultimo, con la legge regionale 31 dicembre 1984, n. 37, è stato consentito sino al 23 febbraio dell'anno seguente, e con la legge regionale 23 marzo 1985, n. 3, è stato prorogato sino al 31 marzo successivo. Il bilancio di previsione è stato poi approvato con la legge regionale 11 aprile 1985, n. 6.

La successione delle leggi testè riportata ha fatto sì che: a) si sia fatto ricorso anche per la gestione 1985 all'esercizio provvisorio, istituto che, normativamente previsto come "straordinario", è divenuto, invece, una costante della gestione regionale, con le ben note conseguenze negative che ogni anno la Corte non manca di sottolineare puntualmente nelle proprie relazioni; b) il ricorso a tale istituto "extra ordinem", già di per sè tutt'altro che auspicabile, sia stato protratto nel tempo con più di un intervento legislativo; c) il legislatore regionale sia intervenuto per consentire la proroga e successivamente per approvare il bilancio senza la necessaria ed indispensabile tempestività, provocando così, nell'esercizio provvisorio medesimo, soluzioni di continuità nel cui perdurare gli

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organi amministrativi, quale che sia stata la realtà di fatto, erano carenti di una legittimazione a gestire, ancorchè provvisoriamente (1), sulla base d'una legge di bilancio. Tale fenomeno s'è più volte ripetuto negli ultimi anni, così da divenire quasi costume del legislatore medesimo, malgrado sia stato costantemente oggetto di censura nelle precedenti relazioni della Corte.

Per ciò che concerne le dotazioni iniziali, l'incremento del preventivo per il 1985 rispetto a quello per il 1984 è stato del 17,4%, in quanto le previsioni complessive dell'entrata e della spesa sono state entrambe determinate in 3.448,5 miliardi (nel 1984 erano state stabilite nell'ammontare di 2.937 miliardi). Poichè nell'anno precedente le previsioni iniziali di bilancio erano state maggiori del 34,7% rispetto a quelle per il 1983 (miliardi 2.179,9), nel triennio 1983-85 si registra un "trend" incrementale medio per anno pari al 29,1%.

I fattori d'incremento del bilancio iniziale per il 1985 - in confronto, sempre, al preventivo per l'esercizio precedente - consistono essenzialmente nell'aumento (+29,8% circa) delle entrate tributarie, che sono state previste nell'importo di 1.497,2 miliardi nel 1985 e di 1.153,9 miliardi nel 1984, e nell'aumento (+5,5) delle altre entrate riconducibili alla parte corrente (2), presupposte nel loro

(1) La proroga dell'esercizio provvisorio operata con la legge regionale 23 marzo 1985, n. 3, sconcerta, non soltanto poichè è intervenuta dopo che per 22 giorni gli organi esecutivi regionali sono stati lasciati carenti di potere gestorio, ma in quanto ha disposto in effetti la proroga per soli nove giorni.

(2) Come già rammentato nella relazione dello scorso anno, nel 1984, in applicazione del disposto dell'art. 16, primo comma, numero 1, della legge regionale di contabilità del 1983, le entrate già pertinenti all'unico aggregato delle "extra-tributarie" sono state separatamente riclassificate in "extratributarie" in senso stretto ed in entrate derivanti da "contributi ed erogazioni dello Stato". In base alla classificazione del 1984, pertanto, s'è verificata nell'anno medesimo - in confronto all'anno precedente - una diminuzione del 36,6% (da 83,3 a 52,8 miliardi) nella previsione iniziale delle entrate rimaste "extra tributarie" e parimenti una riduzione del 5,9% (da 1.824,6 a 1.716,7 miliardi) di quelle ridenominate "contributi ed erogazioni dello Stato".

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

insieme - nel 1984 e nel 1985, rispettivamente - in miliardi 1.769,5 e 1.867,3 (di questi ultimi, 1.810 miliardi attengono a "contributi ed assegnazioni statali anche per competenze delegate" - titolo II e 57,3 miliardi circa a "rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali" - titolo III).

Per il 1985 non figurano in bilancio le previsioni iniziali delle entrate, sostanzialmente di conto capitale, comprese nel titolo IV intestato alla "alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e rimborso di crediti", mentre per il 1984 furono inizialmente previsti, per tale titolo, 13,6 miliardi (3).

Sempre per il 1985 figurano, invece, tra le iniziali previsioni di bilancio 68,2 miliardi di entrate strumentali, a seguito di "mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie" (titolo V), entrate che solo "per memoria" trovarono collocazione nel bilancio relativo al 1984.

Dal lato della spesa, l'anzidetto incremento complessivo - di miliardi 511,5 in assoluto e del 17,4% in termini percentuali - risulta ripartito, seppure in maniera non uniforme, fra: a) le spese correnti, la cui previsione iniziale è passata da miliardi 1.603,9 nel 1984 a miliardi 1.888,8 nel 1985, con un aumento del 18,8% circa; b) le spese in conto capitale, per le quali si rileva una crescita di quasi il 15,8%, desumibile dal raffronto dei 1.329,8 miliardi del bilancio del 1984 con i 1.539,2 miliardi del 1985; c) le spese per il rimborso di mutui e prestiti, che sia nel 1983 sia nel 1984 furono stanziaste nell'ammontare di 3,3 miliardi, mentre per il 1985 sono state previste

(3) Sempre in applicazione della disposizione della legge di contabilità regionale indicata alla nota precedente, le voci già comprese nel titolo in discorso sono state ripartite, nel 1984, fra i titoli rispettivamente intestati alla "alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali" ed al "rimborso di anticipazioni e di crediti". Secondo questa nuova classificazione, la variazione delle allocazioni iniziali del 1984 rispetto a quelle del 1983 risultò di +3.287,5% (da 0,4 miliardi a 13,6 miliardi) per il primo dei due nuovi titoli e del -84,6% (ma su valori assoluti entrambi poco significativi) per il secondo.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nell'importo di 4,7 miliardi (con un aumento del 42,4%).

Rispetto agli anni precedenti, e seguendo i criteri che hanno ispirato le corrispettive relazioni, dovrebbe dirsi che nel 1985 s'è pur sempre ridotta la significatività delle originarie previsioni di bilancio, giacchè s'è fatto luogo all'emanazione di ben 168 atti di variazione (206 nel 1984) che hanno complessivamente recato alle anzidette previsioni un aumento di 131,2 miliardi nell'entrata (3,80 per cento) e di 166,6 miliardi nella spesa (4,83 per cento).

All'iniziale pareggio previsionale s'è pertanto sostituito, per effetto di dette variazioni, un disavanzo di 35,5 miliardi (entrate 3.579,7 - spese 3.615,2), pari allo 0,98 per cento della previsione finale di spesa.

Secondo il loro contenuto, gli atti di variazione del bilancio 1985 possono classificarsi come segue:

Variazioni disposte con legge:

- di spesa	n. 13	
- integrativa della legge finanziaria.	" 1	
- di mera variazione del bilancio.	" 1	n. 15

Variazioni disposte con atti amministrativi:

- di istituzione di nuovi capitoli nello stato di previsione dell'entrata.	n. 2	
- di variazione compensativa, in aumento, fra lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche statuizioni della legge di bilancio (quattro dei quali per interessi maturati sui conti correnti di cui all'articolo 4 della l.r. n.1/1975, uno per interessi maturati sul conto corrente di cui all'articolo 18 della l.r. n.39/1976, e otto per assegnazioni statali sopravvenute)	" 13	
- di variazione compensativa, in aumento, fra lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di		

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

previsione della spesa, in applicazione di specifiche statuizioni di legge di contabilità generale n.	1
- di iscrizione negli stati di previsione della spesa di somme pari a quelle non utilizzate in conto di bilanci anteriori, in applicazione di disposizioni di legge di contabilità generale"	3
- di prelevamento di somme dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (31 dei quali relativi alla reinscrizione, in competenza, di residui della spesa corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa) . . ."	37
- di prelevamento di somme dal fondo di riserva per le spese impreviste (4)"	4
- di integrazione degli stanziamenti relativi a particolari spese"	3
- di trasferimento di somme dal fondo speciale per la riassegnazione dei residui della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa"	29
- di trasferimento di somme dal fondo da ripartire per compensi afferenti alla revisione dei prezzi contrattuali alle imprese esecutrici di opere immobiliari a carico diretto della Regione . . ."	1

(4) Dal fondo di riserva per le spese impreviste sono state prelevate: lire 45 milioni col D.P.G. 11 luglio 1985, n.93, convalidato con la L.R. 15 gennaio 1986, n.9; lire 300 milioni col D.P.G. 22 ottobre 1985, n.143, convalidato con la L.R. 20 giugno 1986, n.40; lire 100 milioni col D.P.G. 19 novembre 1985, n.161, convalidato con la L.R. 19 agosto 1986, n.53, e lire 55 milioni col D.P.G. 19 novembre 1985, n.162, la cui convalidazione non s'è ancora compiuta.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- di trasferimento di somme dal fondo da ripartire, nei capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Assessorato dei lavori pubblici, per compensi afferenti alla revisione dei prezzi contrattuali alle imprese esecutrici di opere immobiliari a carico diretto della Regione "	56	
- di ripristino di disponibilità per la quota di riserva del fondo sanitario nazionale, e di ritrasferimento delle stesse alle unità sanitarie locali "	1	
- di ripartizione in articoli degli stanziamenti iscritti ai capitoli degli stati di previsione della spesa "	2	
- di istituzioni di capitoli aggiunti agli stati di previsione della spesa "	1	n. 153 n. 168 =====

Sempre in ordine agli aspetti generali della previsione di bilancio, il raffronto tra le previsioni definitive del 1985 e quelle ugualmente terminali del 1984 mostra un incremento delle prime, rispetto alle seconde, pari al 19,3% circa per le entrate ed al 20% per le spese: aliquote che riflettono, rispettivamente, la crescita delle entrate dai 3.001,7 miliardi del 1984 ai 3.579,7 miliardi del 1985, e l'aumento delle spese, in pari tempo, da 3.011,6 a 3.615,2 miliardi (nel 1984 le previsioni definitive si erano incrementate rispetto al 1983 - rispettivamente 2.643,5 e 2.676,4 miliardi di entrate e spese - del 13,55% per le entrate e del 12,5% per le spese).

Dall'analisi per titoli dei dati finali suesposti ricevono puntuale conferma le mutazioni - già rilevate in sede di confronto degli stanziamenti iniziali - in aumento delle entrate tributarie (da 1.153,9 a 1.498,2 miliardi, cioè del 29,8%) e sempre in aumento (da 1.834,2 a 1.969,8 miliardi, ossia del 7,4% circa) delle altre entrate

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riconducibili alla parte corrente (5). Così come nel bilancio iniziale, nessuna previsione definitiva è stata introdotta nel 1985 per entrate derivanti da "alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e rimborsi di crediti", ricomprese nel titolo IV (furono dell'importo di 13,6 miliardi nelle previsioni terminali per il 1984) (6), mentre le entrate strumentali (inizialmente previste, come già detto, per 68,2 miliardi) sono divenute nelle previsioni definitive per il 1985 dell'ammontare di 95,9 miliardi circa (il corrispondente titolo V fu iscritto nel bilancio definitivo del 1984 solamente "per memoria", ma le entrate derivanti dalla contrazione di mutui erano state definitivamente previste nell'importo di 9,4 miliardi nel 1983).

Per ciò che attiene alla previsione passiva, il confronto fra gli stanziamenti definitivi del 1984 e del 1985 mostra, per le spese correnti ed ancor più per quelle in conto capitale, un aumento percentualmente più elevato di quello osservato relativamente ai due

(5) Confrontate le previsioni definitive 1984 con quelle 1983, le entrate tributarie mostravano un incremento del 46,8% circa, mentre tutte le altre da considerare di parte corrente risultavano inferiori dello 0,9% (nel 1983 furono previsti 782,6 miliardi di entrate tributarie e 1.851 miliardi di altre entrate correnti).

Se si considerano separatamente, secondo la classificazione delle entrate introdotta in bilancio nel 1984, il titolo - ridotto d'ampiezza - delle entrate "extratributarie" (titolo III) e quello, nuovo, dei "contributi ed erogazioni statali" (titolo IV), lo stesso raffronto coi dati finali del preventivo del 1984 mostra, per il primo, una diminuzione dell'11,5% (da 67 a 60,1 miliardi) e, per il secondo, un incremento dell'8% (da 1.767,2 a 1.909,3 miliardi).

(6) Ripartite, in base alla classificazione adottata nel 1984, in acquisizioni da "alienazione e ammortamento di beni patrimoniali" (miliardi 0,4 nel 1983 e 13,6 nel 1984) ed in proventi da "rimborso di anticipazioni e di crediti" (discesi dallo 0,1 miliardo del 1983 ad un'entità affatto trascurabile nel 1984), le previsioni di entrata cui si fa riferimento posero in evidenza, nel 1984 rispetto al 1983, rispettivamente un aumento del 3.287,5% ed una diminuzione del 90%.

preventivi iniziali. Più precisamente le spese correnti, passando dai 1.624 miliardi del 1984 ai 1.891,2 miliardi dell'anno seguente, sono cresciute del 16,5% circa, mentre le spese in conto capitale, che hanno registrato previsioni finali complessive per 1.384,6 miliardi nel 1984 e per 1.703,4 miliardi nel 1985, sono aumentate del 23%.

Nel 1984, l'incremento delle previsioni definitive di spesa rispetto al 1983 (1.423,8 miliardi di spese correnti; 1.250,7 miliardi di spese d'investimento) era stato del 14,1% circa per le spese correnti e del 10,7% per quelle in conto capitale. Pertanto, nel triennio considerato, il "trend" incrementale medio delle autorizzazioni annuali di spesa è risultato, rispettivamente per spese correnti e d'investimento, del 16,4% e del 36,2% circa.

Le dotazioni finali delle spese per l'estinzione di prestiti sono state rideterminate, per il 1985, in 4,7 miliardi (erano state previste in 3 miliardi nel 1984).

2. - Risultanze complessive della gestione delle entrate di competenza

Dal rendiconto relativo al 1985 risulta che le entrate accertate in quell'anno sono state complessivamente dell'ammontare di 3.142,6 miliardi (+ 12,6% circa rispetto ai 2.791,3 miliardi accertati nell'anno precedente). Poichè, del totale suddetto, 3.115 miliardi attengono ad entrate finali e 27,6 afferiscono ad entrate strumentali, vale a dire ad accertamenti derivanti da contrazioni di mutui (mentre nel 1984 non si fece luogo ad alcuna accensione di prestiti), dal confronto fra gli accertamenti per entrate finali dei due esercizi si ricava un incremento delle medesime, nel 1985, dell'11,6% circa. Nel 1984 le entrate finali accertate fecero registrare rispetto all'anno precedente (miliardi 2.634,9) un aumento del 5,9%, per cui l'indice medio di incremento annuo, nel triennio considerato, risulta del 9% circa.

Raffrontate alle previsioni definitive, le entrate finali accertate hanno fatto registrare, nel 1985, una diminuzione di ben 368,8 miliardi (10,6% di minori accertamenti), mentre nell'esercizio precedente la diminuzione era stata di 210,5 miliardi circa. Nel 1983, invece, rispetto alle previsioni definitive per entrate finali, gli accertamenti furono maggiori per l'importo di 840,3 milioni (ma negli esercizi precedenti si erano costantemente determinate minori entrate rispetto alle previsioni negli ammontari di 100,6 miliardi nel 1982; 145,9 nel 1981; 35,1 nel 1980).

Il cospicuo divario negativo (-368,8 miliardi) tra accertamenti e previsioni è quasi interamente ascrivibile ai minori accertamenti registrati, anch'essi in misura oltre modo elevata, nelle entrate tributarie. Per queste ultime, rispetto a previsioni dell'importo di 1.498,2 miliardi, sono stati accertati solamente 1.155,8 miliardi, ossia 342,4 miliardi in meno (pari a -22,9% circa) relativi, quasi tutti, a quote di tributi devoluti dallo Stato (categoria II), mentre i dati di

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rendiconto evidenziano minori accertamenti per 25,9 miliardi nelle entrate derivanti da contributi ed assegnazioni statali (titolo II), e maggiori accertamenti per un miliardo per rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (titolo III).

Già nel 1984 si riscontrò, relativamente alle entrate tributarie, un notevole scostamento negativo tra previsioni ed accertamenti, peraltro assai più contenuto rispetto a quello evidenziato dal rendiconto 1985: nell'anno precedente, infatti, le minori entrate del titolo I furono dell'importo di 194,1 miliardi.

In quella occasione, la Regione fece presente (come è detto nella relazione della Corte dell'anno scorso) che l'eccesso di previsioni per entrate tributarie, rispetto a quanto poi accertato nel corso dell'esercizio, andava attribuito in larga misura alle difficoltà di una puntuale quantificazione preventiva delle entrate di tale tipo attribuite in compartecipazione alla Regione medesima per effetto della legge 13 aprile 1983, n.122, contenente la revisione dell'assetto finanziario della Regione disciplinato dal titolo III dello Statuto sardo. E ciò in ragione sia della complessità delle innovazioni normative introdotte, sia della non univoca e definita interpretazione di talune delle norme medesime.

Queste Sezioni riunite, oltre a quanto osservato, in merito all'argomento di cui sopra, nella relazione dell'anno scorso, si sono puntualmente soffermate sui problemi interpretativi ed applicativi della citata legge 13 aprile 1983, n.122, nella relazione che ha accompagnato l'accertamento della mancata presentazione, nei termini prescritti, del rendiconto regionale afferente all'esercizio 1983, relazione alla quale si fa rinvio.

Migliorato appare, rispetto alle risultanze della gestione delle entrate negli anni immediatamente precedenti, l'indice relativo alle effettive acquisizioni di fondi operate nel 1985, anche se è ancora lontano dal potersi considerare soddisfacente.

Del totale (miliardi 3.115) delle entrate finali accertate, 1.352,4

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi sono stati versati nel corso del 1985, pari al 43,4% del totale suddetto. La percentuale era stata del 40% nel 1984, ma di appena il 22,6 e 23,4 per cento rispettivamente nel 1983 e nel 1982; era stata del 42,5% nel 1981; del 43,3% nel 1980; del 37,4% nel 1979; del 56,5% nel 1978.

Le somme riscosse ma non versate sono state, nell'esercizio finanziario in esame, dell'ammontare di 1.071,8 miliardi, attribuibili per 1.050,9 miliardi alla gestione del fondo sanitario nazionale; per 16,9 miliardi alle somme giacenti presso i conti correnti intestati alla Regione presso la Tesoreria centrale dello Stato secondo le disposizioni di cui all'art.40 della legge 30 marzo 1981, n.119; per 4 miliardi circa alle entrate per rendite patrimoniali.

La gestione delle entrate di competenza, riguardate queste ultime sotto altro profilo, ha prodotto nell'anno in esame i seguenti risultati:

a) per entrate proprie della Regione - previste in 1.558,3 miliardi (1.278 nel 1984), ed accertato in 1.217 miliardi circa - le riscossioni sono state di 734 miliardi, pari al 60,3% degli accertamenti (nell'anno precedente furono riscossi solamente 242 miliardi). Del suddetto importo, 692 miliardi (197,1 nel 1984) si riferiscono alle entrate tributarie, e 25 miliardi a redditi e proventi patrimoniali;

b) per entrate derivanti da trasferimenti dello Stato a favore della Regione - previste in 1.909,7 miliardi, di cui solamente 18 senza vincolo di destinazione e ben 1.891,7 con vincolo di destinazione specifica - gli accertamenti sono stati dell'importo complessivo di 1.883,9 miliardi (98,6% delle previsioni; +9,2% rispetto ai 1.724,9 miliardi accertati nel 1984). I 18 miliardi previsti come entrate da trasferimenti statali senza vincolo di destinazione sono stati accertati e riscossi nell'identico ammontare, il che ha comportato una contrazione rispetto all'anno precedente in termini di accertamenti (-73% rispetto ai 66,7 miliardi accertati nel 1984), ed un lieve incremento in termini di riscossioni (che nel 1984 furono dell'importo di 17,1 miliardi). Per

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i trasferimenti dallo Stato con vincolo di destinazione specifica, gli accertamenti sono stati dell'importo di 1.865,8 miliardi (98,6% delle previsioni) e le riscossioni dell'importo di 1.670,5 miliardi (89,5% delle somme accertate). Rispetto all'anno precedente si registra, oltre che un incremento delle somme accertate per i trasferimenti in argomento (+207,6 miliardi), soprattutto una maggiore aderenza delle acquisizioni effettive alle potenzialità espresse dal bilancio, posto che nel 1984, per le entrate in discorso, le riscossioni rappresentarono solamente il 51% degli accertamenti.

Sotto il profilo dell'analisi economica, il complesso delle entrate riconducibili alla parte corrente - la previsione delle quali è stata determinata in 2.884,6 miliardi - ha originato accertamenti per 2.450,5 miliardi (85% circa delle previsioni), e riscossioni per 1.913,7 miliardi (78,1% degli accertamenti), mentre per le entrate riconducibili alla parte in conto capitale - previste nell'importo di 695,1 miliardi - sono stati accertati e riscossi rispettivamente 692,1 miliardi (99,6% delle previsioni) e 538,2 miliardi (77,8% degli accertamenti).

3. Risultanze complessive della gestione delle spese di competenza.

a) Impegni di spesa.

Dal rendiconto in esame risulta che nel 1985 le spese sono ammontate complessivamente a 3.442,1 miliardi, dei quali 2.647,1 attinenti ad impegni effettivamente assunti e 795 a residui di stanziamento.

Le spese correnti e quelle in conto capitale sono state, rispettivamente, dell'ammontare di 1.741,2 e 1.681,1 miliardi. Di tali importi, risultano effettivamente impegnati 1.711,3 miliardi per spese correnti e solamente 924,5 miliardi per spese in conto capitale, per cui i residui di stanziamento derivanti dalla gestione di competenza del 1985 sono stati dell'importo di 29,9 miliardi nella parte corrente, e sono assommati a 756,6 miliardi per spese in conto capitale, rappresentando, quindi, il 45% delle spese del titolo secondo.

Nel 1985, la formazione di residui di stanziamento per spese in conto capitale ha inciso sulle somme destinate ad investimenti in misura lievemente inferiore rispetto ai due anni precedenti.

Nel 1983, infatti, i residui impropri furono dell'ammontare di 609,9 miliardi, pari al 49,4% della complessiva spesa per investimenti, mentre nel 1984 raggiunsero i 785,3 miliardi, rappresentando addirittura il 56,9% delle spese del titolo secondo.

Le suddette risultanze della gestione 1985, per quanto mostrino una situazione lievemente migliorata, indicano, peraltro, una massa di residui di stanziamento di nuova formazione che permane a livelli molto elevati, ed ancora scarsamente compatibili con efficaci interventi finanziari della Regione nel campo degli investimenti pubblici, che dovrebbero avere, per natura, carattere trainante dell'economia regionale.

Poichè il tema dei residui di stanziamento relativi a spese in

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

conto capitale è già stato oggetto, in entrambe le relazioni sui rendiconti per gli esercizi 1983 e 1984, di considerazioni che conservano piena attualità, a tali relazioni medesime si fa rinvio.

Nel prospetto che segue sono indicati sia gli ammontari dei residui impropri di parte in conto capitale per ciascun Assessorato, sia le incidenze degli importi stessi sul complesso delle spese d'investimento sempre con riguardo a ciascun Assessorato; sono altresì riportate (nell'ultima colonna) le analoghe incidenze come rilevate nell'anno precedente.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE IN CONTO CAPITALE - COMPETENZA 1985

Assessorati	Spese globali (miliardi)	Impegni effettivi (miliardi)	Residui di stanziamento (miliardi)	% residui stanziamento su impegni globali	% nel 1984
Presidenza della Giunta	-	-	-	-	42
Affari generali, Personale, Riforma Regione	-	-	-	-	-
Programmazione, Bilancio, Assetto territoriale	191,8	160	31,8	16,6	100
Enti locali, Finanze, Urbanistica	26,4	10,7	15,7	59,5	-
Difesa dell'ambiente	202,7	139,9	62,8	31	29,4
Agricoltura, Riforma agro-pastorale	523,4	223,5	299,9	57,3	61,2
Turismo, Artigianato, Commercio	106	72	34	32,1	37,6
Lavori pubblici	459,5	250,1	209,3	45,5	54,1
Industria	55,8	43,1	12,6	22,6	30,7
Lavoro, Formaz. Profes., Coop., Sicurezza sociale	46,9	21	25,9	55,2	58,2
Pubbl. Istruz., Beni cult. Infor., Spett., Sport	10,3	1,1	9,2	89,3	79
Igiene e sanità	33,9	-	33,9	100	77,3
Trasporti	24,4	2,9	21,5	88,1	87,1
Totali	1681,1	924,5	756,6	45	56,9

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel 1985 sono stati spesi per rimborso prestiti miliardi 4,3 (2,8 circa nel 1984), tutti effettivamente impegnati.

Il tasso complessivo di utilizzazione degli stanziamenti è stato, nell'anno in argomento, del 95,2% (98,7% nel 1984; 98,1% nel 1983; 92,8% nel 1982; 91,4% nel 1981), il che ha comportato economie per ben 173,1 miliardi (erano state di 40,5 miliardi nel 1984; di 50 nel 1983; di 139,8 nel 1982; di 144,6 nel 1981).

Il grado di utilizzazione delle dotazioni da parte di ciascun Assessorato ha lasciato pressochè immodificati gli equilibri tra le dotazioni medesime già predeterminati in sede di previsione, com'è evidente nel prospetto riportato alla pagina seguente.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE DI COMPETENZA 1985

ASSESSORATI	Previsioni definitive	% su totale previsioni definitive	Impegni globali (al lordo residui di stanziamento)	% su totale impegni globali
PRESIDENZA DELLA GIUNTA	43,3	1,2	43	1,2
AFFARI GENERALI, PERSONALE, RIFORMA REGIONE	182,1	5	163,9	4,8
PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, ASSETTO DEL TERRITORIO	265,4	7,3	227	6,6
ENTI LOCALI, FINANZE, URBANISTICA	74,7	2,1	68,3	2
DIFESA DELL'AMBIENTE	245,8	6,8	248,2	7,2
AGRICOLTURA, RIFORMA AGRO-PASTORALE	624,6	17,3	621,1	18
TURISMO, ARTIGIANATO, COMMERCIO	129,2	3,7	125,7	3,7
LAVORI PUBBLICI	487,9	13,5	484,5	14,1
INDUSTRIA	60,6	1,7	60,1	1,7
LAVORO, FORMAZ. PROFESS. COOP., SIC. SOC., PUBBL.	150,7	4,2	142,2	4,1
ISTRUZ., BENI CULTURALI INFORMAZIONE, SPETTACOLO, SPORT	86,7	2,4	85,3	2,5
IGIENE E SANITA'	1.159,6	32,1	1.082,2	31,4
TRASPORTI	94,4	2,6	94,4	2,7
TOTALI	3.615,2	100	3.442,1	100

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche nel 1985 la finanza regionale è stata caratterizzata, così come negli anni precedenti, dalla cospicua utilizzazione di somme per spese correnti nel settore dell'igiene e sanità: la spesa sanitaria corrente (1.048,3 miliardi) è risultata pari al 60,2% del totale (miliardi 1.741,2) del titolo primo (era stata pari al 58,2% nel 1984, ed al 60,2% nel 1983).

Con riguardo alla cospicua entità dei fondi allocati in bilancio per la spesa sanitaria, già in precedenti relazioni si è osservato come alla rilevanza quantitativa non corrisponda una pari importanza sul piano della consistenza delle effettive scelte gestionali della Regione, giacchè trattasi solamente di un flusso finanziario nei confronti del quale la Regione è provvista di limitato potere gestorio e di scarsa potestà sindacatoria circa l'utilizzazione dei fondi stessi ed i risultati conseguiti dal servizio sanitario nazionale.

Tale modo di procedere nei rapporti finanziari tra Stato e Regione, ancorchè abbia superato il vaglio della Corte Costituzionale, la quale ha affermato che non è limitativo dell'autonomia finanziaria regionale, concorre, peraltro con quanto è manifestato anche nel succedersi di numerose leggi statali attinenti a diversi altri settori di competenza regionale, a confermare che in ambito statale prevale un'immagine dell'autonomia medesima non perfettamente collimante con il disegno che si ricava dalla Carta costituzionale e dallo Statuto speciale della Regione sarda.

Con riferimento alle spese per investimenti considerate al lordo dei residui di stanziamento, l'incidenza sul totale è risultata:

- del 31,1% (nel 1984 e nel 1983 era stata, rispettivamente, solo del 25,2 e del 18,2 per cento) per il settore agricolo (523,4 miliardi);
- solamente del 27,3% per il settore dei lavori pubblici (459,5 miliardi), per il quale, invece, era risultata del 40,4% nel 1984, e del 44,4% nel 1983;
- di ben il 12,1% per il comparto amministrativo al quale è attribuita la difesa dell'ambiente (miliardi 202,7), mentre nei due anni

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

precedenti le spese in conto capitale nel settore avevano rappresentato, rispettivamente, soltanto il 6,7 e l'8,8 per cento del totale;

- dell'11,4% (nell'anno precedente 8,3%) relativamente al comparto amministrativo della programmazione e dell'assetto del territorio (191,8 miliardi);

- del 6,3% (nei due anni precedenti, rispettivamente, 6,4 e 4,5 per cento) per il settore del turismo, artigianato e commercio (106 miliardi);

- del 3,3% (nel 1984 e nel 1983, 5,4 e 5,8 per cento) per il settore dell'industria (miliardi 55,8);

- del 2,8% (2,5 nell'anno precedente) per il comparto amministrativo riguardante il lavoro, la formazione professionale, la cooperazione e la sicurezza sociale (miliardi 46,9);

- del 2% (1,8 e 1,9 per cento nei due anni precedenti) con riguardo alla spesa sanitaria (33,9 miliardi);

- dell'1,6% con riguardo agli enti locali e all'urbanistica (26,4 miliardi);

- dell'1,5% per i trasporti (miliardi 24,4);

- infine, solamente dello 0,6% per il comparto amministrativo riguardante l'istruzione, i beni culturali, l'informazione, lo spettacolo e lo sport (10,3 miliardi).

Nel 1985, le complessive spese in conto capitale hanno rappresentato il 96,5% di quelle correnti; la composizione della spesa in termini di analisi economica di primo grado, quindi, appare nettamente migliorata rispetto agli anni precedenti (nei quali il surriferito rapporto era stato: 86,8% nel 1984; 89% nel 1983; 69,8% nel 1982; 56,9% nel 1981; 66,3% nel 1980), anche se lontana dai valori espressi negli anni sino al 1979, nei quali il rapporto tra spese d'investimento e spese correnti risultava ogni anno a favore delle prime.

Dal raffronto fra accertamenti complessivi (ricomprensivi, perciò, anche le entrate per contrazione di mutui) e impegni globali, risulta

che la gestione della competenza relativa al 1985, si è chiusa con un'eccedenza delle spese sulle entrate accertate per 299,5 miliardi; se dal totale delle entrate si espungono quelle di natura strumentale, l'eccedenza delle spese raggiunge i 327,1 miliardi (nel 1984 la gestione medesima aveva dato luogo ad un disavanzo di miliardi 179,8; in quell'anno, fra le entrate, non compariva alcuna somma accertata per contrazione di mutui).

Sempre in conto della competenza 1985, se si raffrontano le entrate tributarie ed extratributarie, ed in ogni caso riconducibili alla parte corrente (2.450,5 miliardi) con le spese correnti (1.741,2 miliardi), risulta che in quell'anno si è realizzato un risparmio pubblico di soli 709,3 miliardi.

Tale risultato, se confrontato con quelli omologhi riscontrati nei due anni precedenti, costituisce un significativo segnale di deterioramento nella gestione del 1985.

In primo luogo, infatti, il risparmio pubblico realizzato nell'anno in esame è di ammontare largamente inferiore a quelli raggiunti nel 1984 (miliardi 1.201,7) e nel 1983 (miliardi 1.264,1). In secondo luogo, esso è stato del tutto insufficiente a coprire l'importo (1.681,1 miliardi) delle spese in conto capitale, mentre nel 1983 tutte le spese d'investimento furono coperte con il risparmio pubblico.

b) Pagamenti di competenza dell'esercizio.

Delle somme effettivamente impegnate sono stati pagati, nel corso del 1985, miliardi 1.209,8, con un tasso di smaltimento degli impegni stessi solamente del 45,7%. Tale indice era stato del 60,6% nel 1984; del 29,9 nel 1983, del 42,5% nel 1982, del 44,5% nel 1981.

I pagamenti sono riferiti per soli 517,5 miliardi a spese correnti (appena il 30,2% degli impegni propri del titolo primo), per 682,8 miliardi a spese in conto capitale (73,8% degli effettivi impegni assunti sugli stanziamenti del titolo secondo), per 4,1 miliardi circa a

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rimborso di prestiti (per i quali quasi tutte le somme impegnate - miliardi 4,7 - sono state altresì erogate nell'anno).

Poichè dalle somme accertate risultano versati, come già detto, 1.380 miliardi, alla chiusura dell'esercizio si riscontra una eccedenza dei versamenti sui pagamenti di 170,2 miliardi.

Sempre in chiusura d'esercizio sono rimasti 2.232,2 miliardi come residui passivi di nuova formazione (1.667,5 miliardi nel 1984; 2.033,5 nel 1983). Di essi, ben 1.437,3 miliardi attengono a residui in senso proprio e, come già detto, 794,9 miliardi rappresentano l'ammontare complessivo dei residui impropri o di stanziamento di nuova formazione.

Riferiti alle spese correnti, i residui di nuova formazione sono risultati dell'ammontare di 1.223,8 miliardi (696,3 nel 1984; 1.043,9 nel 1983), dei quali 1.193,9 miliardi come residui effettivi e 29,9 come residui di stanziamento.

Con riguardo alle spese in conto capitale, i residui in argomento sono stati dell'importo di 998,4 miliardi (971 nell'anno precedente; 989,6 nel 1983), dei quali 233,4 miliardi come residui propri e 765 come residui di stanziamento.

Se all'ammontare dei residui derivati dalla gestione delle entrate di competenza (1.762,6 miliardi) si sottrae l'importo dei residui passivi di nuova formazione, si riscontra una differenza di segno negativo di miliardi 469,6.

4. - Risultanze complessive di rilievo delle spese di competenza secondo l'analisi economica e l'analisi funzionale.

Nella spesa relativa all'esercizio 1985, esaminata secondo gli aggregati tipici dell'analisi economica, continua ad evidenziarsi la predominanza dei trasferimenti, anche se con una incidenza più contenuta che negli ultimi tre anni; questi in sede di previsioni definitive - stanziati nell'ammontare complessivo di 2.346,1 miliardi (+ 106,3 miliardi, pari a + 4,7% rispetto al 1984) - hanno rappresentato quasi il 65% della previsione globale, ma lo stesso rapporto era stato, nel 1984, pari al 74,4%; nel 1983, al 73,1, nel 1982, al 76,9 per cento. Nè, d'altro canto, il risultato appare modificato in misura significativa qualora si confronti l'entità complessiva delle previsioni per trasferimenti con il totale degli stanziamenti dei Titoli primo e secondo; in questo confronto, infatti, l'incidenza dei trasferimenti risulta del 65,3%.

Di tali previsioni, 1.436,6 miliardi per trasferimenti correnti sono stati pari al 76% del totale del Titolo primo (1.358,4 miliardi nel 1984, pari all'83,6%; 1.162,3 miliardi nel 1983, pari all'81,6%; 941,3 miliardi nel 1982, pari all'80,2%), mentre 909,5 miliardi per trasferimenti a titolo d'investimento hanno rappresentato, delle previsioni del Titolo secondo, il 53,4% circa (881,4 miliardi nel 1984, pari al 63,7%; 794,9 miliardi nel 1983, pari al 63,6%; 487,5 nel 1982, pari al 62,7%).

La gestione di tali stanziamenti ha portato, nell'anno in esame, ai seguenti risultati:

a) 1.709,8 miliardi complessivamente impegnati, con un'incidenza, sull'effettiva spesa dell'anno, al netto dei residui di stanziamento, del 64,6% (nel 1984: 1.663,5 miliardi, pari al 77,3%; nel 1983: 1.488,5 miliardi, pari al 75,2%; nel 1982: 1.016,7 miliardi, pari al 76,9%). Tali impegni effettivi hanno riguardato per 1.331,6 miliardi la parte

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

corrente, pari al 77,8% delle spese impegnate sul Titolo primo (1.313,3 miliardi nel 1984: 84,4%; 1.122 miliardi nel 1983: 83%) e per 378,2 la parte in conto capitale, pari al 40,9% delle somme effettivamente impegnate per spese d'investimento (350,2 miliardi nel 1984: 58,9%; 366,6 miliardi nel 1983: 58,6%);

b) 496 miliardi erogati, con un'incidenza sui pagamenti di competenza dell'anno appena del 41% (nel 1984 l'omologo indice ascese al 73,5%). Dell'importo erogato, 233,9 miliardi soltanto attengono alla parte corrente e costituiscono il 45,2% dei pagamenti del Titolo primo; 262,1 miliardi di erogazioni attengono a trasferimenti a titolo d'investimento, rappresentando, delle erogazioni del Titolo secondo, il 38,4% solamente.

Il raffronto fra impegni e pagamenti mostra come anche per tali categorie di spese, specie con riguardo ai trasferimenti in conto capitale, si riscontrino, ancor più che nell'anno precedente (nel quale le erogazioni per trasferimenti correnti avevano inciso per il 79,6% sui pagamenti del Titolo primo attinenti alla competenza, e l'incidenza delle erogazioni per trasferimenti in conto capitale era stata, sul totale dei pagamenti del Titolo secondo relativi alla competenza, del 60,6%), vischiosità e lentezze nei procedimenti erogatori che appaiono eccessive rispetto alla natura delle spese stesse, le quali costituiscono strumento soltanto mediato per il raggiungimento di determinati obiettivi.

Nell'ambito delle spese correnti effettivamente impegnate, l'incidenza delle spese per acquisto di beni e servizi - miliardi 65,8 - è stata, come già nel 1984, del 3,8% (2,5% qualora le spese medesime vengano rapportate al totale generale delle somme impegnate, indice, questo, che nell'anno precedente risultò del 2,7%). L'incidenza è risultata lievemente inferiore a quella stabilita in sede di previsioni definitive: con riguardo a queste ultime, infatti, l'indice percentuale era stato stabilito nel 4,3% (2,3% sul totale) per gli acquisti di beni e servizi. Nel biennio 1984-85 i valori percentuali attinenti alle spese

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di personale sono rimasti pressochè inalterati, se si eccettua il particolare che l'incidenza delle medesime sulle spese correnti è passata dall'8,3% del 1984 al 9,4% del 1985.

Ancora con riferimento all'analisi economica, gli investimenti diretti (Categorie prima e seconda del Titolo secondo) sono stati nel 1985 - a fronte di una previsione complessiva per 328 miliardi (19,3% delle spese del Titolo secondo; 9,1% del totale della spesa) -, in termini di impegni effettivi, dell'ammontare di 181,4 miliardi, pari al 19,6% degli impegni del Titolo secondo (6,9% circa del totale delle somme impegnate).

Rispetto al 1984, i suddetti investimenti diretti (rappresentati, in quell'anno, dalle Categorie X e XI) hanno subito una contrazione pari al 19,3% (- 78,6 miliardi) in sede previsionale (nel 1984, infatti, gli stanziamenti per le spese in argomento avevano rappresentato il 29,4% delle spese del Titolo secondo ed il 7,6% del totale delle somme impegnate). Peraltro, in termini di impegni effettivi, si registra un incremento di 17,2 miliardi, il che equivale a + 10,5% (gli impegni furono degli importi di 164,2, 151 e 56,7 miliardi, rispettivamente nel 1984, 1983 e 1982).

Per tali investimenti sono stati erogati 72,3 miliardi, vale ad dire solo il 39,9% degli impegni assunti (nel 1984 la percentuale di smaltimento delle spese per investimenti diretti era risultata del 50,9%; ma negli anni immediatamente precedenti fu assai più insoddisfacente: pari soltanto al 38,8% nel 1983, ed appena al 18,8% nel 1982).

Le risultanze gestorie, esaminate secondo le voci dell'analisi funzionale, indicano anche nel 1985, così come negli anni precedenti, che la prevalente destinazione dei fondi regionali è stata attribuita, in ragione della larga preponderanza della spesa sanitaria, all'azione ed agli interventi nel campo sociale, come mostra il prospetto nella pagina seguente, dove gli impegni effettivi (ossia al netto dei residui di stanziamento) sono analizzati per Assessorati e per Sezioni.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IMPEGNI EFFETTIVI SECONDO L'ANALISI FUNZIONALE
(IN MILIARDI)

ASSESSORATI SEZIONI	Am.ne gen. Serv. organi coest., Pera. quies.	Sicurezza pubblica	Istruzione e cultura	Aziende, int. campo abitazioni	Aziende, int. campo sociale	Trasporti e comunicazioni	Aziende, int. campo economico	Interv. favore fin. region., loc.	Oneri non ripartibili	Totali per Assessorati
PRESIDENZA GIUNTA	28,9				0,2		6,7			35,6
AFFARI GENERALI, PERSONALE, RIFORMA REGIONE	140,2			20,1			2		0,4	162,7
PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, ASSETTO DEL TERRITORIO	0,9		1						177,2	179,1
ERTI LOCALI, FINANZE, URBANISTICA	24,8	1		1	2,7		9,7	14	0,5	59,7
DIFESA AMBIENTE		18			15,5	0,1	146,3	1,3		181,2
AGRICOLTURA, RIFORMA AGRO-PASTORALE							302,2		20	322,2
TURISMO, ARTIGIANATO, COMMERCIO							90,6			90,6
LAVORI PUBBLICI	2,6		13,3	21,1	24,2		174,4	0,4	36,8	272,0
INDUSTRIA	2,2						47,5			49,7
LAVORO, FORMAZ. PROFESS., COOPER., SICUR. SOC.					99,3		11,6		0,4	111,3
PUBB. ISTRUZ., BENI CULT., INFORM., SPETT., SPORT	0,2		28,3		4,3			44,4		77,2
IGIENE E SANITA'	0,1				1.036,2		3,3		2,2	1.043,0
TRASPORTI						67				67
TOTALI PER SEZIONI	199,9	19	42,6	22,1	1.204,5	67,1	794,3	90,1	237,5	2.647,1
% su totale impegni effettivi	7,6	0,7	1,6	0,8	45,5	2,5	30	2,3	9	100

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il tipo di interventi di cui si è testè detto, a fronte di previsioni per 1.417,4 miliardi (39,2% del complesso degli stanziamenti), sono stati impegnati 1.204,5 miliardi (1.098,4 nel 1984; 980 nel 1983; 786,8 nel 1982), pari al 45,5% del totale degli impegni (nell'esercizio precedente l'incidenza di tale spesa sul totale delle somme impegnate era stata del 51%).

Se si prescinde dal fenomeno indicato, per il quale, come già detto, alla rilevanza finanziaria non corrisponde una pari importanza in termini di effettivi poteri della Regione di operare delle scelte, la maggior parte delle risorse regionali ha costituito supporto finanziario per azioni ed interventi in campo economico. Per questo tipo di destinazione, gli impegni assunti - a fronte di previsioni per 1.326,5 miliardi (36,7% degli stanziamenti globali) - sono stati dell'ammontare di 794,3 miliardi (722,3 nel 1984; 680,7 nel 1983; 359,3 nel 1982), che rappresentano il 30% del totale degli impegni (l'indice omologo era stato, nel 1984, pari al 33,6%).

5. - Risultanze relative alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti al 1985.

Al 1° gennaio 1985, i residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti sono stati determinati nell'ammontare di 2.847,9 miliardi, e quelli passivi nell'ammontare di 2.749,6 miliardi (importi complessivi, questi, risultanti dal rendiconto generale per il 1984), con una differenza di segno positivo di 98,3 miliardi.

Al 31 dicembre 1985, per effetto di più aggiornate rilevazioni (del tipo di quelle alle quali si è fatto ampio cenno nelle relazioni precedenti), i residui attivi provenienti dagli esercizi pregressi sono stati riaccertati in 2.830,2 miliardi (- 17,7 rispetto ai risultati iniziali), e quelli passivi in 2.611,6 miliardi (- 138 rispetto alle risultanze iniziali), con una eccedenza dei primi sui secondi per 120,2 miliardi (al 31 dicembre 1984, i residui attivi e passivi derivanti da gestioni degli anni precedenti erano stati riaccertati, rispettivamente, negli ammontari di 2.733,9 e 2.696,7 miliardi).

La gestione dei residui in argomento operata nel 1985 ha condotto, al termine dell'esercizio, ai seguenti risultati:

- a) 1.420,6 miliardi circa versati in conto residui attivi, con un tasso di acquisizione effettiva pari solamente al 50,2% circa (l'omologo indice era stato nel 1984 del 57,1%; nel 1983 del 63% e nel 1982 del 58,9%);
- b) 1.291,5 miliardi pagati in conto residui passivi, con un tasso di smaltimento dei medesimi (al netto, ovviamente, dei residui parenti) pari ad appena il 49,5% (il dato omologo era stato nel 1984 del 59,9%; nel 1983 del 61,1%, e nel 1982 del 48,6%).

I "residui dei residui" attivi registrati alla scadenza dell'esercizio 1985 sono stati, in ragione dello scarso tasso di acquisizione testè rilevato, dell'ingente ammontare di 1.409,6 miliardi (erano risultati di 1.174 miliardi alla fine del 1984, di 748,4 miliardi circa alla fine del 1983); i "residui dei residui" passivi, con un

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

importo complessivo di ben 1.320,1 miliardi, sono risultati maggiori di 238 miliardi rispetto ai "residui dei residui" passivi registrati al termine del 1984 (1.082,1 miliardi; nel 1983 erano stati di 742,9 miliardi), continuando, così, a concorrere, insieme alla di anno in anno sempre più elevata formazione di nuovi residui passivi, al progressivo dilatarsi della cospicua massa di residui passivi complessivi, nonché al progressivo ampliarsi della divaricazione tra pagamenti e massa spendibile.

Nel conto dei residui degli anni precedenti si è verificata, alla fine del 1985, un'eccedenza dei versamenti sui pagamenti di 129,1 miliardi (nel 1984 era risultata un'eccedenza dei pagamenti di 54,7 miliardi). Sempre alla fine del 1985 è rimasta fra le somme rimaste da versare (ovvero da riscuotere) e quelle rimaste da pagare, una differenza positiva di 89,5 miliardi (al 31 dicembre 1984 la differenza di segno positivo era stata di 91,9 miliardi).

6. - Versamenti e pagamenti complessivi (competenza e residui).

Rispetto alla "massa acquisibile" (somma delle entrate accertate nell'esercizio e dei residui attivi provenienti da esercizi anteriori), l'incidenza dei versamenti complessivi (competenza e residui), vale a dire l'entità percentuale del flusso di cassa in entrata, è risultata, alla fine del 1985, pari al 46,9% (in valori assoluti: 2.800,6 miliardi versati rispetto ad una massa acquisibile di 5.972,8 miliardi).

A fronte della "massa spendibile" (impegni globali dell'esercizio + residui passivi riaccertati), il tasso di smaltimento della medesima (pagamenti effettuati sia in conto competenza sia in conto residui) è risultato, sempre alla fine del 1985, solamente del 41,3% (in valori assoluti: 2.501,3 miliardi pagati, rispetto ad una massa spendibile di 6.053,7 miliardi).

L'andamento dell'incidenza dei flussi di cassa in entrata sulla massa acquisibile, nel precedente periodo 1978-1984, è risultato il seguente: 47% nel 1978; 43,9% nel 1979; 55,6% nel 1980; 39,3% nel 1981; 38,9% nel 1982; 40,1% nel 1983; 48,5% nel 1984.

L'andamento dei tassi di smaltimento della massa spendibile, sempre nel periodo sopra considerato, appare il seguente: 41% nel 1978; 45,1% nel 1979; 51% nel 1980; 43,3% nel 1981; 53% nel 1982; 38,8% nel 1983; 51,5% nel 1984.

A parte la considerevole incidenza della progressiva vischiosità della gestione dei residui passivi (alla quale si è già fatto cenno), sulla differenza tra volume complessivo dei fondi spendibili ed effettive risultanze della gestione, va ancora una volta ribadito che i rapporti testè esposti sono indicativi di ritmi gestori che appaiono ancora più faticosi nel 1985 rispetto agli anni precedenti, e sono perciò sintomatici del permanere, se non addirittura dell'aggravarsi, di disfunzioni organizzative.

7. - Situazione finanziaria finale.

Come già rilevato in sede di esame dei dati complessivi concernenti gli accertamenti e gli impegni assunti sulla competenza del 1985, la gestione di tale competenza si è conclusa con un disavanzo di 299,4 miliardi. Poichè si è già notato, altresì, che il risultato differenziale della gestione, operata nel 1985, dei residui (attivi e passivi) attinenti ad esercizi precedenti è stato di segno positivo, vale a dire pari a + 120,2 miliardi, il disavanzo definitivo, limitato alle risultanze gestorie (competenza e residui) dell'esercizio in esame, è ammontato a - 179,2 miliardi. Tale entità, sottratta all'avanzo determinatosi nell'ammontare di 7,1 miliardi al termine della gestione 1984, ha prodotto, al 31 dicembre 1985, un disavanzo complessivo di 172 miliardi.

8. - Risultanze finali della gestione di cassa.

Come risulta dal rendiconto relativo all'esercizio 1984, quell'esercizio si chiuse con un disavanzo di cassa uguale a - 91,2 miliardi. Si è già detto che la gestione di competenza dell'esercizio 1985 ha determinato un'eccedenza dei versamenti sui pagamenti di 170,2 miliardi, e che, parimenti, la gestione, nel corso del 1985, dei residui provenienti da esercizi passati ha prodotto un'eccedenza dei versamenti sui pagamenti di 129,1 miliardi. Dalla somma algebrica delle predette risultanze ($- 91,2 + 170,2 + 129,1$) si rileva, pertanto, che il 1985 si è chiuso con un fondo di cassa di 208,1 miliardi circa.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9. - Situazione dei residui al 31 dicembre 1984.

L'entità complessiva dei residui attivi determinatasi alla scadenza dell'esercizio in esame è risultata di 3.172,2 miliardi (1.409,6 miliardi di "residui dei residui" cui si sono aggiunti 1.762,6 miliardi di resti attivi di nuova formazione).

Dei 3.172,2 miliardi di residui attivi così complessivamente determinatasi, miliardi 1.951,4 circa attengono a somme rimaste da riscuotere, mentre miliardi 1.220,8 riguardano somme riscosse ma rimaste da versare. Quest'ultimo importo è parzialmente costituito da entrate depositate nei conti correnti esistenti presso la Tesoreria centrale dello Stato, e quindi non ancora pervenute alla Tesoreria regionale.

* * *

L'entrata in vigore, alcuni mesi prima dell'inizio dell'anno cui si riferisce il rendiconto in esame, della legge 29 ottobre 1984, n.720, istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici, induce a riconsiderare i problemi posti, ancor prima dell'avvento della legge sopraddetta, dall'interferenza della tesoreria centrale dello Stato, per mezzo dei conti correnti accesi presso di essa al nome della Regione, nelle funzioni tipiche della tesoreria regionale.

Fatto richiamo, a tal riguardo, a quanto in proposito s'è riferito in occasione sia della parificazione del rendiconto dell'esercizio 1977 (decisione 5 aprile 1984, pagg. 14/15 della relazione) sia dell'accertamento della mancata presentazione del conto del 1983 (decisione 24 gennaio 1985, pagg. 81/82 della relazione), devesi qui aggiungere che delle giacenze di tali conti correnti intrattenuti nella tesoreria centrale dello Stato si dà contezza, nel rendiconto sul quale queste Sezioni riunite sono chiamate è chiamata ora a pronunziarsi, soltanto in maniera implicita nel conto consuntivo dell'entrata, con l'esposizione di valori indistintamente riferiti alla totalità delle somme riscosse ma rimaste da versare.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dopo una iniziale (fino al 1982) considerazione fra le entrate rimaste da riscuotere delle giacenze accertate alla fine di ciascun anno sui conti correnti in parola, infatti, le stesse consistenze finali sono state distinte nei consuntivi degli anni successivi nel modo dianzi esposto, con la conseguente evidente attribuzione al tesoriere centrale dello Stato della qualità di agente della riscossione di entrate della Regione.

Ferma restando, comunque, l'inderogabilità - ai sensi dell'articolo 45 della legge e degli articoli dal 252 al 262 del regolamento di contabilità generale dello Stato, con le semplificazioni introdotte dal D.P.R. 31 marzo 1972, n.239 - della periodica resa dei rendiconti amministrativi da parte di tutti gli agenti della riscossione e della comunicazione alla Sezione regionale del controllo delle risultanze sintetiche dei conti stessi ai fini dell'esercizio della vigilanza sulla riscossione delle entrate, è altresì da segnalare l'esigenza dell'allegazione al conto consuntivo dell'entrata del rendiconto in esame di prospetti atti a render manifesti, oltre ai carichi iniziali e finali relativi alla gestione di ciascun agente, i flussi delle riscossioni effettuate da questi ultimi e dei corrispettivi versamenti.

Gli adempimenti tutti di cui sopra, amministrativamente esaustivi (quando compiuti) degl'incombenti degli agenti della riscossione, e quindi del tesoriere centrale, finchè i conti correnti intestati alle regioni sono stati retti unicamente dall'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n.468 - e per giunta nei limiti accertati dalla Corte costituzionale con la sentenza 8 giugno 1981, n. 95, - non riescono tuttavia a giustificare gli ulteriori adempimenti gestori ricondotti nei conti correnti medesimi dopo l'avvento dell'articolo 40 della legge ("finanziaria" per il 1981) 30 marzo 1981, n.119.

Detta disposizione (successivamente modificata ed integrata con l'articolo 33 della legge 7 agosto 1982, n.526, con l'articolo 21 del D.L. 12 settembre 1983, n.463, convertito nella legge 11 novembre 1983,

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n.638, con l'articolo 35 della legge 27 dicembre 1983, n.730, e con l'articolo 3 della già citata legge 29 ottobre 1984, n.720), col commettere ai conti correnti in discorso la recezione delle somme eccedenti il limite stabilito alle giacenze delle tesorerie regionali, ha infatti attribuito ad essi una funzione non assimilabile a quelle degli agenti della riscossione, ma corrispondente invece ad un compito proprio dei tesorieri; e parimenti fra i compiti dei tesorieri sono da ricomprendere i trasferimenti di fondi tra conti correnti di tesoreria centrale, di cui all'articolo 44 della sopra indicata legge 7 agosto 1982, n.526.

Anche per siffatte configurazioni gestorie, ad ogni modo, l'ordinamento contabile statale (applicando pure nell'ambito regionale sardo a termini dell'articolo 57 dello Statuto e delle norme d'attuazione dello Statuto stesso contenute, rispettivamente, nell'articolo 41 del D.P.R. 19 maggio 1949, n.250, e negli articoli 1 e 4 del D.P.R. 16 gennaio 1978, n.21) prescrive la formazione di conti amministrativi periodici (cfr. il già menzionato articolo 45 della legge sulla contabilità dello Stato e gli articoli 176, 177 e da 602 a 609 del relativo regolamento) e la trasmissione alla Corte di compendi di dati tratti dai conti medesimi.

Di queste elaborazioni pertinenti alle funzioni "tesoriere" fatte assolvere ai conti correnti intrattenuti dalla Regione col Tesoro dello Stato deve ugualmente annettersi un riepilogo annuale, seppur sintetico, al corredo documentale del rendiconto generale in esame.

Tanto di questo riassunto annuale quanto dei prospetti riepilogativi pertinenti alla funzione "riscuotitoria" dei conti correnti medesimi, sarà sommamente opportuno comunicare contestualmente alla Corte anche gli esemplari relativi agli anni pregressi, a partire da quello di accensione del conto n.448. Alla competente sede giurisdizionale va poi riservata la soluzione dei problemi relativi alla presentazione dei conti giudiziali, che l'ordinamento contempla tanto per gli agenti della riscossione quanto per i tesorieri, e che non è stata in nulla incisa

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dalle deroghe - previste per le sole contabilità speciali, appunto, e non anche per i conti correnti di tesoreria - contenute nei commi 20 e 21 dell'articolo 19 della legge 22 dicembre 1984, n.887 (legge "finanziaria" 1985).

* * *

L'entità complessiva dei residui passivi è risultata, alla scadenza del 1985, di 3.552,3 miliardi (1.320,1 miliardi di "residui dei residui" ai quali si sono aggiunti 2.232,2 miliardi di residui di nuova formazione).

Va ancora una volta avvertito che tutti gli ammontari suddetti (siano essi riferiti a residui attivi ovvero a resti passivi) sono suscettibili di rideterminazione nel corso del 1986.

La differenza tra le complessive poste attive e passive riferentesi ai residui risulta determinata, alla chiusura dell'esercizio 1985, in -380,1 miliardi.

Capitolo II

NOTE IN TEMA DI ATTUAZIONE
DELL'ORDINAMENTO CONTABILE REGIONALE1. - Sindacato governativo, promulgazione e pubblicazione con riguardo
alla legge annuale finanziaria della Regione sarda.

Nell'anno in esame si è riscontrata una doppia rappresentazione, in due distinti Bollettini ufficiali della Regione, relativi ad epoche diverse, di uno stesso testo normativo contenente "disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione per l'anno 1985" (legge finanziaria). Più precisamente, con la prima "pubblicazione", la legge ha portato la data dell'11 aprile 1985 ed il numero 5, mentre con la data del 28 maggio 1985, ed il numero 12, è successivamente comparsa una "ristampa" assolutamente inalterata della stessa legge.

L'evenienza consegue al fatto che la legge della Regione summenzionata, sottoposta al sindacato governativo statale, è stata restituita con rilievi di incostituzionalità per taluni articoli; è stata pubblicata una prima volta, priva degli articoli contestati, senza che il Consiglio regionale riesaminasse il testo restituito dal Governo statale; è stata, poi, pubblicata una seconda volta, sempre priva delle norme contestate, dopo che il Consiglio aveva provveduto al riesame, poichè il Consiglio regionale medesimo ha ritenuto la prima versione costituzionalmente illegittima per violazione delle norme procedurali circa il sindacato governativo e la promulgazione (art. 33, Statuto della Regione sarda), ed altresì, in fatto, inesistente, quantunque promulgata e pubblicata.

Già nella relazione che accompagnò la dichiarazione di mancata presentazione, nei termini prescritti, del rendiconto per l'esercizio 1983, le Sezioni riunite ebbero a segnalare un'evenienza consimile ed a formulare, in proposito, censure che qui si richia-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mano (7).

A queste si aggiunga che appare senza significato alcuno la promulgazione, per la seconda volta, di una legge finanziaria circa due mesi dopo che è entrata in vigore la legge di bilancio rispetto alla quale la finanziaria dovrebbe costituire supporto normativo sostanziale.

(7) Nel referto al quale, nel testo, si rinvia, è fatto riferimento alla legge regionale (votata dal Consiglio il 14 aprile 1983 e promulgata il successivo 10 maggio) contenente "disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione per l'anno 1983" (legge finanziaria).

In occasione dell'esame di detta legge regionale, il Governo della Repubblica, affermata l'incostituzionalità di un articolo, "prese atto" del rinvio, per quanto non disposto, alla normativa statale e regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità, contenuto nell'art.66 della legge di contabilità della Regione sarda, e "richiamò l'attenzione" dei supremi organi regionali sul disposto dell'art.7 della legge n.335 del 1976 (la cui applicabilità alla Regione sarda non appare sostenibile per le ragioni già esposte nel referto più volte richiamato), che consente la gestione provvisoria delle parti della legge finanziaria non censurate.

In quella occasione, come del resto nel successivo 1985, il Presidente della Giunta regionale provvide, senza previo riesame da parte del Consiglio, alla promulgazione della legge stessa, con espunzione dal suo testo dell'articolo di cui il Governo affermava l'incostituzionalità.

A quella vicenda - a suo tempo segnalata da queste Sezioni riunite con appositi rilievi critici - va aggiunto l'ulteriore evento costituito dalla pubblicazione, nel 1985, della legge finanziaria per il 1983 nell'identica versione già pubblicata, appunto, nel 1983. Ciò in seguito ad un riesame della medesima operato dal Consiglio regionale, secondo quella stessa "filosofia costituzionale" che ha indotto il Consiglio a volere la seconda promulgazione della legge finanziaria per il 1985 di cui si è detto nel testo.

Va da sé che tale ulteriore evento, che si è aggiunto alla vicenda che la legge finanziaria sortì nel 1983, oltre a costituire conferma delle rilevanti distonie alle quali si perviene attraverso comportamenti di tal genere, non ha recato all'ordinamento giuridico regionale la benchè minima utilità.

2. - Autorizzazioni di spesa ed impegni formali nell'art.40 della legge di contabilità della Regione sarda (L.R. 5 maggio 1983, n.11).

Nell'esercizio del controllo su un provvedimento con il quale l'Assessore dei lavori pubblici, approvando un progetto di lavori senza contrarre alcuna obbligazione, assumeva, peraltro, un formale impegno di spesa, è sorta questione circa il significato da attribuire alla locuzione "altre autorizzazioni di spesa" che, insieme con i contratti e con le "obbligazioni giuridicamente perfezionate", rilevano - a termini del secondo comma dell'art.40 della legge regionale di contabilità - per la formazione degli impegni sugli stanziamenti di competenza di bilancio.

In proposito, la Sezione regionale del controllo, pur ricusando il visto, con apposita deliberazione (8), al provvedimento sopra richiamato, nella stessa pronuncia ha affermato che nella materia de qua la normazione statale (che ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto speciale d'autonomia e della norma d'attuazione di cui all'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n.250, ha trovato applicazione nella gestione del bilancio della Regione fino all'avvento delle disposizioni della legge regionale di contabilità) consente in effetti, giusta l'articolo 20, comma terzo, della legge n.463 del 1978, esclusivamente l'assunzione sugli stanziamenti di competenza del bilancio d'impegni relativi a somme dovute dallo Stato medesimo in conseguenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate; ma se per un verso la chiarezza della proposizione normativa porta ad escludere la riferibilità "implicita" di detta disposizione a cause d'impegno diverse da una preesistente obbligazione, per l'altro le rimanenti statuizioni dell'articolo in esame e dell'intero testo normativo inducono a ritenere che l'entrata in vigore di quest'ultimo non abbia espunto dall'ordinamento, abrogandole, quelle speciali norme

(8) Cfr. Sezione del controllo per la Regione sarda, Deliberazione n.35/85 del 9 luglio 1985.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che consentono l'assunzione d'impegni anche in carenza di obbligazioni.

Pur dopo l'entrata in vigore della predetta legge 468 hanno del pari continuato, e continuano in atto, a porsi come validi antecedenti giuridici degli impegni, pertanto, prima dell'insorgere delle relative obbligazioni, ad esempio: le autorizzazioni all'esecuzione - sulla base delle perizie, dei progetti, dei preventivi e fabbisogni di spesa corrispondenti - di servizi in economia (art.8, R.D. 18 novembre 1923, n.2440); le aperture di credito disposte mediante ordini d'accreditamento (art.329, R.D. 23 maggio 1924, n.827); i decreti di approvazione dei contratti d'appalto delle opere pubbliche relativamente alle somme a disposizione dell'amministrazione per espropriazioni, maggiori lavori imprevisti, lavori in economia previsti in progetto ma esclusi dall'appalto, direzione dei lavori ed assistenza agli stessi (art.18, R.D. 25 maggio 1985, n.350), nonché per la revisione dei prezzi contrattuali (art.4, comma 2°, legge 19 febbraio 1970, n.76).

Secondo la locale Sezione del controllo, la suddescritta situazione trova in sede regionale, nel regime stabilito dalla legge di contabilità n.11 del 1983, un riscontro che è puntuale sul piano dei principi. Il legislatore sardo ha in sostanza voluto porre, accanto al titolo di ricorso più frequente (l'obbligazione da contratto), quelle altre cause (le altre autorizzazioni di spesa, appunto) che l'ordinamento dichiara, in apposite statuizioni della stessa legislazione di contabilità generale od in disposizioni contenute in testi normativi settoriali, idonee allo stesso fine: ed ha aggiunto poi a tale duplice riferimento il richiamo, espresso nei medesimi termini della legge statale, all'antecedente dell'impegno (le obbligazioni giuridicamente perfezionate) di portata generale e normale.

E' perciò evidente, sempre a giudizio della Sezione del controllo, che la tesi dell'Amministrazione regionale, secondo la quale fra le "altre autorizzazioni di spesa" sono da ricondurre - con carattere di generalità, e prescindendo dall'esistenza di disposizioni derogatorie all'indispensabilità del normale presupposto dell'obbligazione

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giuridicamente perfezionata - gli atti definitivi di piani e programmi finanziari d'intervento e quelli approvativi di progetti tecnici, non è compatibile con l'ordinamento vigente. Ciò, innanzi tutto:

- quanto ai piani ed ai programmi finanziari d'intervento, perchè questi sono indubitabilmente, secondo l'ordinamento regionale sardo (art.2, comma primo, L.R. 11/1983 e artt.6 e 7 L.R. 33/1975), atti di programmazione, propedeutici addirittura agli atti di stabilimento del bilancio e quindi irriducibili all'attività di gestione del bilancio stesso, e più propriamente al procedimento di erogazione della spesa del quale l'assunzione dell'impegno è il primo e, specialmente in un sistema di previsioni di sola competenza, più importante stadio;

- quanto ai progetti tecnici (attraverso i quali, secondo l'Amministrazione regionale, si esprime la volontà di realizzare gli interventi corrispondenti), perchè la loro approvazione nulla - che, relativamente al lavoro progettato, abbia rilevanza contabile - aggiunge alla situazione preesistente all'approvazione stessa, dal momento che - ai sensi del primo comma del summenzionato articolo 6 della legge regionale sulla programmazione 1° agosto 1975, n.33, cui fa riferimento il primo comma, anch'esso dianzi indicato, dell'articolo 2 della legge di contabilità - l'indicazione degli interventi e delle opere da realizzare in un determinato pluriennio deve essere contenuta nel competente programma pluriennale, e conseguentemente considerata nella formazione del bilancio pluriennale (cfr., ancora, l'art.2, comma 1°, L.R. 11/1983) e del bilancio annuale (art.12 della stessa legge).

La redazione e l'approvazione dei progetti tecnici, dal canto loro, mentre rilevano sicuramente, ed in maniera determinante, nel procedimento di erogazione dell'eventuale spesa connessa con l'obbligazione derivante dalla convenzione di conferimento dell'incarico professionale relativo (cfr. il capitolato approvato col D.P.G. 13 ottobre 1966, n.54), si pongono, in rapporto alla realizzazione delle opere cui essi attengono, come particolare momento, di per sè non immediatamente

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rilevante sotto il profilo contabile, della suaccennata attività propedeutica alla definizione dei presupposti idonei all'impegno delle spese di esecuzione delle opere medesime.

L'approvazione dei progetti stessi è perciò inidonea a porsi come presupposto sufficiente all'assunzione dei corrispondenti impegni.

A conclusioni conformi porta, ancora, l'esame delle ipotesi - diverse o nuove rispetto a quelle derivate dalla normazione di fonte statale - nelle quali l'ordinamento regionale prevede espressamente l'assunzione d'impegni in assenza di obbligazioni perfezionate. La prima di queste fattispecie è quella che trova considerazioni nei commi secondo e terzo dell'articolo 24 della legge regionale sulla programmazione n. 33 del 1975, a tenore dei quali l'approvazione di ciascun "progetto rispondente ad obiettivi programmatici organici" - i fini ed i contenuti tipici dei quali risultano stabiliti nei primi due commi dell'articolo 6 della legge stessa - comporta l'assunzione dell'impegno per l'intero ammontare della spesa di pertinenza regionale anche quando il "progetto" debba essere attuato nel corso di più esercizi finanziari. Sembra dover- si ritenere, in proposito, che la disposizione del terzo comma dell'articolo 40 della sopravvenuta legge di contabilità regionale non abbia interferito sull'assunzione di questi impegni.

Altra specie d'impegno assumendo in assenza di obbligazione giuridicamente perfezionata è quella connessa all'autorizzazione di apertura di credito, che la legge regionale di contabilità disciplina in termini formalmente più compiuti, ma sostanzialmente analoghi rispetto a quelli dell'ordinamento statale.

Parimenti in consonanza con la disciplina statale, cui s'è in proposito già fatto cenno, l'ordinamento contabile sardo annovera poi anch'esso, fra i tipi d'impegno non correlati con obbligazioni perfezionate, i c.d. residui di stanziamento. Secondo la puntuale definizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 36 del R.D. 2440/1923 (quale risulta dalla sostituzione operata con l'articolo 39 della legge n. 526 del 1982) e nel terzo comma dell'articolo 62 della L.R. 11/1983, rispet-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tivamente per la contabilità dello Stato e per quella della Regione, tali residui sono costituiti da quelle somme, iscritte - salvi gli effetti di non infrequenti estensioni alle spese correnti - nella parte in conto capitale degli stati di previsione della spesa, che, rimaste non impegnate alla conclusione dell'anno finanziario di stanziamento, possono essere conservate - quali residui - fino a che permanga la necessità delle spese per cui gli stanziamenti stessi vennero istituiti e, in ogni caso, non oltre un dato periodo di tempo (un triennio per lo Stato, un biennio per la Regione) successivo allo loro iscrizione in bilancio.

Scopo del residuo di stanziamento è quello di evitare che le quote non ancora impegnate delle somme iscritte negli stati di previsione della spesa siano, alla conclusione dell'anno finanziario di competenza, qualificate come "economie", e di consentire invece, con la conservazione tra i residui delle quote stesse, sia il mantenimento della correlazione - stabilita con gli atti di programmazione e con quelli di bilancio - tra gli obiettivi dichiarati ed i mezzi finanziari apprestati per il loro raggiungimento, sia - più concretamente - la non vanificazione delle varie attività parzialmente già svolte dall'Amministrazione, in conformità delle norme che reggono i diversi settori d'intervento, per la definizione degli idonei presupposti dei singoli impegni di spesa.

Sono in sostanza le partite in questione dei meri accantonamenti di cui l'ordinamento contabile consente la formazione in vista della loro trasformazione, ad anno finanziario scaduto, nei formali impegni corrispondenti.

Quanto ai dubbi sulla legittimità, a fronte delle norme vigenti, d'un accantonamento non ripartito per le singole ragioni di spesa o ripartito in difformità dalle determinazioni della programmazione, ovvero d'un residuo di stanziamento comunque modificato rispetto alla sua ripartizione originaria, è da precisare che i dubbi stessi potrebbero continuare a sussistere anche nell'eventualità di un'espressa positi-

va assunzione nell'ordinamento contabile delle testè riferite ipotesi, dato che in tali modi verrebbe meno quella pertinenza delle iniziative di spesa agli stanziamenti di competenza del bilancio che l'annualità di questo, consacrata nel primo comma dell'articolo 81 della Costituzione (e nel primo comma dell'articolo 31 dello Statuto sardo), dovrebbe garantire. In relazione invece alla pur accennata non conformità a legge del mantenimento del residuo di stanziamento oltre il tempo consentito è da aggiungere che l'assunzione, in prossimità della scadenza del termine, a valere su tale accantonamento, d'un impegno che acceda ad un presupposto inidoneo quale quello della mera approvazione d'un progetto tecnico (che, come s'è detto, non aggiunge alcunchè alla situazione, contabilmente significativa, preesistente all'approvazione), non può non essere considerata - a prescindere dai profili connessi con l'inidoneità di siffatto presupposto - se non come un espediente per prolungare in fatto il periodo di conservazione previsto dalla legge.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. - Il controllo della Corte sugli atti della Regione secondo gli articoli 5 e 6 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21.

Il D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, concernente il sindacato della Corte dei conti sugli atti della Regione sarda, all'art. 5 dispone che il controllo preventivo viene esercitato nel termine di trenta giorni utili dal ricevimento degli atti; dopodichè questi, divenuti esecutivi nel caso di omesso esercizio dell'attività relativa, vengono assoggettati al controllo successivo.

La norma era stata intesa nel senso che, trascorsi i trenta giorni utili, nessuna determinazione potesse essere assunta dalla Corte sia di ammissione al visto, sia di contestazione di eventuali profili di illegittimità.

A parte le considerazioni di ordine giuridico, l'interpretazione testè riferita è suscettibile di comportare nella pratica non lievi inconvenienti.

Invero, una volta che gli atti divenuti esecutivi siano stati restituiti all'Amministrazione, questa sarebbe chiamata a darvi esecuzione in ogni caso, senza che la loro legittimità sia stata riconosciuta attraverso il visto dell'organo di controllo.

Ciò non senza sottolineare che, ove la Corte dovesse riscontrare casi di illegittimità comportanti ipotesi di danno erariale, trascorsi i trenta giorni utili le sarebbe impedito di prospettare, in via istruttoria, le possibili conseguenze cui con l'esecuzione dell'atto andrebbero incontro sia l'Amministrazione regionale, sia il funzionario che lo ha emesso.

Pertanto, volendo mantenere l'interpretazione della norma nei limiti testè indicati, la Corte stessa dovrebbe lasciare che il danno si produca per sollevare, poi, la questione in sede di controllo successivo ad esecuzione del provvedimento avvenuta.

Nel corso del 1905, la Sezione regionale del controllo ha avuto occasione di affermare (nella deliberazione n. 33 del 7 maggio dell'anno

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

predetto) che tutto ciò non appare in perfetta consonanza con i compiti istituzionali dell'organo di controllo esterno, la cui azione è rivolta anche ad impedire il verificarsi di danni erariali.

Con riguardo al controllo successivo, la giurisprudenza della Corte già da tempo ha avuto modo di stabilire taluni concetti di cui certamente non può non aver tenuto conto il legislatore del d.P.R. n. 21 del 1978.

Secondo tale giurisprudenza il controllo successivo (a differenza di quello consuntivo), con riferimento all'ambito di gestione del bilancio statale, non ha necessariamente ad oggetto atti già eseguiti bensì provvedimenti esecutivi, ovverosia eseguibili.

Ciò premesso, la Sezione ha affermato che l'art. 5 del citato d.P.R. n. 21 del 1978 prevede, in primo luogo, che anche nell'ordinamento regionale sardo, si effettui, a garanzia della legittimità dell'operato dell'Amministrazione, il controllo preventivo della Corte dei conti, con le sole limitazioni, per quanto concerne l'oggetto del controllo stesso, di cui all'art. 6 dello stesso decreto presidenziale.

A fronte, poi, della esigenza che l'azione amministrativa regionale si svolga in tempi il più possibile contenuti, onde conseguire i migliori risultati sul piano della tempestività e della proficuità degli interventi disposti, la norma circoscrive a trenta giorni utili il periodo di tempo entro cui il controllo preventivo può esercitarsi con gli effetti propri di siffatto sindacato sulla esecutività degli atti, che, comunque, rimane sospesa per tale lasso di tempo.

Trascorso detto termine senza che l'ufficio di controllo abbia comunicato le proprie osservazioni, l'atto diviene esecutivo e viene assoggettato al controllo successivo.

In definitiva, il sistema accolto dal d.P.R. n. 21 del 1978 è configurabile nel senso che l'atto, soggetto inizialmente al controllo preventivo, decorso il termine dei trenta giorni utili, viene assoggettato al controllo in via successiva, con l'unica conseguenza che la possibilità di darvi esecuzione non è più subordinata al visto di

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legittimità della Corte.

Nulla vieta, peraltro, che la Corte prosegua il suo esame sull'atto già divenuto esecutivo e nulla impedisce ogni possibile determinazione su di esso sia nel senso della sua ammissione al visto che in quello dell'osservazione istruttoria.

La giurisprudenza della Corte ha invero evidenziato, a tal riguardo, che - a parte la possibilità di dare esecuzione all'atto senza dover attendere il visto - il controllo successivo in nulla differisce da quello preventivo, di guisa che il relativo procedimento è lo stesso per i due tipi di riscontro.

Nella stessa deliberazione, la Sezione regionale del controllo ha, poi, preso in esame l'ultimo comma ed il primo comma del successivo art.6 del medesimo D.P.R. n.21 del 1973.

In proposito, la Sezione ha, in primo luogo, affermato che la disposizione dell'ultimo comma dell'art.6 ("gli atti soggetti al controllo successivo sono trasmessi alla Sezione regionale entro tre mesi dalla data in cui hanno avuto esecuzione") non può che riferirsi agli atti contemplati all'articolo stesso, vale a dire a quelli che la legge assoggetta di per sé al solo controllo successivo. In secondo luogo, ha rilevato come, ai fini dell'applicazione della norma contenuta nel primo comma dello stesso articolo ("sono sottoposti al controllo successivo tutti i titoli di spesa emessi dalla Regione in esecuzione di provvedimenti assoggettati al controllo preventivo ai sensi delle vigenti norme") - nel cui ambito vanno sicuramente ricompresi i titoli di spesa emessi in esecuzione di provvedimenti ammessi al visto dalla Corte - occorra stabilire se gli atti divenuti esecutivi per decorso del termine debbano essere equiparati agli atti ammessi a visto in esito al controllo preventivo.

Sul tema, la Sezione ha affermato che non sarebbe aliena dal ritenere che l'art.6, primo comma, del D.P.R. n.21 del 1973 vada interpretato nel senso che anche i titoli di spesa emessi in esecuzione di provvedimenti divenuti esecutivi per decorrenza del termine di cui

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'art.5 precedente debbano essere sottoposti al controllo successivo. Ma, peraltro, rilevato che la norma di cui all'art.6, posta in relazione con la disposizione dell'art.5, non appare di facile comprensione, tenuto conto della dizione letterale, e che comunque, così interpretata, si appalesa profondamente innovatrice rispetto al sistema normativo vigente nell'ordinamento statale. Ha, infine, auspicato che la portata di tale disposizione venga precisata e chiarita autenticamente in sede normativa.

Nel quadro testè delineato - e pur facendo riserva di esaminare con l'opportuna ampiezza la problematica relativa ai regolamenti regionali in sede di parificazione del rendiconto per l'esercizio 1986 - appare funzionale far cenno, infine, della deliberazione della Sezione del controllo 10 settembre 1986, n.50, con la quale è stato ricusato il visto al decreto dell'Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione n.61543/1760 del 17 luglio di quello stesso anno, concernente la nomina della commissione esaminatrice d'un pubblico concorso ad impieghi regionali, a causa dell'omessa adozione da parte del Presidente della Giunta del decreto di emanazione (e della conseguente mancata presentazione di esso al controllo della Corte) del regolamento - deliberato dal Consiglio regionale il 15 maggio 1986, in surrogazione di quello omologo, in precedenza formato dalla Giunta e caducato per effetto della sentenza della Corte costituzionale n.371 del 19 dicembre 1985 - dal quale, ai sensi dell'articolo 42 della legge regionale 17 agosto 1978, n.51, detto provvedimento di nomina avrebbe dovuto ritrarre la propria legittimazione.

Capitolo III

GESTIONI FUORI BILANCIO

In materia di gestioni fuori bilancio e di gestioni speciali, ferma restando - in virtù della "permanenza provvisoria" della normazione di fonte statale, di cui all'articolo 57 dello Statuto, per quanto di competenza regionale - la vigenza nella Regione delle disposizioni della legge 25 novembre 1971, n.1041, fino al momento in cui verrà realizzata la soppressione di dette contabilità separate proclamata dall'articolo 58 della legge regionale di contabilità, e comunque per le gestioni escluse dalla soppressione medesima ai sensi degli articoli 59 della stessa legge contabile e 105 della legge finanziaria per il 1984, va segnalato che negli anni 1984 e 1985 è proseguita la ricognizione, di cui si è detto in precedenti relazioni (9), delle gestioni stesse.

(9) Vedansi le relazioni annesse alle decisioni di queste Sezioni riunite n.2/85 del 24 gennaio 1985 (mancata presentazione del rendiconto per il 1983) e numero 1/86 del 16 gennaio 1986 (parificazione del rendiconto per il 1982).

In tali relazioni furono evidenziati taluni problemi in materia di riscontro delle gestioni fuori bilancio e di contabilità comunque condotte, in applicazione di specifiche disposizioni normative, separatamente dall'esercizio del bilancio; problemi di rilievo a causa:

- a) della varietà tipologica di dette gestioni, posto che nell'assetto contabile regionale sono largamente presenti, accanto alle figure riconducibili al modulo canonico della gestione fuori bilancio, forme particolari di pagamento rette da conti correnti bancari intestati alla Regione (ma il cui esercizio è demandato ad altri enti, a legali rappresentanti degli stessi, oppure a titolari di Uffici statali o regionali);
- b) dell'entità dei fondi che vengono gestiti nei modi suddetti;
- c) del lungo lasso di tempo cui l'attività di controllo va riferita per effetto dei cospicui ritardi con i quali i rendiconti sono presentati alla Corte.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sempre con riguardo alle gestioni e contabilità extra bilancio, già nella relazione sul rendiconto 1984 si era fatto cenno al deferimento alla Sezione regionale del controllo di un atto riguardante il trasferimento di fondi dal bilancio ad una gestione fuori bilancio. Si verteva, in quella ipotesi, in tema di accertamento della legittima sussistenza di gestioni del tipo di queste ultime nell'ambito regionale, dopo che nell'ordinamento della Regione sarda ha trovato ingresso il generale dovere di soppressione di tali gestioni di cui all'art.58 della legge di contabilità regionale.

Con la deliberazione n.47/86 del 30 maggio 1986, la Sezione del controllo ha ammesso che nell'ambito della Regione sarda possano tuttora sussistere gestioni fuori bilancio secondo una tipologia più vasta (ricomprensive, infatti, gestioni esercitate fuori dell'apparato amministrativo regionale, quali quelle operate da istituti bancari) della tipologia statale corrispondente. E ciò in ragione dell'interpretazione autentica della disposizione soppressiva, fornita dall'art.105 della legge finanziaria regionale per il 1984 (l.r. 31 maggio 1984, n.26). Con la stessa deliberazione si è, poi, affermato il principio per cui i finanziamenti annuali a favore di gestioni fuori bilancio non vanno subordinati al rendimento del conto relativo all'esercizio precedente.

La pronuncia testè richiamata potrà essere di ausilio per la definizione dei termini in dettaglio, della documentazione e del controllo delle gestioni in argomento, nonchè per l'attività di indagine che la Sezione del controllo sta conducendo, con la determinante cooperazione degli istituti di credito incaricati del servizio di tesoreria, sugli "appositi" conti correnti di cui all'articolo 4 della legge regionale 7 gennaio 1975, n.1, la cui rilevanza (diversa da quella delle gestioni fuori bilancio) come speciale forma di pagamento di spese di bilancio non elimina, nè attenua i relativi obblighi di rendiconto.

In ogni caso, relativamente alle gestioni speciali (fondi di garanzia, fondi speciali, fondi per erogazione gestiti da Istituti di

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

credito ed enti consimili), individuate sino ad ora in numero di 48, si fa presente che sulla base sia delle risposte formulate dall'Amministrazione regionale ad atti istruttori del controllo, sia di notizie che l'Amministrazione ha fornito alla Corte, sia dei contenuti della deliberazione alla quale si è fatto cenno poco sopra, si sta procedendo all'acquisizione dei rendiconti e della necessaria documentazione giustificativa dei medesimi.

Per quanto attiene alla rendicontazione inerente all'attività gestoria operata nell'ambito della contabilità speciale del Piano di rinascita, va constatato come siano state superate le difficoltà originariamente insorte (e alle quali si fece cenno in precedenti relazioni) a causa di divergenze tra la Regione e la Corte in ordine alle modalità di resa dei conti e di corredo dei conti stessi con la documentazione giustificativa. Va registrata, pertanto, l'ampia disponibilità della Regione a fornire una puntuale rendicontazione delle spese imputate alle contabilità istituite con le leggi n.588 del 1962 e n.268 del 1974.

Capitolo IV

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE

In tema di strutturazione dell'apparato regionale, nonchè di ordinamento giuridico e di trattamento economico del personale, nessuna modificazione di rilievo è intervenuta nell'anno in esame, per cui si richiamano, in linea di massima, segnalazioni e valutazioni formulate in precedenti relazioni.

Nel corso del 1985, si registra la tendenza da parte della Regione ad accentuare il ricorso a "professionalità esterne", chiaro indizio di una sempre più avvertita esigenza di integrare le "naturali" capacità operative della Regione in settori di attività a più elevata specializzazione, ovvero nei quali siano stati individuati obiettivi prioritari.

Il ricorso a professionalità esterne trova la più ampia operatività nell'ambito del Centro regionale di programmazione, dove, del resto, è normativamente previsto pressochè come sistema "ordinario" di utilizzazione di personale (vedasi, in proposito, l'art.30, della legge regionale 1° agosto 1975, n.33, autenticamente interpretata - in talaltre sue disposizioni parimenti riguardanti il rapporto di servizio del personale di precedente assunzione - dalla L.R. 14 maggio 1986, n. 27), ma è lacunosamente disciplinato, non essendo espressamente stabiliti limiti quantitativi per il ricorso medesimo, e non essendo chiaramente individuato il regime giuridico da applicare al personale stesso. Nel 1985, la Regione ha conferito, per le esigenze di approntamento dei documenti di programmazione, incarichi a 24 tecnici ed esperti, che si sono aggiunti alle 25 unità originariamente assunte all'atto della costituzione del Centro di programmazione, a coloro ai quali sono stati conferiti incarichi in anni precedenti con contratti a tempo determinato, e a coloro che sono stati comandati presso il Centro da enti strumentali. E' evidente come, procedendo in tal modo, il Centro di programmazione, concepito in origine come una struttura agile ed elastica, rischi di

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trasformarsi in un pletorico coacervo di personale disomogeneo e disorganico.

Proprio in sede di applicazione dell'art.30 della legge regionale n.33 del 1975, poco sopra citato, la Sezione regionale del controllo ha ricusato il visto a provvedimenti con i quali venivano attribuiti incarichi di consulenza a docenti universitari che avevano optato, nell'ambito dello stato giuridico rideterminato per questa categoria di pubblici dipendenti dal D.P.R. 11 luglio 1980, n.382, per il regime di impegno a tempo pieno.

Nella deliberazione n.38 del 13 novembre 1985, infatti, la riconsulenza del visto ha trovato fondamento sia nelle prescrizioni circa gli ambiti di compatibilità e di incompatibilità prescritti per il professore universitario che abbia scelto il "tempo pieno", sia nelle disposizioni che definiscono natura e attribuzioni del Centro di programmazione.

Con riguardo al regime del professore universitario a tempo pieno, la Sezione ha affermato che ne sono elementi fondamentali:

- a) il sistema della scelta, rimessa alla valutazione personale del docente e, quindi, alla libera ponderazione dei propri interessi professionali, culturali, economici e perfino di prestigio all'interno dell'organizzazione universitaria (costituiti dalla possibilità di svolgere funzioni dirigenziali fino al più alto livello, ammessa per i docenti a tempo pieno e preclusa per i docenti a tempo definito);
- b) dalla reversibilità dell'opzione al termine del biennio di durata di uno dei due regimi di impegno prescelti;
- c) dalla diversità di trattamento economico, fissato per i docenti a tempo pieno nella misura del quaranta per cento superiore a quello dei docenti a tempo definito, misura che dà luogo ad una differenza retributiva di importo consistente sul piano economico.

La peculiarità di tali caratteri rende ragione, ad avviso della Sezione, del rigore col quale il legislatore ha definito il quadro delle incompatibilità, nei confronti dei docenti che abbiano optato per il re-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gime del tempo pieno, con ogni altra attività che non rientri in quella dell'insegnamento e della ricerca scientifica nell'ambito dell'Università "fatta salva l'attività scientifica e pubblicistica", rigore solo apparentemente temperato dall'introduzione in sede di adozione della normativa delegata, delle due eccezioni costituite dalle perizie giudiziarie e dalla partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica.

Ciò ha indotto la Sezione a ritenere che la disciplina di cui si tratta concretizzi una fattispecie normativa diversa e più restrittiva di quella prevista agli articoli dal 60 al 65 del T.U. approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3, di generale applicazione, relativa al cosiddetto "dovere di esclusività" dell'impiegato pubblico, con la conseguenza, nonché dell'impossibilità di estensione ad altre categorie impiegatizie delle cennate prescrizioni, della preclusione per l'interprete di operare riferimenti analogici a sistemi normativi di stato giuridico relativi alle diverse categorie di pubblici dipendenti.

Analizzando più specificamente il disposto dell'art.11, comma 5°, lett.a), del D.P.R. n.382, la Sezione ha osservato che appare non equivoca, anche nella formulazione letterale, la volontà del legislatore di precludere al docente universitario a tempo pieno ogni attività che esuli dall'insegnamento e dalla ricerca scientifica che ne costituisce l'indispensabile complemento.

Così l'area del divieto comprende:

- "l'attività professionale", intendendosi per essa, secondo la comune accezione, non qualsiasi attività comunque retribuita, ma soltanto quella genericamente definita come libero-professionale, riconducibile sotto il profilo logico giuridico, alle professioni intellettuali disciplinate dal codice civile (art. 2229 e seguenti) e dalle leggi speciali relative all'esercizio delle singole professioni;
- la "consulenza esterna" che, pur rientrando nella sfera delle attività libero-professionali, è riferibile ad una più ampia gamma di prestazioni d'opera intellettuale, per il cui esercizio non sempre è richiesta l'iscrizione in appositi albi professionali;

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito (oltrechè l'esercizio del commercio e dell'industria vietato alla generalità degli impiegati pubblici) nel senso proprio dell'espressione, che sembra riguardare ed esaurire ogni qualsivoglia attività diversa da quella istituzionale e della quale, quelle indicate ai precedenti punti, costituiscono la specificazione.

Il divieto, che espressamente si estende ad ogni tipo di attività diversa da quella dell'insegnamento e della ricerca scientifica, è stato temperato dalla previsione di due eccezioni e di una compatibilità.

In ogni caso la Sezione ha ritenuto che non solo l'elencazione delle attività consentite abbia il carattere della tassatività ma che i contenuti delle attività medesime debbano essere ristretti entro limiti rigorosamente definiti.

Se nessun problema si pone con riguardo alle perizie giudiziarie, più complessa appare la determinazione della natura dell'altra attività costituita dalla "partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli Enti pubblici territoriali e degli Enti di ricerca".

Si tratta di valutare caso per caso ed in relazione alle singole situazioni se la partecipazione del docente, in regime di impegno a tempo pieno, ad organi operanti nell'amministrazione, integri l'ipotesi dell'attività consentita dalla norma e l'indagine non potrà prescindere, sulla base della legge istitutiva, dall'accertamento della presenza di alcuni indispensabili requisiti, costituiti:

- a) dalla composizione collegiale dell'organo, cioè dall'esplicazione della sua attività mediante più persone fisiche che partecipino in posizione paritaria e contestualmente alla formazione delle determinazioni di competenza;
- b) dalla funzione, prevalente, di consulenza tecnico-scientifica, nel senso proprio dell'espressione che vale, in primo luogo, a caratterizzare le attribuzioni istituzionali dell'organo che sono quelle consultive (tenuto conto della tradizionale ripartizione dei

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

collegi della specie relativamente alle funzioni, in attivi, consultivi e di controllo) e, in secondo luogo, i contenuti della funzione medesima, riguardo ai quali l'attività consultiva deve svolgersi nell'ambito delle materie tecnico-scientifiche, secondo il significato che scaturisce dall'uso combinato dei due termini;

c) dalla previsione espressa, o almeno per implicito (desumibile dalla qualifica solitamente adoperata di "esperto"), da parte della legge della presenza di uno o più docenti universitari in seno al collegio.

E' alla stregua dei suesposti criteri ermeneutici che la Sezione ha proceduto all'esame dei provvedimenti d'incarico a professori universitari a tempo pieno, emessi in applicazione dell'art.30 della L.R. 1° agosto 1975, n.33.

La norma appena citata stabilisce che "l'Amministrazione regionale è autorizzata ad avvalersi, anche mediante contratto a tempo determinato, di tecnici ed esperti estranei all'Amministrazione, cui sia riconosciuta specifica competenza per la predisposizione del piano, dei programmi e dei progetti di cui all'art.6 della legge 24 giugno 1974, n.268".

Soggiunge poi, al 3° comma, che "il conferimento degli incarichi, la loro durata, l'eventuale rinnovo ed i relativi compensi sono autorizzati, su proposta dell'Assessore al bilancio e alla programmazione, con decreto del Presidente della Giunta su conforme deliberazione della giunta medesima".

Una puntuale disamina della normativa applicata ha indotto la Sezione a ritenere che gli instaurandi rapporti di lavoro pongano in capo ai soggetti incaricati il dovere di fornire un complesso di prestazioni che si configurano come esercizio "esterno" di attività professionale, riconducibile, secondo quanto si è avuto modo di sostenere più sopra, sotto il profilo logico-giuridico, alle professioni intellettuali disciplinate dal codice civile e dalle leggi speciali che le riguardano.

Nelle prestazioni medesime è, pertanto, da ravvisare il carattere di attività libero-professionale e/o di consulenza esterna espressamente

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

inibite, ai docenti a tempo pieno, dall'art.11 del D.P.R. n.382 del 1980.

Del pari priva di fondamento è da considerare la tesi che vorrebbe ravvisare, nell'espletamento degli incarichi in argomento, l'ipotesi della "partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica".

L'esame sistematico della normativa della L.R. 1° agosto 1975, n.33 porta inequivocabilmente ad escludere che il Centro di programmazione, la cui composizione strutturale, nell'ambito dell'Assessorato alla Programmazione, Bilancio e Assetto del territorio è stabilita dagli articoli 13 e 14 della L.R. 11 luglio 1962, n.7, rivesta il carattere di organo collegiale con compiti consultivi.

Nè si configura, nell'attività di supporto tecnico-scientifico del Comitato per la programmazione, svolta dagli "esperti" incaricati, sia singolarmente che in gruppo integrato, l'ipotesi di "partecipazione ad organo collegiale", stante, altresì, il carattere inderogabile che, nella sfera del pubblico, assumono le norme che regolano la composizione, il funzionamento e le competenze degli organi collegiali della pubblica amministrazione.

In materia di trattamento economico del personale, la Sezione regionale del controllo non ha riconosciuto conformi a legge (con deliberazione n.37 del 25 ottobre 1985) i titoli di spesa con i quali era disposto il pagamento, a funzionari regionali, dei gettoni di presenza per la partecipazione alle sedute dei Comitati di controllo sugli atti degli enti locali.

E ciò in base al divieto di percepire compensi aggiuntivi così come stabilito dall'art.72 della legge regionale 17 agosto 1978, n.51, nei confronti del personale regionale.

Poichè l'art.72 all'esame riproduce pressochè letteralmente la normativa statale (art.70, D.P.R. 30 giugno 1972, n.749), sull'interpretazione della quale sono intervenute numerose pronunce della Corte dei Conti in Sezione di controllo Stato e in Sezione di controllo Enti (cfr. fra le tante: del. n.838, del 15 dicembre 1978; determ. n.1429, del 30

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

maggio 1978 e n.1536, del 18 aprile 1980), la Sezione regionale di controllo ha ritenuto che nell'applicazione di detta norma non possa non tenersi conto dei seguenti principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza il cui orientamento, nella materia, può definirsi consolidato.

Anzitutto, va osservato che la regola della chiarezza retributiva e della onnicomprensività dello stipendio non implica l'assoluto divieto per il personale regionale di percepire ulteriori emolumenti. Si tratta di un divieto relativo che investe le prestazioni rese "in connessione con la carica", intendendosi per esse, non soltanto le prestazioni che si sostanziano nell'attività istituzionale propria dell'Ufficio di appartenenza, ma anche quelle che, in forza di legge o di atto amministrativo, traggano origine dall'esercizio di una determinata carica o dalla preposizione ad un determinato ufficio.

Quanto alla locuzione "in rappresentanza della Amministrazione", che costituisce il secondo profilo di operatività del divieto, può ormai pacificamente affermarsi che l'espressione non prospetta una categoria a sè stante, ma rappresenta un diverso atteggiarsi della "connessione con la carica", della quale costituisce la specificazione, e va riferita alle ipotesi in cui i dipendenti esercitano, all'esterno dell'Amministrazione, incarichi, funzioni e compiti che la legge attribuisce istituzionalmente all'ufficio cui sono preposti o nell'ambito del quale operano.

Alla luce di siffatte precisazioni, emerge di tutta evidenza che l'attività che i predetti dipendenti regionali sono chiamati ad esercitare in seno agli organi di controllo, considerata sia all'interno della struttura amministrativa che all'esterno, nel momento della partecipazione alle sedute del Comitato e delle Sezioni, non solo è riconducibile al novero di quelle rese "in connessione con la carica" ma, rappresentando l'ordinario esercizio delle funzioni proprie ad essi demandate, concretizza la prima delle due ipotesi che scaturiscono dall'interpretazione della locuzione che - come si è detto in precedenza

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- è stata individuata nello svolgimento dell'attività istituzionale propria dell'ufficio di appartenenza.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo V

ATTIVITA' NEGOZIALE: LAVORI,
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

L'attività della Regione sarda diretta al compimento di lavori pubblici ed all'acquisto di beni e servizi risulta sempre più caratterizzata dal ricorso a forme di amministrazione indiretta, vale a dire dall'utilizzazione delle procedure della concessione, della delega, dell'affidamento e simili, seguendo nella materia le disposizioni della normativa statale, ex art. 57 dello Statuto.

Il ricorso a queste modalità di affidamento di lavori e di compiti appare ormai più frequente del ricorso all'attività contrattuale. Tali affidamenti, peraltro, si fondano su previsioni normative non soltanto settoriali e frammentarie, ma, in talune ipotesi, su normazioni emanate unicamente per fronteggiare occorrenze occasionali e contingenti.

Vero è che gli affidamenti in questione, come altri consimili sistemi di esercizio delle funzioni regionali, trovano giustificazione nell'art.44 dello Statuto regionale sardo, ma è altrettanto evidente come si renda opportuna un'iniziativa legislativa che normalizzi ed armonizzi la proliferazione delle più disparate figure di deleghe e di affidamenti agli enti locali, o di utilizzazione dei loro uffici; il tutto, ovviamente, nel rispetto della competenza esclusivamente statale circa la determinazione dell'area e dell'intensità delle autonomie proprie degli enti locali, nonchè della salvaguardia dell'esercizio del controllo demandato all'apposita Sezione regionale della Corte.

Nei limiti di quanto risulta dall'attività espletata dalla Sezione regionale del controllo nel 1985, gli atti di concessione o di delega ad enti pubblici per l'esecuzione di lavori e per l'acquisizione di servizi, pertinenti all'esercizio 1985 e nell'esercizio medesimo pervenuti al controllo, sono stati 562, per una spesa complessiva di

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

circa 191,1 miliardi (dei quali 4,1 attinenti a spese correnti e 187 circa concernenti spese per investimenti).

Sempre nei limiti dell'attività contrattuale controllata, nel 1985 la Regione ha stipulato, per un volume di spesa di 107 miliardi circa, 330 contratti: di questi, 80 sono stati aggiudicati a seguito di licitazione privata, con una spesa complessiva di quasi 70,5 miliardi; 130 sono stati stipulati mediante trattativa privata, con una spesa di circa 14,5 miliardi; 13 sono stati conclusi a seguito di appalto concorso, per una spesa di miliardi 1,3 circa. A ciò vanno aggiunte approvazioni di perizie di varianti tecniche e suppletive nel numero di 101, per una spesa di 15,2 miliardi (10).

Per le acquisizioni di beni e servizi attinenti al mantenimento e funzionamento dell'apparato (spese correnti), i contratti sottoposti a controllo nell'anno in esame sono risultati 134, e la spesa sostenuta è stata dell'ammontare complessivo di poco più di 12 miliardi (per 10 dei contratti stessi, comportanti una spesa di circa 2 miliardi, si è fatto ricorso alla licitazione privata; 105, comportanti una spesa di poco inferiore ai 9 miliardi, sono stati stipulati a trattativa privata; 10 contratti, per una spesa di miliardi 5,7, sono stati conclusi a seguito di appalto concorso; le perizie di variante e suppletive sono state 10, con un costo di 694 milioni).

Nell'ambito dell'attività contrattuale, gli investimenti hanno comportato la conclusione di 190 contratti con una spesa di 90,5 miliardi circa (70 aggiudicati a seguito di licitazione privata, con una spesa di 68,5 miliardi; 25 stipulati a trattativa privata, con una spesa di quasi 5,5 miliardi; 4 conclusi mediante appalto concorso, con una spesa di miliardi 1,3; le perizie di variante e suppletive sono state in numero di 91, con una spesa di quasi 15,3 miliardi).

(10) Risultano, altresì, stipulati 50 negozi di proroga di precedenti contratti di locazione o appalti di servizi, proroghe stipulate tutte a seguito di trattativa privata, e comportanti una complessiva spesa, per il 1985, di 3,5 miliardi circa.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto testè esposto pone in particolare rilievo la elevata frequenza del ricorso alla trattativa privata per la scelta del contraente, specie con riguardo a forniture e lavori acquisiti nell'ambito delle spese correnti.

Il ricorso alla trattativa privata è stato motivato talvolta dalla specialità delle prestazioni, più di frequente dall'urgenza, altre volte ancora dalla difficoltà di un ente di ristretto ambito territoriale, di ricorrere al sistema della gara stante la mancanza di un adeguato numero di partecipanti. In siffatta situazione, la Corte in sede di controllo, pur riconoscendo la fondatezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione regionale, ha peraltro richiamato quest'ultima a porre costantemente a base della trattativa privata una sia pur limitata gara informale.

La maggior parte dell'attività negoziale della Regione è posta in essere dall'Assessorato ai lavori pubblici; nel 1985 tale attività ha comportato una spesa che globalmente ha raggiunto i 207 miliardi circa.

Per acquisti di beni e servizi e per lavori finanziati con fondi di parte corrente, risulta dal controllo che la spesa complessiva sostenuta dall'Assessorato in argomento è stata di 3.723 milioni, dei quali:

- milioni 2.885 come corrispettivo pattuito in convenzioni e concessioni (nel numero di 20), cui vanno aggiunti 105 milioni di spese generali (pari, in media, al 3,6% dei prezzi convenuti);
- milioni 71 spesi a seguito di perizie di variante e suppletive comportanti maggiori lavori (nel numero di 6);
- milioni 662 per revisione prezzi.

Sempre secondo quanto risulta attraverso l'esercizio del controllo, nell'ambito degli investimenti l'Assessorato ai lavori pubblici ha appaltato lavori per una complessiva spesa di 203,3 miliardi circa.

La concessione di costruzione è stata lo strumento di gran lunga più utilizzato al fine di affidare i lavori alle imprese: ne risultano, infatti, assentite 497, per una spesa di 133 miliardi, cui vanno aggiunti 13,3 miliardi per spese generali (con una incidenza media sulla

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spesa suddetta del 10% circa).

Risultano stipulati contratti per l'esecuzione di lavori pubblici a fini di investimento nel numero di 55, con una spesa di 25,1 miliardi, ai quali vanno aggiunti 3,6 miliardi per spese generali (incidenza media del 14,5%). Di tali contratti 47 sono stati aggiudicati a seguito di licitazione privata (per una spesa complessiva di 25,6 miliardi), uno soltanto è stato concluso a seguito di appalto concorso (per l'importo di 422 milioni), 7 sono stati stipulati a trattativa privata (per una spesa complessiva di 2,7 miliardi).

Secondo le risultanze del controllo, le perizie suppletive e di variante che hanno comportato maggiori lavori sono state 85, con una spesa complessiva di 9,2 miliardi (11).

Come già più volte rilevato nelle precedenti relazioni, la frequenza, invero elevata, di tali perizie deriva sovente da due fenomeni ricorrenti nella materia dei lavori pubblici, vale a dire da attività di progettazione non sempre perfettamente adeguate all'opera da realizzare, ed altresì da una imperfetta e talvolta non sollecita applicazione dell'art.5 del regio decreto 25 gennaio 1895, n.350, che impone di effettuare, prima dell'esperimento degli appalti, le più accurate

(11) Nel corso del 1984, l'Assessorato aveva impegnato nell'attività contrattuale il bilancio regionale per complessivi 78 miliardi, sui quali avevano inciso per miliardi 3,9 le spese generali - pari al 5% - e per miliardi 8,5 le spese per la revisione prezzi, ossia nella misura del 10,9%.

In particolare, i contratti posti in essere mediante il sistema della licitazione privata furono 84, per un totale impegnato di 11,1 miliardi, a fronte dei quali le spese generali ammontarono a 398 milioni (3,6% circa) e quelle per revisione prezzi a miliardi 1,9 (16,9%); i contratti stipulati a trattativa privata furono 5 per un onere di 2,7 miliardi, sui quali incisero per lo 0,9% le spese generali (24 milioni) e per il 7,4% le spese per revisione prezzi (198 milioni); i lavori in economia e quelli in appalto-concorso comportarono, rispettivamente, un impegno finanziario di 273 e di 100 milioni; i lavori in concessione ascesero, infine, a 63,7 miliardi, con un'incidenza delle spese generali di 3,5 miliardi (pari al 5,5% circa) e delle spese per revisione prezzi di 6,4 miliardi (pari al 10%).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

verificazioni dei dati progettuali.

Per quest'ultimo aspetto, va rilevato che un tal modo di procedere si riflette sui risultati da conseguire, giacchè in molti casi non consente di limitare, ad esempio, la sopravvenienza della cosiddetta "sorpresa geologica". D'altro canto, la presenza dell'obbligo normativo di effettuare indagini geognostiche in sede di progettazione delle opere pubbliche dovrebbe trovare complemento in una migliore qualificazione tecnica del personale adibito agli specifici compiti e nell'adeguamento a questi ultimi delle strutture regionali.

Più in generale va, poi, ancora una volta rilevato che una più accurata progettazione potrebbe contenere il ricorso alle varianti ed ai lavori suppletivi, e le conseguenti implicazioni negative che consistono, essenzialmente, nella dilatazione dei tempi di esecuzione e nell'aggravio dei costi anche per revisione prezzi.

Per quel che si è rilevato attraverso il controllo, la revisione prezzi ha comportato, nel 1985, per l'Assessorato ai lavori pubblici, una spesa complessiva di 17,7 miliardi, che, rapportata al costo complessivo sostenuto per opere pubbliche per le quali nell'anno sono state assentite le rispettive concessioni e stipulati i contratti, mostra un indice pare al 10,1%.

Risultano, infine, stipulate dall'Assessorato lavori pubblici 81 convenzioni con estranei all'Amministrazione regionale ai quali l'Assessorato ha affidato compiti soprattutto di progettazione e talvolta di direzione dei lavori, con una spesa complessiva di 1.421 milioni (l'incidenza di tale spesa sull'ammontare complessivo dei lavori appaltati nell'anno a mezzo di licitazione e trattativa privata è del 5% circa).

L'Amministrazione regionale fa ormai costantemente ricorso all'opera dei liberi professionisti ai quali affidare la progettazione, la direzione dei lavori, la contabilità ed il collaudo degli stessi, giustificando la tendenza con una motivazione che sostanzialmente s'incentra sulla mancanza di organici e di strutture adeguati. La rilevata tendenza, oltre a tradursi in un aggravio finanziario per la Regio-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne che rinuncia a svolgere compiti suoi propri, ha originato altresì non pochi tentativi (oggetto di numerose istruttorie nell'esercizio del controllo intese a contenerne la portata) di compensare i liberi professionisti medesimi in maniera abnorme per le prestazioni rese, forzando l'interpretazione delle norme che disciplinano i compensi loro dovuti (12).

Altro comparto amministrativo regionale nell'ambito del quale l'attività negoziale è stata, nel 1985, significativa, comportando un volume di spesa rilevante, è l'Assessorato per la difesa dell'ambiente. Quest'ultimo ha stipulato, per una spesa complessiva di 56,3 miliardi circa, 54 contratti (di questi, 31 hanno riguardato forniture e acquisti di servizi, originando una spesa corrente di 7.021 milioni, ed una spesa in conto capitale di 69 milioni). Per lavori di bonifica, ristrutturazione, riparazione, l'Assessorato ha stipulato 17 contratti cui si sono aggiunte 6 perizie suppletive e di variante, con una spesa in conto capitale di 43,8 miliardi attinente ai contratti, e di 5,4 miliardi attinente alle perizie di variante; ha, poi, assentito una concessione di costruzione a favore di un ente pubblico per l'importo (in conto capitale) di 7,4 miliardi.

L'Assessorato in argomento ha stipulato numerose convenzioni per incarichi di studio, ricerca, progettazione. Risulta alla Sezione del controllo che, dei predetti incarichi, 11 - con una spesa complessiva di

(12) Si fa riferimento: a) al tentativo di includere nella classe 1, categoria d), i lavori di ristrutturazione della pavimentazione di un piazzale antistante una chiesa considerando il lavoro come sistemazione a verde, al fine di includere i relativi lavori nella detta classe e riconoscere al professionista un onorario che rappresenta il 25% dell'importo del lavoro; b) all'intendimento della Regione di applicare, in sede di quantificazione del compenso al libero professionista, il concetto di consuntivo lordo dei lavori, comprensivo degli importi maturati dall'impresa per revisione prezzi, al fine di poter liquidare maggiori oneri professionali; c) ai provvedimenti con i quali l'Amministrazione, in presenza di un incarico che segue tutto lo sviluppo dei lavori, ha comunque riconosciuto al professionista la maggiorazione del 25% per incarico parziale.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi 1,2 - sono stati conferiti individualmente, in specie affidando ad estranei all'Amministrazione la progettazione (con una spesa, nel complesso, di poco più di un miliardo), nonché la direzione dei lavori (per un corrispettivo di complessivi 102 milioni). Risultano, inoltre, conferiti 5 incarichi di studio (che hanno avuto ad oggetto, prevalentemente, ricerche ambientali, ovvero studi per la protezione e la salvaguardia di particolari esemplari di fauna sarda) ad enti ed istituti, con una spesa complessiva di 298 milioni.

Per quel che riguarda l'attività contrattuale posta in essere nell'ambito del servizio Economato della Regione, dall'unito prospetto (nel quale è fornito un sintetico quadro riepilogativo dell'attività gestoria svolta dall'Economato stesso nel periodo 1982-85) si rileva come l'utilizzazione del metodo della licitazione privata per la scelta del contraente sia stato, negli ultimi anni, man mano incrementato, mentre tende, invece, a ridursi il ricorso alla trattativa privata. Il fenomeno, da riguardare indubbiamente con favore, appare di rilievo ancor più consistente se si tiene conto che la contrazione dell'uso della trattativa privata nei contratti tipici del settore economato non può andare oltre certi limiti, poichè vi è l'area costituita dai contratti di manutenzione ordinaria e straordinaria nell'ambito della quale il ricorso alla trattativa privata con l'impresa che ha fornito le attrezzature da mantenere non può che essere "obbligato" dalla natura stessa dei contratti.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

QUADRO RIEPILOGATIVO ATTIVITA' ECONOMATO REGIONALE ANNI 1982/1985				
ANNO	1982	1983	1984	1985
APPALTI CONCORSO	4	5	7	3
LICITAZIONI PRIVATE	5	1	9	25
TRATTATIVE PRIVATE	325	336	220	120
TRASFERIMENTI DALLO STATO	1	1	3	9
DECRETI IMPEGNI E PAGAMENTI	298	260	270	473
ORDINATIVI DI PAGAMENTO	400	1050	1160	1200
ORDINATIVI DI PAGAMENTO TRAMITE CASSIERE	354	262	524	1219
ORDINI DI ACQUISTO di minute spese	850	910	1042	1158
BUONI DI CARICO	976	923	836	1000
COLLAUDI	215	228	218	235
FUORI USO	5	12	32	1

Capitolo VI

ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE
DELL'AZIENDA DELLE FORESTE DEMANIALI NEL 19851. - Risultanze della gestione di competenza

Il bilancio di previsione dell'Azienda regionale delle foreste demaniali per l'anno 1985 fu deliberato dal Consiglio regionale, nel contesto della legge di approvazione del bilancio della Regione per l'anno medesimo, con l'articolo 19 di detto testo legislativo (legge regionale 11 aprile 1985, n.6).

Gli stanziamenti del preventivo aziendale - in entrata e spesa, a pareggio - ammontarono complessivamente a 9.362,6 milioni, con un aumento, rispetto agli stanziamenti iniziali del bilancio dell'anno precedente (6.222,6 milioni), di 3.140 milioni, pari al 50,5% circa.

Le variazioni apportate in corso di esercizio alle previsioni iniziali non hanno mutato l'importo complessivo delle previsioni stesse, essendo state solamente a contenuto compensativo.

Poichè anche le previsioni per il 1984 erano rimaste, nel volume globale, invariate, dal confronto fra gli stanziamenti definitivi dei due esercizi si ricavano, nelle linee generali, le risultanze sopra riportate.

Suddivise per titoli, le previsioni definitive d'entrata sono state attribuite, in misura pressochè pari, alla parte corrente ed a quella in conto capitale (4.829,5 milioni per il titolo I, entrate correnti; 4.533,1 per il titolo II, entrate in conto capitale; nessuna previsione per contrazione di mutui), mentre gli stanziamenti definitivi di spesa sono stati destinati per 4.399,6 milioni alla parte corrente e per 4.963 milioni al conto capitale, con un rapporto degli investimenti sui costi e consumi (intesi nell'accezione più generale) pari al 112,8% (nel 1983,

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'omologo rapporto era pari al 114,2%; nel 1984 è risultato soltanto del 42,3%).

Gli accertamenti d'entrata sono ascesi in totale, nell'anno in esame, a 10.803,8 milioni (erano stati dell'importo di milioni 6.136,4 nel 1984); di modo che, essendosi stabiliti gli impegni globali di spesa in 8.096,5 milioni, la gestione della competenza dell'anno si è conclusa con un avanzo di 2.707,3 milioni (l'anno precedente, la gestione delle risorse di competenza aveva originato un avanzo di 710,1 milioni). Ancora una volta questi sintetici dati dimostrano di per se stessi il permanere nell'amministrazione dell'Azienda di capacità di spesa che tendono ad essere sempre meno rispondenti alla potenzialità finanziaria.

Rispetto alle previsioni relative alle entrate correnti (titolo primo), sono stati realizzati maggiori accertamenti con riguardo:

- alla categoria V (somme non attribuibili): +752,6 milioni;
- alla categoria III (redditi): +611,2 milioni circa;
- alla categoria I (vendita di beni e servizi): +91,2 miliardi circa.

Per il titolo suddetto, di scarso rilievo sono stati i minori accertamenti (-9,9 milioni circa per le poste di entrate compensative delle spese - categoria IV -; -0,8 milioni per le entrate derivanti da trasferimenti correnti), sicchè il totale delle entrate correnti accertate ha superato di 1.444,2 milioni l'ammontare delle previsioni del titolo primo (+29,9%).

Confrontato con le previsioni relative alle entrate in conto capitale (titolo secondo), le omologhe risultanze del rendiconto per il 1985 mostrano complessivamente un minore accertamento pressocchè irrilevante: -3 milioni (pari a -0,07% circa), che si riferiscono al mancato accertamento dell'intera entrata prevista per rimborso di anticipazioni (categoria IX).

Nessun accertamento è stato effettuato per entrate strumentali (accensione di debiti), del resto, come già detto, neppure previste.

In definitiva, la gestione delle entrate di competenza dell'eserci-

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zio in esame si è chiusa con accertamenti che hanno superato le previsioni per 1.441,2 milioni (anche nel 1983 furono realizzati maggiori accertamenti, peraltro per 547,4 milioni; la gestione del 1984, invece, si concluse con accertamenti inferiori alle previsioni per 86,2 milioni). Pertanto, nel 1985 le entrate accertate hanno rappresentato il 115,4% circa delle previsioni (107,9 e 98,6 per cento rispettivamente nel 1983 e nel 1984).

Rispetto agli stanziamenti definitivi (9.362,6 milioni), gli impegni di spesa, dell'importo globale di 8.096,5 milioni, hanno rappresentato solamente l'86,5% circa (nel 1984 l'omologo rapporto fu dell'87,2%), con una complessiva economia di ben 1.266,1 milioni, assai elevata di per sè e di ammontare quasi doppio rispetto a quello risultante dal rendiconto per il 1984 (796,5 milioni).

La constatazione che, rispetto a previsioni in pareggio, le spese sono rimaste al di sotto delle previsioni stesse per un importo pari al 13,5%, malgrado le entrate siano state accertate in una misura che ha superato le previsioni del 15,4%, porta a valutare la gestione dell'Azienda regionale delle foreste demaniali in termini di perplessità: i dati sopra esposti inducono, infatti, a considerare che, o l'Azienda non è in grado di prestare in modo adeguato i servizi che formano il contenuto della propria attività istituzionale - senza che ciò sia imputabile a carenza di risorse - oppure che ad una sovrastima (nella quantità, o nel costo, ovvero in entrambi) dei servizi medesimi si accompagna addirittura un eccesso di risorse finanziarie attribuite all'Azienda.

Sugli stanziamenti per spese correnti (milioni 4.399,6) sono stati assunti impegni per 3.433,5 milioni, pari al 78% delle relative previsioni (88,6% nel 1984). Sui fondi stanziati per investimenti (4.963 milioni), le spese sono ammontate a 4.663 milioni, pari al 94% circa delle relative previsioni (83,8% nel 1984).

Le economie sugli stanziamenti correnti sono ammontate a 966,1 milioni (22%) dei quali 498,1 ascritti a minori spese per il personale

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(categorie I e II); 360,7 relativi a minori acquisti di beni e di servizi (categoria III); 100,6 nell'ambito delle somme non attribuibili (categoria VIII); 6,6 relativi a poste correttive e compensative delle entrate (categoria VI). Le economie sulle dotazioni per investimenti sono state dell'importo di 300 milioni (6%), vale a dire dell'intero ammontare previsto per le spese della categoria XIV (somme non attribuibili).

Riferito agli impegni (al lordo dei residui di stanziamento), il rapporto degli investimenti sui costi e consumi, che, come già detto, era in sede previsionale pari al 112,8%, è salito, per effetto dell'elevata incidenza, sugli stanziamenti correnti, delle relative economie, al 135,8% (nel 1983 l'omologo rapporto era stato del 154,6%; nel 1984, invece, la composizione della spesa aziendale, caratterizzata da una drastica riduzione degli investimenti e, per converso, da una rilevante espansione della spesa corrente, aveva dato come risultato un rapporto degli investimenti stessi sui costi e consumi pari solamente al 42,3%).

Da una comparazione sul triennio 1983-85 delle risultanze della rispettiva gestione di competenza appare come le spese correnti dell'Azienda siano passate dai 2.395,8 milioni del 1983 ai 3.876,3 del 1984 (+63,3%), e si siano, poi, ridotte ai 3.433,5 milioni del 1985 (-11,4% rispetto all'anno precedente). Le spese in conto capitale, che nel 1983 erano state dell'ammontare di 3.703 milioni, e che hanno subito nel 1984 una rilevante contrazione, risultando dell'importo di soli 1.550 milioni (-41,1%), hanno invece raggiunto, nel 1985, i 4.663 milioni (+200,8%). Con riferimento alla parte corrente, gli impegni per le spese di personale in servizio sono passati dai 1.013 milioni del 1983 ai 1.957,3 del 1984 (+93,2%), riducendosi ai 1.285,6 milioni circa del 1985 (-34,3%); gli acquisti di beni e servizi sono aumentati da 1.100,9 a 1.738,4 milioni nel biennio 1983-84 (+57,9%), ed a 1.989,2 milioni circa nel 1985 (+14,4%). Con riguardo agli investimenti (considerati al lordo dei residui di stanziamento), le spese per la

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costituzione di capitali fissi hanno subito nel 1984 una sensibile contrazione, passando dai 3.403 milioni del 1983 a soli 1.550 milioni (-54,5%); hanno, peraltro, raggiunto nel 1985 i 4.633 milioni (+198,9% rispetto all'anno precedente).

I versamenti delle entrate di competenza del 1985 sono stati, nel loro insieme, dell'importo di 8.278,7 milioni (4.460,9 nel 1984); i corrispondenti pagamenti sono ammontati in totale solamente a 2.470,5 milioni (2.227,6 nel 1984). L'eccedenza positiva di ben 5.828,2 milioni è risultata, pertanto, largamente superiore rispetto all'anno precedente, nel quale era stata determinata in 2.233,4 milioni, ed altresì più elevata rispetto al 1983, anno nel quale era stata di 4.418,1 milioni. In termini percentuali, i versamenti in conto competenza corrispondono al 76,8% degli accertamenti di entrata (72,7% circa nel 1984; 80% nel 1983), mentre i pagamenti rappresentano appena il 30,5% degli impegni globali (41% nel 1984; 31,7% nel 1983). La modesta entità di questo rapporto (ritenuto insoddisfacente già in anni precedenti, nei quali era risultato del 44,1% nel 1982, del 55,4 nel 1981, del 68,5 nel 1980, del 62,8 nel 1979 e del 64,4 nel 1978), insieme con il sopra esposto considerevole ristagno delle disponibilità monetarie, è indice dell'aggravarsi di quella inadeguatezza delle capacità di spesa dell'Azienda rispetto alle sue potenzialità finanziarie già riscontrata attraverso l'esame delle risultanze gestorie degli esercizi precedenti: inadeguatezza che qui concerne, specificamente, i tempi della liquidazione e dell'ordinazione delle spese impegnate.

Alla fine dell'esercizio, i residui di nuova formazione sono stati dell'ammontare di 2.505,1 milioni per l'entrata (1.675,5 nel 1984) e del cospicuo ammontare di 5.626 milioni per la spesa (3.198,7 nel 1984), con un'eccedenza dei secondi sui primi di 3.120,9 milioni circa (alla conclusione dell'esercizio 1984, l'eccedenza - anche allora di segno negativo - era stata di 2.057 milioni).

2. - Risultanze della gestione dei residui.

Al 1° gennaio 1985, il complesso dei resti attivi e di quelli passivi lasciati dalle precedenti gestioni è stato ripreso negli stessi importi - rispettivamente di 1.676,1 e di 5.179,2 milioni - risultanti dal rendiconto dell'esercizio 1984, con un'eccedenza negativa di circa 3.503,1 milioni. Al termine dell'anno in esame, a seguito di più aggiornate rilevazioni effettuate nel corso dell'anno stesso, i residui attivi e passivi sono stati riaccertati negli importi, rispettivamente, di 1.676,7 e di 4.593,5 milioni, con un aumento di 530 milioni circa per i resti attivi, ed una diminuzione di 585,6 per quelli passivi. Per effetto di detti riaccertamenti, l'eccedenza dei residui passivi sugli attivi si è ridotta a 2.917 milioni, ossia di 586,2 milioni circa rispetto all'entità accertata all'inizio dell'esercizio.

Dei residui attivi sono stati integralmente versati, nell'anno in esame, i 1.676,7 milioni risultanti dal riaccertamento effettuato nell'esercizio, mentre dei resti passivi sono stati pagati, contemporaneamente, solo 1.857,3 milioni circa, con un'eccedenza dei pagamenti sui versamenti di 180,6 milioni.

Il tasso di acquisizione dei primi è stato, pertanto, del 100% (era stato del 99,9% nel 1984, e del 99,7% nel 1983; del 96,9% nel 1982; dell'89,55 nel 1981; dell'81,4 nel 1980, del 91,3 nel 1979). Il tasso di smaltimento dei residui passivi - che dopo una grave situazione di stasi protrattasi per più anni aveva attinto nel 1980 la quota di 46,5%, ma era ridisceso nel 1981 al livello di 12,7% eguagliando, così, il tasso (il più basso del triennio 1977-79) registrato nel 1978, era poi stato del 23,2% nel 1982, ed era risalito nel 1983 al 57% e nel 1984 al 59,9% - è risultato nell'anno in esame soltanto del 40,4%.

Mentre dei residui attivi provenienti da esercizi anteriori nulla è rimasto alla fine del 1985, i "residui dei residui" passivi sono risultati determinati in 2.736,2 milioni, ammontare, questo, che costituisce altresì il saldo passivo dei "residui dei residui".

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. - Versamenti e pagamenti complessivi.

Alla fine del 1985, le somme versate in conto competenza (milioni 8.298,7), aggiunte a quelle ricevute in conto residui (milioni 1.676,7), hanno raggiunto l'ammontare di 9.975,4 milioni. Poichè la massa acquisibile (residui attivi pregressi + accertamenti dell'anno) era di 12.480,5 milioni, il flusso monetario in entrata è stato pari al 79,9% della massa acquisibile stessa: tale valore, di poco superiore a quello risultante dalla gestione operata nel 1984 (77,6%), è sensibilmente inferiore a quelli analoghi registrati nel 1983 (86,2%) ed ancor più nel 1982 (91%), ma lievemente migliorato rispetto a quelli degli anni anteriori (76,75 per cento nel 1981, 75,4 nel 1980).

Alla fine dello stesso esercizio i pagamenti in conto competenza (2.470,5 milioni), sommati a quelli in conto residui (1.857,3 milioni), sono stati dell'importo complessivo di 4.327,8 milioni, inferiore di ben 5.647,6 milioni, quindi, all'ammontare complessivo dei versamenti. Poichè la massa spendibile (residui passivi pregressi riaccertati + impegni globali dell'esercizio) ammontava a 12.690 milioni, il tasso di smaltimento della massa stessa è stato pari ad appena il 34,1% (era stato del 50,1% nel 1984, del 40,5% nel 1983, del 33,7 per cento nel 1982, del 34,4 nel 1981, del 55,8 nel 1980).

4. - Risultanze finali

a) Situazione finanziaria - Poichè, come già detto, la gestione di competenza si è conclusa con un avanzo di 2.707,3 milioni, e nella gestione dei residui si è verificato un aumento di 527 milioni per gli attivi ed una diminuzione di 585,6 milioni per i passivi, alla fine dell'anno si è determinato un avanzo di gestione - proprio dell'esercizio 1985 - di milioni 3.293,5. Quest'ultimo, sommato a quello complessivamente accertato alla fine del 1984 (8.231,4 milioni), ha portato

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'eccedenza attiva finanziaria dell'Azienda, alla fine dell'anno in esame, a ben 11.524,9 milioni circa.

A riprova di quanto osservato in precedenza circa la rilevante distonia gestoria mostrata dalle scarse capacità di spesa dell'Azienda a fronte delle quali risultano, invece, risorse finanziarie che appaiono in eccesso, va sottolineato che quest'ultimo importo è sensibilmente più elevato non solo dell'ammontare degli impegni globali dell'esercizio 1985 (milioni 8.096,5), ma anche del volume complessivo delle previsioni per l'esercizio medesimo (9.362,6 milioni), ed altresì dell'ammontare delle entrate accertate (10.803,8 milioni).

b) Situazione dei residui - Al 31 dicembre 1985, solo i residui attivi di nuova formazione (ossia provenienti dalla competenza dell'esercizio in esame), dell'importo di 2.505,1 milioni, hanno costituito l'ammontare complessivo dei resti attivi da trasferire all'esercizio successivo, in ragione del fatto che, come già detto, nel corso dell'esercizio i residui attivi di precedenti gestioni sono stati integralmente riscossi e versati.

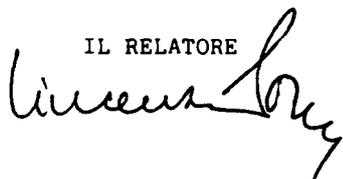
Alla stessa data, i residui passivi provenienti dalla competenza dell'anno in esame (5.626 milioni), sommati ai "residui dei residui" degli esercizi pregressi (2.736,3 milioni circa), hanno portato a determinare in 8.362,3 milioni il totale dei residui passivi da riportare all'esercizio 1986.

c) Situazione di cassa - Si è già riferito che nel corso del 1985 vi sono stati versamenti complessivi (competenza + residui) per 9.975,4 milioni circa e pagamenti, pure complessivi, per 4.327,8 milioni, con un'eccedenza positiva di 5.647,6 milioni circa. Tale ammontare, aggiunto al fondo di cassa che all'inizio dell'anno in esame era stato di 11.734,4 milioni, ha determinato, al 31 dicembre 1985, un saldo attivo

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di cassa che ha raggiunto addirittura i 17.382 milioni circa, sintomo anch'esso di vischiosità - di grado particolarmente elevato - nei procedimenti gestori posti in essere dall'Azienda.

IL RELATORE



IL PRESIDENTE



PAGINA BIANCA