PARTE SECONDA

Note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1980

PAGINA BIANCA

PREMESSA

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

Nel presente volume, pertanto, dopo aver brevemente sintetizzato le osservazioni della Corte, vengono fornite dettagliate informazioni sulle cause che quelle osservazioni hanno determinato, in modo da consentire un più compiuto apprezzamento dei fatti gestionali relativi all'esercizio finanziario 1980.

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

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

PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA

1. — Eccedenze di spesa.

Non viene dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli di spesa sui quali si sono verificate eccedenze per complessive lire 725.728.682.954 in conto competenza, lire 72.289.301.917 in conto residui e lire 216.140.100.723 nel conto della cassa.

Trattasi dei seguenti capitoli:

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
MINISTERO DEL TESORO			
Cap. n. 4534 — Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana	428.182.605.015	—	—
Cap. n. 4535 — Somme occorrenti per la regolazione delle quote di entrate erariali devolute alla Regione sarda	21.023.949.654	—	—
Cap. n. 4678 — Interessi di somme versate in conto corrente col Tesoro dello Stato	276.500.828.587	—	—
MINISTERO DELLE FINANZE			
Cap. n. 2811 — Vincite al lotto	—	61.350.499.420	59.732.320.251
Cap. n. 5591 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, altre spese processuali da anticiparsi dall'Erario, indennità a testimoni ed a periti per la rappresentanza dell'Amministrazione, relativamente ai procedimenti di natura extratributaria . . .	—	27.714.277	11.730.317
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA			
Cap. n. 1502 — Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali e coadiutori gudiziari ed altri assegni al detto personale	—	4.646.628.680	—

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
Cap. n. 1589 — Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione, per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del Pubblico Ministero, di una amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio e di uno Stato estero non recuperabili con le spese di giustizia	—	6.204.128.115	3.545.836.340
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE			
Cap. n. 3471 — Posti gratuiti e borse di studio per aspiranti alla frequenza dell'Istituto statale « A. Romagnoli » di specializzazione per gli educatori dei minorati della vista	—	—	14.024.780
MINISTERO DELLA DIFESA			
Cap. n. 2806 — Fitto di immobili, contributi consorziali, compensi ai Comuni per accasermamento di truppe, indennità per occupazioni di urgenza e requisizioni temporanee di immobili e campi di aviazione, rimborso di imposte sugli immobili espropriati o ceduti in uso gratuito. Spese di custodia per gli immobili in uso alla difesa. Canoni per concessioni	—	—	294.046.235
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE			
Cap. n. 7701 — Annualità relative ad opere di bonifica . .	—	—	219.000.300
Cap. n 7743 — Ammortamento dei mutui contratti per l'esecuzione di progetti di opere pubbliche di bonifica	—	—	825.634.580
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE			
Cap. n. 2532 — Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	25.420.295
Cap. n. 3531 — Spese per le inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali	21.299.698	60.331.425	66.631.123

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI			
Cap. n. 2033 — Fitto di locali ed oneri accessori	—	—	72.984.860
AMMINISTRAZIONE DEL FONDO PER IL CULTO			
Cap. n. 183 — Assegni ai canonicati della Cattedrale di Agrigento	—	—	73.185
AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO			
Cap. n. 107 — Onere, a carico dell'Azienda, per contributi all'Opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato	—	—	5.848.650.298
Cap. n. 111 — Onere, a carico dell'Azienda, per contributo al fondo di previdenza degli assuntori	—	—	1.257.912.086
Cap. n. 114 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale e all'estero .	—	—	1.272.639.441
Cap. n. 116 — Indennità e competenze accessorie diverse al personale	—	—	3.763.515.159
Cap. n. 210 — Spese per i dormitori, le mense e i refettori aziendali e per gli asili nido	—	—	967.207.638
Cap. n. 219 — Manutenzione delle linee e relative pertinenze, dei fabbricati, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi-traghetto e degli altri mezzi di esercizio	—	—	8.733.133.147
Cap. n. 220 — Imposta sul valore aggiunto non deducibile .	—	—	5.769.506.000
Cap. n. 301 — Indennizzi per danni alle persone e alle proprietà, per ritardata resa di spedizioni, per ammanchi e per avarie, e perdite per tasse di trasporto totalmente o parzialmente scoperte	—	—	750.460.326
Cap. n. 310 — Versamento all'Opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle norme a favore dei dipendenti ex-combattenti ed assimilati	—	—	1.195.640.979
Cap. n. 311 — Somma a carico dell'Azienda per concorso nelle spese di amministrazione dell'Opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato	—	—	45.000.000

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
Cap. n. 356 — Interessi compresi nelle annualità dovute per l'ammortamento dei fondi mutuati per l'acquisto e la costruzione di case economiche per i ferrovieri	—	—	799.428
Cap. n. 402 — Imposta sul valore aggiunto a carico dell'Azienda sui prodotti viaggiatori	—	—	476.569.974
Cap. n. 501 — Spese per rinnovamenti e per migliorie finanziate con le assegnazioni a carico delle spese correnti e della gestione delle officine e con i ricavi, rimborsi e concorsi	—	—	10.123.530.517
Cap. n. 503 — Spese per la costruzione e l'acquisto di case per i ferrovieri in conto patrimoniale . . .	—	—	75.115.435
Cap. n. 504 — Spese di riparazione e di ricostruzione in dipendenza dei danni e delle distruzioni causati dalla guerra	—	—	7.763.755
Cap. n. 506 — Spese patrimoniali finanziate col ricavo del prestito contratto con le Ferrovie federali svizzere	—	—	154.733.145
Cap. n. 509 — Spese per l'esecuzione del piano decennale di opere e costruzioni per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria	—	—	241.282.180
Cap. n. 520 — Spese per l'esecuzione del programma integrativo per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco rotabile e degli impianti di sicurezza e segnalamento, nonché per il completamento delle tre nuove officine di grande riparazione nel Mezzogiorno	—	—	21.170.094.548
Cap. n. 522 — Spese per l'esecuzione delle opere di raddoppio delle linee Battipaglia-Reggio Calabria e Ancona-Pescara	—	—	69.086.671
Cap. n. 523 — Spese per l'esecuzione di opere ferroviarie nel territorio di Trieste, del Friuli e della Venezia Giulia	—	—	398.487.402
Cap. n. 1017 — Premio industriale al personale	—	—	1.471.904.255
Cap. n. 1073 — Spese di condominio e diverse	—	—	42.350.169
Cap. n. 1096 — Operazioni attinenti ai trasporti	—	—	64.052.679.367
Cap. n. 1112 — Versamento alla Banca nazionale delle Comunicazioni delle ritenute sulle competenze del personale ferroviario per rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Banca in attuazione del programma decennale per la costruzione e l'acquisto di alloggi per i ferrovieri	—	—	7.150.430

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI			
Cap. n. 131 — Indennità temporanea per infortuni sul lavoro al personale postale-telegrafico non di ruolo. Indennità, capitali e rendite per inabilità permanente. Contributi di assistenza ai grandi invalidi del lavoro. Rimborso di spese di viaggio al personale postale-telegrafico infortunato che si reca in altra località per sottoporsi a visite mediche di controllo e a cure termali. Canone da corrispondere all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro . .	—	—	125.389.397
Cap. n. 137 — Compensi di supercottimo	—	—	784.696.318
Cap. n. 141 — Indennità di località disagiate	—	—	750.000
Cap. n. 142 — Compenso integrativo per conferimento di mansioni superiori al personale della carriera ausiliaria	—	—	958.200
Cap. n. 143 — Compensi particolari ad alcune categorie del personale dell'esercizio dopo tre anni di permanenza nella qualifica	—	—	290.000
Cap. n. 171 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi . .	—	—	15.784.604.400
Cap. n. 212 — Imposte erariali, sovrimposte comunali e provinciali, tasse e contributi vari gravanti sugli immobili di proprietà dell'amministrazione .	—	—	4.772.622
Cap. n. 250 — Spese dell'Ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico	—	—	66.940.103
Cap. n. 255 — Provvidenze a favore del personale vittima di azioni criminose	—	—	103.000.000
AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI			
Cap. n. 125 — Compenso forfettario al personale incaricato della conduzione degli impianti di riscaldamento	—	—	482.865
Cap. n. 129 — Competenze accessorie soppresse, dovute al personale anteriormente al 1° dicembre 1978 per le assenze riconosciute dipendenti da cause legittime	—	—	74.045
Cap. n. 197 — Canoni dovuti all'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni ed alle società concessionarie di servizio telefonico pubblico per la concessione di mezzi trasmissivi	—	—	1.153.061.946
Cap. n. 207 — Spese postali, telegrafiche e telefoniche, radiotelevisive e di filodiffusione	—	—	198.130.184

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
Cap. n. 215 — Somma da versare all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni quale concorso nelle spese per il funzionamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni	—	—	380.000.000
Cap. n. 221 — Rimborso all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni della maggiore spesa da essa sostenuta per la copertura con proprio personale dei posti lasciati vacanti dall'Azienda presso organi ed uffici che svolgono attività di interesse comune. Compensi alla stessa Amministrazione per il servizio di accettazione telefonica effettuato da taluni uffici postali e telegrafici per conto dell'Azienda	—	—	1.680.000.000
Cap. n. 223 — Concorso in spese dipendenti da accordi internazionali. Spese per il personale addetto ai servizi di cooperazione internazionale . . .	—	—	2.200.000
Cap. n. 250 — Contributi a favore di enti ed istituti che svolgono attività scientifica o sperimentale nel campo delle poste e delle telecomunicazioni	—	—	19.998.800
Cap. n. 252 — Contributo all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per il funzionamento dell'Ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico, della biblioteca centrale, del museo delle poste e delle telecomunicazioni e degli uffici centrali e periferici della stessa Amministrazione che esplicano il servizio sanitario . .	—	—	5.409.715
Cap. n. 254 — Versamento all'Istituto postelegrafonici delle quote di soprattasse sul traffico telefonico . .	—	—	2.747.649.867
Cap. n. 255 — Somma da versare all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per contributo a favore del dopolavoro postelegrafonico	—	—	10.050.000
Cap. n. 257 — Concorso nelle spese dell'Ufficio internazionale delle telecomunicazioni di Ginevra	—	—	130.689.740
Cap. n. 292 — Versamento all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni delle tasse e delle soprattasse relative al traffico fonotelegrafico, radiotelefonico e fototelegrafico	—	—	1.947.455
Cap. n. 303 — Versamento all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni ed alle società telefoniche concessionarie di servizio telefonico pubblico delle quote alle medesime spettanti sui canoni corrisposti da terzi per la concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione di costituzione mista	—	—	236.090.450

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della Cassa
		(lire)	
ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE			
Cap. n. 173 — Spese per studi, progetti e ricerche per conto di Organismi internazionali	—	6	166

* * *

a) Le eccedenze di cui ai capitoli 4534 e 4535 della tabella 2 - Tesoro (rispettivamente lire 428.182.605.015 e lire 21.023.949.654 entrambe in conto competenza) sono relative alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse dalle regioni siciliana e sarda ed hanno carattere puramente formale trattandosi di poste rettificative delle entrate al cui volume — definibile solo alla chiusura dell'esercizio — esse strettamente si ragguagliano.

Infatti, data la vigente disciplina normativa che regola i rapporti tra lo Stato e le menzionate regioni, le stesse acquisiscono direttamente cespiti tributari di spettanza statale. Tuttavia, poiché la titolarità dei tributi spetta sempre allo Stato, ed i relativi gettiti devono affluire agli appositi capitoli del bilancio statale, lo Stato effettua l'accertamento dei suddetti cespiti che le regioni riscuotono. Soltanto a fine esercizio, determinate le quote di spettanza delle regioni e dalle stesse direttamente riscosse, si definisce il rapporto a mezzo di speciali mandati emessi su appositi stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro e commutati in quietanze di entrata a favore dei capitoli riguardanti i vari titoli.

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

b) L'eccedenza manifestatasi a carico del cap. 4678 della medesima tabella 2 - Tesoro (lire 276.500.828.587) si riferisce alla effettiva giacenza sui conti correnti intrattenuti dalla Cassa depositi e prestiti con la tesoreria statale.

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

c) Al particolare meccanismo di pagamento delle vincite al lotto — che fino ad un certo limite sono pagate direttamente dagli uffici decentrati con i proventi delle giocate — è dovuta l'eccedenza di spesa verificatasi sul cap. 2811 della tabella 3 - Finanze (lire 61.350.499.420 sul conto dei residui e lire 59.732.320.251 sul conto della cassa).

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

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

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

d) Lo speciale sistema di erogazione delle spese di giustizia e di quelle analoghe per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori ha determinato le eccedenze di cui al cap. n. 5591 (lire 27.714.277 in conto residui e lire 11.730.317 in conto cassa) della tabella 3 - Finanze ed al cap. n. 1589 (lire 6.204.128.115 in conto residui e lire 3.545.836.340 sul conto della cassa) della tabella 5 - Giustizia.

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

Dei pagamenti fatti, gli agenti prendono nota sui propri registri in base ai quali compilano una nota descrittiva in doppio esemplare, distintamente per capitolo e per residui e competenza. Le due note vengono inviate alla competente Intendenza di finanza assieme agli ordini pagati ed alla relativa documentazione. L'esame della regolarità dei pagamenti è svolto dalle Ragionerie provinciali dello Stato, le quali emettono « l'ordine di rimborso » mediante la trascrizione a tergo di una di dette note che viene firmata dall'Intendente di finanza. Questa è restituita ai contabili ed agenti pagatori i quali ne ottengono successivamente il rimborso, sotto forma di quietanza rilasciate a loro favore dalle tesorerie provinciali, cosicché gli ordini da loro pagati e riconosciuti regolari *sono considerati come versamento di denaro.*

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

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

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

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

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

e) L'eccedenza di cui al cap. 1502 della tabella 5-Grazia e giustizia (lire 4.646.628.680 in conto residui) riguarda l'indennità integrativa agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari.

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

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

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

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

È da precisare che (a parte le difficoltà di contabilizzazione, trattandosi di titoli di spesa non emessi dall'Amministrazione centrale) le previsioni del capitolo in esame possono subire notevoli variazioni in relazione alla situazione di fatto del personale ed ai mutevoli fattori che influenzano l'attività svolta dagli ufficiali giudiziari, incidendo quindi sull'ammontare dei pagamenti che peraltro viene acquisito con i dati complessivi che a fine esercizio vengono comunicati dalla Corte dei conti.

f) Le eccedenze nel conto della cassa verificatesi sui capitoli n. 3471 della tabella 7 - Pubblica istruzione (lire 14.024.780), n. 2806 della tabella - - Difesa (lire 294.046.235), nn. 7701 e 7743 della tabella 13 - Agricoltura e foreste (lire 219.000.300 e lire 825.634.580 rispettivamente), n. 2532 della tabella 15 - Lavoro e previdenza sociale (lire 25.420.295), n. 2033 della tabella 21 - Beni culturali (lire 72.984.860), riguardano tutte spese pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa tramite gli organi decentrati ed il cui esatto importo viene conosciuto solo ad esercizio ormai chiuso, quando non si può provvedere all'adeguamento dell'autorizzazione di cassa.

g) Di importo contenuto appare l'eccedenza sul capitolo n. 3531 della tabella 15 - Lavoro e previdenza sociale (lire 21.299.698 in conto competenza, lire 60.331.425 in conto resti e lire 66.631.123 nel conto della cassa).

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

h) Le eccedenze nel conto della cassa verificatesi nei capitoli 131, 137, 141, 142, 143, 212 e 255 dell'appendice n. 1 alla tabella 11 - Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni — sono dovute al particolare sistema di eliminazione dal bilancio dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi.

Infatti, il relativo accertamento non può essere effettuato che alla chiusura dell'esercizio, quando ormai non è più possibile provvedere a variazioni delle dotazioni di cassa. L'Amministrazione, pertanto, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, si trova di fronte all'alternativa di mantenere i residui perenti senza titolo giuridico o di effettuare, comunque, l'operazione di eliminazione per tramite di appositi mandati commutabili in quietanza di entrata.

La scelta di procedere in questa seconda maniera, pur non presentando alcuni capitoli la necessaria disponibilità di cassa, è stata fatta considerando che l'operazione non dava luogo ad un effettivo movimento di denaro, in quanto si esauriva nell'ambito dello stesso bilancio, con un versamento della spesa all'entrata.

i) L'eccedenza verificatasi sul capitolo 250 (L. 66.940.103 nel conto della cassa) della spesa dell'appendice 1 alla tabella 11 - Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, risulta dovuta al particolare regime stabilito dall'art. 41 della legge n. 325/68, in base al quale le somme di competenza del Dopolavoro postelegrafonico non utilizzate in ogni singolo esercizio vengono conservate tra i residui ad aumento della disponibilità dell'esercizio succesivo.

Il trasferimento delle stesse da un esercizio all'altro avviene mediante emissione di un mandato diretto in conto residui per il versamento nell'apposito capitolo di entrata. La somma acquisita al nuovo esercizio viene portata in aumento del capitolo di spesa competente.

Anche questa operazione si esaurisce nell'ambito dello stesso bilancio, senza un effettivo movimento di denaro.

l) L'eccedenza di cui ai cap. nn. 125, 129, 197, 207, 215, 221, 223, 250, 252, 254, 255, 292 e 303 dell'appendice n. 2 alla tabella 13 - Azienda di Stato per i servizi telefonici, è dipesa da una mancata contabilizzazione da parte del sistema automatizzato dell'Azienda dell'ammontare dei mandati emessi nell'anno 1979 e trasportati all'anno 1980 in quanto non pagati in tempo utile dalle Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. L'inconveniente, peraltro, è già stato eliminato con delle opportune modifiche al sistema meccanografico.

m) L'eccedenza, di importo davvero modesto, verificatasi sul cap. 173 dell'appendice n. 1 alla tabella n. 6 — Istituto agronomico per l'oltremare — lire 6 in conto residui e lire 166 nel conto della cassa) è da imputarsi ad un mero errore materiale di trascrizione dell'importo dei residui e della autorizzazione di cassa.

2. — Accertamento dei residui.

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

MINISTERO DEL TESORO

Cap. n. 1044 — Compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio dei ministri.

Cap. n. 1046 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale degli addetti ai gabinetti ed alle segreterie particolari.

Cap. n. 1059 — Oneri previdenziali ed assistenziali per il personale iscritto a regimi di previdenza o di assistenza diversi da quelli statali.

Cap. n. 1101 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei alla Presidenza del Consiglio dei ministri — di consigli, comitati e commissioni.

Cap. n. 1192 — Spese per i funerali dell'onorevole Ugo La Malfa e per il trasporto e la tumulazione della salma.

Cap. n. 1196 — Spese assistenziali di carattere riservato.

Cap. n. 1637 — Spese per l'attuazione di corsi facoltativi di lingua tedesca.

Cap. n. 1762 — Compensi per lavoro straordinario al personale.

Cap. n. 1792 — Spese postali e telegrafiche.

Cap. n. 1971 — Compensi per lavoro straordinario al personale.

Cap. n. 1974 — Compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Cap. n. 2236 — Spese per attrezzature, impianti ed attività complementari dei corsi di istruzione.

Cap. n. 2704 — Compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Cap. n. 2911 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale.

Cap. n. 3313 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale.

Cap. n. 3581 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza ed i compensi ai componenti e le indennità di missione e rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Consiglio di Stato — di consigli, comitati e commissioni.

Cap. n. 3812 — Compensi per lavoro straordinario al personale.

Cap. n. 3814 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero.

Cap. n. 3892 — Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio.

Cap. n. 3983 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale.

Cap. n. 3985 — Quote dovute ai funzionari dell'Avvocatura dello Stato, sulle somme versate dalle controparti, per competenze di avvocati e procuratori, poste a loro carico nei giudizi sostenuti direttamente dalla stessa Avvocatura per pagamenti di spese gravanti le competenze medesime e quote dovute al personale da versarsi al Tesoro.

Cap. n. 5391 — Restituzione di somme indebitamente versate nelle Tesorerie dello Stato.

Cap. n. 6922 — Spese per studi, indagini e rilevazioni.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Cap. n. 4123 — Contratti con studiosi ed esperti.

Cap. n. 4124 — Borse di studio per la formazione di corsi di dottorato di ricerca, di perfezionamento e di specializzazione presso università italiane e straniere a favore di laureati.

MINISTERO DEI TRASPORTI

Cap. n. 3001 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale.

Cap. n. 3002 — Compensi per lavoro straordinario al personale.

Cap. n. 3003 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale.

Cap. n. 3005 — Indennità non pensionabile al personale addetto al traffico aereo in qualità di assistenti o controllori.

Cap. n. 3006 — Indennità onnicomprensiva al personale in sostituzione dei benefici goduti in virtù dell'ex-stato militare.

Cap. n. 3007 — Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti.

Cap. n. 3151 — Rimborso all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato degli stipendi ed altre competenze dovute al personale dell'Azienda stessa che presta la propria opera nell'interesse del Commissariato per l'assistenza al volo civile.

Cap. n. 3152 — Rimborso all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato delle spese postali, telegrafiche, d'ufficio per l'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto e di ogni altra spesa che l'Azienda stessa sostiene per il funzionamento del Commissariato per l'assistenza al volo civile.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Cap. n. 7701 — Annualità relative ad opere di bonifica.

Cap. n. 7743 — Ammortamento dei mutui contratti per l'esecuzione di progetti di opere pubbliche di bonifica.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Cap. n. 1534 — Spese per studi, ricerche, indagini, rilevazioni e pubblicazioni concernenti i settori di competenza del Ministero anche con riferimento ai connessi problemi ecologici.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

Cap. n. 1005 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale degli addetti al gabinetto ed alle segreterie particolari.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

Cap. n. 104 — Compensi per lavoro straordinario.

Cap. n. 107 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale disposte nell'interesse dell'Azienda. Indennità varie.

Cap. n. 110 — Premi al personale per l'incremento del rendimento industriale.

Cap. n. 127 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Amministrazione dei monopoli — di consigli, comitati e commissioni.

Cap. n. 230 — Indennità ai rivenditori di generi di monopolio per il trasporto dei sali.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE

Cap. n. 141 — Spese per l'acquisto, riparazione, manutenzione e trasporto di mobili, arredamenti, strumenti, macchine di ufficio e varie. Spese varie relative all'impianto degli uffici e delle foresterie nonché spese per il loro funzionamento, per illuminazione, forza motrice, riscaldamento, areazione, acqua, pulizia, facchinaggio e custodia dei locali. Spese per la cineteca e riproduzioni fotografiche degli atti di archivio.

Cap. n. 142 — Spese di manutenzione e riparazione ordinaria e adattamento di locali adibiti ad uffici, a foresterie ed autoparchi.

Cap. n. 143 — Spese di cancelleria e stampati. Spese per la stampa di pubblicazioni a cura dell'Azienda. Spese postali, telegrafiche e telefoniche. Spese per notifica atti di ufficio.

Cap. n. 144 — Onorari e spese per visite medico-fiscali.

Cap. n. 146 — Esercizio, manutenzione e noleggio di mezzi di trasporto. Spese relative ai servizi degli autoparchi e delle officine.

Cap. n. 147 — Esercizio, manutenzione e trasporto di macchinari, attrezzature ed impianti adibiti a lavori e servizi stradali ed al controllo tecnico della loro esecuzione, nonché di ponti di emergenza. Spese per il funzionamento delle apparecchiature radio telefoniche. Acquisto indumenti protettivi per gli operatori.

Cap. n. 150 — Spese per acquisto di libri, riviste e pubblicazioni varie, abbonamenti a periodici e riviste, spese per documentazioni fotografiche e per riprese cinematografiche a carattere documentario. Spese per la rilegatura. Spese di pubblicità nel settore della viabilità.

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

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

Cap. n. 213 — Gettoni di presenza e compensi ai componenti di commissioni.

Cap. n. 214 — Spese per l'istruzione e l'informazione tecnico-professionale del personale.

Cap. n. 215 — Spese per la partecipazione dell'Azienda a mostre, fiere, esposizioni, a congressi e conferenze nazionali ed internazionali. Spese di propaganda per l'incremento dei servizi ferroviari.

Cap. n. 216 — Spese pr la stipulazione e registrazione degli atti.

Cap. n. 217 — Concorso per le spese della Corte dei conti.

Cap. n. 218 — Spese casuali.

Cap. n. 219 — Manutenzione delle linee e relative pertinenze dei fabbricati, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi-traghetto e degli altri mezzi di esercizio.

Cap. n. 220 — Imposta sul valore aggiunto non deducibile.

Cap. n. 302 — Compensi per l'acquisizione di traffici ai proprietari di carri speciali di nuova costruzione ed ammodernati.

Cap. n. 303 — Quote associative ad organismi ferroviari e contributi ad enti vari.

Cap. n. 304 — Contributi alla gestione delle case economiche per i ferrovieri per interessi sui capitali impiegati nell'acquisto e nella costruzione delle case.

Cap. n. 305 — Contributo al dopolavoro ferroviario.

Cap. n. 307 — Versamento all'opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato dei canoni per le concessioni delle rivendite di tabacchi, libri e giornali, nonché dei proventi della pubblicità esercitata per concessione dell'Azienda alle condizioni da essa stabilite negli impianti ferroviari e nei treni.

Cap. n. 311 — Somma a carico dell'Azienda. per concorso nelle spese di amministrazione dell'opera di previdenza e di assistenza per i ferrovieri dello Stato.

Cap. n. 351 — Interessi compresi nelle annualità dovute al Tesoro per l'ammortamento di somme fornite per spese patrimoniali.

Cap. n. 352 — Interessi compresi nelle annualità dovute al Consorzio di credito per le opere pubbliche per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 353 — Interessi compresi nelle annualità dovute alla Banca europea per gli investimenti di Bruxelles e ad altre banche per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento. il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 355 — Interessi compresi nelle annualità dovute a terzi per il rimborso di spese patrimoniali da essi sostenute.

Cap. n. 357 — Interessi compresi nelle annualità dovute alla Cassa depositi e prestiti per l'ammortamento delle anticipazioni destinate a copertura dei disavanzi di gestione.

Cap. n. 358 — Commissioni, spese bancarie e interessi passivi diversi.

Cap. n. 360 — Interessi dovuti sui prestiti obbligazionari contratti per la copertura dei disavanzi di gestione.

Cap. n. 361 — Interessi compresi nelle annualità dovute all'Eurofima per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 365 — Interessi compresi nelle annualità di ammortamento dei prestiti obbligazionari emessi all'interno per finanziare il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 401 — Restituzione di multe inflitte per ritardata consegna di materiali o per ritardata ultimazione di lavori e per inadempimento di patti contrattuali.

Cap. n. 402 — Imposta sul valore aggiunto, a carico dell'Azienda sui prodotti viaggiatori.

Cap. n. 420 — Assegnazione per il rinnovamento delle linee e relative pertinenze, dei fabbricati, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi-traghetto e degli altri mezzi di esercizio.

Cap. n. 421 — Somma da versare in entrata a titolo di ammortamento dei beni patrimoniali, al netto dell'assegnazione per i rinnovamenti.

Cap. n. 452 — Spese giudiziali e contenziose.

Cap. n. 453 — Cali, deprezzamenti e perdite giustificate nelle scorte di magazzino, danni per ammanchi di materie e perdite di somme e valori.

Cap. n. 455 — Spese diverse.

Cap. n. 457 — Spese connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda.

Cap. n. 601 — Annualità in conto capitale dovuta alla Cassa depositi e prestiti per l'ammortamento delle anticipazioni concesse a copertura del disavanzo di gestione.

Cap. n. 602 — Annualità in conto capitale dovute al Tesoro per l'ammortamento di somme fornite per spese patrimoniali.

Cap. n. 603 — Annualità in conto capitale dovute al Consorzio di credito per le opere pubbliche per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 604 — Annualità in conto capitale dovute alla Banca europea per gli investimenti di Bruxelles e ad altre banche per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 605 — Annualità in conto capitale dovute a terzi per il rimborso di spese patrimoniali da rete ferroviaria.

Cap. n. 607 — Annualità in conto capitale dovute per l'ammortamento dei prestiti obbligazionari emessi all'interno per la copertura dei disavanzi di gestione.

Cap. n. 608 — Annualità in conto capitale dovute all'Eurofima per l'ammortamento dei fondi mutuati per il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 609 — Annualità in conto capitale dovute per l'ammortamento dei prestiti obbligazionari emessi all'estero per finanziare il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 610 — Annualità in conto capitale dovute alle Ferrovie federali svizzere per l'ammortamento dei fondi mutuati per il finanziamento di spese patrimoniali.

Cap. n. 611 — Annualità in conto capitale per l'ammortamento dei prestiti obbligazionari emessi all'interno per finanziare il rinnovamento, il riclassamento, l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria.

Cap. n. 614 — Annualità in conto capitale per l'ammortamento del prestito di duecento milioni di dollari concesso da un consorzio di banche estere per il riclassamento, l'ammodernamento ed il potenziamento delle ferrovie dello Stato.

* * *

Il numero dei capitoli per i quali la Corte dei Conti non ha dichiarato la regolarità dell'accertamento dei residui, in quanto non aveva ultimato il procedimento di controllo sui relativi decreti, è leggermente superiore a quello dello scorso anno.

Le considerazioni che seguono consentono, tuttavia, di evidenziare che la maggior parte dei rilievi prospettati è legata all'epoca della decisione della Corte.

a) *Ministero del tesoro.*

Non sono ancora stati ammessi a registrazione da parte dell'Organo di controllo i decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli 3313, 3812, 3814, 3985, 5391 e 6922 mentre per quelli relativi ai seguenti capitoli si riportano gli estremi di registrazione:

Cap. n. 1044 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7, fgl. 162;

Cap. n. 1046 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 163;

Cap. n. 1059 registrato il 4 agosto 1981, reg. 7 fgl. 89;

Cap. n. 1101 registrato il 21 agosto 1981, reg. fgl. 164;

Cap. n. 1192 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 166;

Cap. n. 1196 rgeistrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 167;

Cap. n. 1637 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 165;

Cap. n. 1762 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 168;

Cap. n. 1792 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 169;

Cap. n. 1971 registrato il 27 giugno 1981, reg. 6 fgl. 31;

Cap. n. 1974 registrato il 27 giugno 1981, reg. 6 fgl. 32;

Cap. n. 2236 registrato il 21 agosto 1981, reg. 7 fgl. 170;

Cap. n. 2704 registrato il 29 agosto 1981, reg. 7 fgl. 212;

Cap. n. 2911 registrato il 10 luglio 1981, reg. 6 fgl. 159;

Cap. n. 3581 registrato il 27 giugno 1981, reg. 6 fgl. 33;

Cap. n. 3892 registrato il 20 ottobre 1981, reg. 9 fgl. 185;

Cap. n. 3983 registrato il 4 agosto 1981, reg. 7 fgl. 88;

b) *Ministero della pubblica istruzione.*

I decreti di accertamento residui per ambedue i capitoli 4123 e 4124 sono stati registrati in data 29 giugno 1981 rispettivamente al reg. 62 fg. 47 e reg. 62 fg. 48.

c) *Ministero dei trasporti.*

I decreti restituiti dalla Corte dei Conti non registrati riguardano l'accertamento dei residui sui capitoli 3001, 3002, 3003, 3005, 3006, 3007, 3151 e 3152, tutti gestiti dal Commissariato per l'assistenza al volo. L'Organo di controllo ha comunicato che l'esame dei provvedimenti stessi potrà avvenire solo successivamente all'invio del conto consuntivo e dei rendiconti per capitoli da parte dello stesso organismo.

d) *Ministero dell'agricoltura e delle foreste.*

La Corte dei conti — Ufficio controllo sugli atti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste — non ha ancora registrato i decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli 7701 e 7743.

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

L'Amministrazione in risposta al rilievo formulato dall'Organo di controllo, ha ritirato il provvedimento di accertamento dei residui del cap. 1534.

f) *Ministero del turismo e dello spettacolo.*

La Corte dei conti ha registrato il decreto di accertamento dei residui relativo al cap. 1005 in data 3 settembre 1981 (reg. 5 fg 247).

g) *Amministrazione dei monopoli di Stato.*

Per i capitoli 104, 107, 110, 127 e 230 per i quali l'Organo di controllo ha formulato specifici rilievi ai quali, tuttora, l'Amministrazione non ha fornito risposta.

h) *Azienda nazionale autonoma delle strade.*

L'Azienda, interessata al riguardo, non ha a tuttoggi fornito risposta ai rilievi formulati dall'organo di controllo.

i) *Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato.*

L'organo di controllo, rispettivamente in data 17 e 18 giugno, e 3 luglio 1981 ha ammesso a registrazione tutti i decreti di accertamento residui relativi ai capitoli indicati, tranne quelli riguardanti i capitoli nn. 110, 112, 117 e 219 per i quali l'Azienda stessa ha fornito alla stessa Corte in data 5 agosto gli elementi di riscontro.

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

Non viene dichiarata la regolarità dei capitoli di spesa di vari Dicasteri per gli importi assegnati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni ad esse delegate (art. 17, 1° comma, lett. *b*, legge n. 281 del 1970), in quanto la Corte non dispone di concreti elementi sulla relativa gestione.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 8230	Contributi trentennali in annualità, in semestralità o in rate costanti ai proprietari che provvedono alla ricostruzione ed alla riparazione dei loro fabbricati distrutti o danneggiati dalla guerra per destinarli alle persone rimaste senza tetto, nonché contributi ai proprietari stessi nelle annualità di ammortamento dei mutui contratti	40.306.680
Cap. n. 9059	Spesa, a cura della Rezione Veneto e del Provveditorato alle opere pubbliche di Venezia, per il finanziamento delle opere di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1964, n. 357	111.198.800
Cap. n. 9301	Spese in dipendenza di danni bellici	5.824.298.517

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Cap. n. 7451	Contributi per la costituzione della dotazione della cassa sociale dei consorzi di produttori agricoli, delle associazioni dei produttori, nonché delle cooperative di produttori agricoli di primo e secondo grado, costituiti per la difesa attiva e passiva di produzioni intensive	16.213.597.085

MINISTERO DELLA SANITA'

Cap. n. 2600	— Fondo integrativo per gli asili nido	54.335.845.356
Cap. n. 4034	— Spese per l'attuazione di piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi bovina e bufalina e dalla brucellosi bovina, bufalina, ovina e caprina e per il funzionamento delle relative commissioni	957.536.000
Cap. n. 4040	— Compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni previste nei piani di profilassi per tubercolosi e brucellosi e ai veterinari coaudiutori	5.781.472.000
Cap. n. 4041	— Spese relative all'acquisto, alla conservazione ed all'impiego di sieri, vaccini, presidi profilattici, medicinali e di ogni altro prodotto necessario per interventi diagnostici immunizzanti, curativi, disinfettanti e disinfestanti nonché per altri interventi di zooprofilassi obbligatoria e contro le epizoozie	5.741.936.896
Cap. n. 4081	— Indennità per l'abbattimento degli animali	11.979.630
Cap. n. 4082	— Indennità per l'abbattimento degli animali infetti di tubercolosi e di brucellosi	1.356.038.000
Cap. n. 7531	— Contributo alle regioni direttamente interessate alla molluschicoltura per la progettazione, costruzione, ampliamento ed adeguaguamento degli impianti di depurazione di molluschi eduli lamellibranchi	1.631.000.000

* * *

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

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

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

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

In ordine alla prima rendicontazione, viene espresso l'avviso che essa si concretizzi nel conto consuntivo della Regione, le cui risultanze diventano immodificabili con la legge regionale di approvazione del conto medesimo e possono, in tal modo, essere rece-

pite dagli organi centrali statali nella formazione del rendiconto generale dello Stato, restando in tal modo soddisfatta l'esigenza di un raccordo tra contabilità regionale e statale.

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

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

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

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

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

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

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

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

MONOPOLI

Cap. n. 601 — Ricavo delle anticipazioni effettuate dalla Cassa depositi e prestiti da destinare a copertura del disavanzo di gestione 30.329.488.776

ANAS

Cap. n. 604 — Entrate derivanti dall'accensione di mutui per l'esecuzione di un programma di interventi nel triennio 1979-1981 . . . . . 775.000.000.000

FERROVIE

Cap. n. 615 — Ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria 300.000.000.000

Cap. n. 616 — Ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma integrativo per l'ammodernamento ed il potenziamento del parco rotabile e degli impianti di sicurezza e di segnalamento, nonché per il completamento delle tre nuove officine di grandi riparazioni nel Mezzogiorno 685.000.000.000

AMMINISTRAZIONE POSTE

Cap. n. 231 — Avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici da versare al Tesoro 27.000.000.000

Cap. n. 607 — Ricavo dei mutui per l'acquisto e installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali, di bancoposta e telegrafici, per la realizzazione di nuovi complessi edilizi, occorrenti per l'allocamento degli impianti medesimi, nonché delle opere edilizie aventi carattere di strumentalità con il funzionamento degli impianti stessi 85.000.000.000

AZIENDA TELEFONI

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

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

ANAS

Cap. n. 245 — Versamento in entrata delle disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali . . . 59.885.796.832

AMMINISTRAZIONE POSTE

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

AZIENDA TELEFONI

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

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

* * *

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

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

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

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

Una difforme procedura avrebbe comportato non solo un rilevante fittizio disavanzo della gestione 1980 (compensato nel successivo o nei successivi esercizi da un elevato risultato positivo conseguente all'avvenuta stipulazione dei mutui), ma anche una perdita dell'autorizzazione legislativa a contrarre mutui.

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

Sta di fatto, comunque, che, anche in tale caso, una diversa considerazione contabile della partita concernente il disavanzo finanziario avrebbe comportato una sua sistemazione in sede di legge di bilancio per il 1982, mediante apposita norma autorizzativa dell'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti. Anche in tal caso, quindi, il disavanzo contabile dell'esercizio 1980 sarebbe stato bilanciato da un corrispondente avanzo contabile dell'esercizio 1982.

5. — Conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare.

Viene esclusa la dichiarazione di regolarità pe il conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare, in quanto non sono stati trasmessi alla Corte gli atti necessari per il prescritto accertamento della regolarità del consuntivo stesso.

* * *

Al riguardo si fa osservare che la documentazione, per un mero disguido, è stata trasmessa con ritardo all'Organo di controllo.

6. — Relazione illustrativa.

La Corte dei conti ha evidenziato come, anche per l'esercizio 1980, non sia stata trasmessa, unitamente al rendiconto, la relazione illustrativa di cui all'articolo 22 — 5° comma — della citata legge n. 468.

* * *

Come già posto in evidenza nelle note informative relative al rendiconto dell'esercizio finanziario 1979, l'obbligo legislativo della relazione illustrativa dei dati del consuntivo, dalla quale risulti anche il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate, sussiste solo nei confronti del Parlamento.

7. — Conto generale del patrimonio.

La Corte dei conti ha dichiarato soggetto al suo giudizio di regolarità ed unitamente al conto del bilancio, il conto generale del patrimonio, sospendendo ogni pronuncia su quello relativo all'esercizio 1980 in quanto pervenutole il 22 giugno 1981, in tempi, cioè che non le hanno permesso le necessarie verifiche.

* * *

Al riguardo è da precisare che il conto del patrimonio non può essere prodotto contestualmente al conto del bilancio in quanto per la definizione dell'elaborato occorrono i dati relativi ai conti del tesoriere (sulla cassa, sui crediti e debiti di tesoreria). Detti conti vengono acquisiti verso la metà del mese di giugno di ogni anno.

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

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

PAGINA BIANCA

1. — Legge finanziaria e legge di bilancio.

Viene sottolineato come ancora non si riesca a trovare un giusto equilibrio tra il contenuto della legge finanziaria e quello della legge di bilancio.

In particolare la prima — concepita dalla legge n. 468 del 1978 come strumento di manovra della politica di bilancio per il breve periodo — tende ad assumere la fisionomia della cosiddetta legge « omnibus », inglobando anche norme meramente organizzative e di carattere procedimentale, norme di intervento episodiche e non legate ad una impostazione di politica economica. Ed al riguardo, anche se per il 1981 si è manifestata la propensione a ridurre al minimo il contenuto « eventuale » della legge finanziaria, l'impostazione prescelta è stata contrastata da tensioni opposte, che non hanno determinato una fisionomia non dissimile da quella delle leggi concernenti il 1979 e il 1980.

D'altro canto, la netta separazione operata per l'anno 1981 fra legge finanziaria e legge di bilancio ha accentuato la tendenza all'impoverimento della sede del bilancio come effettivo momento decisionale e programmatico per la manovra della finanza pubblica.

Ed inoltre, sempre riguardo alla legge di bilancio, viene fatto notare che la presentazione di un bilancio annuale a legislazione invariata, con il fine di evidenziare la manovra congiunturale affidata alla legge finanziaria, nonchè di semplificare l'approvazione della eventuale legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio, ha incontrato, nella soluzione adottata per il 1981, difficoltà tali da far perdere quel carattere di « neutralità » al bilancio così configurato.

*

* *

Un compiuto esame dell'articolo 11 della legge n. 468/78 evidenzia come la funzione attribuita dal legislatore alla legge finanziaria sia stata quella di strumento di programmazione economico-finanziaria di breve e medio periodo; e ciò anche al fine di superare il punto di stasi in cui si era giunti con la legge di bilancio. Questa, infatti, veniva sempre più a concretizzarsi in una semplice ricezione delle decisioni contenute nella legislazione sostanziale, senza alcuna possibilità di adeguare, alle mutate e contingenti necessità, gli interventi prefissati, se non con la presentazione di appositi disegni di legge.

Con la nuova disciplina la legge di riforma rende possibile tanto l'intervento immediato attraverso la legge finanziaria (per le situazioni ritenute più urgenti), quanto la normale via della modifica della legislazione vigente con la presentazione al Parlamento di specifici provvedimenti.

La legge finanziaria, fissati gli obbiettivi economici di breve e medio periodo, stabilisce gli interventi da effettuare e determina l'adeguamento del relativo disegno di legge di bilancio individuando non solo i settori sui quali incidere, ma anche gli stessi tempi di intervento.

Al duplice fine di rendere più evidenti gli interventi previsti dalla legge finanziaria e di evitare che nella eventuale legge autorizzativa dell'esercizio provvisorio venissero inserite determinazioni di competenza della legge finanziaria stessa (quali i fondi speciali, il limite massimo di ricorso al mercato, la rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa) si è mantenuta, anche per il 1982 l'impostazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, senza recepire le implicazioni scaturenti dal disegno di legge finanziaria.

Tuttavia il progetto di bilancio a legislazione vigente, nel rispetto dell'assetto normativo ed amministrativo esistente al momento della sua predisposizione, sconta già di per sè l'evoluzione che si prevede avvenga nelle principali grandezze macroeconomiche.

2. — Bilancio pluriennale.

Viene evidenziato come anche il bilancio pluriennale 1981-83 è stato presentato e approvato esclusivamente a legislazione vigente, mentre esso dovrebbe costituire un supporto programmatico di medio periodo.

Si ribadisce che la versione « inerziale » del bilancio triennale non è conforme ad una corretta interpretazione dell'articolo 4 della legge 468/78, sia in termini di impostazione sia in termini di contenuto, e comporta poi un difficile riscontro della copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese in conto capitale.

*

* *

Il bilancio triennale 1981-83 predisposto a legislazione vigente, ha recepito, ad avvenuta sanzione giuridica delle legge finanziaria per il 1981, le decisioni scaturenti da tale legge, che costituiscono la trasposizione contabile delle linee programmatiche di politica economica.

Gli effetti della legge finanziaria non esauriscono la loro efficacia per il solo anno di riferimento, ma si riflettono sulle grandezze di bilancio degli esercizi futuri.

Il bilancio pluriennale viene così ad assumere la doppia versione di bilancio a legislazione invariata all'atto della presentazione al Parlamento e di strumento programmatico di medio periodo ad avvenuto recepimento delle linee di indirizzo sancite con la legge finanziaria.

Questa impostazione si proponeva di superare le difficoltà di ordine tecnico che si frappongono alla costruzione di una versione programmatica del bilancio nei termini previsti dall'articolo 4 della normativa di riforma contabile.

L'esistenza del presupposto programmatico costituito dal « Piano a medio termine 1981-1983 » non è infatti condizione sufficiente per una trasposizione in termini contabili delle impostazioni di politica economica da esso recate. Basti al riguardo, pensare, che mentre i dati quantitativi dell'azione di finanza pubblica nel triennio 1981-1983 sono esposti nel « Piano » in termini di cassa e con riferimento all'intero settore pubblico allargato, il bilancio pluriennale si deve riferire al solo comparto statale e in termini di sola competenza. Ma non è questa la sola considerazione che può farsi; altre ancora attengono al riscontro di copertura, atteso che dalla formulazione dell'articolo 4 non è dato comprendere quale versione del bilancio pluriennale il Parlamento è chiamato ad approvare, anche se sembra che entrambe le versioni costituiscono parametro di riferimento per la metodologia di copertura delle nuove o maggiori spese, secondo quanto previsto nell'ottavo comma del medesimo articolo 4.

Pur nella sinteticità di quanto esposto, appare di piena evidenza l'ampiezza dei problemi applicativi ed interpretativi posti dal predetto articolo che sembra debbano formare oggetto di una riconsiderazione legislativa della norma per consentirne una puntuale applicazione.

3. — Legge finanziaria e ricorso al mercato.

Viene sottolineata l'esigenza di una definizione *ex ante* del limite del ricorso al mercato, come pregiudiziale rispetto agli altri contenuti del disegno di legge finanziaria, in considerazione del fatto che il livello di « deficit spending » deve essere compatibile con gli indirizzi generali di politica economica.

Viene, ancora una volta, evidenziata la necessità di fissare in termini di cassa il « ricorso al mercato » e l'esigenza di una rappresentazione unitaria nel bilancio oltre che del debito patrimoniale anche del debito fluttuante, che ha raggiunto un peso molto rilevante.

*

* *

Il disegno di legge finanziaria per l'anno 1982, a differenza di quelli degli anni precedenti, prevede all'articolo 1 il livello massimo di ricorso al mercato, la cui fissazione comporterà in via pregiudiziale che le eventuali variazioni che potranno essere disposte nel corso dell'esame parlamentare dovranno avere carattere compensativo: o a carico di altre autorizzazioni di spesa, o mediante l'acquisizione al bilancio di nuove o maggiori entrate.

La fissazione di tale livello è fatta, come per gli anni precedenti, in termini di sola competenza. La statuizione in termini di cassa è, infatti, demandata all'apposito quadro riassuntivo che sintetizza le entrate e le spese in termini di riscossioni e di pagamenti.

L'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, nel secondo comma, collega esplicitamente la determinazione del ricorso al mercato massimo che assicuri, in ogni caso ed in concorrenza con le altre entrate, la « copertura » di tutte le spese da inscrivere nel bilancio annuale.

Lo specifico uso del termine « copertura », efffettuato dal legislatore, implica necessariamente ed esclusivamente un riferimento in termini di competenza, atteso che la stessa copertura deve necessariamente attuarsi in rapporto alle quote di competenza dell'anno da inscrivere in bilancio. In altri termini, quindi, le spese che richiedono una copertura formale sono soltanto quelle che trovano collocazione nel bilancio di competenza nella misura in cui il bilancio le recepisce e ne autorizza l'assunzione dei relativi impegni.

Riguardo poi alla cassa, va osservato che l'effettivo fabbisogno da coprire mediante ricorso all'indebitamento è identificabile nella differenza tra incassi e pagamenti: ed inoltre, tale squilibrio viene ulteriormente corretto, date anche certe difficoltà operative sui mercati finanziari a medio e lungo termine, dai meccanismi di tesoreria in forza dei quali trasferimenti di somme non utilizzate non comportano l'effettuazione di operazioni di provvista di fondi. Pertanto, alla luce di queste considerazioni, solo il bilancio di cassa, sulla base dell'identificazione e del raffronto delle masse acquisibili e spendibili, può fornire idonee indicazioni delle necessità effettive di cassa e delle più convenienti forme di finanziamento.

Per quanto concerne, infine, la rappresentazione in bilancio del debito fluttuante si deve sottolineare come la normativa vigente preveda l'iscrizione in bilancio dei soli oneri relativi (interessi e spese di emissione) sussistendo, come noto, una separazione tra la gestione di bilancio e quella propria di tesoreria cui tali forme di indebitamento si riferiscono.

Un'evoluzione innovativa della attuale disciplina comporterebbe, peraltro, una modifica qualitativa del « ricorso al mercato » —oggi identificato nel solo indebitamento a medio e lungo termine — ed un necessario inserimento nello stesso del limite massimo di circolazione di titoli a breve autorizzato del Parlamento, e nel rimborso di prestiti (titolo IV — di spesa) del presunto ammontare degli stessi titoli che vengono a scadenza nell'esercizio, ovviamente entrambe al netto delle operazioni di emissione e di rimborso che si esauriscono nel corso dell'esercizio.

La ipotizzata innovazione, inoltre, comporterebbe necessariamente l'inserimento in bilancio di altre forme di copertura del deficit (quali ad esempio i conti correnti di tesoreria) attualmente di esclusiva pertinenza della gestione di tesoreria.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO SECONDO

LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA

PAGINA BIANCA

1. — Modalità di copertura.

Viene osservato come talune leggi che comportano nuove o maggiori spese, pur introducento oneri di carattere continuativo a carico del bilancio dello Stato e di quelli delle Amministrazioni ed Aziende Autonome, non quantificano gli oneri stessi nei loro effetti pluriennali.

Analoga osservazione viene formulata per i bilanci degli enti del settore pubblico allargato.

Viene ulteriormente fatto presente che il ricorso ai fondi globali, come normale mezzo di copertura, deve essere riferito oltre che al quadro del bilancio pulriennale, anche, nel caso di spese correnti, ad una valutazione delle prospettive di miglioramento del risparmio pubblico.

* * *

Le osservazioni mosse dalla Corte dei conti riguardano disposizioni sostanziali di spesa (soprattutto in materia previdenziale, di contrattazione collettiva e di finanza locale) la cui particolarità dell'oggetto disciplinato ne impedisce la statuizione, in via preliminare, del relativo onere pluriennale, determinazione questa che viene demandata annualmente alla legge di approvazione del bilancio, tanto in relazione a particolari automatismi presenti nelle suddette normative, quanto, e soprattutto, in relazione specifica ai compiti istituzionali ed alle esigenze che si intendono svolgere e soddisfare da parte della competente Amministrazione.

La legge di approvazione del bilancio, pertanto, stabilisce — come per le altre leggi organiche — la quantificazione dell'onere e ne assicura la copertura nelle disponibilità stesse del bilancio.

Quanto poi al riscontro della copertura delle nuove o maggiori spese, disposte con utilizzo dei fondi globali, esso può essere assicurato, per ciascuno degli esercizi considerati dal bilancio pluriennale nel pieno rispetto delle modalità previste dall'8° comma dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978: miglioramento del risparmio pubblico (saldo di parte corrente) per gli oneri di parte corrente o di rimborso di prestiti, e del saldo netto da finanziare per quelli di conto capitale.

Detto riscontro, peraltro, potrà essere effettuato — a seguito dell'innovazione introdotta con il bilancio pluriennale 1981-1983 — sia con riferimento al documento « inerziale » presentato al Parlamento, sia, successivamente, con riferimento alla versione « programmatica » che lo stesso bilancio assume conseguentemente al recepimento delle norme della legge finanziaria nello stesso trasfuse con apposita nota di variazione.

Ed inoltre si specifica come la problematica della copertura finanziaria rimarrebbe, limitatamente al caso di oneri continuativi ad andamento crescente,per il solo periodo eccedente il triennio considerato dal bilancio pluriennale. Al riguardo, però, si sottolinea come sia sempre possibile agire annualmente per tramite della legge finanziaria disponendo gli adeguamenti delle risorse che si rendessero necessari, e quindi delle relative proiezioni a copertura.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO TERZO

LA GESTIONE

PAGINA BIANCA

1. — Autorizzazioni di cassa.

La Corte osserva la scarsa aderenza tra le previsioni ed i flussi effettivi di cassa, ponendo in evidenza la inattendibilità delle autorizzazioni di cassa, in parte « gonfiate » per dichiarati motivi di cautela ed in parte « condizionate », in sede di assestamento dalla definitiva quantificazione dei residui passivi dell'anno precedente.

*

* *

Riguardo all'osservazione relativa alle autorizzazioni di cassa « gonfiate » occorre precisare che le stesse al di là di semplici previsioni « neutrali », formulate cioè sulla spontanea evoluzione dell'oggetto di spesa considerato, devono tener conto di un certo margine che permetta all'amministrazione di poter fronteggiare una più celere realizzazione degli impegni assunti in quei settori ove il ritmo dei pagamenti non è automatico o prefissato (quali stipendi e pensioni), ma implica una azione i cui tempi e modalità sono in parte discrezionali o dipendenti da altri meccanismi amministrativi (quale il caso di gran parte delle spese in conto capitale, degli acquisti di beni e servizi e dei trasferimenti alle imprese).

Si è tuttavia ovviato all'ambiguità implicita nel termine di « cassa » presente nella legge n. 468 del 1978 — che racchiude un concetto di autorizzazione al pagamento prevalentemente giuridico ed un concetto economico legato ad una stima dei reali flussi finanziari — esponendo nel bilancio le autorizzazioni di pagamento e rinviando ad altri documenti (le relazioni trimestrali di cassa) le previsioni neutrali.

Per quanto attiene all'incidenza dei residui passivi sulle autorizzazioni di cassa, si deve sottolineare che la stima che se ne può fare all'atto della predisposizione del progetto di bilancio è necessariamente approssimativa. Alcune cause che determinano tale circostanza possono individuarsi nella conoscenza dell'effettivo andamento della gestione del solo primo semestre, nella data di approvazione della legge di assestamento del bilancio nonchè di quella di variazione (per l'anno 1980 è intervenuta in ottobre per la prima e nel marzo 1981 per la seconda), nella possibilità che hanno le amministrazioni di completare, entro il termine dell'esercizio, le procedure per il pagamento di un cospicuo volume di titoli di spesa, nonchè nel perfezionamento in legge delle varie iniziative di spesa.

Da queste difficoltà deriva il condizionamento delle previste autorizzazioni di cassa: fenomeno questo che potrà essere ridotto, ma non del tutto eliminato, proprio per l'impossibilità di elaborare un preconsuntivo compiutamente attendibile per la gestione in corso di svolgimento, sia della competenza che della cassa, all'atto della predisposizione del progetto di bilancio.

2. — Operazioni di indebitamento.

Il livello massimo di ricorso al mercato determinato dalla legge finanziaria, coincide in fase di previsione con la cifra indicata nel titolo IV di entrata — « Accensione di prestiti », mentre nel corso della gestione tale coincidenza viene meno per effetto delle variazioni apportate. Ciò si verifica, viene osservato, per un'incoerenza di base, in quanto nella fase delle previsioni iniziali si verifica proprio quella coincidenza tra ricorso al mercato e livello massimo fissato dalla legge finanziaria, senza tener conto delle possibilità di sfondamento previste dagli articoli 10, 12 e 17 della legge n. 468 del 1978.

Viene tuttavia evidenziato che in sede di consuntivo il ricorso al mercato si è mantenuto al disotto non solo delle previsioni definitive ma anche di quelle iniziali, facendo così incrementare il disavanzo finanziario, sia in termini di competenza che in termini di cassa.

La Corte, infine, fa presente il sempre più massiccio ricorso all'indebitamento di tesoreria per la « copertura » di deficit strutturali.

*

* *

Il ricorso al mercato, così come previsto dall'articolo 11 - 2° comma della legge di riforma, concorre, con il complesso delle entrate ordinarie e straordinarie dei primi tre titoli di bilancio, a formare l'ammontare delle risorse con le quali fronteggiare la totalità delle spese iscrivibili nel bilancio dell'anno.

La coincidenza nella fase della previsione iniziale tra il livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge finanziaria e la somma iscritta in bilancio deriva dall'attuale situazione della finanza pubblica e non esclude « a priori » la creazione di un'area finanziaria da utilizzare nel corso dell'anno per fronteggiare sopraggiunti interventi di carattere congiunturale.

Per quanto riguarda il problema del superamento del limite massimo del ricorso al mercato in termini di previsioni definitive, esso risulta connesso esclusivamente alla vigente normativa di cui alla legge n. 468 . Solo in presenza di innovazioni alla medesima, pertanto, potranno essere introdotti gli eventuali correttivi si da ovviare ed eliminare il fenomeno in parola.

Infine, in merito alla « fluidificazione » dell'indebitamento, la stessa è riferibile alla situazione del mercato dei capitali nel cui ambito sempre e più arduo appare il collocamento di titoli a lungo termine per ridotta propensione dei sottoscrittori, anche a livello di operatori pubblici, in quanto scarsamente attratti dai bassi rendimenti offerti concorrenzialmente ad altri titoli in circolazione.

CAPITOLO QUARTO

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

a) ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Considerazioni generali.

La Corte dei Conti. come per il passato, pone l'accento sull'esigenza del riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonchè sulla necessità di una generale riorganizzazione della pubblica organizzazione onde fronteggiare con tempestività ed incisività i complessi fenomeni economico finanziari tipici della moderna società industriale.

*
* *

Quasi tutte le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti riguardano problemi già considerati nel rapporto presentato alle Camere nel novembre 1979 dal Ministro per la Funzione Pubblica.

In merito a tali problemi il Senato della Repubblica con ordine del giorno in data 10 luglio 1980 ha dato direttive specifiche a fronte delle quali il Governo ha elaborato o ha in via di elaborazione appositi disegni di legge.

L'iniziativa svolta o da svolgere riguarda:

— l'esercizio effettivo dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

— la necessità di conciliare la logica unitaria del quadro di riforma con alcune priorità imposte da esigenze urgenti;

— la ristrutturazione dei Ministeri per la quale va delineandosi la necessità di un intervento graduale con preventiva individuazione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri e, nell'ambito di questi, delle direzioni generali e riordinamento degli uffici periferici attraverso una delega;

— la nuova disciplina organica per le Aziende, le Amministrazioni e gli Istituti autonomi;

— la legge-quadro sul pubblico impiego per le nuove procedure di contrattazione;

— la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali che, considerati i lunghi tempi richiesti dalla riforma delle strutture, per molti versi pregiudiziali, rischia di essere attuata in forma graduale partendo dalla riduzione del numero dei dirigenti, dall'unificazione delle qualifiche di primo dirigente e di dirigente superiore, dalla rivalutazione del trattamento economico, consentita anche dalla riduzione del numero, dei dirigenti e dall'accesso alla funzione dirigenziale;

— la necessità di semplificare l'ordinamento e di verificare l'attuabilità amministrativa delle leggi;

— i rapporti tra Stato e Regioni;

— l'introduzione di indici di produttività-efficienza e di strumenti di analisi per valutare il rendimento;

— la problematica degli imminenti rinnovi contrattuali delle diverse categorie di dipendenti pubblici;

— la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali;

— l'applicazione dell'informatica nella pubblica Amministrazione, l'eventuale nuova disciplina dell'orario di lavoro, l'ubicazione degli uffici, il programma di edilizia statale;

— la migliore conoscibilità degli atti amministrativi e l'istituzione del difensore civico;

— la disciplina degli enti privati di interesse pubblico;

— la perequazione delle pensioni;

— il riordinamento del controllo esercitato dalla Corte dei Conti;

— l'ordinamento della giustizia amministrativa; lo stato giuridico dei magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, lo stato giuridico dei magistrati della Corte dei Conti nonché l'estensione, ai detti magistrati, ai magistrati militari e agli avvocati e procuratori dello Stato della particolare indennità già prevista per i magistrati ordinari; il riordinamento del trattamento economico della magistratura.

Per la soluzione degli indicati problemi sono già all'esame del Parlamento i seguenti disegni di legge concernenti: la legge-quadro sul pubblico impiego; le funzioni di controllo e la giurisdizione della Corte dei Conti; gli enti privati di diritto pubblico; la delega al Governo per l'emanazione di norme sul procedimento dinanzi al TAR ed al Consiglio di Stato; la tutela giurisdizionale dei dipendenti pubblici; la disciplina transitoria per l'accesso alla qualifica di primo dirigente; la semplificazione del contenzioso pensionistico; l'ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali; la modifica alle norme vigenti in materia di ricorso straordinario e di consultazione del Consiglio di Stato; il Consiglio superiore della pubblica Amministrazione; le norme sulla raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti.

Per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la riorganizzazione dei poteri centrali gli elaborati predisposti dalle apposite Commissioni di studio sono oggetto di confronti a livello politico.

E' già stato diramato lo schema di disegno di legge per la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali che dovrebbe essere quanto prima esaminato dal Consiglio dei Ministri.

Sono stati già predisposti i provvedimenti concernenti la perequazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, il difensore civico, le aziende autonome, la sistemazione delle posizioni degli operai comuni e qualificati dello Stato.

Sono ancora in fase di studio i problemi relativi ai rapporti Stato-Regioni, alla sede degli uffici pubblici, alla produttività.

Una direttiva sulla delegificazione è stata approvata dal Consiglio dei Ministri ed una relazione sulla fattibilità delle leggi è stata presentata ai Presidenti delle Camere.

Su quanto sopra, particolare considerazione merita il fatto che numerosi provvedimenti sono da tempo all'esame del Parlamento.

Sembrerebbe pertanto opportuna una loro riconsiderazione unitaria che, a parte la sempre più avvertita esigenza di leggi organiche e di testi unici, eviti l'intrecciarsi e il sovrapporsi di disposizioni di difficile coordinamento e non sicura attuabilità.

Senza dire che tale riconsiderazione potrebbe essere utile per i provvedimenti in corso di elaborazione e per una programmazione più puntuale degli interventi che comportano oneri.

Nel merito va ribadita la necessità di procedere contemporaneamente all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla ristrutturazione dei Ministeri anche perché la semplice anticipazione della riorganizzazione della Presidenza difficilmente potrebbe comportare l'auspicato più pressante coordinamento all'interno dell'esecutivo. In proposito sembra necessario soffermarsi sulla relazione della Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali dello Stato che affronta la problematica dell'organizzazione dell'apparato amministrativo dello stesso, suggerendo concrete ed immediate misure finalizzate al superamento degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'obiettivo di una amministrazione più snella, più tempestiva e, soprattutto, più vicina alla comprensione dei problemi che condizionano la vita del Paese.

La linee direttrici, attraverso le quali deve snodarsi un siffatto disegno, non possono non muovere da una interpretazione meno rigida dell'art. 97 della Costituzione e, più propriamente, da una concezione relativa alla « riserva » di legge in esso contenuta in merito all'organizzazione degli uffici.

Va però tenuto presente che secondo l'art 95 della Costituzione è per legge che devono essere determinate « le attribuzioni » dei Ministeri, esigenza questa che viene giustamente riaffermata dalla relazione nella parte in cui essa stabilisce che dovrà essere la legge ordinaria o provvedere « alla ripartizione per materia tra i Ministeri ».

Sulla base di quanto sopra non appare del tutto pacifico che possa provvedersi con regolamento governativo (D.P.R. all'istituzione e alle attribuzioni degli uffici periferici di dimensione regionale o interregionale.

Siffatta previsione parrebbe in contrasto con il dettato costituzionale il quale, avendo previsto che « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge » a maggior ragione dovrebbe pretenderne l'istituzione per legge.

Va peraltro rilevato che la problematica sopra evidenziata viene anche affrontata dal disegno di legge concernente « Legge-quadro sul pubblico impiego » (A/C n. 678). Tale iniziativa governativa, predisposta con la partecipazione delle organizzazioni sindacali, propone al Parlamento il ricorso allo strumento legislativo per tutto ciò che attiene la materia degli organi e degli uffici (art. 2).

Il disegno di legge-quadro sul pubblico impiego verrebbe, almeno per quanto si riferisce alle considerate questioni, profondamente intaccato ove si seguisse quanto delineato nella relazione.

La relazione della Commissione prevede poi che la strutturazione interna dei singoli Ministeri sia sdoppiata in due distinte fasi. Per la prima, che dovrebbe riguardare la distribuzione di funzioni tra Ministro, organi collegiali, uffici di Gabinetto, Segretario generale e dirigenti, è previsto lo strumento del decreto legislativo delegato, mentre per la seconda, che dovrebbe riguardare l'istituzione e la denominazione delle direzioni generali, è previsto il regolamento governativo.

In proposito si è dell'avviso che un siffatto sdoppiamento possa forse evitarsi. Invero il momento dell'individuazione delle funzioni del Ministero, seguito dalla loro distribuzione alle strutture interne destinate a svolgerle, dovrebbe anche segnare il momento della determinazione e della istituzione di tali strutture.

In altri termini non pare corretto procedere alla distribuzione delle funzioni se non si siano prima, o almeno contestualmente, individuate le strutture che in concreto tali funzioni dovranno svolgere.

Si ritiene pertanto che le direzioni generali, organi deputati a svolgere le funzioni del Ministero, siano da istituire con lo stesso procedimento che individua le funzioni facenti capo al Ministero stesso.

Del pari potrebbe apparire non del tutto corretta la distinzione fra la fase dell'individuazione degli « organi collegiali » e quella successiva della loro istituzione, denominazione e composizione.

Sembra preferibile unificare le due distinte fasi in quanto momenti contestuali di un unico processo.

Lo stesso dicasi per la distribuzione di funzioni tra centro e periferia e per la costituzione di uffici periferici di dimensione regionale o interregionale.

Da quanto procede pare che la fase della regolamentazione governativa debba essere limitata al regolamento interno del Consiglio dei Ministri e dei Comitati interministeriali e alla distribuzione del personale dirigenzale tra gli uffici e le sedi.

Le osservazioni che precedono non compromettono il discorso successivo relativo alla struttura tipo dei Ministeri, all'individuazione delle cosiddette « unità elementari » con le quali si dovrà poi costruire, secondo il metodo della composizione modulare, la struttura di ciascun Ministero.

Tra le « unità elementari », da individuare in ciascun Ministero, sono appunto compresi gli organi collegiali, le direzioni generali, i servizi regionali.

Esse nascono, ovviamente, nel momento in cui vengono individuate le rispettive funzioni, per cui vanno istituite contemporaneamente alla determinazione delle stesse

Si conviene invece in ordine alla determinazione con regolamento ministeriale della struttura interna della direzione generale, degli organi collegiali, dei servizi centrali e regionali; in tal modo è possibile adattare plasticamente le funzioni alle mutevoli esigenze connesse all'inevitabile processo evolutivo della collettività.

Il disegno di ristrutturazione delineata dalla relazione non escluderebbe dal suo ambito le aziende autonome dello Stato, considerata la loro natura di organi facenti capo ai Ministeri.

Va tenuto presente, tuttavia, che la particolare attività di organi preposti alla produzione di beni e servizi, postula la necessità di individuare una più marcata organizzazioni su base tipicamente industriale. Tali esigenze hanno pertanto consigliato il Governo a demandare ad apposia Commissione o studio di una normativa quadro che necessariamente non potrà non discostarsi da quella relativa all'apparato ministeriale.

Infati, strumenti legisativi sono stati predisposti per la ristrutturazione dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, con criteri difformi da quelli che ora si vorrebbe introdurre nell'organizzazione dell'apparato statale.

Suscita, infine, perplessità l'attribuzione al Commissario del Governo nelle Regioni della funzione di coordinamento, soprattutto in considerazione della circostanza che una tale funzione in periferia potrebbe anche non ravvisarsi.

Non pare infatti che lo scambio di informazioni tra gli uffici statali operanti in periferia debba necessariamente passare per una « stanza di comprensione »; e ciò anche perché tale stanza potrebbe comportare un rallentamento proprio nella circolazione delle informazioni.

Né sembra necessario fare capo al Commissario del Governo per il perseguimento di un più « razionale impiego delle risorse di personale e di beni anche con forme di mobilità » in quanto trattasi di funzioni che le singole Amministrazioni difficilmente abbandoneranno.

Peraltro l'attribuzione di tali compiti ai Commissari di Governo darebbe loro un potere di supremazia che le singole Amministrazioni non accetteranno in quanto verreb-

bero a perdere la possibilità di operare in tale materia secondo una visione globale delle esigenze di funzionamento.

Premessa indispensabile alla ristrutturazione amministrativa dell'Amministrazione statale è la ricognizione delle diverse « funzioni » che vanno catalogate in due distinti gruppi: quelle comuni a tutti i Ministeri e quelle specifiche di uno o più Ministeri.

La strutturazione delle funzioni comuni dovrà seguire una linea analoga per tutti i Ministeri, mentre quelle specifiche dovranno esplicarsi con maggiore flessibilità nell'ambito delle direzioni generali e degli eventuali uffici periferici.

Tale disegno non sembra introduca innovazioni di vasta portata; si può anzi affermare che esso si muova nel solco dell'esistente.

Tra le funzioni comuni che dovranno assumere strutturazione analoga in tutti i Ministeri assume rilevanza quella denominata « direzione politica » che si esprime nel Ministro.

Le proposte formulate si esauriscono in una integrazione dei compiti attualmente previsti per il Ministro dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972.

Tale integrazione concerne le funzioni di progetto e di iniziativa, sia legislativa che regolamentare, in modo che si attui una distinzione tra il divenire dell'Amministrazione, che dovrà essere di competenza esclusiva del Ministro e l'esistente, che dovrà essere curato unicamente dalla burocrazia.

Quanto alle altre funzioni comuni e omogenee rinvenibili in ciascun Ministero, la relazione delinea quelle relative al personale, ai beni strumentali, all'informazione, alla contabilità e controllo, al bilancio, al contenzioso, agli affari comunitari e internazionali, alla tesoreria.

Meritevole di ogni considerazione appare il disegno di creare servizi simili in tutti i Ministeri per assicurare la circolazione del personale da un servizio all'altro, così come apprezzabile si appalesa l'idea di forme permanenti di collegamento e coordinamento tra i servizi corrispondenti dei vari Ministeri, da realizzare attraverso conferenze o Comitati dei capi servizio e con l'attribuzione di un organo precostituito di poteri di coordinamento tra servizi corrispondenti.

Non sembra accettabile, invece, l'istituzione in tutti i Ministeri di un servizio centrale contabilità e controllo che svolga le funzioni di competenza delle Ragionerie centrali dei Ministeri.

Le importanti funzioni anche di controllo dalla legge attribuite a queste ultime non possono esesre demandate ad un organo della stessa Amministrazione.

Senza dire della necessità di coordinamento, della uniformità dei controlli e dell'esigenza del Tesoro di avere propri uffici presso ciascun Ministero per la gestione del bilancio.

Né sembra che l'ipotizzata attribuzione del coordinamento dei servizi contabilità e controllo alla Ragioneria Generale dello Stato possa eliminare gli inconvenienti sopra indicati.

E ciò in quanto tale coordinamento, venendo meno la dipendenza organica degli uffici in parola dalla Ragioneria Generale dello Stato, non potrebbe essere che indicativo e di limitata efficacia.

Non si vede inoltre la necessità di istituire, in aggiunta al predetto servizio centrale, il servizio per il bilancio le cui funzioni sono strettamente legate a quelle del primo.

Riguardo alle funzioni del servizio centrale bilancio (stima del fabbisogno finanziario, analisi costi benefici, verifica della economicità della gestione) che interferiscono con

quelle della Ragioneria Generale dello Stato valgono le osservazioni fatte sull'istituzione del servizio contabilità e controllo.

Si nutrono, poi, perplessità sull'opportunità di istituire in ogni Ministero un servizio centrale per gli affari comunitari e internazionali che sembra necessario, a livello di servizio, soltanto in alcune Amministrazioni.

Perplessità desta anche la generalizzazione del coordinamento dei servizi affidati al Segretario generale, che sarebbe responsabile del buon funzionamento della macchina ministeriale « senza essere un super direttore generale » e la distinzione tra una responsabilità « ad extra » dei direttori generali; di una responsabilità dell'« efficienza » del Segretario generale e di una responsabilità dell'« efficacia » dei direttori generali.

Le perplessità aumentano se si considera che il Segretario generale non dovrebbe emanare provvedimenti concreti ma soltanto formulare direttive e raccomandazioni di massima.

Appare senz'altro apprezzabile il tentativo di organizzare i Ministeri sulla base delle materie di intervento.

Positiva è da ritenere, in ogni caso, l'idea di riunire in un unico Dicastero tutti i fattori connessi con lo svolgimento dei trasporti pubblici, dal momento che da tempo si avvertiva la necessità di una struttura idonea a dare unicità di indirizzo in un campo così delicato per l'economia nazionale.

Sempre in ordine al problema dell'accorpamento dei Ministeri, delineato nella relazione, non si può non sottoporre all'attenzione della Commissione, per una meditata riflessione, l'opportunità di ricercare modelli organizzativi non elefantiaci che, inevitabilmente, diventerebbero ingovernabili.

A questo riguardo va segnalato che presso taluni Paesi sta emergendo l'orientamento di realizzare strutture piccole o medio-piccole, rivelatesi, attraverso una pratica collaudata nel tempo, più efficienti.

In tale ottica ben si inquadra il discorso fatto dalla stessa Commissione per quanto concerne un eventuale Dicastero per la « Produzione economica » la cui struttura, in effetti, potrebbe risultare difficilmente rapportata ad una politica di programmazione nazionale.

Desta, invece, perplessità la prevista aggregazione nel Ministero dei servizi sociali e sanitari delle funzioni della Sanità, di quelle di previdenza e assistenza sociale del Ministero del Lavoro e del Tesoro, degli uffici che si occupano di prevenzione infortuni, igiene del lavoro, di assistenza emigrati, dei compiti relativi all'assistenza all'infanzia, alla scuola materna nonché delle funzoni in materia di sport.

Le perplessità sono alimentate dall'eterogeneità delle funzioni aggregate.

Per quanto riguarda i Ministeri per settori produttivi si osserva che l'impostazione di raggruppare nel settore di competenza le funzioni relative alla produzione con quelle relative al commercio, all'importazione/esportazione, ai rapporti di lavoro e all'occupazione potrebbe comportare duplicazioni e complicazioni soprattutto per i rapporti di lavoro e la occupazione che verrebbero trattati in diverse sedi con inconvenienti facilmente intuibili.

Circa i tre Ministeri finanziari, a parte ogni considerazione sul rilievo che « il problema non sarebbe quello dell'unificazione quanto dell'armonizzazione e della identificazione di un ruolo preciso per il Ministero del Bilancio e della programmazione » non si condivide l'affermazione che tale ruolo sembra doversi trovare soprattutto nel coordinamento e nella programmazione degli altri Ministeri, compresi quelli non aventi rilievo economico o quella che vorrebbe affidare allo stesso Ministero la funzione del controllo di gestione, cioè della verifica di efficienza e di economicità dell'Amministrazione.

Se il problema, come ritenuto nella relazione, è quello dell'identificazione di un ruolo preciso per il Ministero del Bilancio non sembra che tale possa essere quello sopra delineato che nulla ha a che fare con i compiti istituzionali di tale Ministero, con la sua tradizione e soprattutto con la sua possibilità operativa il cui potenziamento, peraltro, toccherebbe strutture già esistenti inserite in Amministrazioni che non possono privarsene senza evidenti riflessi negativi e sulle quali, comunque, nulla dice la relazione.

Infine, si rileva la mancanza nella relazione di un approfondimento del tema riguardante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se tale tematica viene affrontata da altra Commissione.

Si ritiene che debba sussistere un collegamento tra l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e l'organizzazione e le attribuzioni dei Ministeri, per cui nel proporre un'organica riforma delle strutture dell'apparato statale non si può prescindere dal tenere presente i condizionamenti che tale riforma può subire da un determinato tipo di organizzazione della Presidenza del Consiglio cui compete l'unità di indirizzo amministrativo e la promozione del coordinamento dell'attività dei Ministeri.

b) PERSONALE

1. **Considerazioni generali.**

L'Organo di controllo esprime palesi perplessità per le frequenti revisioni degli ordinamenti del personale.

* * *

Si condividono le preoccupazioni per le conseguenze negative delle continue revisioni degli ordinamenti del personale senza la previa e contestuale riforma degli apparati e dei procedimenti amministrativi e per il diffuso atteggiamento che vuole modellare sull'assetto del personale le strutture necessarie per raggiungere i fini del legislatore e non viceversa.

Anche se non può ancora farsi nessun bilancio sul nuovo ordinamento basato sulle qualifiche funzionali che, in mancanza dei profili professionali, ha comportato finora soltanto un inquadramento provvisorio, non possono ignorarsi i vari sintomi che fanno temere il ripetersi degli inconvenienti cui dette luogo l'esperimento, per certi versi simile, dei ruoli aperti che precedette il sistema per gradi del 1923.

Sulla prima applicazione delle qualifiche funzionali, d'altra parte si è già espresso l'avviso non entusiasta in considerazione del fatto che, soprattutto la normativa transitoria che, poi, influenzerà a lungo il nuovo ordinamento, ha in pratica costituito un'occasione di avanzamento generale senza giustificazioni funzionali.

Riguardo alla mancanza di tensione morale, alla deresponsabilizzazione e alla disaffezione del personale non può non rilevarsi che il fenomeno è di carattere generale ed ha cause profonde.

Anche in relazione all'indagine CENSIS citata dalla Corte dei Conti, si è già avuto modo di far presente che a determinare le dimensioni assunte dal fenomeno concorrono motivi di vario ordine tra i quali la mancanza di deterrenti economici e di carriera, la delusione per lavori monotoni soprattutto da parte di giovani che hanno compiuto studi superiori o diversi da quelli richiesti dalla qualifica ricoperta, i continui inquadramenti di personale assunto senza concorso, il permessivismo di talune strutture, l'irrazionale di-

stribuzione e utilizzazione del personale, la sfiducia nella propria funzione, l'impoverimento di posizioni economiche e la reazione psicologica all'esistenza di aree privilegiate, la pratica di un secondo lavoro, l'aumento del personale femminile che un contesto povero di attrezzature sociali finisce per subordinare la professione alle esigenze familiari, le abitazioni decentrate e i trasporti poco efficienti.

È inutile nascondersi le difficoltà che si frappongono alla rimozione degli indicati inconvenienti.

2. Dirigenza.

La Corte dei Conti pone in luce il generale fenomeno del deterioramento degli istituti dell'impiego statale, ed in particolare di quello della dirigenza qualificandone l'ampiezza del fallimento.

* * *

In merito alla dirigenza, pur non ritenendo opportuna una sua difesa ora che sta procedendosi alla sua riforma, deve tuttavia sottolinearsi che «l'ampiezza del suo fallimento» appare quantomeno non superiore a quella degli altri comparti compresi quelli delle varie magistrature e che « i condizionamenti, le contraddizioni e il deterioramento che hanno interessato l'istituto tanto sul piano normativo quanto su quello operativo » se generalizzati possono solo servire a « demonizzare » l'istituto stesso senza contribuire a risolvere nessun problema pratico come sempre accade quando si procede ad eccesive mitizzazioni, radicalizzazioni ed astrazioni.

Ciò appare evidente da semplici esami comparativi concreti da cui risulta anche una sostanziale tenuta dell'istituto che non può essere trascurata in sede di riforma senza rischiare di fare gratuita accademia.

3. Trattamento economico.

L'organo di controllo evidenzia come l'unicità delle misure dell'indennità integrativa speciale produce « effetti di appiattimento retributivo e disincentivanti ». Del pari pone in luce come allo stato attuale le quote aggiunte di famiglia non hanno altro che un valore simbolico.

* * *

Riguardo al trattamento economico si condivide l'osservazione della Corte, secondo cui l'indennità integrativa speciale, essendo corrisposta in misura unica per tutti i dipendenti statali, genera « effetti di appiattimento retributivo e disincentivanti », in quanto l'importo di tale emolumento supera per la maggior parte del personale lo stipendio spettante.

Pertanto, appare opportuno, per riequilibrare i rapporti retributivi in base alle varie fasce di professionalità esistenti nell'impiego statale, pervenire ad un graduale conglobamento nello stipendio dell'indennità integrativa speciale, peraltro richiesto nelle passate trattative dalle Organizzazioni sindacali, ed alla riparametrazione degli stipendi previsti per i vari livelli funzionali in modo da attenuare l'attuale situazione di appiattimento retributivo.

Quanto alle quote di aggiunta di famiglia, va segnalato che non è da escludere un aumento del loro importo, già richiesto da alcune Organizzazioni sindacali.

4. Compensi per lavoro straordinario.

La Corte, riguardo tali emolumenti, ribadisce le critiche già mosse in decorsi esercizi. In generale esse afferiscono tanto la tendenza ad una generale forfettizzazione dei compensi (anche in eccedenza i normali limiti orari previsti), quanto al mancato adeguamento delle misure dei compensi stessi alla disciplina economica di cui alla legge 312/1980.

Ulteriori perplessità poi vengono espresse sul mancato riconoscimento degli emolumenti in parola ai dirigenti generali dello Stato.

* * *

Circa i problemi sollevati in materia di lavoro straordinario, in linea generale si possono richiamare le considerazioni svolte negli anni precedenti.

In particolare, per quanto riguarda il mancato agganciamento alla misura dei nuovi stipendi del compenso remunerativo delle prestazioni straordinarie del personale di cui alla legge n. 312/1980, si osserva che tale agganciamento potrà realizzarsi non prima del definitivo inquadramento nelle qualifiche funzionali, attraverso peraltro l'individualizzazione dei profili professionali, del personale considerato. Ciò consentirà di stabilire una misura oraria proporzionata non solo alla quantità del lavoro ma anche alla qualità delle prestazioni straordinarie.

Inoltre, atteso che la materia del lavoro straordinario è stata disciplinata attraverso la contrattazione sindacale, si ritiene che anche i criteri per la rideterminazione della misura di tali compensi possano trovare, in tale sede, idonea soluzione.

Circa, poi, il mancato riconoscimento dei compensi per lavoro straordinario ai dirigenti generali dello Stato, rispetto a quelli delle Aziende autonome, nonché a quelli compresi nei contingenti previsti dall'art. 19, terzo comma, della legge n. 734 del 1973 i quali, invece, fruiscono di tali benefici, si condividono le preoccupazioni della Corte dei Conti evidenziate nella relazione in esame.

È, tuttavia, da aggiungere che il problema, in passato, è stato sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — al fine di trovarne sollecita definizione — in occasione della risposta alla nota di osservazioni della Corte dei Conti (n. 96 del 1° settembre 1979) al provvedimento autorizzativo del lavoro straordinario, nei confronti dei titolari degli Ispettorati generali della Ragioneria Generale dello Stato.

In tale circostanza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri — sulla base di una interpretazione sistematica della normativa del lavoro straordinario — ha sostenuto, differentemente dall'Organo di controllo, che potesse sussistere la possibilità del riconoscimento degli anzidetti benefici anche se unicamente nei confronti dei titolari delle Direzioni generali dell'Amministrazione dello Stato.