

PARTE QUARTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

PREMESSA

In questa parte della presente relazione sono contenuti dati e considerazioni sulla finanza pubblica in rapporto ai singoli settori di essa. Con ciò la Corte intende proseguire il discorso da più anni iniziato — e che più accentuata attualità riceve dalla concreta attuazione dell'ordinamento regionale — sulla esigenza di dare operatività al precetto costituzionale del coordinamento della finanza pubblica (articolo 119) e sui canali informativi che costituiscono il necessario presupposto perché tale coordinamento, riservato dalla Costituzione alla competenza del Parlamento, possa realizzarsi.

Nel richiamare in proposito quanto detto nelle precedenti relazioni è da aggiungere che l'esigenza postulata dal precetto costituzionale non può ritenersi soddisfatta dalle forme di coordinamento che a livello governativo — e quindi in sede diversa dal Parlamento — l'ordinamento vigente prevede per singoli settori o per più settori, unitariamente considerati.

Queste forme di coordinamento, certamente, oltre a rispondere alle loro proprie finalità, potranno pure costituire idonei canali di informativa al Parlamento, al pari delle relazioni o di altri documenti resi periodicamente dal Governo. Preminente, tuttavia, per la più adeguata soddisfazione dell'esigenza di cui si è detto, è sempre la funzione referente della Corte, espressamente prevista dalla Costituzione, che consente appunto di dar contezza dell'andamento della gestione pubblica sulla base delle risultanze del controllo eseguito.

In questa angolazione debbono quindi essere pur viste le relazioni rese dalla Corte sulle gestioni dello Stato, delle Regioni e Province a statuto speciale e degli enti pubblici sottoposti al suo controllo; e in prospettiva globale a ciò tende la trattazione di questa parte della presente relazione.

Gli aspetti considerati nei capitoli che seguono riguardano la finanza locale territoriale, la finanza regionale e quella degli enti pubblici istituzionali.

CAPITOLO II.

GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

Sulla gestione finanziaria degli enti soggetti a controllo ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259 la Corte riferisce in altra sede al Parlamento attraverso periodiche relazioni della Sezione controllo enti.

A queste relazioni, quindi, va fatto rinvio, mentre qui di seguito si danno talune notazioni di insieme soprattutto per quel che riguarda l'attività di vigilanza che, a norma di legge, i Ministeri interessati svolgono sugli enti stessi.

Prima considerazione da fare riguarda la ricostituzione degli organi di amministrazione secondo quanto prevedono le norme statutarie dei singoli enti.

A parte il ritardo con cui in qualche caso è avvenuta detta ricostituzione, non pochi poi sono gli enti per i quali a ciò non si è ancora provveduto talché gli organi, già venuti a scadenza, operano in regime di *prorogatio*; regime necessario, questo per assicurare la continuità dell'azione amministrativa, ma che non è certo, come più volte affermato dalla Corte, rispondente ai principi di efficienza e buon andamento.

Non diversa situazione si registra, nel complesso, per quanto riguarda gli organi di revisione: si tratta, in genere, degli stessi enti per i quali non si è provveduto ancora a ricostituire gli organi di amministrazione.

Nelle precedenti relazioni la Corte si è occupata dello stato della regolamentazione riguardante, in particolare, i servizi di amministrazione e contabilità e il personale.

La situazione, nel complesso, non è mutata nel 1971.

Così, per quanto concerne i servizi di amministrazione e di contabilità, numerosi enti sono ancora privi della pur necessaria disciplina, e ciò anche quando — come è per gli enti di sviluppo agricolo — l'emanazione delle norme regolamentari è espressamente prescritta dalla legge. Per altro verso è da considerare che la strutturazione dei preventivi (quando previsti) e dei consuntivi di gestione è fatta per la maggior parte degli enti secondo il sistema finanziario, e per lo più in base ai criteri vigenti anteriormente alla legge 1° marzo 1964, n. 62, mentre altri enti adottano il bilancio patrimoniale, senza che la scelta dell'uno e dell'altro sistema possa rapportarsi alle esigenze e alle caratteristiche dei settori nei quali gli enti si trovano ad agire, poiché in tutti i campi operativi esistono enti che adottano indifferentemente uno o l'altro sistema.

Anche a non rilevare come sia stato, così, non attuato l'adeguamento alla nuova classificazione funzionale ed economica introdotta per il bilancio dello Stato, secondo le indicazioni contenute nell'articolo 6 della richiamata legge n. 62 del 1964 (tra i pochi enti, per i quali a ciò si è provveduto, sono da annoverare gli enti di sviluppo agricolo), il difetto di omogeneità nell'impostazione dei preventivi e dei consuntivi rende scarsamente rappresentativi i vari aspetti di gestione (finanziari, economici e patrimoniali) nel loro insieme e nelle loro interconnessioni, anche ai fini del bilancio economico nazionale.

Sempre in tema di eterogeneità di disciplina nella materia è da ricordare come, anche se di norma è prescritta da disposizioni di legge o statutarie l'approvazione dei preventivi e dei consuntivi da parte dei Ministeri che esercitano la vigilanza, per alcuni enti le norme

prevedono soltanto la trasmissione dei cennati atti all'autorità vigilante senza specificare la portata e gli effetti della pronuncia di questa, mentre per altri manca qualsiasi prescrizione.

Al proposito la Corte in più occasioni ha manifestato il proprio punto di vista, nel senso cioè che, qual che sia la formulazione della norma, rappresenta connotato essenziale della funzione vigilante la valutazione dell'intera attività gestoria dell'ente sia nel momento in cui questa viene impostata, e quindi nel bilancio preventivo, sia nel momento consuntivo; valutazione che necessariamente deve estrinsecarsi in una espressa pronuncia, tale da comportare, se resa con tempestività, effetti correttivi su situazioni irregolari o, comunque, su indirizzi di gestione non conformi a canoni di buona amministrazione.

Anche nella materia del personale non è sostanzialmente mutata la situazione, sotto il profilo dell'emanazione delle norme regolamentari, rispetto a quanto segnalato nella precedente relazione (1).

Senza che occorra soffermarvisi ulteriormente, è solo qui da ribadire che la mancanza del regolamento organico determina la imprescindibile esigenza — ad evitare il formarsi di situazioni irregolari difficilmente rimovibili una volta poste in essere — che agli atti deliberativi degli enti in materia di personale non sia data esecuzione prima dell'approvazione della autorità di vigilanza.

(1) Nel 1971 è stato emanato il regolamento del personale di alcuni enti (tra questi, l'Accademia nazionale dei Lincei, l'Ente nazionale per le Tre Venezie, l'ENAL, l'Associazione nazionale controllo combustione, l'ENALC, l'Osservatorio geofisico di Trieste); per gli altri il regolamento, già deliberato dai competenti organi di amministrazione, è ancora all'esame dei Ministeri vigilanti; tra questi la Associazione nazionale combattenti e reduci, l'Ente sviluppo irrigazione e trasformazione delle Puglie, l'Ente nazionale cellulosa e carta, l'Ente nazionale serico, la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza dottori commercialisti.

CAPITOLO III.

GLI ENTI LOCALI TERRITORIALI

Della situazione finanziaria degli enti locali territoriali la Corte si è occupata in precedenti relazioni e le considerazioni già formulate conservano validità, in ordine soprattutto alla indilazionabile esigenza di un adeguato riassetto normativo, che tenga conto delle funzioni proprie degli enti stessi e quindi dei mezzi finanziari richiesti per il loro assolvimento.

Varrà soltanto aggiungere che l'indebitamento globale dei comuni e delle province è ancora aumentato nel 1971, secondo i dati della relazione sulla situazione economica del Paese (9.043 miliardi al 1° gennaio 1971).

Passando ad alcuni cenni sui conti giudiziali dei tesoriери degli enti locali, pressoché ultimate sono le iniziative assunte dalle Sezioni giurisdizionali competenti nelle materie di contabilità pubblica per l'acquisizione dei consuntivi e in fase di avanzata attuazione è la istruttoria sui conti già presentati. E da tener presente che molti dei conti che pervengono alla Corte riguardano esercizi di gran lunga anteriori al 1966, e cioè alla dichiarazione di incostituzionalità dei Consigli di prefettura.

Torna utile, infine, ribadire l'esigenza che alla giurisdizione in materia venga dato adeguato assetto organizzativo secondo le linee indicate dal disegno di legge di iniziativa governativa della cessata legislatura (atto Senato n. 752).

L'indifferibilità di tale assetto è resa, d'altra parte, più evidente dal fatto che, dopo la istituzione dei tribunali amministrativi regionali (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), la giurisdizione contabile — il cui rilievo nell'ordinamento non è qui il caso di evidenziare — è rimasta la sola per la quale non sono state dettate nuove norme in aderenza ai precetti costituzionali. Né è da trascurare che nella giurisdizione contabile rientrano, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione, i giudizi sui conti degli agenti regionali e sulle responsabilità di gestione degli amministratori e funzionari delle regioni.

CAPITOLO IV.

LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Il trasferimento, per effetto dell'emanazione delle norme delegate, di funzioni e di uffici dei vari settori dell'Amministrazione dello Stato, ha reso operante il funzionamento delle regioni a statuto ordinario.

Nel richiamare le considerazioni in precedenza svolte sui molti problemi che sono ad esso connessi, va in particolare ribadita l'esigenza che — per la realizzazione del coordinamento previsto dall'articolo 119 della Costituzione — il Parlamento abbia a disposizione, con la dovuta tempestività, obiettivi elementi di giudizio sull'andamento delle gestioni regionali, così come avviene per le Regioni a statuto speciale.

In questa direzione certamente si muove, anzi ne costituisce uno dei presupposti, il decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171, emanato in attuazione dell'articolo 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, per il coordinamento del sistema di classificazione delle entrate e delle spese delle regioni a statuto ordinario con le norme della legge 1° marzo 1964, n. 62. Viene così a realizzarsi per i bilanci regionali una impostazione omogenea, tale da consentire una rappresentazione organica dei diversi aspetti della gestione nel loro insieme e nelle loro interconnessioni.

Occorre tuttavia che vengano integrate le fonti d'informativa del Parlamento con il riferito sulle risultanze del controllo, il che non può non richiedere una diversa strutturazione del controllo stesso.

Altra esigenza, che si accompagna a quella, testé rappresentata, riguarda il necessario raccordo che deve stabilirsi tra l'organo di controllo sugli atti amministrativi della Regione e il Consiglio regionale. In altri termini, l'organo legislativo regionale, per l'esercizio del sindacato politico, deve avere diretta contezza, non diversamente da quanto è previsto per le Regioni a statuto speciale, delle risultanze del controllo eseguito per valutare il modo con cui gli amministratori si sono comportati nella gestione del bilancio, e cioè il momento attuativo delle norme che l'organo stesso ha emanato e che costituiscono essenzialmente il parametro del controllo.

Nel loro insieme gli aspetti considerati si connettono, come è palese, al generale problema della rispondenza alle cennate esigenze delle norme sul controllo contenute nella legge 10 febbraio 1953, n. 62 e, in particolare, della idoneità allo scopo delle attuali Commissioni.

Senza che occorra indugiare su quanto già dalla Corte rilevato nelle precedenti relazioni, basterà ricordare che il controllo sulla legittimità degli atti di enti, come le regioni, dotati di autonomia legislativa, da altri non può essere esercitato se non da un organo, per sua posizione, neutrale e, per ciò stesso, esclusivamente a tutela dell'ordinamento.

CAPITOLO V.

LE REGIONI E LE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

1. — *Premessa.*

Rispetto a quanto riferito nella precedente relazione, appare migliorata la situazione in ordine alla presentazione alla Corte, nei termini stabiliti, dei rendiconti generali delle Regioni a statuto speciale.

Per l'esercizio 1971, infatti, la Regione siciliana ha sottoposto, nel termine prescritto, il rendiconto generale al giudizio della Corte; ha sottoposto altresì al giudizio della Corte il rendiconto generale dell'esercizio 1970, in ordine al quale la Corte aveva accertato l'inadempimento con decisione 14 luglio 1971.

È venuta, così, a cessare una situazione di irregolarità che da più anni si protraeva.

I rendiconti generali della Regione siciliana per gli esercizi 1970 e 1971 sono stati dichiarati regolari dalla Corte a sezioni regionali riunite con decisioni pronunziate nelle udienze rispettivamente del 6 e del 18 luglio 1972 e riportate in allegato unitamente alle relazioni rese dalla Corte all'Assemblea regionale siciliana.

Come per gli esercizi precedenti, anche per il 1971, le Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno sottoposto, nel termine stabilito, il rendiconto generale al giudizio della Corte, che ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunziate nell'udienza del 24 luglio 1972 e pubblicate, unitamente alle relazioni rese dalla Corte ai rispettivi Consigli regionali, in allegato alla presente relazione.

Soltanto per la Sardegna permane ancora l'inadempienza; nel corso del 1971 è stato reso il rendiconto dell'esercizio 1968 (1) mentre debbono ancora essere presentati i rendiconti degli esercizi 1969, 1970 e 1971. L'inadempimento è stato accertato dalla Corte con decisioni 25 luglio 1970, 22 luglio 1971 e 24 luglio 1972.

Nelle precedenti relazioni la Corte si è soffermata sulle ragioni che stanno a fondamento dell'esigenza della tempestiva presentazione dei rendiconti generali; basta qui ricordare come soltanto attraverso la tempestività di tale adempimento — e la successiva pronunzia della Corte nel giudizio di parificazione — l'organo legislativo possa essere posto in grado di trarre le necessarie valutazioni ai fini dell'esame del bilancio preventivo anche in collegamento con il rendiconto dell'esercizio scaduto; e così pure il Parlamento ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Pur nella rilevata situazione di inadempimento la Corte — come per il passato e nei limiti che derivano dalla mancanza dei dati complessivi di gestione — ha ritenuto di riferire anche sull'attività della Sardegna nel 1971, attraverso elementi tratti dall'esplicazione della sua funzione di controllo. In allegato è riportata la relazione resa in proposito dalla Corte al Consiglio regionale della Sardegna.

(1) Il rendiconto generale della Sardegna per l'esercizio 1968 è stato dichiarato regolare con decisione delle Sezioni riunite del 24 luglio 1972 pubblicata in allegato alla presente relazione (allegato D).

Le province di Trento e Bolzano, pur in difetto di norme che ne stabiliscono il termine, hanno presentato anche per il 1971 il rendiconto generale in tempo utile a consentirne il giudizio di parificazione nei termini fissati per lo Stato e per le Regioni a statuto speciale e la Corte a sezioni riunite ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunziate nell'udienza del 24 luglio 1972 e riportate in allegato unitamente alle Relazioni rese ai rispettivi Consigli provinciali.

2. — Bilanci di previsione e disciplina normativa della gestione.

Nel 1971 il bilancio preventivo delle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) è stato approvato nei termini prescritti, venendosi così a normalizzare la situazione di ritardo che per alcune regioni (Sicilia e Trentino-Alto Adige) perdurava da alcuni anni determinando non trascurabili riflessi e, principalmente, quello di una soluzione di continuità nella gestione.

Sostanzialmente normalizzata è la situazione nelle province di Trento e di Bolzano, i cui bilanci preventivi sono stati approvati soltanto con pochi giorni di ritardo rispetto ai termini stabiliti.

Sulla struttura del bilancio di previsione varie notazioni sono contenute nelle relazioni della Corte ai rispettivi Consigli regionali e provinciali sotto il profilo, tra l'altro, dei criteri di classificazione della spesa ai fini anche del bilancio economico nazionale. In termini più generali il discorso si pone per la Regione Trentino-Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano i cui bilanci al pari di ogni altro aspetto organizzativo e funzionale — dovranno assumere una struttura adeguata alla nuova fisionomia che la Regione e le province anzidette vengono ad assumere per effetto delle rilevanti innovazioni apportate allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1.

Della disciplina normativa in tema di contabilità la Corte si è occupata in precedenti relazioni, anche in ordine alla esigenza che a ciò provvedano compiutamente, come già fatto dalla Regione Trentino-Alto Adige, tutte le Regioni e province a statuto speciale. Appare utile ribadire, tra l'altro, che alla mancanza di detta disciplina non può sopperire l'inserimento di particolari disposizioni nelle leggi approvative dei bilanci, secondo il sistema talora seguito.

Quanto alle leggi di variazione del bilancio una prima notazione riguarda la Regione Trentino-Alto Adige: la prassi seguita da detta Regione di emanare tali leggi in epoca, in genere assai prossima alla fine dell'esercizio e, talvolta, addirittura dopo — a parte la sua incompatibilità con il sistema del bilancio di competenza — si riflette evidentemente sulla gestione, determinando la formazione, in notevole misura, di residui passivi. Va poi aggiunto che le variazioni apportate raggiungono in genere — specialmente nella spesa — particolari entità (2), il che potrebbe rendere scarsamente significative le previsioni iniziali.

3. — Analisi delle gestioni.

Rispetto al precedente esercizio, nel 1971 si è registrato un sensibile aumento nel volume complessivo della gestione di competenza delle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Gli accertamenti dell'entrata e della spesa sono stati infatti di 49,2 e 49,8 miliardi per il Trentino-Alto Adige e di 64,4 e 74 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia, con un aumento rispettivamente di 16,6 miliardi, sia nell'entrata che nella spesa, è di 9,3 e 7,8 miliardi (3).

(2) Per il Friuli-Venezia Giulia su una previsione iniziale di spesa di 60 miliardi, di soli 26 miliardi è il totale degli stanziamenti rimasti immutati, mentre a 14,8 miliardi ammontano le sole variazioni per impinguamenti e storni.

(3) Nel 1970 si era, invece, registrata una flessione rispetto al 1969, essendo gli accertamenti dell'entrata e della spesa passati per il Trentino-Alto Adige da 38,5 e 39,7 miliardi a 32,5 e 33,2 miliardi e, per il Friuli-Venezia Giulia, da 57 e 66,7 miliardi a 55 e 66,2 miliardi.

Si sono altresì accresciute le dimensioni globali della gestione del bilancio delle province di Trento e di Bolzano (25,2 miliardi di entrate e 25,1 miliardi di spese per la provincia di Trento; 25,4 e 24 miliardi per quella di Bolzano), con un aumento rispettivamente di 5,9 e 5,1 miliardi e di 6,4 e 4,4 miliardi nei confronti dell'esercizio precedente.

La tempestiva presentazione del rendiconto generale dell'esercizio 1971 consente l'analisi anche per la Regione siciliana, dove si registra un aspetto non diverso da quello considerato per le Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nonché per le province di Trento e di Bolzano.

Pure per la Regione siciliana, infatti, le dimensioni globali della gestione del bilancio sono passate, rispettivamente per l'entrata e la spesa, dai 221,4 e 237,2 miliardi del 1970 ai 258,4 e 307,1 miliardi del 1971.

Le gestioni di competenza del Trentino-Alto Adige e del Friuli si sono chiuse in disavanzo (rispettivamente 550 milioni e 9,6 miliardi); ad assicurare la copertura si è preventivamente provveduto, peraltro, a carico delle disponibilità non utilizzate nei precedenti esercizi.

In disavanzo (1,3 miliardi) si è chiusa nel 1971 la gestione di competenza della Regione siciliana, che nel precedente esercizio aveva registrato un avanzo di 33,7 miliardi.

Le gestioni delle province di Trento e di Bolzano si sono chiuse con un avanzo rispettivamente di 60,9 e di 301,4 milioni (4).

Considerando le gestioni sotto un profilo d'insieme e rinviando per un'analisi dettagliata alle relazioni riguardanti le singole regioni o province a statuto speciale, varrà notare come, in generale, si sia registrato un sensibile aumento delle spese correnti passate, per la Sicilia, dai 99,5 miliardi del 1970 ai 128,6 miliardi del 1971; per il Trentino-Alto Adige da 13,9 miliardi a 20,4 miliardi; per il Friuli-Venezia Giulia da 16,2 miliardi a 21 miliardi; per la provincia di Trento da 9,8 miliardi a 12,4 miliardi; per la provincia di Bolzano da 8,1 miliardi a 11,4 miliardi.

Per il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e le province di Trento e di Bolzano resta confermato l'andamento ascensionale delle spese correnti, che peraltro presenta proporzioni più accentuate nel 1971 (5).

Per la Sicilia l'aumento registrato, da rapportare in larga misura, come nelle altre Regioni, alle spese del personale, rappresenta invece un'inversione dell'andamento manifestato negli ultimi esercizi, nei quali le spese correnti si erano mantenute su livelli pressoché costanti, con una certa tendenza anzi alla diminuzione (1967, 103,3 miliardi; 1968, 100,8 miliardi; 1969, 102,8 miliardi; 1970, 99,5 miliardi).

L'incidenza delle spese correnti sul totale della spesa impegnata anche a carico dei residui di stanziamento, è passata, per la Sicilia, dal 31,7 per cento del 1970 al 43,2 per cento del 1971; per il Trentino-Alto Adige dal 32,3 al 44,8 per cento; per il Friuli-Venezia Giulia dal 24 al 30,6 per cento; per la provincia di Trento dal 53,1 al 50,1 per cento (6).

Quanto alle spese in conto capitale, comprensive delle quote di residui di stanziamento, sensibile l'incremento registrato nel 1971 nella Regione Siciliana (178,4 miliardi del 1971 contro i 137,6 miliardi del 1970), dove le spese stesse hanno superato il livello più alto del quinquennio (7); a queste sono da aggiungere le spese della gestione del Fondo di solidarietà nazionale passate, a loro volta, da 85,4 miliardi del 1970 a 226,9 miliardi del 1971.

Notevole pure l'incremento nel Trentino-Alto Adige, dove le spese in conto capitale sono passate dai 18,4 miliardi del 1970 ai 28,4 miliardi del 1971, avvicinandosi ai livelli più alti raggiunti nel quinquennio (8).

(4) Nel precedente esercizio le gestioni di competenza si erano chiuse in disavanzo, rispettivamente per 387 e 594 milioni.

(5) Per il Trentino-Alto Adige, negli esercizi dal 1967 al 1971, rispettivamente 9,5; 10,8; 12; 13,9; 20,4 miliardi. Per il Friuli-Venezia Giulia 11,6; 12,5; 14,6; 16,1; 21 miliardi. Per la provincia di Trento 6,7; 7,5; 8,6; 9,8; 12,4. Per la provincia di Bolzano, dal 1969, 8,9; 9,4; 10,4.

(6) Mancano dati per la provincia di Bolzano.

(7) 1967, 197,9 miliardi; 1968, 129,4 miliardi; 1969, 121,7 miliardi.

(8) 1967, 29,3; 1968, 28,8; 1969, 26,7.

Per le Regioni anzidette va rilevato, peraltro, un notevole aumento dell'indebitamento, dovuto appunto all'esigenza di copertura delle spese stesse.

Di minori proporzioni l'aumento delle spese stesse della Regione Friuli-Venezia Giulia (53 miliardi nel 1971 contro i 50 miliardi del 1970), lievemente al di sotto del livello raggiunto nel 1969, il più alto del quinquennio (9).

Le spese in conto capitale delle province di Trento e di Bolzano sono state, nel 1971, rispettivamente di 12,2 e 11,4 miliardi, con un andamento ascensionale pressoché costante considerando l'arco dell'ultimo quinquennio (10).

L'avanzo di parte corrente è passato, per la Sicilia, da 120,4 miliardi del 1970 a 129,5 miliardi del 1971; per il Trentino-Alto Adige da 17 a 22,9 miliardi; per il Friuli-Venezia Giulia da 38,3 a 42,8 miliardi; per la provincia di Trento da 7 a 11,2 miliardi e per quella di Bolzano da 6,1 a 9,7 miliardi.

Notevole l'aumento globale dei residui passivi delle Regioni e delle province a statuto speciale.

I dati della Regione Siciliana evidenziano una massa complessiva di 662,1 miliardi (di cui 242,2 miliardi di stanziamento), oltre a 446,5 miliardi di residui del fondo di solidarietà nazionale, e cioè in totale 1.108,6 miliardi. A fine esercizio 1970 la consistenza dei residui passivi ammontava a 797,2 miliardi, dei quali 432,6 del fondo di solidarietà nazionale.

I residui passivi del Friuli-Venezia Giulia sono passati dai 136,1 miliardi del 1970 ai 146,7 del 1971, con un aumento quindi di 10,6 miliardi; da notare come, anche nel 1971, sia alta la quota dei residui di nuova formazione (50,2 miliardi).

In aumento anche i residui passivi del Trentino-Alto Adige (47,2 miliardi contro i 42,6 del 1970), dove nel precedente esercizio si era, invece, registrata una flessione rispetto al 1969 (45,8 miliardi). Dei 47,2 miliardi al 31 dicembre 1971, 22,5 si riferiscono alla gestione di competenza.

I residui passivi delle province di Trento e di Bolzano ascendono rispettivamente a 25 e 20,8 miliardi (21,1 e 17 miliardi nel 1970).

Assumendo a riferimento, come ordine di grandezza, il totale della spesa di competenza dell'ultimo esercizio che è il più elevato finora registrato, i dati esposti danno la misura dell'entità raggiunta dalla massa dei residui passivi; questa infatti per la Sicilia supera il doppio del totale anzidetto (662,1 miliardi contro 307,1 miliardi) e proporzioni non diverse raggiungono i residui del fondo di solidarietà nazionale, e così pure per il Friuli-Venezia Giulia (146,7 miliardi contro 64,4 miliardi). Per il Trentino-Alto Adige e per le province di Trento e Bolzano l'importo globale dei residui (rispettivamente 47,2; 25 e 20,8 miliardi) resta al di sotto di quello delle spese di competenza (rispettivamente 49,2; 25,1 e 21,8 miliardi).

Nelle precedenti relazioni la Corte si è soffermata sulle giacenze di cassa delle Regioni a statuto speciale, la cui notevole entità (11), se in generale è riflesso del cennato andamento gestorio, ripete in ultima analisi la sua origine dalla non corrispondenza tra il ritmo di somministrazione dei mezzi finanziari da parte dello Stato e l'effettiva azione di spesa regionale, senza dire poi del persistere di attività di spesa statale in settori di competenza regionale.

Le considerazioni già formulate sono qui da ribadire osservandosi come, per altro verso, il problema investa l'insieme dei rapporti tra Stato e Regione che dovrebbero essere opportunamente articolati soprattutto ai fini di un più razionale impiego delle risorse disponibili.

(9) 1967, 48,2; 1968, 35,8; 1969, 53,08.

(10) Per la provincia di Trento negli esercizi 1967, 1968, 1969 e 1970 rispettivamente 6,7; 7,5; 8,6; 9,8 miliardi. Per la provincia di Bolzano i dati disponibili si riferiscono al 1969 (7,4 miliardi) e al 1970 (8,06 miliardi).

Come per la Regione siciliana, anche i dati delle spese in conto capitale delle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nonché delle province di Trento e di Bolzano sono comprensive delle quote di residui di stanziamento.

(11) Il fenomeno presenta tratto più accentuato per il Friuli-Venezia Giulia, dove la giacenza di cassa supera il doppio della spesa di competenza.

I dati relativi alle giacenze di cassa evidenziano rispetto al 1970 un aumento per tutte le Regioni considerate: la Sicilia è passata dai 311,5 miliardi del 1970 ai 340,8 miliardi del 1971 (compresa la giacenza di cassa del fondo di solidarietà nazionale in 227,2 miliardi per il 1970 e in 255 miliardi per il 1971); il Friuli-Venezia Giulia dai 147,7 miliardi del 1970 ai 152,1 miliardi del 1971; il Trentino-Alto Adige dai 32,4 miliardi del 1970 ai 33,4 miliardi del 1971 (12).

Quanto alla Sardegna, la mancata presentazione del rendiconto non consente di conoscere l'esatta entità della giacenza di cassa, peraltro rilevante, come è dato desumere dall'iscrizione in entrata per interessi attivi sul conto corrente di tesoreria e sui conti fruttiferi speciali (13).

Cenno, da ultimo, è da fare in ordine alla pesante situazione, che ancora permane, sulle anticipazioni concesse dalla Regione siciliana agli enti locali dell'isola, ai sensi della legge regionale 3 aprile 1965, n. 22, che autorizza la concessione agli enti stessi di anticipazioni senza interessi, a titolo di integrazione dei mezzi finanziari occorrenti per i servizi essenziali, contro cessione di quote di partecipazione a tributi o rilascio di delegazione di quote di tributi, ovvero — in casi eccezionali — contro cessione dell'intero ammontare, o di parte di esso, dei mutui a pareggio del bilancio, concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

Continua, infatti, non soltanto a farsi luogo sistematicamente alle anticipazioni contro cessione di mutui a pareggio, secondo cioè una previsione che il legislatore ha indicato in via eccezionale, ma soprattutto si verifica assai di frequente l'evenienza che l'Amministrazione consente l'erogazione agli enti dell'importo dei mutui, senza provvedere al recupero in occasione di successive anticipazioni.

Tale stato di cose, che va visto nell'ambito più vasto della situazione deficitaria degli enti locali di cui è cenno nel precedente capitolo II, merita comunque adeguata valutazione da parte degli organi legislativi statale e regionale in rapporto anche ai riflessi che vengono a determinarsi sulla gestione finanziaria della Regione. Alla data del 31 dicembre 1971 l'esposizione debitoria degli enti locali nei confronti della Regione era di 136,6 miliardi, con un aumento di 7,6 miliardi rispetto al 1970.

4. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Su taluni profili organizzativi — oltre a quelli connessi al già rilevato fenomeno del concorso di interventi statali e regionali in un medesimo settore — la Corte si è soffermata in precedenti relazioni e restano valide le considerazioni già formulate, quali — tra l'altro — quelle relative alla scarsa propensione delle Regioni (fatta eccezione per il Trentino-Alto Adige e di cui più avanti si dirà) ad inserire gli enti locali nel proprio normale ambito operativo, secondo quanto prevedono, attraverso gli strumenti della delega e dell'avvalersi degli uffici, gli statuti speciali, alla stregua del generale principio fissato per tutte le Regioni dall'articolo 118 della Costituzione, come normale modo di esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Anche in ordine ai profili organizzativi vale, per la Regione Trentino-Alto Adige, quanto già rilevato circa la necessità di adeguare prontamente l'assetto organizzativo alla nuova fisionomia istituzionale e funzionale della Regione.

Per detta Regione deve rilevarsi come neppure si sia fatto ancora luogo alla ristrutturazione degli apparati regionali che avrebbe dovuto conseguire, indipendentemente dalla riforma statutaria testé introdotta, alla delega di funzioni regionali alle province autonome di Trento e di Bolzano.

(12) Da notare che, rispetto al precedente esercizio, nel 1970 si era notata una leggera flessione per la Sicilia e per il Trentino-Alto Adige (rispettivamente 311,5 e 32,4 contro 320 e 33,9 miliardi).

(13) È altresì da segnalare, per la Sardegna, che il 30 giugno 1972 è scaduto il termine, prorogato dalla legge regionale 21 maggio 1971, n. 8, della convenzione con la Banca nazionale del lavoro e con il Banco di Sardegna per il servizio di tesoreria che viene quindi svolto senza un rapporto formalmente disciplinato.

Notevole rilievo assume, in tema di strutture amministrative, la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 8 novembre 1971, n. 45 che, mantenendo l'assetto fondamentale stabilito dalla precedente legge regionale 28 marzo 1968, n. 22, e successive modificazioni, ha dato una migliore articolazione alle direzioni generali con la istituzione di nuovi servizi.

Per la Regione siciliana va ricordato l'assetto introdotto, sia per quanto riguarda le strutture organizzative sia l'ordinamento del personale regionale, dalla legge regionale 23 marzo 1971, n. 7, di cui è cenno nella precedente relazione.

Nel quadro che segue sono indicate le consistenze organiche e la situazione effettiva del personale, distintamente per ciascuna regione e provincia a statuto speciale, nonché gli oneri corrispondenti, con riferimento comparato al 1970 e al 1971.

	DOTAZIONE ORGANICA		CONSISTENZA EFFETTIVA		ONERE COMPLESSIVO (miliardi di lire)	
	Al 31 di- cembre 1970	Al 31 di- cembre 1971	Al 31 di- cembre 1970	Al 31 di- cembre 1971	1970	1971
Sicilia	7.639	6.226	7.135	7.177	24,7	36,4
Sardegna	1.277	1.254	(a) 1.033	1.129	(b) 7,9	(b) 11,2
Trentino-Alto Adige . .	1.375	1.444	1.161	1.237	4,5	5,2
Friuli-Venezia Giulia . .	1.536	1.652	1.156	1.258	5,1	5,7
Provincia di Trento . .	(c)	1.398	(c)	1.093	3,8	5,6
Provincia di Bolzano . .	(c)	1.202	(c)	789	(b) 3,2	(b) 3,5

(a) Nel 1970 erano, inoltre, in servizio 208 avventizi salariati temporanei.
 (b) Dati di preventivo.
 (c) Mancano dati.

5. — Attività e interventi finanziari.

Come già rilevato in precedenti relazioni, torna utile avvertire che il carattere non omogeneo delle attività e degli interventi posti in essere dalle Regioni a statuto speciale non consente di massima una trattazione unitaria. Deve pertanto farsi rinvio alle relazioni rese dalla Corte ai Consigli regionali, e che sono allegate alla presente, nelle quali vengono considerati i vari aspetti.

A parte talune osservazioni comuni che si ricavano da quanto è stato rilevato nei precedenti paragrafi — così è a dire in tema di residui passivi — particolare rilievo meritano le notazioni contenute nelle allegate relazioni a proposito — per la Sicilia — degli interventi in materia di agricoltura (dove alla mancanza di un programma globale e alla conseguente frammentarietà degli interventi si accompagna la carenza di opportuni controlli sui modi di impiego dei contributi, specie per quelli accordati ad organizzazioni di agricoltori che presentano caratteristica di gruppi familiari), come pure a proposito di lavori pubblici regionali, verificandosi pressoché di norma varianti dei progetti originari dovute essenzialmente ad errori di professionisti privati, cui in genere la Regione affida la progettazione.

Per il Friuli-Venezia Giulia, a parte il fenomeno — peraltro comune ad altre Regioni — del concorso di interventi fra Stato e regione, di cui si è già fatto cenno, con i vari riflessi che vengono a determinarsi, è stata prospettata l'esigenza di un adeguamento della normativa riguardante gli istituti della programmazione regionale, al fine di coordinare competenze e procedure, tenuto conto della molteplicità degli organi e servizi in tal campo istituiti e operanti, al fine di assicurare la normalità nel settore che esplica la propria influenza su tutta la sfera

dell'attività regionale. Per la Regione stessa, altre notazioni riguardano la mancanza di direttive generali in materia di interventi previsti dal Piano verde (legge regionale 30 dicembre 1967, n. 29); ovvero la carenza di controlli diretti da parte dell'Amministrazione (che si basa sulle attestazioni degli Istituti di credito sull'effettiva e regolare realizzazione delle iniziative industriali e commerciali per le quali, a norma di disposizioni legislative regionali, vengono concessi contributi sugli interessi dei mutui. Non diverso fenomeno, peraltro, si verifica per analoghi interventi disposti dallo Stato, come messo in evidenza nella parte terza della presente relazione, nel capitolo riguardante il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

6. — *Enti pubblici regionali e partecipazioni.*

Ancora non soddisfatta è l'esigenza, più volte rappresentata dalla Corte, di apposita disciplina che, in sede di norme di attuazione, regoli la materia degli enti pubblici regionali, soprattutto per quanto riguarda il controllo sulla gestione degli enti stessi, in atto demandato dalle norme regionali ad organi interni degli enti stessi, salva la vigilanza dell'Amministrazione regionale.

Tale esigenza va peraltro ribadita, non senza aggiungere che tanto più indilazionabile si presenta la necessità di adeguata normativa statale, tenuto conto del moltiplicarsi degli enti regionali e delle crescenti partecipazioni regionali in società finanziarie, nonché dei notevoli mezzi che, per tali evenienze, vengono annualmente prelevati dai bilanci regionali (14).

IL RELATORE

F.to: G. Spagnoli

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

(14) Non diverso discorso va fatto per gli enti costituiti dalle Regioni a statuto ordinario.