

PARTE QUARTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

PREMESSA

Da più anni la Corte, nelle sue relazioni, si è occupata del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione, sottolineandone la funzione e individuando i mezzi operativi che sono istituzionalmente preordinati a consentirne la realizzazione.

Secondo il disegno tracciato dal precetto costituzionale, il coordinamento della finanza pubblica si caratterizza per due connotati essenziali: la generalità del suo ambito e la sua infungibilità con altre forme di coordinamento, per singoli settori o per più settori unitariamente considerati, che siano previste dall'ordinamento vigente a livello diverso dal Parlamento.

Ciò si spiega, quanto al primo connotato, con la stessa nozione di finanza pubblica, in cui si sussumono le gestioni pubbliche nella loro totalità, quale che sia l'ente abilitato a determinare gli indirizzi gestori per il perseguimento di fini pubblici (Stato, regioni, enti locali, enti pubblici in genere); né potrebbe opinarsi diversamente giacché la mancata considerazione anche di un solo settore, dove si manifesti il fenomeno gestorio pubblico, priverebbe le valutazioni del Parlamento di quella visione globale che, invece, è strettamente connaturata all'esercizio della funzione di coordinamento. L'evolversi della finanza pubblica verso forme nuove e più articolate, porta anzi ad arricchire continuamente l'ambito del coordinamento; così, è a dire, ad esempio, degli apporti finanziari dello Stato alle comunità europee, in ordine ai quali, anche a questi fini il Parlamento dovrebbe disporre di utili elementi, indipendentemente dai modelli di gestione e dalle modalità di controllo adottate in sede comunitaria.

La ragion d'essere del secondo connotato, a parte il chiaro disposto del precetto costituzionale, sta nella stessa funzione del coordinamento della finanza pubblica che, per la sua portata, ad altro livello non può svolgersi che non sia quello del Parlamento. Da ciò discende la infungibilità del coordinamento in discorso con le varie forme di coordinamento che a livello governativo prevede l'ordinamento vigente, per essere difatti queste dirette a soddisfare esigenze e finalità proprie e comunque diverse da quelle postulate dall'articolo 119 della Costituzione.

Quanto alla operatività di quest'ultimo, non è difficile rilevare come essa resti in concreto subordinata all'attivazione di idonei canali di informativa che appunto consentano al Parlamento di avere cognizione, globale e per settori, dell'andamento della finanza pubblica; e se è vero che diversi e variamente articolati sono i mezzi conoscitivi di cui può disporre a questi fini il Parlamento (e, tra questi, le varie forme di coordinamento di cui già si è detto, come anche le relazioni e gli altri documenti periodicamente resi dal Governo) è pur vero che ai fini stessi è anche preordinata la funzione referente della Corte prevista dalla Costituzione.

La completezza dell'informativa varia, certamente, secondo i modi e le forme in cui l'ordinamento vigente prevede l'intervento della Corte nel controllo. E così, mentre problemi non esistono — dato il sistema di controllo vigente che si richiama ai principi costituzionali — per le gestioni dello Stato, delle Regioni e delle Province a speciale ordinamento e degli enti sottoposti al controllo della Corte — non poche perplessità anche in questa prospettiva sorgono, come meglio e motivamente vien detto nel successivo paragrafo 3, sull'adeguatezza del sistema previsto per le Regioni a statuto ordinario. Altre notazioni strettamente funzionali alla operatività del ricordato precetto costituzionale riguardano l'esigenza di realizzare, nel settore pubblico, sistemi contabili quanto più omogenei, tali da consentire l'uniforme rappresentazione dei fenomeni gestori nei vari settori, e in questa direzione certamente si muovono, da ultimo, le norme (decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171) per il coordinamento del sistema di classificazione delle entrate e delle spese delle Regioni a statuto ordinario con la legge 1° marzo 1964, n. 62 (354).

(354) Studi in sede governativa e una recente proposta di legge (Atto Camera n. 2187) hanno per oggetto ulteriori norme per il coordinamento della finanza regionale con la finanza statale; ed è anche ai fini della valutazione di dette iniziative che sono svolte le osservazioni contenute in questa parte della presente relazione.

CAPITOLO II

LE REGIONI E LE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

1. — *Considerazioni generali*

Anche il 1972 come per gli esercizi precedenti, le Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno sottoposto, nei termini stabiliti, il rendiconto generale al giudizio della Corte, che ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunciate nell'udienza del 25 luglio 1973 e pubblicate, in allegato alla presente relazione, unitamente alle relazioni rese ai rispettivi Consigli regionali.

Tuttora trascurato, invece, è il rispetto di tali termini da parte della Regione sarda. Come per il passato, pur nella mancanza dei dati di gestione, la Corte ha ritenuto di riferire sull'attività della Regione sarda, traendo gli elementi dai risultati del controllo esercitato sugli atti regionali; la relazione all'uopo resa al Consiglio regionale viene anch'essa riportata in allegato.

Quanto alla anzidetta situazione d'inadempienza — in ordine alla quale sono da richiamare le considerazioni più volte formulate dalla Corte — va posto in rilievo che ad oggi sono quattro gli esercizi (1969, 1970, 1971, 1972) per i quali non è ancora avvenuta la presentazione del rendiconto.

La Regione siciliana, ha presentato alla Corte il 23 luglio 1972 il rendiconto dell'esercizio 1972, sul quale non si sono ancora pronunciate le competenti Sezioni regionali riunite.

Le Province di Trento e di Bolzano, pur in difetto di prescrizione legislativa circa i termini di presentazione del rendiconto, vi hanno parimenti provveduto, anche per il 1972, in tempo utile a consentirne il giudizio di parificazione negli stessi termini osservati per il rendiconto generale dello Stato e per quelli delle Regioni a statuto speciale. Di tali rendiconti la Corte ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunciate nell'udienza del 25 luglio 1973, riportate anch'esse in allegato insieme alle relazioni rese ai Consigli provinciali interessati.

L'indisponibilità dei dati relativi alla Regione siciliana e alla Regione sarda non consente di offrire un quadro d'insieme dell'andamento delle gestioni delle Regioni e Province a statuto speciale, come è, invece, nelle finalità di questa trattazione. I dati e gli elementi riportati nei paragrafi che seguono si riferiscono, quindi, pressoché esclusivamente, alle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nonché alle Province di Trento e di Bolzano e soltanto per taluni aspetti, rilevabili dall'esercizio del controllo, è stato possibile estendere il quadro anche alle altre Regioni.

2. — *Bilanci di previsione*

I bilanci preventivi delle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia sono stati approvati nei termini prescritti. Diversamente dal 1971, invece, i bilanci della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano sono stati approvati con ritardo, da riconnettere peraltro, in buona parte, alle difficoltà connesse alla prima attuazione delle recenti modificazioni statutarie.

Quanto alla struttura dei bilanci non diverse da quelle già in precedenza formulate sono le osservazioni contenute nelle relazioni rese ai rispettivi Consigli regionali e provinciali, sotto il profilo, tra l'altro, dei criteri di classificazione della spesa, anche ai fini del bilancio economico nazionale.

3. — *Analisi della gestione*

Nel 1972 si è registrato un ulteriore incremento nel volume complessivo della gestione di competenza, sia della Regione Friuli-Venezia Giulia che delle Province di Trento e di Bolzano; soltanto nella Regione Trentino-Alto Adige le spese hanno avuto una leggera flessione, rispetto al precedente esercizio.

Le gestioni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nell'anno precedente in disavanzo, si sono chiuse nel 1972, in avanzo, rispettivamente di 60,7 e 586,7 milioni. In disavanzo, invece, si sono chiuse le gestioni delle Province di Trento e di Bolzano, la prima per 34 milioni e la seconda per 2,6 miliardi: l'incidenza delle variazioni intervenute nei residui hanno, peraltro, portato l'avanzo di amministrazione della Provincia di Trento da 1,7 a 2,1 miliardi, mentre quello di Bolzano è disceso a 176 milioni.

Venendo ad una analisi più dettagliata, le entrate sono aumentate da 64,4 a 79,9 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia; da 49,2 a 50,2 miliardi per il Trentino-Alto Adige; da 25 a 44 miliardi per la Provincia di Trento e da 25,4 a 42,6 miliardi per quella di Bolzano.

Quanto alle spese, tralasciando la leggera flessione rilevata nel Trentino-Alto Adige (da 49,8 del 1971 a 49,6 miliardi, del 1972) notevole incremento si registra nel Friuli-Venezia Giulia (da 74 a 86,6 miliardi) e nelle Province di Trento (da 25 a 44 miliardi) e di Bolzano (da 24 a 44,9 miliardi).

Permane l'andamento ascensionale delle spese correnti, pur incidendo queste, sul totale della spesa impegnata, in misura minore che negli esercizi precedenti. Esse sono passate per il Friuli-Venezia Giulia da 21 a 25,4 miliardi, per la Provincia di Trento dal 12,4 a 15,6 miliardi, per la Provincia di Bolzano da 10,4 a 15,2 miliardi (355).

Aumentata è altresì la spesa in conto capitale che è passata nel Friuli-Venezia Giulia da 53 a 61 miliardi; nella Provincia di Trento da 12 a 27,6 miliardi e nella Provincia di Bolzano da 11 a 26,9 miliardi (356).

In tema di residui passivi, va innanzi tutto posto in rilievo il loro costante aumento, da 146,7 a 159,5 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia; da 47,2 a 56,2 miliardi per il Trentino-Alto Adige; da 25 a 43,8 miliardi per la Provincia di Trento; da 20,8 a 41,6 miliardi per quella di Bolzano. Superando l'importo dei residui passivi di nuova formazione quello della eliminazione dei residui derivanti da esercizi precedenti (357), resta anche per tal verso confermata la difficoltà di questi enti a seguire, nell'azione di spesa, il ritmo di acquisizione delle entrate. L'accumulazione dei residui passivi, sulla linea già osservata nei precedenti esercizi, tende per le Province di Trento e di Bolzano a raggiungere

(355) Per il Friuli-Venezia Giulia, negli esercizi 1968, 1969 e 1970, rispettivamente 12,5; 14,6 e 16,1 miliardi. Per la Provincia di Trento 7,5; 8,6 e 9,8. Per la Provincia di Bolzano 8,9 e 9,4 miliardi rispettivamente negli esercizi 1968 e 1969.

Particolare è il caso della Regione Trentino-Alto Adige, dove il notevole incremento delle spese correnti (da 20,4 a 35,6 miliardi) è da porre in relazione alla soppressione e alla riduzione di vari stanziamenti di spesa anche in conto capitale, in connessione alla prima fase di attuazione delle recenti modifiche statutarie, e al trasferimento delle corrispondenti disponibilità al capitolo 548 di parte corrente per l'assegnazione alle Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 70 del vecchio Statuto.

(356) Per il Friuli-Venezia Giulia, negli esercizi 1968, 1969 e 1970, rispettivamente 35,8; 53,1 e 50 miliardi. Per la Provincia di Trento 7,5; 8,6 e 9,8 miliardi. Per la Provincia di Bolzano 7,4 e 8,6 miliardi rispettivamente negli esercizi 1969 e 1970.

In diminuzione sono invece le spese stesse nella Regione Trentino-Alto Adige (da 28,4 del 1971 a 12,9 del 1972) e il fenomeno è da riconnettere a quanto già detto, per al Regione stessa, a proposito del riscontrato aumento delle spese correnti.

(357) La differenza tra residui di nuova formazione e residui precedenti eliminati ha portato ad un incremento dei residui passivi per 14,9 miliardi per la Regione Friuli-Venezia Giulia, 15,6 miliardi per la Provincia di Trento, 11,8 miliardi per quella di Bolzano.

il totale della spesa di competenza dell'ultimo esercizio, per il Trentino-Alto Adige ha superato tale limite, e per il Friuli-Venezia Giulia giunge pressoché a raddoppiare la spesa di competenza (358).

Nel più lento ritmo dell'azione della spesa trova anche motivazione la lievitazione della giacenza di cassa, passata per il Friuli-Venezia Giulia da 152,1 a 157,5 miliardi, per la Provincia di Trento da 11,3 a 15,7 miliardi e per quella di Bolzano da 8,7 a 9,2 miliardi.

Per quel che riguarda, infine, le gestioni fuori bilancio, mette conto rilevare che l'Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia ha trasmesso alla Corte, per il controllo, il rendiconto del 1971 relativo al Fondo da essa istituito per l'assistenza creditizia al personale regionale. Nessuna iniziativa è stata ancora assunta dalle altre Regioni e Province a statuto speciale nei sensi indicati dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041 che contiene una generale disciplina della materia.

4. — *Attività ed interventi finanziari*

Come già rilevato in precedenti relazioni, il carattere non omogeneo delle attività e degli interventi posti in essere dalle Regioni e Province a statuto speciale, non consente di massima una trattazione unitaria e pertanto deve farsi il rinvio alle relazioni, alla presente allegate, rese dalla Corte ai singoli Consigli regionali, e dove i vari aspetti sono partitamente considerati.

Sotto un profilo d'ordine generale è sempre attuale l'osservazione circa l'esigenza di una revisione della disciplina normativa in vigore per talune materie o settori d'intervento. Così è a dire per la Sardegna, in tema di legislazione relativa agli interventi finanziari, oggi in certo modo carente per la stratificazione, avvenuta nel corso del tempo in un medesimo settore, di disposizioni non coordinate con il restante sistema normativo; così è anche per il Friuli-Venezia Giulia, in materia di norme sulla programmazione regionale, attualmente insufficienti per quel che riguarda il coordinamento di competenze e procedure. Né possono essere ignorate le carenze nell'attività regolamentare, molti essendo ancora i casi di norme rimaste da emanare o completare, ancorché previste dalla legislazione regionale.

Richiamando osservazioni più volte formulate, resta, poi, da considerare il problema dei rapporti tra interventi degli organi statali e degli organi regionali, per approfondirne, in una prospettiva d'ordine generale, sia i riflessi attinenti all'organizzazione che quelli relativi ad un più razionale impiego delle risorse disponibili. Sul piano operativo, la non sempre efficace azione di coordinamento, sinora realizzata, continua ancora a produrre inconvenienti e manchevolezze, di non trascurabile rilievo. Così è a dire per il Friuli-Venezia Giulia, ove è dato riscontrare un impiego dei fondi non sempre sufficientemente dinamico; mentre si rilevano, per la Sardegna, casi di interpretazione estensiva, di tal entità da far rientrare nella norma istitutiva gli interventi più disparati, ovvero casi di duplicazione d'interventi per la medesima iniziativa.

5. — *Enti pubblici regionali e partecipazioni*

Vanno qui richiamate le considerazioni più volte espresse dalla Corte in ordine all'esigenza di un'adeguata regolamentazione della materia degli enti pubblici regionali, in particolar modo per quel che riguarda il controllo sulla gestione degli enti stessi.

Tale esigenza non può dirsi soddisfatta dalla attuale disciplina del controllo, in atto demandato dalle norme regionali agli organi interni degli enti — salva la vigilanza dell'Amministrazione della Regione — ed è resa ancor più manifesta dall'aumento crescente sia di tali enti che delle partecipazioni regionali in società finanziarie, al cui fabbisogno una larga provvista di mezzi viene annualmente prelevata dai bilanci regionali.

(358) Il rapporto tra residui passivi e spesa di competenza è di 43,8 rispetto a 44 miliardi per la Provincia di Trento, e di 41,6 rispetto a 44,9 miliardi per quella di Bolzano; per il Trentino-Alto Adige il rapporto è, invece, di 56,2 miliardi rispetto a 49,6 e per il Friuli-Venezia Giulia di 159,5 rispetto a 86,8 miliardi.

CAPITOLO III

LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. — *Considerazioni generali*

Nella parte terza di questa relazione sono contenute, globalmente e in rapporto a singoli Ministeri, dati e notazioni relativi al trasferimento alle Regioni delle funzioni e degli uffici di vari settori della Amministrazione dello Stato, nonché al passaggio alle Regioni stesse del contingente del personale stabilito dalle norme delegate. Può qui rilevarsi riassuntivamente come, specie in taluni settori, le Regioni abbiano risentito delle difficoltà connesse all'attuazione di detto trasferimento soprattutto per quanto riguarda il passaggio alle Regioni del personale statale e il permanere della competenza degli organi trasferiti in ordine alla gestione di fondi statali, e come l'or detta situazione non abbia, talvolta, consentito alle Regioni di procedere tempestivamente agli adempimenti di propria spettanza (359).

Nel 1972 le Regioni hanno approvato il bilancio di previsione dell'esercizio. Avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 1 della legge 30 marzo 1973, n. 93, alcune Regioni (e, tra queste, Lazio, Marche, Umbria) hanno protratto fino al 31 dicembre 1973 la durata dell'esercizio finanziario 1972 ai fini dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese di competenza previste nel bilancio e per apprestare a questo le variazioni eventualmente necessarie. L'incompletezza dei dati non consente, al momento, alla Corte di svolgere le proprie considerazioni. Notazioni in ordine alla struttura del bilancio sono, invece, contenute nel successivo paragrafo.

2. — *Struttura dei bilanci preventivi*

Una prima rilevazione sulla struttura del bilancio di previsione del 1972 delle Regioni ha posto in evidenza una serie di carenze e disarmonie rispetto ai criteri dettati dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171 sul coordinamento del sistema di classificazione delle entrate e delle spese delle Regioni a statuto ordinario con le norme della legge n. 62 del 1964. Le osservazioni concernono, tra l'altro, la mancata ripartizione in rubriche dei titoli dell'entrata; la ripartizione delle entrate e delle spese relative alle contabilità speciali in parti e non in categorie; la denominazione delle categorie e delle rubriche della spesa senza riferimento rispettivamente alla classificazione economica e amministrativa; la mancanza della classificazione funzionale e di rappresentazioni riassuntive; la numerazione delle categorie dell'entrata progressiva nell'ambito di ciascun titolo e non globale, e così pure delle rubriche della spesa che è progressiva per sezioni nell'ambito di ciascun titolo; la genericità di molti capitoli della spesa; la ripartizione di capitoli in articoli con propria denominazione e proprio stanziamento con distribuzione soltanto per totali, tra le rispettive categorie, onde non è possibile desumere quali spese dell'articolato appartengano all'una o all'altra categoria.

(359) Così è a dire, specificamente, per la Regione Lazio in relazione agli interventi previsti dal decreto legge 1 aprile 1971, n. 119 (convertito nella legge 26 maggio 1971, n. 228) in tema di provvidenze a favore dei comuni colpiti dal terremoto del febbraio 1971 in provincia di Viterbo, e delegati alla Regione in virtù dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8. Per questi interventi, stante l'impossibilità della Regione a provvedervi a causa delle accennate difficoltà, con decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1973, n. 245, emanato ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 13 del ricordato decreto delegato n. 8 del 1972, è stato disposto il compimento a cura degli organi statali dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Totale generale spesa	Spese correnti	%	Spese di personale	%
Piemonte	48.860.000.000	26.571.677.000	54,4	4.851.500.000	9,9
Lombardia	20.014.697.000	14.015.000.000	70,0	3.309.500.000	16,5
Veneto	39.540.000.000	24.523.583.000	62,0	5.784.389.000	14,6
Liguria.....	5.575.859.000	5.105.859.000	91,5	1.678.900.000	30,1
Emilia Romagna	10.771.997.000	6.710.000.000	62,3	1.770.500.000	16,4
Toscana	11.180.522.376	6.368.963.376	56,9	3.368.000.000	30,1
Umbria	15.471.415.951	7.362.012.591	47,6	1.933.782.250	12,5
Marche	5.317.991.500	2.820.803.500	53,0	556.400.000	10,4
Lazio	8.943.100.000	5.855.100.000	65,5	2.730.650.000	30,5
Campania	14.993.884.000	4.666.000.000	31,1	1.000.000.000	6,6
Puglie.....	48.925.168.622	30.325.314.733	62,0	5.575.902.475	11,4
Basilicata	2.137.519.000	885.000.000	41,4	190.360.000	8,9
Abruzzo	3.202.000.000	899.992.000	28,1	180.000.000	5,1
Molise	5.208.013.335	3.875.551.550	74,4	1.404.581.150	26,9
Calabria	28.147.350.000	2.037.150.000	7,2	913.600.000	3,2

Molte delle osservazioni sono comuni a varie Regioni; a queste deve aggiungersi che, nei diversi bilanci, a causa della prospettazione adottata ai fini della classificazione economica, si hanno capitoli il cui stanziamento è distribuito fra più categorie, onde il loro contenuto appare eterogeneo.

Sotto un profilo generale, si trae da questa prima rilevazione come la carenza di maggior rilievo, e registrata in pressoché tutti i bilanci regionali, riguarda la rappresentazione dei fatti gestori secondo le classificazioni amministrativa, economica e funzionale; carenza questa di non scarso momento, tenuto conto delle finalità che la rappresentazione stessa persegue nel quadro della riforma introdotta nel bilancio dalla legge n. 62 del 1964 e a cui debbono adeguarsi i bilanci delle regioni.

Rinviando, per un esame globale della struttura dei bilanci regionali, alla rilevazione che sarà fatta in occasione della prossima relazione, sulla base dei bilanci dell'esercizio 1973, si riportano nello unito prospetto i dati tratti dai preventivi presi in esame e relativi alle spese correnti e alle spese del personale, nonché della rispettiva incidenza sul totale generale delle spese di ciascuna Regione, avvertendo come, proprio dalle difformità talora assai rilevanti, nella distribuzione dei principali aggregati di spesa possano derivare dubbi più che fondati sulla omogeneità dei criteri adottati da ciascuna Regione nel ripartire concretamente fra tali aggregati le singole voci di spesa.

3. — *Controllo sugli atti amministrativi regionali*

Da più anni la Corte, nelle proprie relazioni, si è soffermata sulla inadeguatezza del sistema di controllo sugli atti amministrativi regionali, quale previsto dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, rilevandone l'esigenza di modifiche e di perfezionamenti, che valgano a rendere il sistema stesso quanto più aderente alle finalità postulate dall'articolo 125 e dalle altre norme della Costituzione che a questo si combinano.

Nell'insieme di queste norme, che rappresentano poi il sistema preordinato dalla Costituzione per regolamentare la vita e le funzioni delle Regioni, non è difficile scorgere tratti qualificanti dell'articolo 125. Atteso soprattutto il rilievo costituzionale delle Regioni, che sono enti dotati di autonomia legislativa, un controllo, che miri alla verifica della conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa regionale — ordinamento a comporre il quale concorre essenzialmente il legislatore regionale — non può non svolgersi in posizione di estraneità senza legami, anche marginali, rispetto agli organi governativi. Ne risulterebbe anche valorizzato il rapporto che di necessità deve stabilirsi tra il controllo sugli atti e l'organo legislativo regionale. Approvato il bilancio preventivo della Regione con atto legislativo il Consiglio regionale deve infatti avere contezza del modo con cui la Giunta ha svolto l'azione amministrativa in esecuzione del bilancio ai fini dell'approvazione del rendiconto della Regione e per le iniziative delle singole componenti del Consiglio regionale ai fini del sindacato politico.

A queste esigenze, come si è altre volte rilevato dalla Corte, non sembra corrispondere il modello stabilito dalla legge n. 62 del 1953, giacché le Commissioni di controllo ivi previste non soddisfano, stante la loro composizione globale, il requisito di neutralità, questa a base della funzione di controllo e che dispiega i suoi effetti anche nel momento del referto ai Consigli regionali, nonché al Parlamento ai fini del coordinamento stabilito dall'articolo 119 della Costituzione.

E un altro aspetto potrebbe sottolinearsi, di particolare rilievo: quello che attiene alle prevedibili difformità di indirizzo delle commissioni in atto previste. Inconveniente, questo, di non scarso momento, che oggi potrebbe essere eliminato soltanto attraverso schemi gerarchici e, quindi, al di fuori delle sfere proprie delle Commissioni di controllo, mentre ben diversa soluzione era prefigurata dallo articolo 125 della Costituzione, dove la previsione di un unico organo statale di controllo, secondo articolazioni decentrate, avrebbe reso facilmente realizzabile l'adozione di adeguati sistemi di coordinamento in forme collegiali e garantite.

La scelta operata dal legislatore nel 1952 sembra, d'altra parte, contraddire a più d'una indicazione che si trae dal sistema costituzionale. Anche a tacere degli atti della Assemblea costituente, dai quali emerge l'intendimento di attribuire alla Corte detto controllo in virtù della sua particolare quali-

ficazione tecnico-giuridico, basterebbe ricordare l'indirizzo assunto dal legislatore costituzionale, nel momento stesso in cui andava elaborandosi il testo della Costituzione (e quindi sintomatico della considerazione del problema di tale direzione) e anche successivamente; indirizzo che in un arco di tempo dal 1948 al 1963 ha dato luogo alla attribuzione alla Corte del controllo sugli atti della Regione siciliana (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) e che è stato pure recepito nelle norme di attuazione degli statuti speciali della Sardegna e del Trentino-Alto Adige.

Le anzidette indicazioni — che non trovano preclusione nel fatto che per determinate categorie di atti può essere previsto il controllo di merito — potrebbero razionalmente sorreggere analoga soluzione per le Regioni a statuto ordinario.

CAPITOLO IV

GLI ENTI LOCALI TERRITORIALI

Nelle precedenti relazioni la Corte si è soffermata sulla situazione finanziaria degli enti locali e sulla esigenza, ormai non più dilazionabile, di un adeguato assetto normativo — anche nella prospettiva del nuovo ruolo degli enti stessi nel quadro del già attuato ordinamento regionale — che tenga conto della necessaria correlazione tra mezzi finanziari e funzioni da svolgere.

Queste considerazioni sono sempre attuali e vanno pertanto ribadite, qui solo aggiungendosi come ulteriormente deteriorata sia la situazione finanziaria sugli enti in discorso, secondo i dati del 1972 desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del paese.

Per quanto riguarda gli aspetti connessi alla giurisdizione sui conti dei tesorieri e sulle responsabilità di gestione degli amministratori degli enti locali, non resta che sottolineare l'indifferibilità di dare alla giurisdizione stessa adeguato assetto organizzativo (360).

(360) Attualmente è all'esame del Parlamento un disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Camera n. 2051) inteso a disciplinare la materia.

CAPITOLO V

GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. — *Considerazioni generali*

In precedenti relazioni la Corte si è soffermata sui problemi connessi alla crescente espansione degli interventi dello Stato e alla correlativa proliferazione degli enti pubblici. Sono problemi che investono profili finanziari di notevole entità e, insieme, aspetti di struttura normativa e organizzativa. L'attualità di queste osservazioni rende palese l'esigenza di una riconsiderazione, da parte del Parlamento, della situazione degli enti pubblici, nella quale trovano posto, oltre a quelli già indicati, anche quei nuovi aspetti che derivano dal verificarsi del medesimo fenomeno nelle Regioni.

Come avvertito in premessa, l'obbligo della Corte, costituzionalmente stabilito, di riferire al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti al suo controllo, viene assolto attraverso le specifiche relazioni periodicamente rese dalla Sezione del controllo sugli enti. Rinviando, pertanto, sotto questo profilo, alle relazioni or dette, si riportano, nel paragrafo che segue, talune notazioni di insieme riguardanti la struttura organizzativa degli enti, nonché l'attività di vigilanza che, a norma di legge, i Ministeri interessati svolgono sugli enti stessi (361).

2. — *Profili organizzativi e vigilanza ministeriale*

Non è sostanzialmente mutata nel 1972 la situazione di carenza, già rappresentata dalla Corte nella precedente relazione, per quanto riguarda la ricostituzione degli organi di amministrazione in base agli statuti dei singoli enti. Non pochi infatti sono i casi in cui, venuti a scadere gli organi di amministrazione, non si è ancora provveduto alla loro ricostituzione. Anche a non considerare gli enti, i cui organi di amministrazione sono venuti a scadere nei primi mesi del 1973, tra gli altri si trovano in questa situazione quasi tutti gli enti di sviluppo (362) e, gli enti lirici (363); l'INAIL (aprile 1972);

(361) La rilevazione dei dati è riferita al 30 aprile 1973.

(362) Ente di sviluppo agricolo per la Campania (aprile 1972);

— Ente di sviluppo del delta padano (dicembre 1971);

— Ente di sviluppo per la Sicilia (ESA) (aprile 1970);

— Ente di sviluppo agricolo per Puglia e Lucania (dicembre 1971);

— Ente di sviluppo agricolo per le Marche (dicembre 1971);

— Ente del Fucino di sviluppo in Abruzzo (dicembre 1971);

— Ente Maremma di sviluppo in Lazio e Toscana (dicembre 1971);

— Opera Sila, ente di sviluppo in Calabria (dicembre 1971);

— Ente di sviluppo agricolo per l'Umbria (agosto 1971).

(363) Ente autonomo del Teatro Massimo di Palermo (febbraio 1972);

— Ente autonomo del Teatro dell'Opera di Roma (marzo 1972);

— Ente autonomo del Teatro Regio di Torino (marzo 1972);

— Ente autonomo del Teatro Verdi di Trieste (aprile 1972);

— Ente autonomo del Teatro « La Fenice » di Venezia (febbraio 1972);

— Ente autonomo del Teatro Comunale di Bologna (gennaio 1972);

— Ente autonomo del Teatro Comunale di Firenze (gennaio 1972);

— Ente autonomo del Teatro Comunale di Genova (febbraio 1972);

— Ente autonomo del Teatro della Scala di Milano (maggio 1972);

— Ente autonomo Spettacoli Lirici dell'Arena di Verona (marzo 1972);

— Istituzione dei concerti dell'Accademia di S. Cecilia (maggio 1972);

— Istituzione dei concerti del Teatro Lirico « Pier Luigi da Palestrina » (febbraio 1972).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PINGIC (giugno 1972); l'Ente di gestione delle aziende termali (dicembre 1972); alcuni enti portuali (364); l'Ente teatrale italiano (settembre 1972); Istituto per l'Oriente (dicembre 1970); Ente italiano di medicina sociale (novembre 1969); la lega italiana contro i tumori (luglio 1972); l'Istituto nazionale di geofisica (dicembre 1972); l'Ente per la zona industriale di Trieste (ottobre 1972); la Cassa marittima Adriatica (agosto 1970); l'Ente nazionale risi (maggio 1965); l'Ente autonomo del Flumendosa (novembre 1971); la Federazione nazionale casse mutue di malattie per artigiani (novembre 1971); l'Ente acquedotti siciliani (agosto 1971); il Mediocredito centrale (marzo 1968); l'Ente autonomo Fiera di Bolzano (dicembre 1971); l'Istituto elettrotecnico Galileo Ferraris (dicembre 1969); la Federazione italiana della caccia (luglio 1969). Come si rileva dalle indicazioni contenute a fianco di ciascuno degli enti elencati, per alcuni di questi l'inadempimento risale al 1971 o ad anni precedenti.

In tutti questi casi, evidentemente, gli organi di amministrazione scaduti continuano ad operare in regime di « prorogatio » per assicurare la continuità dell'azione amministrativa; è certo tuttavia come si vengano con ciò a disattendere le regole statutarie, pregiudicando in ultima analisi il buon andamento delle gestioni.

Fenomeno non dissimile — che riguarda in genere gli stessi enti di cui si è detto — si verifica per gli organi di revisione e, anche per questi, va ribadita l'esigenza di una tempestiva eliminazione delle situazioni di carenza già segnalate.

Altre notazioni riflettono la perdurante mancanza, in molti enti, della disciplina dei servizi di amministrazione e contabilità e della regolamentazione del personale. Si tratta, per quanto riguarda i servizi di amministrazione e contabilità, di regole che, anche se non previste da espresse norme, si appalesano connaturali al buon andamento degli enti onde non è giustificabile l'omissione che assume, poi, tanto maggior rilievo quando, come è nel caso degli enti di sviluppo, è la stessa legge a prescrivere l'emanazione.

Tra gli enti che si trovano in detta situazione sono da ricordare, oltre agli enti di sviluppo di cui si è già fatto cenno, l'Istituto centrale di statistica; l'INADEL; l'INAIL; gli enti autonomi di gestione per le aziende termali, per il cinema e per le aziende minerarie metallurgiche; gli enti lirici; la GESCAL; la Croce rossa italiana; alcuni enti portuali (Genova, Venezia, Trieste), la Federazione italiana della caccia; l'Ente nazionale per le tre Venezie; il Consorzio nazionale produttori canapa; il Servizio contributi unificati in agricoltura; l'Ente acquedotti siciliani; l'Istituto poligrafico dello Stato.

Per i regolamenti del personale la carenza è circoscritta a un numero minore di casi avendovi vari enti provveduto negli ultimi anni. È tuttavia necessario che gli enti che ne sono ancora sprovvisti adottino tale regolamentazione che per gli enti pubblici, salvo quelli che fanno ricorso alla disciplina dei contratti di lavoro di categoria ovvero alla legislazione sull'impiego privato, costituisce la principale fonte normativa per tutto ciò che riguarda le modalità di assunzione, lo stato giuridico, la dotazione organica e il trattamento economico del personale.

In tema di bilancio più di una osservazione è da fare. A parte il rilievo che alcuni enti (e tra questi quasi tutti gli enti di sviluppo) non hanno ancora deliberato il consuntivo dell'esercizio 1971 e altri (ente autonomo del porto di Genova) neppure quello del 1970, a eterogeneità di criteri è ispirata la strutturazione dei preventivi (ove previsti) e dei consuntivi di gestione. Infatti, come la Corte ha già in precedenza avuto modo di osservare, mentre nella maggior parte degli enti l'impostazione dei bilanci avviene secondo il sistema finanziario, per lo più in base ai criteri vigenti anteriormente alla legge 1° marzo 1964, n. 62, altri adottano il bilancio patrimoniale senza che sussistano validi motivi per rapportare la scelta dell'uno o dell'altro sistema a caratteristiche peculiari dei settori nei quali gli enti si trovano ad agire, come è dato rilevare dal fatto che enti che operano in uno stesso settore adottano indifferentemente uno o l'altro sistema. Se si consideri che, così, non è stato in sostanza

(364) Ente autonomo del porto di Napoli (giugno 1970);
— Ente autonomo del porto di Palermo (ottobre 1972);
— Ente autonomo del porto di Savona (settembre 1972).

attuato l'adeguamento ai criteri di classificazione introdotti per il bilancio dello Stato, secondo le indicazioni contenute nell'articolo 6 della legge n. 62 del 1964 (365), si ha la misura di come la situazione anzidetta si rifletta, negativamente, data la scarsa rappresentatività dei vari aspetti di gestione che la mancata omogeneizzazione comporta, sulle esigenze che stanno a base del bilancio economico nazionale e, in definitiva, su quelle esigenze di cui, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, si è discusso nel primo capitolo.

Per quanto in particolare riguarda l'attività di vigilanza che a norma di legge o di statuto viene esercitata da parte dei Ministeri, va fatto rinvio alle specifiche notazioni contenute nelle relazioni periodicamente rese dalla Corte sui singoli enti o su gruppi di enti; qui deve soltanto ribadirsi l'esigenza che l'autorità di vigilanza si pronunci motivatamente sui preventivi e sui consuntivi degli enti in tutti i casi, e cioè quand'anche difetti una apposita norma in proposito. Tale pronuncia rappresenta, infatti, connotato essenziale della funzione di vigilanza, in quanto investe la valutazione dell'intera attività gestoria, onde il rilievo dei conseguenti interventi che possono valere, tanto più ove resi tempestivamente, a correggere situazioni irregolari o indirizzi di gestione non conformi alle regole della buona amministrazione.

3. — *Liquidazione enti superflui*

Nel corso del 1972 si è provveduto alla chiusura della liquidazione dell'Istituto cotoniero italiano (con un avanzo di gestione di 109,5 milioni) ed è stato disposto un intervento finanziario nei confronti del Segretariato nazionale della montagna (52,1 milioni). Non sono da registrare provvedimenti di soppressione, incorporazione ed unificazione di enti, né di avocazione di liquidazioni preesistenti.

Nel fondo liquidazioni enti soppressi (articolo 14 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404) che al 31 dicembre 1971 presentava una disponibilità di 4,5 miliardi sono stati versati nel 1972 10,4 milioni, quale importo residuo dagli accantonamenti effettuati alla chiusura della liquidazione della Società ENIC; e 364,8 milioni, versati dalla SAFNI, quale avanzo finale di liquidazione della collegata SUPOR.

È stato effettuato un solo prelevamento per l'intervento finanziario di cui già si è detto.

Richiamato quanto detto in precedenti relazioni, va ribadita l'esigenza di accelerare le procedure di liquidazione degli enti anche al fine di rendere disponibili i cospicui mezzi finanziari accantonati nell'apposito fondo di Tesoreria, e tenuto altresì conto degli oneri generali e di personale che continuano a gravare sulle gestioni in discorso.

IL RELATORE
f.to Aldo Angioi

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Cataldi

(365) Tra i pochi enti, che si sono adeguati alla classificazione introdotta per il bilancio dello Stato, sono da annoverare gli enti di sviluppo.