PARTE QUARTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

PREMESSA

Anche quest'anno, come in quelli decorsi, una parte della relazione al Parlamento è dedicata agli aspetti che riguardano il coordinamento della finanza pubblica, nel rilievo della funzione che è attribuita al Parlamento dall'articolo 119 della Costituzione, quale necessario momento di sintesi delle scelte nella gestione del pubblico denaro.

Funzione questa che — se ha ben noti tratti caratterizzanti, quali la generalità del suo ambito e la infungibilità con altre forme di coordinamento previste a livelli diversi dal Parlamento — abbisogna, peraltro, per la sua concreta operatività, di idonei canali di informativa che appunto consentano al Parlamento stesso di avere cognizione, globale e per settori, dell'andamento della finanza pubblica.

In tale prospettiva va visto il discorso già iniziato dalla Corte nelle precedenti relazioni — e che favorevole eco ha trovato anche di recente in sede parlamentare (1) — sia perché la funzione referente della Corte prevista dalla Costituzione può ritenersi anche a questi fini preordinata, sia perché lo stesso giudizio sulla gestione dello Stato, per i riflessi che necessariamente in questa si determinano, non potrebbe ritenersi completo senza la considerazione dell'intera area della finanza pubblica (2).

Lo stesso ordine di idee ha indotto a considerare in apposito capitolo le attività delle Comunità economiche europee nei suoi riflessi sul bilancio dello Stato.

---

(1) V Commissione permanente del Senato, relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1972 (atto Senato, n. 1227-*A*).

(2) Considerazioni in proposito sono svolte anche in altra parte della presente relazione (Parte I, capitolo I).

CAPITOLO II

LE REGIONI E LE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

1. - *Considerazioni generali.*

Come negli anni precedenti le regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno presentato, nei termini stabiliti, i rendiconti generali per il giudizio della Corte che ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunciate nell'udienza del 25 luglio 1974 e pubblicate, unitamente alle relazioni rese ai rispettivi consigli regionali, in allegato alla presente.

Anche la regione siciliana ha presentato il rendiconto generale dell'esercizio 1973 e la Corte, a sezioni riunite regionali, ne ha dichiarato la regolarità con decisione pronunciata nella udienza del 4 luglio 1974 e riportata anch'essa in allegato con la relazione resa all'assemblea regionale siciliana.

I rendiconti generali delle province di Trento e di Bolzano sono stati presentati in tempo utile a consentirne il giudizio negli stessi termini stabiliti per lo Stato e per le regioni a statuto speciale. La Corte ha dichiarato la regolarità di detti rendiconti con decisioni pronunciate nella udienza del 25 luglio 1974 e riportate in allegato alla presente relazione, unitamente alle relazioni rese ai rispettivi consigli provinciali.

Continua a non essere osservato, dalla regione sarda, il termine previsto per la presentazione del rendiconto generale ai fini del giudizio della Corte e della successiva approvazione legislativa. Il 23 aprile 1974 è stato presentato il rendiconto generale relativo all'esercizio 1969; mancano quindi ancora i rendiconti generali degli esercizi 1970, 1971, 1972 e 1973 e l'inadempimento è stato accertato dalla Corte con decisioni rese rispettivamente il 25 luglio 1971, il 24 luglio 1972, 25 luglio 1973 e 25 luglio 1974.

Pur nella rilevata situazione di inadempimento, la Corte, come già negli anni precedenti, e ovviamente nei limiti che derivano dalla mancanza dei risultati della gestione, ha ritenuto di riferire anche sull'attività della regione sarda nel 1973, attraverso elementi tratti dall'esercizio della sua funzione di controllo. La relazione resa in proposito al consiglio regionale della Sardegna è riportata in allegato alla presente relazione.

L'indisponibilità dei dati relativi alla Sardegna non consente quindi, anche quest'anno, di fornire un quadro di insieme

dell'andamento delle gestioni delle regioni e province a speciale ordinamento come è, invece, nelle finalità di questa trattazione.

2. - *Bilanci preventivi.*

I bilanci preventivi delle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, sono stati approvati nel 1973, nei termini prescritti. L'approvazione di quelli della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano è avvenuta, invece, anche nel 1973 (3), dopo la scadenza dell'esercizio provvisorio, determinando, per un periodo di tempo non trascurabile, soluzione di continuità nella gestione.

La Corte ha in corso una rilevazione che investe globalmente la struttura dei bilanci delle regioni a statuto speciale e di quelle a statuto ordinario, e si riserva, quindi, di riferirne nella prossima relazione. Delle prime risultanze, che riguardano le regioni a statuto ordinario, è detto nel successivo capitolo III.

(3) Rispettivamente con legge regionale 3 maggio 1973, n. 5 e con leggi provinciali 11 luglio 1973, n. 15 e 25 luglio 1973, n. 20.

3. - *Analisi della gestione.*

Nel 1973 si è registrato un ulteriore incremento nel volume complessivo della gestione delle regioni Sicilia e Friuli-Venezia Giulia e delle province di Trento e Bolzano. Ancora più accentuata, invece, rispetto al 1972, la flessione registrata per la spesa del Trentino-Alto Adige, in dipendenza della nuova disciplina statutaria, flessione che ha trovato riscontro nel corrispondente aumento delle dimensioni delle gestioni delle province di Trento e Bolzano.

Le gestioni della Sicilia e del Friuli-Venezia Giulia si sono chiuse nel 1973 con un disavanzo, rispettivamente di 20,5 miliardi, e 8 miliardi; in avanzo si sono chiuse le gestioni del Trentino-Alto Adige (67,9 milioni), della provincia di Trento (2 miliardi) e della provincia di Bolzano (576 milioni).

Venendo ad una analisi più dettagliata, i prospetti che seguono riportano l'andamento delle entrate e delle spese nell'ultimo quinquennio, con separata indicazione, quanto alle spese, di quelle correnti e di quelle in conto capitale. Da notare l'andamento ascensionale delle spese correnti che incidono, sul totale della spesa impegnata, in misura maggiore che negli esercizi precedenti.

ENTRATE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DAL 1969 AL 1973 (in miliardi)

ENTRATE	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate extra-tributarie	Titolo III Alienazione e ammortamento beni patrimoniali eccetera	Accensione di prestiti	Partite di giro	Totale
REGIONE SICILIANA (1):						
1969	179,5	137,8	0,3	4,1	49,8	371,5
1970	195,2	125,0	14,3	50,2	53,6	438,4
1971	212,9	179,5	0,2	51,1	55,8	499,6
1972	253,4	69,4	0,2	30,0	68,6	421,7
1973	258,5	230,1	60,2	36,0	0,4	585,2
REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA:						
1969	41,2	15,6	0,1	—	—	57,0
1970	42,6	11,9	0,6	—	—	55,1
1971	50,8	13,0	0,6	—	—	64,4
1972	63,0	15,7	1,2	—	—	79,9
1973	69,9	12,9	1,0	—	—	83,8
REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE:						
1969	17,4	18,5	0,7	2,0	—	38,5
1970	21,4	9,5	0,6	1,0	—	32,5
1971	29,3	14,1	1,7	4,1	—	49,2
1972	37,6	11,1	0,7	0,8	—	50,2
1973	8,5	7,4	0,6	1,7	—	18,2
REGIONE SARDA (2)	—	—	—	—	—	—

(1) Comprese le entrate del Fondo di solidarietà nazionale.
(2) Mancano dati.

SPESE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DAL 1969 AL 1973

(in miliardi)

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Rimborso di prestiti	Partite di giro	Totale
REGIONE SICILIANA (1):					
1969	102,8	292,1	0,9	48,5	444,4
1970	99,6	223,0	0,9	53,3	376,8
1971	128,6	405,4	3,9	55,6	593,5
1972	149,7	232,0	7,1	68,1	457,0
1973	160,3	317,0	10,2	—	487,5
REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA:					
1969	14,6	53,1	—	—	67,7
1970	16,2	50,0	—	—	66,2
1971	21,0	53,0	—	—	74,0
1972	25,4	61,2	—	—	86,6
1973	30,1	61,7	—	—	91,8
REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE:					
1969	12,0	26,7	1,0	—	39,7
1970	13,9	18,4	0,9	—	33,2
1971	20,4	28,3	1,0	—	49,7
1972	35,6	12,9	1,1	—	49,6
1973	14,4	3,4	0,4	—	18,2
REGIONE SARDA (2):	—	—	—	—	—

(1) Comprese le spese del Fondo di solidarietà nazionale.
(2) Mancano dati.

ENTRATE DELLE PROVINCE A STATUTO SPECIALE DAL 1969 AL 1973

(in miliardi)

ENTRATE	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate per compartecipazione a tributi erariali	Titolo III Entrate extra-tributarie	Titolo IV Alienazione beni patrimoniali, ammortamento, ecc.	Titolo V Assunzione di prestiti	Titolo VI Contabilità speciali	Totale
PROVINCIA DI TRENTO:							
1969	0,7	9,9	5,4	1,8	—	0,4	18,3
1970	0,7	11,4	4,7	1,9	0,2	0,3	19,3
1971	0,8	15,4	7,4	1,0	0,3	0,2	25,2
1972	0,9	24,1	9,4	6,0	3,1	0,8	44,4
1973	1,3	52,9	15,5	8,5	—	0,7	79,1
PROVINCIA DI BOLZANO:							
1969	0,8	11,4	1,0	0,2	2,4	1,5	17,3
1970	0,9	13,7	0,9	0,3	1,5	1,7	19,0
1971	0,9	18,2	1,0	1,4	2,0	1,8	25,4
1972	1,0	21,9	5,0	6,4	5,9	2,4	42,6
1973	1,1	52,5	16,2	3,2	1,5	2,8	77,2

SPESE DELLE PROVINCE A STATUTO SPECIALE DAL 1969 AL 1973

(in miliardi)

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Titolo III Rimborso di prestiti	Titolo IV Contabilità speciali	Totale
PROVINCIA DI TRENTO:					
1969	8,6	9,3	0,4	0,4	18,6
1970	9,8	9,6	0,4	0,3	20,0
1971	12,4	12,2	0,3	0,2	25,1
1972	15,6	27,6	0,3	0,8	44,4
1973	25,9	49,8	0,6	0,7	77,1
PROVINCIA DI BOLZANO:					
1969	8,9	7,4	0,3	1,5	18,1
1970	9,4	8,1	0,4	1,7	19,6
1971	10,4	11,4	0,4	1,8	24,1
1972	15,2	26,9	0,4	2,4	44,9
1973	23,6	49,3	1,1	2,8	76,7

Costante l'aumento dei residui passivi che in complesso, per le regioni e le province considerate, hanno raggiunto i 1.285 miliardi, dei quali 906 miliardi riguardano soltanto la regione siciliana. Oltre alla accentuata lievitazione, rispetto al 1972, dei residui stessi delle province di Trento e Bolzano (passati rispettivamente da miliardi 43,8 e 41,5 a miliardi 81,8 e 85,1), che è stata soltanto marginalmente influenzata dal passaggio a queste province degli importi relativi a residui di stanziamento accertati al 31 dicembre 1972 sui capitoli di spesa riguardanti materie trasferite dalla regione, dal prospetto qui riprodotto si trae che il complesso dei residui supera in Sicilia e nelle province di Trento e Bolzano il totale della spesa di competenza dell'ultimo esercizio, mentre nel Friuli-Venezia Giulia e nel Trentino-Alto Adige è pressoché il doppio di questa spesa.

CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE A STATUTO SPECIALE DAL 1969 AL 1973 (1)

(in miliardi)

	1969	1970	1971	1972	1973
Friuli-Venezia Giulia	124,3	136,1	146,8	159,5	174,2
Sicilia (2)	756,7	787,2	858,4	839,4	905,9
Trentino-Alto Adige	45,8	42,6	47,2	56,2	37,9
Provincia Trento	19,1	21,1	25,0	43,8	81,8
Provincia Bolzano	14,4	17,0	20,8	41,5	85,1

(1) Mancano i dati della Sardegna.
(2) Compresi i residui del Fondo di solidarietà nazionale.

Sempre notevole, e influenzata dal cennato andamento della gestione, è l'entità delle giacenze di cassa che nel Friuli-Venezia Giulia, pur in leggera flessione rispetto al 1972 (157,5 miliardi), raggiunge i 152,4 miliardi (e quindi resta ancorato a un livello pressoché vicino al doppio della spesa della competenza) e in Sicilia ammonta a 510,3 miliardi, di cui 415 miliardi riguardano il fondo di solidarietà nazionale (4).

Quanto alla Sardegna, la mancata presentazione del rendiconto non consente di rilevare l'esatta entità della giacenza di

(4) La giacenza di cassa della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e di Bolzano risulta, al 31 dicembre 1973, rispettivamente di miliardi 11,1, 17 e 6,3 (rispettivamente miliardi 19,2; 15,7 e 9,1 nel 1972).

cassa, peraltro rilevante, se si considera l'ammontare dell'entrata iscritta nel bilancio per interessi attivi sul conto corrente di tesoreria e dei conti fruttiferi speciali (5,5 miliardi).

4. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Anche nel 1973 non si sono verificate modifiche di rilievo nell'assetto organizzativo delle regioni e delle province a statuto speciale. Questa situazione, se nelle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sicilia è segno di una stabilità raggiunta per effetto delle leggi di organizzazione recentemente emanate (5), diverso significato assume nella regione Trentino-Alto Adige e nelle province di Trento e Bolzano, dove le ricordate innovazioni statutarie richiedono la ristrutturazione degli apparati, sia della regione che delle province, in aderenza alla nuova fisionomia istituzionale e funzionale degli enti stessi.

Sotto un profilo generale, vanno, poi, richiamate, in quanto ancora attuali, le considerazioni già formulate dalla Corte, sia in relazione agli aspetti organizzativi connessi al più volte rilevato fenomeno del concorso di interventi statali e regionali in un medesimo settore (e di cui si parla, in particolare, nella relazione del Friuli-Venezia Giulia), sia per quanto concerne la scarsa propensione, in genere, delle regioni ad inserire gli enti locali nel proprio normale ambito operativo, alla stregua del generale principio fissato per tutte le regioni dall'articolo 118 della Costituzione.

Nel quadro che segue sono indicate le consistenze organiche e la situazione del personale, distintamente per ciascuna regione e provincia a statuto speciale.

(5) Per la Sardegna va rilevato, invece, che non è ancora intervenuta alcuna norma intesa a dare globale e stabile assetto alla materia della ripartizione delle competenze tra la Presidenza della giunta regionale e i vari assessorati.

PERSONALE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

	Dotazione organica		Consistenza effettiva	
	Al 31 dicembre 1972	Al 31 dicembre 1973	Al 31 dicembre 1972	Al 31 dicembre 1973
Friuli-Venezia Giulia	1.653	1.726	1.335	1.497
Sardegna	1.736	1.858	1.566	1.512
Sicilia	6.305	6.305	6.971	6.656
Trentino-Alto Adige	1.393	1.453	1.171	1.159
Provincia Trento	1.638	2.009	1.305	1.440
Provincia Bolzano	1.316	1.311	921	1.220

5. - *Attività ed interventi.*

Dei vari aspetti della attività e degli interventi delle regioni e delle province a statuto speciale viene detto nelle relazioni rese ai consigli regionali e provinciali, alle quali deve farsi rinvio, non consentendo, di massima, il carattere non omogeneo delle attività o degli interventi stessi una trattazione unitaria.

Restano comunque valide, sotto un profilo generale, le osservazioni già in passato formulate sia in ordine alle esigenze di una riconsiderazione della disciplina legislativa che, in taluni settori di intervento, presenta stratificazione di disposizioni non coordinate con il restante sistema normativo, sia e soprattutto in relazione ai rapporti tra interventi statali e interventi regionali in un medesimo settore, di cui già più avanti è cenno; problema questo che dovrebbe essere opportunamente visto per un più razionale impiego delle risorse disponibili.

6. - *Enti regionali e partecipazioni.*

Di taluni aspetti che riguardano gli enti pubblici creati dalle regioni a statuto speciale, nonché le partecipazioni regionali in società finanziarie, la Corte si è occupata nelle precedenti relazioni. Mentre si richiamano le osservazioni già formulate, il rilievo del fenomeno (che non diversamente si va profilando nelle regioni a statuto ordinario), per i mezzi finanziari che in misura sempre crescente vengono annualmente prelevati dal bilancio regionale, induce a considerare che l'adozione di modelli organizzativi diversi per l'esercizio di funzioni amministrative, che per principio costituzionale e per espresso precetto statutario restano pur sempre della regione, non esime l'amministrazione regionale dal rispondere dell'andamento della gestione di queste somme sia verso la rappresentanza consiliare, sia verso l'ordinamento generale che appunto stabilisce il controllo dello Stato sulla gestione regionale nel suo insieme.

E se, per quanto riguarda la rappresentanza consiliare, provvede in genere lo stesso legislatore regionale attraverso interventi e collegamenti (fra i quali l'obbligo di allegare al bilancio regionale i consuntivi degli enti), per il secondo profilo, in mancanza di pur auspicabili norme statali intese a dettare una disciplina uniforme e a puntualizzare, altresì, le modalità concrete del controllo, soccorrono ovviamente i princìpi che si desumono dallo stesso ordinamento e che già consentono l'adeguamento del controllo, quanto alle modalità, ai diversi regimi amministrativi e contabili adottati.

A parte il richiamo alla legge 25 novembre 1971, n. 1041, in tema di gestioni fuori bilancio, cui le regioni a statuto speciale (così già il Friuli-Venezia Giulia e la Sicilia) vanno uniformandosi, l'attività di gestione degli enti strumentali può infatti venire in evidenza sia al momento della somministrazione dei fondi, sia sotto il profilo della gestione patrimoniale regionale; e qui torna acconcio il rilievo, già altre volte formulato dalla Corte, sulla necessità di apposita rappresentazione nel conto patrimoniale delle regioni delle poste relative agli enti medesimi. Non diverso discorso, in sostanza, va fatto per le partecipazioni azionarie già iscritte, del resto, nei conti patrimoniali.

CAPITOLO III

LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. - *Considerazioni generali.*

Nel 1973 non hanno trovato soluzione vari problemi relativi all'attuazione dell'ordinamento regionale. Di taluni di essi si è detto in altra parte della presente relazione specificamente per i profili organizzativi e funzionali connessi al trasferimento delle funzioni (6). Qui, in particolare, deve porsi in rilievo la mancata emanazione dei princìpi fondamentali e delle norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità regionale, nel quadro dell'articolo 119 della Costituzione (7).

L'esigenza di tale normativa è da tempo avvertita, anche in sede parlamentare (8), sia a causa della insufficienza delle attuali norme in tema di coordinamento della finanza dello Stato con quella delle regioni e degli enti locali, sia perché i princìpi ai quali le regioni debbono riferirsi per il concreto esercizio della propria potestà legislativa in materia, sono quelli della legge di contabilità generale dello Stato che, per effetto dell'articolo 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, trova applicazione, sia pure in via provvisoria, nell'ambito delle regioni a statuto ordinario; di una legge, cioé, suscettibile essa stessa di revisione e ammodernamento.

Norme per la disciplina contabile della gestione sono state emanate da varie regioni (con legge regionale o con disposizioni inserite in regolamenti consiliari), limitatamente ai fondi destinati al funzionamento dei consigli regionali, in attuazione della legge 6 dicembre 1973, n. 863, sull'autonomia contabile e funzionale dei consigli stessi, che ha previsto, tra l'altro, la sottrazione degli atti amministrativi e di gestione dei consigli al controllo di cui all'articolo 125 della Costituzione.

Considerazioni globali in ordine alla struttura dei bilanci regionali sono contenute nel successivo paragrafo. I con-

(6) Così nel capitolo I della parte terza nonché nei capitoli riguardanti singole amministrazioni.

(7) Con decreto interministeriale 9 gennaio 1973 è stata costituita una commissione di studio con il compito di predisporre uno schema di disegno di legge nella materia.

(8) Nell'ordine del giorno approvato dal Senato della Repubblica il 18 dicembre 1970 si invitava il Governo ad assumere una iniziativa legislativa che eviti alle regioni l'osservanza di norme così palesemente inadeguate come quelle contenute nella legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

suntivi degli esercizi 1970 e 1971 sono stati in genere presentati e in parte approvati. La proroga al 31 dicembre 1973 della durata dell'esercizio 1972, disposta dalle regioni sulla base della facoltà prevista dall'articolo 1 della legge 30 marzo 1973, n. 93, si è riflessa ovviamente sulla predisposizione dei relativi consuntivi che, alla data del 30 aprile 1974, non erano stati, peraltro, ancora presentati, e con questi anche i consuntivi dell'esercizio 1973 (9).

Passando ai profili organizzativi, soltanto alcune regioni (così Veneto, Lazio) hanno disciplinato con legge l'organizzazione delle strutture amministrative, mentre altre hanno proceduto a regolamentazioni provvisorie; non diversamente si dica per la disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale (10).

2. - *Struttura dei bilanci preventivi.*

Nel riportare le conclusioni tratte da una prima rilevazione sulla struttura dei bilanci di previsione delle regioni a statuto ordinario riguardanti l'esercizio 1972, osservava la Corte, nella precedente relazione, come la carenza di maggior rilievo, registrata in pressoché tutti i bilanci regionali, riguardasse la rappresentazione delle voci di bilancio secondo le classificazioni economica e funzionale; carenza questa di non scarso momento, tenuto conto delle finalità che la rappresentazione stessa persegue nel quadro della riforma introdotta dalla legge n. 62 del 1964 e a cui debbono adeguarsi le regioni, secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171, che si ispira all'esigenza del coordinamento della finanza pubblica.

Anche se la struttura dei bilanci di previsione dell'esercizio 1973 presenta una articolazione per taluni versi più adeguata rispetto a quella precedente, la situazione nel suo complesso non è di molto mutata (e quindi restano valide le considerazioni conclusive contenute nella relazione dello scorso anno), risultando i criteri adottati diversi da regione a regione e non conformi alle disposizioni in materia dettate dal richiamato decreto presidenziale n. 1171 del 1970.

Passando a considerare, per prima, la classificazione funzionale, il modello assunto dal bilancio dello Stato, e a cui si richiama per le ovvie esigenze di armonia il decreto presidenziale n. 1171 del 1970, è stato seguito soltanto dalla regione Lazio, con la riproduzione nel bilancio 1973 di tutte le sezioni. Il bilancio in alcune regioni (Abruzzo, Liguria, Molise) non contiene la sezione « trasporti e comunicazioni »; e in altre manca anche la sezione « azione ed interventi nel campo delle abitazioni » (Calabria, Emilia-Romagna e Toscana) o la sezione « istruzione e cultura » (Basilicata), mentre le spese relative vengono inglobate nella sezione « azione e interventi nel campo economico » (11).

A parte differenze nella denominazione delle sezioni, nelle altre regioni si registrano criteri del tutto eterogenei: così la Lombardia, che prevede una sezione

(9) Va rilevato che, secondo le norme statutarie di alcune regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Veneto), i consuntivi debbono essere presentati al Consiglio regionale entro il 30 giugno.

(10) Va menzionata, tra l'altro, la regolamentazione adottata dalla regione Lazio, che ha previsto una struttura organizzativa articolata in gruppi di lavori, con coordinatori di settori e di uffici, nonché la concreta mobilità del personale per l'utilizzazione nei vari servizi, secondo linee che già si riscontrano nelle norme sulla organizzazione dei servizi della regione siciliana (legge regionale siciliana 23 marzo 1971, n. 7), di cui è cenno nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1971.

(11) Nella regione Marche manca la sezione « azione ed interventi nel campo delle abitazioni », mentre ne è prevista altra (di contenuto eterogeneo e che ricomprende spese per funzioni classificabili in distinte sezioni) denominata « tutela e sviluppo della organizzazione urbana e territoriale ».

« rapporti con i comuni, le province, i comprensori ecc. » (12) e due distinte sezioni (13), che contengono spese comprese nel bilancio dello Stato nella sezione « azione e interventi in campo economico »; ovvero il Veneto che, oltre a riassumere in una stessa sezione gli interventi in campo economico e sociale, prevede altre due sezioni, rispettivamente per gli « oneri relativi alle funzioni trasferite » e per l'agricoltura. Da ultimo le regioni Umbria e Campania adottano una più analitica classificazione funzionale in quanto la ripartizione in sezioni è operata con riferimento a materie di competenza regionale (agricoltura e foreste; lavori pubblici, sanità, turismo, urbanistica, ecc.).

Sempre in tema di classificazione funzionale, altre notazioni riguardano, infine, l'aggregazione di spese in una sezione, anziché in altra (14).

Criteri eterogenei, e comunque non sempre conformi alle indicazioni contenute nel decreto presidenziale 1970, n. 1171, si registrano anche nella classificazione economica adottata nei bilanci regionali, in ordine alla quale converrà considerare separatamente le entrate e le spese.

a) *Entrate.* — Il titolo I (15) è ripartito in genere in due categorie, rispettivamente per le imposte e per le tasse; soltanto la regione Marche presenta una sola categoria che riguarda promiscuamente i due tipi di entrate tributarie.

A parte la scarsa uniformità delle denominazioni adottate, le categorie del titolo III (entrate extratributarie) sono in genere relative a contributi, proventi demaniali, proventi di servizi pubblici, introiti diversi, partite che si compensano nella spesa; criteri di maggiore specificazione si registrano in alcune regioni (Liguria, Puglie, Marche) (16). La regione Emilia-Romagna, di contro, concentra tutte le entrate extra-tributarie in tre sole categorie « contributi e trasferimenti di fondi dal bilancio dello Stato »; « entrate extratributarie diverse »; « partite che si compensano nella spesa ».

Le entrate derivanti da contributi, assegnazioni e trasferimenti di fondi dal bilancio dello Stato (ad eccezione delle somme a titolo di ripartizione del fondo comune comprese nel titolo II, ai sensi dell'articolo 2 del decreto n. 1171 del 1970) sono da alcune regioni correttamente classificate in apposite categorie del titolo III (Lazio, Liguria, Piemonte); il Veneto le raggruppa tutte nella categoria « trasferimenti » del titolo IV, mentre le altre regioni classificano promiscuamente le entrate stesse nel titolo III (categoria « contributi ») e nel titolo IV (categoria « trasferimenti di capitali »).

Il titolo VI (contabilità speciali) in taluni bilanci regionali è suddiviso in parti e non in categorie; quasi tutte le regioni prevedono una categoria (o parte) per le partite di giro; è da osservare che le partite di giro andrebbero invece correttamente classificate nella apposita categoria (partite che si compensano nella spesa) del titolo III.

Per le entrate derivanti dall'esercizio di funzioni delegate dallo Stato i criteri adottati sono eterogenei e, in effetti, nessuno di essi realizza la classificazione economica che pure è prevista, anche per le

(12) Nel bilancio della regione Puglia è prevista una sezione « circoscrizioni comunali e polizia locale, urbana e rurale »; manca la sezione « trasporti e comunicazioni ».

(13) Rispettivamente denominate « riequilibrio economico territoriale » e « potenziamento strutture produttive ».

(14) Così, ad esempio, le spese dei capitoli 75 (spese per il funzionamento del corpo forestale dello Stato ecc.), 76 (spese concernenti la disciplina delle coltivazioni ecc. delle piante officinali), 77 (spese per la coltivazione, la raccolta e il commercio delle piante officinali) del bilancio della regione Basilicata comprese nella sezione « azioni ed intervento nel campo sociale » e non già in quella sua propria « azione ed interventi in campo economico ».

(15) La ripartizione in titoli, sia nelle entrate che nelle spese, è conforme in tutte le regioni al decreto del Presidente della Repubblica 1970, n. 1171.

(16) La regione Marche, ad esempio, prevede apposite categorie per « proventi di servizi pubblici minori »; « interessi di tesoreria »; « ricavi della vendita di oggetti fuori uso ».

contabilità speciali, dall'articolo 6 del più volte citato decreto presidenziale 1171 del 1970. Così alcune regioni (Marche, Umbria) articolano la parte del titolo VI, che riguarda le entrate anzidette, in tante « categorie » quanti sono i Ministeri cui si riferiscono le funzioni stesse; altre, (Liguria, Molise, Puglie, Toscana) adottano la ripartizione in « rubriche » seguendo sempre il criterio del riferimento ai Ministeri interessati, mentre, infine, altre (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte) operano soltanto una ripartizione in rubriche, secondo cioé l'organo regionale competente alla gestione dei fondi.

b) *Spese.* — Per le esigenze di funzionamento dei consigli regionali la legge 6 dicembre 1973, n. 853, già ricordata, ha stabilito che le spese relative debbono essere classificate in apposita rubrica (Presidenza del consiglio regionale) della categoria « servizi degli organi statutari » della sezione I (amministrazione generale). A questo criterio, già adottato nel bilancio preventivo dell'esercizio 1973 da alcune regioni (Abruzzo, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia), dovranno ora adeguarsi le altre, che in atto ripartiscono le spese stesse, senza peraltro un criterio uniforme, secondo le rispettive categorie economiche.

Anche per le spese della giunta regionale non si riscontra omogeneità di criteri nei bilanci delle varie regioni; e così, mentre alcune regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana, Veneto) comprendono nella categoria degli organi statutari (o con altra denominazione simile, quale organi regionali o istituzionali) tutte le spese che si riferiscono alle funzioni del presidente e dei membri della giunta regionale (quali assegni, indennità, rimborso spese, fondi a disposizione, spese di rappresentanza ecc.) le rimanenti regioni riservano alla categoria in discorso soltanto quelle spese relative agli organi (indennità, missioni ecc.) classificando le altre (in particolare le spese di rappresentanza) tra gli acquisti di beni e servizi.

Nessuno dei due criteri adottati appare, però, conforme alle norme di coordinamento contenute nel ricordato decreto presidenziale n. 1171 del 1970, dovendosi considerare che il presidente e i membri della giunta regionale fanno parte della amministrazione regionale, onde le spese relative non possono non seguire la classificazione economica propria delle spese dell'amministrazione stessa, secondo cioé i comparti, propri: personale, acquisti beni e servizi ecc. In questo senso, del resto, è il criterio adottato nel bilancio dello Stato dove, infatti, questa classificazione ricevono le spese che si riferiscono al Presidente del consiglio dei ministri ed ai ministri.

Non diverso discorso deve farsi per le spese per i compensi e indennità spettanti ai componenti i comitati regionali di controllo, spese che vanno classificate nella categoria « acquisto di beni e servizi » (17) e non già in quella relativa agli organi statutari, come invece si riscontra nei bilanci di molte regioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto) (18).

A parte l'eterogeneità di criteri di classificazione tra le varie regioni, è, poi, da notare come talvolta la stessa spesa trovi diversa classificazione in uno stesso bilancio (19).

Sempre in tema di classificazione economica vari rilievi vanno fatti in ordine alla collocazione delle spese nelle varie categorie. Si tratta in genere di spese classificate nella categoria « trasferimenti »

(17) Così nei bilanci delle regioni Abruzzo, Basilicata, Lazio, Marche, Puglia, Umbria.

(18) Altrettanto non corretta si presenta la classificazione adottata dalla regione Liguria, che colloca queste spese nella categoria « personale ».

(19) Ad esempio, nella regione Calabria i capitoli 4409 e 4507 aventi il medesimo oggetto (spese per la partecipazione di corsi per il personale, partecipazione alle spese per corsi indetti da enti, istituti, ecc.) sono classificati il primo tra gli acquisti di beni e servizi e il secondo tra i trasferimenti.

e che invece andrebbero comprese nella categoria « acquisti di beni e servizi » (20); ovvero di spese della categoria « acquisti di beni e servizi » classificate invece tra le spese del personale (21). Fenomeni non diversi si registrano anche nel comparto delle spese in conto capitale (22), senza poi considerare alcune spese che, aggregate in questo comparto, andrebbero invece più correttamente comprese tra le spese correnti (23).

Quanto alla classificazione amministrativa, pur considerandone il minor rilievo, atteso che questa riflette il modello di organizzazione proprio di ogni regione (e ciò può spiegare una varietà di ripartizioni nei diversi bilanci regionali) dalla analisi dei bilanci stessi viene in evidenza come non poche regioni abbiano assunto criteri che, per molti versi, si discostano da quelli stabiliti per realizzare la classificazione stessa.

A parte i cenni che, già a questo proposito, sono stati fatti trattando della classificazione economica delle entrate, può osservarsi, in via generale, che spesso la ripartizione in rubriche non tanto si presenta ispirata al criterio dell'organo « che amministra la spesa ed ai cui servizi si riferiscono gli oneri relativi », riproducendo piuttosto una sorta di classificazione e sub-classificazione economica o funzionale, quando poi non si tratta, come si ricava da taluni bilanci, di rubriche che hanno riferimento all'oggetto della spesa, che invece è proprio del capitolo. Si registrano, così, rubriche intestate « spese del personale »; « acquisto di beni e servizi »; « spese generali »; « ammortamenti »; « restituzioni e rimborsi »; « oneri non ripartibili »; « contributi ad enti locali »; « estinzione di prestiti »; come pure « fondo per spese impreviste »; « interessi »; « partecipazioni finanziarie » ecc. (24).

La stessa ripartizione, che si riscontra in taluni bilanci, è fatta con riferimento alle singole materie e ai settori di intervento regionale (agricoltura, produzione agricola, caccia e pesca, industria, artigianato, turismo, politica urbana, viabilità, acque minerali e termali ecc.) (25) e non può far pensare a un criterio basato su strutture organizzative diffuse (va ricordato che in quasi tutte le regioni non sono state ancora emanate norme per la organizzazione dei servizi), tanto è vero che accanto alle rubriche così intestate, altre ne figurano in uno stesso bilancio (e nell'ambito di una stessa sezione) denominate « ente di sviluppo » (con un solo capitolo avente per oggetto il contributo all'ente di sviluppo regionale) (26), ovvero « funzioni delegate agli enti locali » o « erogazioni diverse » (27), o ancora « fondi speciali da ripartire » e « servizi interessi su mutui e debiti in ammortamento » (28).

---

(20) Così, ad esempio, i capitoli 4537 (spese per la profilassi delle malattie veneree) e 4545 (spese per ispezioni alle farmacie) della regione Calabria.

(21) Così le spese per accertamenti sanitari del personale (Calabria, Piemonte, Molise, Lombardia); nel senso indicato nel testo è, invece, la classificazione adottata in genere dalle altre regioni.

(22) Così il capitolo 23502 del bilancio della regione Marche (consolidamento e trasferimenti di abitati danneggiati a seguito di alluvioni, piene, frane, ecc.) classificato nella categoria « trasferimenti », anziché in quella riguardante i beni e le opere immobiliari a carico della regione; ovvero il capitolo 289 del bilancio della regione Puglia (contributi costanti a favore dei comuni per la costruzione e l'ampliamento di edifici, ecc.) classificato nella categoria « beni ed opere immobiliari a carico della regione », mentre più appropriata collocazione dovrebbe trovare nella categoria « trasferimenti ».

(23) Ad esempio, i capitoli 282 (spese per promuovere e incoraggiare lo sviluppo e il miglioramento delle coltivazioni, ecc.), 283 (di analogo oggetto) e 285 (spese per incoraggiamento alla silvicultura) del bilancio della regione Basilicata; e i capitoli 248, 249, 250 e 251 (spese e contributi relativi all'attività dimostrativa e all'assistenza tecnica e simili) del bilancio della regione Puglia.

(24) Così le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto.

(25) Tra le altre, le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto.

(26) Molise.

(27) Puglia.

(28) Liguria.

Taluni bilanci, poi, presentano capitoli di spesa non raggruppati in rubriche (29). Nel titolo VI (contabilità speciali), la ripartizione in rubriche della parte che riguarda le spese per l'esercizio delle funzioni delegate dello Stato è in molti bilanci riferita ai singoli Ministeri interessati (30).

Tralasciando altri profili (31), le considerazioni premesse danno la misura della scarsa e non sempre coerente attuazione che le norme statali di coordinamento hanno avuto nei bilanci regionali e nella conseguente vanificazione delle finalità cui le norme stesse si ispirano.

3. - *Controllo sugli atti amministrativi delle regioni.*

Sulla disciplina del controllo degli atti amministrativi regionali la Corte si è da più anni soffermata nelle proprie relazioni, sottolineando, da un lato, la incongruità per vari profili della soluzione accolta dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 e, dall'altro, la necessità di introdurre modificazioni e correttivi che tengano conto del rilievo costituzionale delle regioni e della conseguente fisionomia che deve avere l'organo investito della funzione di controllo, anche in rapporto alle esigenze conoscitive del Parlamento, ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai termini dell'articolo 119 della Costituzione.

Senza che occorra indugiare, perché ampiamente illustrati nelle precedenti relazioni, sui motivi che stanno a supporto dell'esigenza rappresentata, varrà soltanto aggiungere che ai criteri indicati dalla Corte — che, del resto, già ispiravano il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1062/A della IV legislatura — fa ora espresso richiamo la relazione della V commissione permanente del Senato sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1972 (atto Senato n. 1227/A) (32).

4. - *Funzioni dello Stato esercitate per delega dalle regioni.*

Altro, se pur diverso, profilo del controllo sugli atti delle regioni a statuto ordinario — cui la citata relazione della V commissione permanente del Senato ha attribuito precipuo e attuale rilievo — è rappresentato dal controllo sugli atti di gestione delle regioni nell'esercizio di funzioni delegate dallo Stato.

Gli atti di gestione relativi non sono stati ancora sottoposti al controllo della Corte dei conti che deve invece esercitarlo in quanto trattasi di atti emessi da organi regionali nell'esercizio di funzioni dello Stato, i quali non mancano di riflettersi sulla gestione del bilancio statale.

Nella decisione, alla quale è unita la presente relazione, è stata quindi sospesa la pronuncia di regolarità.

---

(29) Toscana.

(30) Campania (diverso criterio, come si è visto, adotta questa regione nella classificazione delle corrispondenti entrate), Liguria, Molise, Puglia, Toscana.

(31) Così è a dire delle rappresentazioni riassuntive, talora mancanti o incomplete, nonché della genericità di molti capitoli di spesa.

(32) Di questi profili si è parlato anche in sede di discussione del disegno di legge di approvazione del rendiconto 1972, dove il relatore ha sottolineato la necessità di risolvere la problematica dei rapporti fra Parlamento, Corte dei conti e regioni.

CAPITOLO IV

LA FINANZA LOCALE TERRITORIALE

I dati della relazione generale sulla situazione economica del paese mettono in evidenza l'ulteriore appesantimento della situazione finanziaria degli enti locali territoriali, il cui indebitamento globale è salito al 1° gennaio 1973 a oltre 12.600 miliardi (contro i 10.500 miliardi dell'anno precedente); a questa cifra va aggiunto l'ammontare, calcolato in 2.235 miliardi, dei mutui contratti nel 1973 dagli enti stessi per il finanziamento di spese di investimento e per la copertura dei bilanci deficitari (33).

A normalizzare la gestione finanziaria degli enti locali è intesa la legge delega sulla riforma tributaria (9 ottobre 1971, n. 825), che ha previsto l'emanazione, entro il 1977, di una legge sulla disciplina delle entrate tributarie dei comuni e delle province (diverse dall'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili e dall'imposta locale sui redditi patrimoniali), e ha stabilito altresì un piano per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci deficitari. L'avvio che così è stato dato alla riforma della finanza locale richiede tuttavia che sia soddisfatta l'esigenza, venuta anche recentemente in rilievo in sede parlamentare, di un nuovo ordinamento che, individuando le funzioni degli enti locali, consenta di correlare a queste, e in modo congruo, le entrate tributarie.

Un nuovo assetto normativo degli enti locali appare, per altro verso, indifferibile, se si tiene conto, da un lato, del ruolo che gli enti stessi sono chiamati ad assolvere nel quadro dell'ordinamento regionale e, dall'altro, della inadeguatezza di molte norme, soprattutto in materia di procedimenti contabili e di controllo, nonché dell'avvenuto caducamento di altre, per effetto di dichiarata incostituzionalità, come quelle che interessano la organizzazione locale della giurisdizione contabile.

Questa situazione è risolta per quanto attiene al giudice naturale dell'articolo 103 della Costituzione che attribuisce alla Corte una giurisdizione generale nelle materie di contabilità pubblica; occorre tuttavia, perché l'esercizio di questa giurisdizione attinga alla necessaria efficienza, la revisione di istituti sostanziali e processuali, e l'apprestamento di idonei strumenti organizzativi, tanto più che l'attuazione dell'ordinamento regionale ha portato nell'ambito della giurisdizione con-

(33) Per altre osservazioni si veda Parte III, capitolo X.

tabile, sempre ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione, come anche di recente ha avuto occasione di affermare la Corte costituzionale, i giudizi sui conti e sulle responsabilità di gestione che interessano le regioni.

E può aggiungersi, per quel che riguarda in particolare la giurisdizione contabile, che si tratta di problemi che attendono urgente soluzione in una visione globale e coerente di tutti gli aspetti d'ordine sostanziale, processuale e organizzativo, come è nelle finalità del disegno di legge di iniziativa governativa, già all'esame del Parlamento (atto Camera 2151/A) e in ordine al quale la Corte si ripromette di dare, nella competente sede, il proprio parere (34). Ciò consiglierebbe di tralasciare soluzioni settoriali, o comunque limitate a profili particolari, che complicherebbero, più che agevolarla, la rappresentata situazione. Da queste premesse parte il parere reso dalla Corte, su richiesta del Ministero dell'interno, su uno schema di disegno di legge concernente norme modificative della responsabilità degli amministratori degli enti locali (35).

---

(34) Si richiamano i pareri sullo stesso tema espressi dalla Corte in data 13 aprile 1967 e 16 aprile 1969 e allegati alla relazione sul rendiconto generale dello Stato rispettivamente per gli esercizi 1967 e 1968.

(35) Parere 1° luglio 1974 (allegato I).

CAPITOLO V

GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. - *Premessa.*

Sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti al suo controllo, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, la Corte riferisce al Parlamento attraverso le specifiche relazioni periodicamente rese dalla competente sezione del controllo. A queste relazioni, quindi, deve farsi rinvio, mentre nel paragrafo che segue si danno notazioni di insieme riguardanti la struttura organizzativa degli enti, nonché la vigilanza che, a norma di legge, i Ministeri interessati svolgono sugli stessi.

Sotto un profilo generale, torna utile rifarsi a quanto osservato dalla Corte in tutte le precedenti relazioni circa l'esigenza — che ha trovato di recente concreto avvio in sede parlamentare con la discussione in atto di un progetto di legge di iniziativa governativa — che sia riconsiderata globalmente la situazione degli enti pubblici, per quanto concerne le attribuzioni, la disciplina delle strutture, la soppressione degli enti superflui e la fusione di quelli similari, le sovvenzioni dello Stato, nonché il potenziamento delle attribuzioni di direzione e di controllo del Governo e del Parlamento.

Anche il controllo della Corte presenta problemi specifici, già considerati partitamente in precedenti relazioni, e dei quali vanno qui ricordati quelli relativi alla estensione del controllo agli istituti di finanziamento a lungo e a medio termine, nonché al procedimento di individuazione degli enti da assoggettare a controllo; profilo quest'ultimo che porterebbe a considerare la congruità dell'attuale disciplina, tenuto conto della natura meramente ricognitiva del procedimento relativo.

2. - *Profili organizzativi e vigilanza ministeriale.*

Numerosi sono gli enti per i quali non si è ancora provveduto alla ricostituzione degli organi di amministrazione, talché non è sostanzialmente mutata la situazione già rappresentata dalla Corte nella precedente relazione (36).

---

(36) La rilevazione dei dati è riferita al 30 aprile 1974.

Tale stato di cose interessa molti enti già oggetto di segnalazione nella passata relazione e per i quali, quindi, il rilevato inadempimento risale a due anni e talvolta a tempo maggiore. Così è a dire di quasi tutti gli enti di sviluppo (37); di vari enti lirici (38); dell'INAIL (aprile 1972); dell'ente nazionale risi (maggio 1965); dell'ente autonomo del Flumendosa (novembre 1971); dell'istituto elettrotecnico « Galileo Ferraris » (dicembre 1969); della lega italiana contro i tumori (luglio 1972). A questi enti altri se ne aggiungono, tra i quali l'UNUCI (dicembre 1970); l'Automobil Club d'Italia (novembre 1972), nonché quelli i cui organi di amministrazione sono venuti a scadere nel 1973 e che ancora non sono stati ricostituiti, come l'ente autonomo bonifica e irrigazione di Arezzo, Perugia, Siena e Terni (aprile 1973); il centro nazionale sussidi audiovisivi (febbraio 1973); il museo nazionale « Leonardo da Vinci » (luglio 1973); l'ente acquedotti siciliani » (agosto 1973); l'ufficio italiano cambi (dicembre 1973).

Pur se la continuità della gestione viene, in questi casi, assicurata dagli stessi organi scaduti, che operano in regime di « prorogatio », torna necessario ribadire che tutto ciò si pone in contrasto con le norme statutarie e certo non giova, specie quando il ritardo della ricostituzione degli organi si protrae, al buon andamento delle gestioni stesse.

Taluni enti, poi, sono retti da commissari straordinari e tra questi l'istituzione dei concerti dell'accademia di S. Cecilia (dall'aprile 1972); l'ente regionale di sviluppo per il Molise (i cui organi di amministrazione non sono stati mai costituiti e che è in gestione commissariale dal novembre 1971); l'ONIG (dall'ottobre 1972); la gioventù italiana (dal settembre 1970); il teatro S. Carlo di Napoli (dal marzo 1973).

Situazione non dissimile, anche se in misura proporzionalmente minore, si registra per quanto riguarda gli organi di revisione. Molti degli enti dei quali si constata la mancata ricostituzione degli organi di revisione, sono quelli sopra segnalati; si aggiungono il CONI (luglio 1969); la CRI (giugno 1972); il medio credito centrale e l'ANMIG (novembre 1973).

Le altre notazioni che, in rapporto ai profili organizzativi, sono contenute nella relazione precedente e vanno qui confermate, riguardano la mancanza delle norme per la disciplina dei servizi di amministrazione, contabilità; norme, queste, è opportuno precisare, che possono pure non essere previste da specifiche disposizioni (e quindi maggior rilievo assume l'omissione quando una espressa legge tale regolamentazione preveda, come nel caso degli enti di sviluppo), ma che si appalesano comunque necessarie e connaturali al buon andamento della gestione degli enti medesimi.

La maggior parte degli enti ha una propria regolamentazione del personale ed emanata, in genere, in periodo recente.

---

(37) 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 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).

(38) 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.

Quanto al bilancio, le osservazioni investono due profili diversi: il primo riguarda la eterogeneità, che ancor si riscontra, nella struttura dei bilanci o dei consuntivi di gestione, situazione questa, già in passato rilevata dalla Corte, che dà in sostanza la misura del mancato adeguamento ai criteri stabiliti dall'articolo 6 della legge n. 62 del 1964.

Sempre in relazione ai preventivi e ai consuntivi degli enti va, infine, rilevato come ancor si registrino casi di mancata pronuncia degli organi di vigilanza sui documenti stessi, quando invece tale pronuncia si manifesta sempre necessaria, pur in difetto di apposita norma, rappresentando, infatti, momento essenziale della funzione di vigilanza che consente, attraverso la valutazione dell'intera attività gestoria, quei tempestivi interventi per correggere situazioni irregolari e anche indirizzi di gestione non conformi alle regole di buona amministrazione.

Di altri profili dell'attività di vigilanza che, per legge o per statuto, è devoluta all'amministrazione è detto, con notazioni specifiche, nelle periodiche relazioni che la Corte rende al Parlamento sulla gestione finanziaria dei singoli enti o di gruppi di enti.

3. - *Liquidazione enti superflui.*

Nel 1973 è stata chiusa la liquidazione di due enti: il Centro per lo sviluppo economico di Trieste e il Comitato carboni, con un avanzo, rispettivamente, di 35.035 e di 186.809 lire.

Non sono intervenuti provvedimenti di soppressione, incorporazione, unificazione di enti, né di avocazione di liquidazione preesistenti. Va in proposito richiamato quanto detto nel paragrafo primo circa l'esigenza che siano fissati rigorosi criteri per la soppressione degli enti superflui.

CAPITOLO VI

COMUNITÀ EUROPEE

La vastità ed importanza dell'attività comunitaria, le interazioni finanziarie, gli spostamenti sempre crescenti di grandi masse monetarie dall'economia del paese al bilancio delle Comunità e da questo, ancora, in favore di determinati settori economici degli Stati membri; la produzione giuridica della CEE, con la connessa necessità di adeguamento della normativa interna; la problematica infine del controllo inteso a verificare la puntuale applicazione sul piano nazionale delle disposizioni contenute negli atti comunitari, hanno suggerito una più attenta considerazione da parte della Corte di tale attività, per i riflessi sul bilancio dello Stato e nei rapporti con le amministrazioni (39).

L'attività comunitaria, del resto, per le sue incidenze finanziarie e normative interessa da vicino la quasi totalità delle amministrazioni dello Stato e rende, quindi, opportuna una analisi globale sotto il richiamato profilo del processo di integrazione, al fine di una valutazione dei comportamenti delle stesse amministrazioni.

Dopo queste preliminari notazioni appare subito opportuno osservare come il progressivo e sempre maggiore impatto

(39) Il Governo, per il tramite del Ministero degli affari esteri, predispone e presenta al Parlamento a norma dell'articolo 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965 n. 875 una « relazione sull'attività delle Comunità Europee » (per l'anno decorso, Atti Camera dei deputati — Doc. XIX n. 2, 1973). La « relazione » che illustra in dettaglio l'evoluzione della costruzione comunitaria e le difficoltà incontrate nel processo di armonizzazione per il perseguimento degli obiettivi del Trattato, non pone tuttavia in rilievo le carenze riscontrate, sul piano interno, a livello delle varie amministrazioni, nel momento attuativo della vasta regolamentazione comunitaria né i problemi connessi ad un miglior controllo sulle somme trasferite al bilancio delle Comunità europee.

Va sottolineato al riguardo che l'entrata in vigore dal 1° gennaio 1975 del regime integrale delle « risorse proprie » richiederebbe, quanto meno una compiuta informazione del Parlamento nazionale circa il volume delle somme e la rispondenza dei criteri adottati per l'accertamento e la devoluzione di così cospicui mezzi finanziari alla Comunità. Diversamente, in relazione alla stessa meccanica di versamento alla CEE di tali somme, potrebbe affievolirsi il controllo del Parlamento.

Non può non rilevarsi, in questa sede, la particolarità del sistema di controllo (politico) attuato in sede CEE, nel quale, a differenza di quanto accade in ambito nazionale ove l'Esecutivo risponde innanzi al Parlamento, è il Consiglio dei ministri (della CEE) ad avere posizione preminente. Ne risulta che il controllo sui mezzi finanziari erogati in favore degli organi comunitari è esercitato sia sotto il profilo della gestione che su quello della rendicontazione dagli stessi rappresentanti dei Governi degli Stati membri.

della normativa comunitaria sull'ordinamento interno richieda una continua, tempestiva opera di adeguamento, soprattutto nel caso di atti comunitari che impongono la adozione, entro i limiti perentori, di provvedimenti per l'esecuzione di norme contenute in regolamenti o direttive comunitarie.

Premesso che i regolamenti comunitari, allorché abbiano completezza di contenuto dispositivo, costituiscono fonte immediata di diritti ed obblighi per lo Stato ed i cittadini (e non devono essere quindi oggetto di norme statali a carattere riproduttivo, integrativo od esecutivo) (40) il problema del tempestivo adeguamento si pone in primo luogo per i regolamenti cosiddetti non « self-executing » ed inoltre per le direttive comunitarie.

Al riguardo può rivelarsi che — in disparte i casi in cui sia necessario ricorrere alla procedura legislativa, di per sé lunga e complessa — i provvedimenti di attuazione (in via amministrativa) delle disposizioni comunitarie sono sovente emanati con notevole ritardo rispetto ai precisi termini fissati dal legislatore comunitario (41).

La mancata adozione nei termini di tali provvedimenti amministrativi ha comportato e comporta gravi ritardi, sanzionati dalla Corte di giustizia con frequenti decisioni di condanna; ritardi che si riflettono anche nei confronti degli operatori economici con l'impossibilità per questi di avvalersi di un diritto (quello ai rimborsi comunitari) che, già perfetto sin dalla data di entrata in vigore del regolamento comunitario, viene a risultare differito, quanto al suo esercizio (42).

A tali ritardi potrebbe ovviarsi ove fosse, in via legislativa, prevista la istituzione di un fondo « ad hoc », concettualmente distinto dal « fondo globale », opportunamente alimentato, in relazione alle prevedibili occorrenze di bilancio, desunte dalla produzione normativa comunitaria da emanare nel periodo considerato.

Qualora, peraltro, alla legge di ratifica ed esecuzione dei trattati di Roma (legge 14 ottobre 1957, n. 1203), fosse riconosciuto il carattere di norma sostanziale autorizzativa di spese, le spese stesse ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione potrebbero trovare diretta collocazione nel bilancio di previsione, con la istituzione di appositi capitoli.

Problema connesso al precedente, riguarda le modalità e i tempi di esecuzione delle « risoluzioni » comunitarie, le quali pur non avendo il carattere precettivo dei regolamenti, direttive e decisioni, ugualmente vincolano l'azione dello Stato in vari campi (43).

In particolare, sul piano del coordinamento della finanza pubblica va rilevata l'esigenza di apprestare, nell'ambito delle amministrazioni nazionali, concreti stru-

(40) Corte costituzionale, sentenza 27 dicembre 1973, n. 183.

(41) Particolare attenzione va riservata al problema delle norme comunitarie a contenuto precettivo (e quindi sotto il profilo normativo immediatamente applicabili) le quali comportino un onere di spesa a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo va rilevato come l'adesione alla tesi secondo la quale, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, la norma comunitaria non sarebbe immediatamente applicabile (occorrendo la sua integrazione con una legge interna che autorizzi la spesa e ne indichi la relativa copertura) ha comportato ritardi con le stesse conseguenze, indicate nel testo, per i casi di mancato rispetto dei termini previsti per l'attività amministrativa di organi dello Stato.

(42) Ciò si riflette tra l'altro in non lievi oneri a carico del bilancio dello Stato per spese giudiziali ed interessi. Tra le tipiche censure mosse dalla Corte di giustizia delle Comunità nelle decisioni di condanna emesse nei confronti del Governo italiano, figura, al primo posto, la tardiva adozione delle norme necessarie ad integrare la disciplina dettata dai regolamenti comunitari (ripartizione dei fondi per i rimborsi, indicazione degli organi e delle modalità per provvedervi, ecc.).

(43) Vedasi, ad esempio, la « risoluzione » del Consiglio dei ministri CEE del 14 settembre 1973 (*Gazzetta Ufficiale* CEE del 19 settembre 1973) che per l'Italia dettava il seguente orientamento: per l'anno 1974 « il saldo netto da finanziare sul bilancio dello Stato compreso il disavanzo delle aziende autonome non dovrebbe superare i 7.000 miliardi; per raggiungere tale obiettivo occorrerebbe limitare la progressione delle spese dello Stato al 9 per cento contro un aumento prevedibile del 27,5 per cento nel 1973 ».

menti operativi volti ad evitare, in relazione alle statuizioni comunitarie che prevedono limitazioni alla facoltà degli Stati di erogare somme a titolo di incentivo, il possibile cumulo di finanziamenti agevolati in favore di un medesimo progetto (44).

Uno specifico profilo riguarda altresì le modifiche introdotte a seguito di atti comunitari, nell'ordinamento contabile interno. Va segnalato a questo riguardo che, sino ad oggi, il Governo non ha richiesto alla Corte, il prescritto (45) parere in ordine alle innovazioni apportate in dipendenza dell'emanazione di direttive comunitarie nella richiamata materia (46).

La considerazione che la Corte intende riservare all'attività comunitaria potrà indubbiamente risultare di maggiore incisività ove si realizzi il previsto collegamento istituzionale con la futura Corte dei conti europea (47). Tale collegamento tra i due organi di controllo « esterno » comporterà, infatti, al momento della integrale instaurazione del regime delle « risorse proprie » anche il controllo delle operazioni finanziarie effettuate per conto della Comunità dai vari servizi ed organismi pubblici nazionali. Il conferimento alle singole Corti nazionali da parte della futura istituzione comunitaria, del controllo sulla percezione e gestione delle somme acquisite al bilancio comunitario consentirà quindi una più puntuale informazione del Parlamento nazionale, al momento in cui una parte obiettivamente rilevante delle risorse finanziarie del nostro paese sarà direttamente prelevata in favore della Comunità. È peraltro da osservare che anche nella fase attuale, il costo della partecipazione finanziaria italiana alla Comunità europea risulta rilevante e progressivamente crescente. Per il 1973 le erogazioni effettuate hanno infatti superato, per la sola competenza,

(44) La risoluzione 20 ottobre 1971, che si applica per l'Italia alle zone dell'Italia settentrionale ed in parte alle zone dell'Italia centrale, prevede il rispetto del massimale unico del 20 per cento dell'investimento per quanto riguarda gli aiuti « pubblici » erogabili sotto qualsiasi forma; vedasi anche la direttiva CEE in materia di aiuti alle costruzioni navali.

(45) Regio decreto legge 1939, n. 273 e regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

(46) Vedasi, ad esempio, le direttive emanate in tema di pubblici appalti (direttive 71/304/CEE e 71/305/CEE). È doveroso al riguardo segnalare la necessità che la Corte venga tempestivamente consultata; ciò potrebbe avvenire contestualmente alla sottoposizione da parte dei servizi comunitari alle amministrazioni nazionali, dell'*avant-projet* di regolamento o di direttiva concernente la materia anzidetta, in modo tale che le amministrazioni medesime possano tener conto, in fase di negoziato, dell'avviso della Corte sulla normativa proposta.

(47) Va ricordato, al riguardo, che la prevista istituzione di una Corte dei conti europea, organo superiore di controllo « esterno », va inquadrata nel più vasto contesto dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio e dei rapporti di tale istituzione con l'esecutivo comunitario. La constatazione dell'insufficienza dell'attuale sistema di controllo e la necessità di una più efficace normativa nella materia, hanno indotto la Corte dei conti italiana (come pure gli altri organismi di controllo « esterno » dei paesi membri della CEE), a sostenere la necessità di acquisizione dell'avviso delle istituzioni di controllo « esterno » dei paesi membri in sede di elaborazione di tutti gli atti normativi (regolamento, statuti) concernenti la Corte dei conti comunitaria e l'esercizio del controllo. Una prima « risoluzione » del Comitato di contatto fra le istituzioni superiori di controllo degli Stati membri della CEE (organismo le cui funzioni di coordinamento e segretariato sono attualmente svolte dalla Corte italiana) è stata adottata a Roma il 30 novembre 1973; altra risoluzione è stata approvata dall'anzidetto comitato di contatto in occasione della sessione di Palermo del 29 e 30 marzo 1974.

Tra i princìpi affermati nelle richiamate « risoluzioni » che sono state trasmesse al Parlamento europeo ed alla commissione esecutiva della CEE (i cui rappresentanti hanno peraltro partecipato ai relativi lavori) meritano menzione tra l'altro la riconosciuta necessità di assicurare alla futura Corte dei conti europea, i caratteri di obiettività e di indipendenza e di estenderne il controllo oltre che alla legittimità e regolarità delle spese, anche alla sana gestione finanziaria ed economica. A tale fine è stata altresì affermata la necessità (così come d'altro canto ipotizzato dagli stessi servizi comunitari) di un collegamento istituzionale, a livello di controllo « esterno », tra le singole Corti dei conti nazionali ed il nuovo organismo comunitario; ciò anche e soprattutto per venire incontro alla primaria esigenza, più volte sottolineata dal Parlamento europeo, di un più efficace e tempestivo controllo del bilancio comuntario.

l'importo di 628 miliardi di lire (48). Tali spese hanno riguardato, oltre la partecipazione al bilancio delle Comunità, gli impegni derivanti dagli accordi associativi stipulati con gli Stati africani e malgascio (convenzione di Yaoundè), con la Grecia e la Turchia, nonché l'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea degli investimenti (7,5 miliardi).

Numerosi, in effetti, sono i problemi che si pongono sia a livello di amministrazione che a livello di organi di controllo dello Stato; problemi che vanno dall'esatta applicazione della disciplina dei « prelievi » e delle « restituzioni », per la connessa necessità di evitare il pericolo di distorsioni (e frodi) nel meccanismo comunitario, alla tempestiva utilizzazione delle somme che la Comunità stanzia, nell'ambito di determinate « politiche » (agricola, sociale, regionale) in favore del nostro paese.

Sotto quest'ultimo limitato profilo è da dire che, in materia di politica agricola comune, negli anni 1972 e 1973 le amministrazioni italiane non hanno fornito alla commissione della CEE le informazioni previste dai regolamenti CEE 283/72 e 729/70 (disposizioni di diritto interno applicabili, comunicazioni trimestrali circa i casi di irregolarità constatati; procedure iniziate per il recupero di somme irregolarmente percepite (49).

Relativamente alla « sezione orientamento » va segnalato il notevole ritardo con il quale da parte dell'amministrazione italiana, si provvede alla trasmissione dei documenti giustificativi concernenti l'esecuzione dei progetti finanziati dal fondo, ritardo che è evidenziato dalle limitate percentuali dei contributi comunitari pagati: 8,6 per cento in rapporto agli impegni previsti al 1° gennaio 1973 (50).

Con riferimento, da ultimo, ai rapporti con gli organi comunitari va, inoltre, rilevato che la regolamentazione in materia agricola ha previsto (regolamento 729/70 CEE e 1723/72 CEE) che i « conti consuntivi » presentati dalle organizzazioni nazionali di mercato (AIMA, ecc.) alla Comunità siano corredati di una « relazione » che la Corte dei conti nazionale dovrebbe produrre per attestare la legittimità della spesa documentata. La previsione di questo adempimento dà conferma della già rilevata opportunità di una consultazione preventiva della Corte al momento della elaborazione degli atti comunitari allorché ne riguardino l'ordinamento. Di fatto, sui rendiconti degli organismi di intervento in materia agricola, non è stata trasmessa alla CEE alcuna « relazione » della Corte, che ha esercitato il proprio controllo, secondo le ordinarie forme, ammettendo al visto ed alla conseguente registrazione gli atti ritenuti legittimi.

IL RELATORE
f.to Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Cataldi

(48) A tale somma vanno aggiunti gli oneri non indifferenti relativi ad altre poste, quali la spesa per il personale (di pressoché tutte le amministrazioni nazionali) inviato presso la CEE per partecipare a riunioni comunitarie, la locazione di immobili, le spese di rappresentanza, ecc.

(49) Cfr., Relazione della « Commissione di controllo » sull'attività della CEE per l'anno 1972.

(50) Per la Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, la percentuale supera il 30 per cento, per la Francia il 19 per cento (così la relazione della commissione di controllo sull'attività della CEE per l'anno 1972).