

PARTE QUARTA

**IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### ASPETTI GENERALI DEL COORDINAMENTO

#### 1. - *Il coordinamento e le esigenze conoscitive del Parlamento.*

Sempre più avvertita è, in sede parlamentare, l'esigenza di dotare le Camere di idonea strumentazione informativa che consenta di conoscere, nel suo complesso, l'andamento della gestione del settore pubblico, soprattutto ai fini di quel generale coordinamento che l'articolo 119 della Costituzione demanda al Parlamento; ciò dà conferma della validità del criterio, già da vari anni assunto dalla Corte, di completare il proprio annuale referto al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato con dati e osservazioni sui vari centri di spesa che rappresentano una componente assai cospicua del fenomeno gestorio pubblico, anche perché tributari del bilancio dello Stato per effetto del passaggio di fondi disposto nei loro confronti.

L'apporto della Corte si differenzia certamente, per la posizione dell'Istituto e per la sua funzione referente, proprio a questi fini prevista dalla Costituzione, dai vari canali di informazione di cui può disporre il Parlamento come, tra gli altri, la relazione e i documenti periodicamente resi dal Governo. Esso, tuttavia, incontra ancora, nel suo concreto espli-

carsi, limiti intrinseci dovuti, da una parte, all'area in cui si muove, nella vigente realtà normativa, la competenza di controllo della Corte che investe, come si sa, oltre allo Stato e agli enti sovvenzionati, le regioni e le province a speciale ordinamento ma non comprende le regioni ad autonomia ordinaria; e, dall'altra, alla insufficienza di mezzi e di strutture che finora non hanno consentito alla Corte, come meglio sarà detto più avanti nel capitolo corrispondente, di aggiornare le pronunce sui conti consuntivi degli enti locali, che pur pervengono con notevole ritardo.

In tale quadro l'aspetto di maggior rilievo riguarda le regioni ad autonomia ordinaria, le cui competenze di intervento sono destinate ad ampliarsi, anche in rapporto alla attuazione della legge n. 382 del 1975, e postulano quindi l'esigenza di dare al Parlamento elementi di conoscenza per la sua generale funzione di coordinamento.

Nella prospettiva rappresentata si muoveva, infatti, la proposta formulata dalla Corte, nel parere reso il 17 aprile 1975 sul disegno di legge concernente principi generali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità re-

gionale, proposta intesa a stabilire che i rendiconti generali delle regioni, corredati da eventuali osservazioni dei ministeri finanziari, fossero trasmessi alla Corte in modo da consentire a questa di offrire al Parlamento una visione ordinata e globale dell'andamento delle gestioni regionali, secondo una linea, del resto, già abbozzata nella scorsa relazione, ma necessariamente limitata a causa della insufficienza dei dati a disposizione.

Sostanzialmente analoga era la proposta fatta dal relatore al disegno di legge ed appoggiata dal Governo proprio in vista della già indicata finalità, ma anche questa non è stata recepita nel testo legislativo di recente approvato dal Parlamento, a motivo di talune perplessità affacciate, in sede di discussione, sulla qualificazione di tale formale attribuzione alla Corte in relazione all'attuale ambito delle sue competenze in materia di controllo.

Anche se non appare discutibile lo stretto collegamento tra esercizio del controllo e funzione di referto, la reale portata della proposta era di realizzare, in sede neutrale e costituzionalmente preordinata alla funzione di referto al Parlamento, quel momento di sintesi delle gestioni regionali che in atto manca e di cui invece il Parlamento abbisogna per esercitare le sue prerogative in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò anche indipendentemente dalla riconsiderazione del sistema di controllo nell'area delle regioni ad autonomia ordinaria che, da più parti avvertita per l'inadeguatezza del sistema vigente, lo stesso Governo ha mostrato di valutare appieno, preannunciando la presentazione al Parlamento di apposito disegno di legge (1).

Rinviando, per più specifiche notazioni relative al controllo sull'azione amministrativa regionale, a quanto vien detto più avanti nell'apposito capitolo dedicato

(1) Relazione al disegno di legge relativo a «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni» (Senato della Repubblica, VI legislatura, atto n. 1938).

alle regioni ad autonomia ordinaria, può essere utile sottolineare che nell'anzidetta sede ben potrebbe trovare conveniente valutazione l'esigenza testè rappresentata, tanto più che la legge sulla contabilità regionale, di recente approvata, non contiene una disciplina generale del procedimento dei rendiconti delle regioni, disciplina che, invece si appalesa indispensabile, tra l'altro, per assicurare il pur necessario collegamento tra l'organo di controllo dello Stato e le assemblee legislative regionali (2).

Resta solo da mettere in evidenza la situazione diversa che si verifica nelle regioni e province a statuto speciale, dove il sistema vigente consente di realizzare appieno le esigenze rappresentate, attraverso la comunicazione al Parlamento dei referti annualmente resi dalla Corte ai Consigli regionali e provinciali interessati e la considerazione globale, qui fatta, delle gestioni corrispondenti.

## 2. - *L'omogeneità dei sistemi contabili e la tempestività dei rendiconti.*

Altri aspetti da considerare in rapporto al coordinamento della finanza pubblica — e che ne costituiscono anzi il presupposto indispensabile — riguardano l'omogeneità, almeno per settori, dei si-

(2) La legge 19 maggio 1976, n. 335 sulla contabilità regionale, recependo il testo del disegno di legge governativo, si limita a disporre che il rendiconto è approvato con legge regionale e a rinviare, per il resto, alle disposizioni contenute negli statuti e alle altre norme che potranno essere introdotte con legge regionale. La stessa relazione al disegno di legge riconosce, peraltro, che «resta aperto il problema di una disciplina uniforme, nei principi, della fase di verifica tecnico-contabile dei rendiconti, fase che nell'ambito dello Stato si concreta nel giudizio di parificazione della Corte dei conti, la quale riferisce al Parlamento»; e aggiunge che si tratta di problema indubbiamente delicato, la cui soluzione può però essere trovata correttamente solo nel quadro di una riconsiderazione dell'intero sistema dei controlli sulle amministrazioni regionali.

stemi contabili e la tempestività della rendicontazione.

Quanto al primo aspetto notevole è la portata dei principi introdotti dalla recente legge 1976, n. 335, la quale, pur lasciando alla discrezionalità del legislatore regionale la classificazione delle spese di bilancio, ha tuttavia previsto criteri di omogeneizzazione dei bilanci regionali, stabilendo tra l'altro la riclassificazione delle spese in titoli nonché in sezioni e categorie, rispettivamente secondo l'analisi funzionale ed economica, alla stessa stregua della ripartizione adottata nel bilancio dello Stato per il medesimo esercizio; ed è da auspicare che, una volta divenuti operativi i criteri dettati dalla legge, le regioni ne daranno corretta interpretazione, ovviando così agli inconvenienti che sinora si sono verificati, come meglio sarà detto più avanti, per effetto di disomogenee classificazioni tali da non consentire, nei bilanci e nei rendiconti, aggregazioni e raffronti.

Problemi di armonizzazione si pongono, poi, della struttura dei bilanci e della stessa disciplina normativa della gestione delle regioni e province a statuto speciale con i principi informativi della legge di contabilità regionale.

Un'ultima notazione, sullo stesso argomento, riguarda il settore degli enti pubblici istituzionali, dove ancora inattuato è rimasto il precetto dell'articolo 30 della legge 20 marzo 1975, n. 70, il quale stabiliva che, entro sei mesi dalla

data di entrata in vigore della legge medesima, venissero emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, norme uniformi di classificazione delle entrate e delle spese, nonché norme concernenti la amministrazione e la contabilità degli enti pubblici.

Il discorso sul secondo aspetto parte dalla constatazione che, oltre allo Stato, soltanto le regioni e le province a statuto speciale (fatta eccezione per la Regione sarda) hanno realizzato la tempestività nella presentazione dei rendiconti.

Per gli altri enti, rinviando a profili più analitici contenuti nei capitoli che seguono, può dirsi in linea generale che la situazione si presenta scarsamente soddisfacente. Infatti le regioni ad autonomia ordinaria, pur nella varietà dei termini previsti dai rispettivi statuti, presentano larghe fasce di ritardo. Il fenomeno, che si avverte anche in non pochi enti pubblici istituzionali, assume consistenza ancora maggiore negli enti locali.

Appare superfluo sottolineare le ragioni (sulle quali più volte la Corte ha posto l'accento nelle precedenti relazioni) che stanno a base dell'esigenza di tempestività nella presentazione dei conti della gestione, tempestività che sola può consentire la disponibilità di dati aggiornati e quindi quelle valutazioni globali che al Parlamento competono per il coordinamento della finanza pubblica.

## CAPITOLO II

### LE REGIONI E LE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

#### 1. - *Premessa.*

Il rendiconto generale dell'esercizio 1975 della regione Trentino-Alto Adige è stato presentato per il giudizio della Corte il giorno 26 giugno 1976. La Corte ne ha dichiarato la regolarità con decisione pronunciata nell'udienza del 24 luglio 1976, e riportata in allegato alla presente, in uno alla relazione resa al Consiglio regionale.

Anche la Regione siciliana ha presentato il rendiconto generale del decorso esercizio, che è stato dichiarato regolare dalla Corte, a sezioni regionali riunite, nell'udienza del 9 luglio 1976, con decisione allegata alla presente, unitamente alla relazione resa all'Assemblea regionale siciliana.

Le province di Trento e di Bolzano, pur in difetto di prescrizione legislativa circa i termini per la presentazione del rendiconto generale, vi hanno provveduto, anche per l'esercizio 1975, in tempo utile a consentire il giudizio della Corte nello stesso termine previsto per il rendiconto generale dello Stato e delle regioni a statuto speciale. Di tali rendiconti è stata dichiarata dalla Corte la regolarità con decisioni pronunciate nell'udienza del 24

luglio 1976 e riportate in allegato alla presente in uno alle relazioni rese ai rispettivi Consigli provinciali.

La regione Friuli-Venezia Giulia ha presentato il rendiconto generale per l'esercizio 1975 in data 21 luglio 1976. Ciò non ha consentito alla Corte di emettere la relativa pronuncia nell'udienza del 24 luglio 1976, non essendo stato possibile definire, alla predetta data, le verificazioni di competenza.

Continua ad essere trascurato dalla Sardegna il rispetto dei termini per la presentazione del rendiconto generale ai fini del giudizio della Corte e della successiva approvazione del Consiglio regionale. I rendiconti che ancora debbono essere presentati riguardano gli esercizi dal 1971 al 1975 (1).

Come già avvenuto per i precedenti esercizi, anche per quello riguardante il 1975 la Corte ne ha fatto constare l'ina-

(1) Per i rendiconti riguardanti gli esercizi 1971, 1972, 1973 e 1974 l'inadempimento è stato fatto constare con decisioni rispettivamente del 24 luglio 1972, 25 luglio 1973, 25 luglio 1974 e 25 luglio 1975. La Regione sarda ha presentato alla delegazione della Corte di Cagliari il rendiconto generale per l'esercizio 1970, che è ancora in corso di esame.

dempimento con decisione pronunciata nell'udienza del 24 luglio 1976.

Pur nella mancanza dei dati di gestione, è stato riferito, come per il passato, sull'attività della Regione sarda nell'esercizio, traendo gli elementi dai risultati del controllo eseguito sugli atti regionali. La relazione all'uopo resa al Consiglio regionale è anch'essa allegata alla presente.

Considerando la persistenza del ritardo nella presentazione dei rendiconti generali — che investe ben cinque esercizi — la Corte, su istanza del pubblico ministero, con decreto emesso nell'udienza del 24 luglio 1976, ha intimato alla Giunta regionale la presentazione dei rendiconti stessi, fissando un termine di 180 giorni.

## 2. - Bilanci di previsione e ordinamento contabile.

I bilanci di previsione delle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia sono stati approvati nel 1975 entro i termini previsti.

Ritardi invece continuano a registrarsi nelle province di Trento e di Bolzano — e nella regione Trentino-Alto Adige — seppure in misura inferiore rispetto al 1974. La ricorrenza del fenomeno induce a sottolineare l'esigenza che siano adeguatamente valutate le cause che stanno a base del ritardo e apprestati idonei rimedi volti ad eliminare la rappresentata situazione di irregolarità.

Quanto alla struttura dei bilanci preventivi osservazioni di ordine vario sono talora contenute nelle relazioni rese ai rispettivi Consigli regionali e provinciali sotto il profilo, specialmente, dei criteri di classificazione. Diverse le variazioni di bilancio intervenute, talvolta, dopo la chiusura dell'esercizio.

Con legge regionale 29 aprile 1976, n. 12, la regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato il proprio ordinamento conta-

bile. Rinviando in proposito, per specifiche considerazioni, alla relazione al Consiglio regionale, può qui ripetersi come l'emanazione della legge 19 maggio 1976, n. 335, sulla contabilità delle regioni ad autonomia ordinaria, ponga problemi di armonizzazione dei sistemi contabili adottati nelle regioni e province a statuto speciale.

Modifiche alla struttura degli organi e, per taluni profili, al sistema di controllo nella regione Friuli-Venezia Giulia sono intervenute in sede di nuove norme di attuazione dello statuto regionale, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, emanato previo il parere della Corte a sezioni riunite. Sono da segnalare, tra le modificazioni introdotte, la istituzione di una Sezione del controllo (articolo 32) e di un ufficio della delegazione della Corte sugli atti della regione, distaccato ad Udine (articolo 34), nonché la trasformazione in successivo del controllo sui titoli di spesa (articolo 35).

Per le perplessità d'ordine costituzionale che comporta, stante la carenza di potestà legislativa delle regioni e delle province anche a statuto speciale in materia di controllo, è infine da segnalare la legge della provincia di Bolzano 29 aprile 1975, n. 20, che, per determinati atti, ha reso successivo il controllo della Corte (2).

## 3. - Analisi della gestione.

I prospetti che seguono riportano l'andamento delle entrate e delle spese, nell'ultimo quinquennio, delle regioni e province a statuto speciale, con distinta indicazione delle poste relative ai vari titoli dell'entrata e della spesa (3).

(2) La legge, peraltro, non ha avuto applicazione nel 1975.

(3) Per il Friuli Venezia-Giulia i dati sono tratti dal rendiconto sul quale, come già detto nel paragrafo 1, non è ancora intervenuta la pronuncia della Corte. Mancano i dati della Sardegna.

Nel 1975 si sono chiuse in disavanzo le gestioni del Friuli-Venezia Giulia (26,7 miliardi), del Trentino-Alto Adige (36,9 milioni), e delle province di Trento (1,9 miliardi) e di Bolzano (1,1 miliardi). Ad assicurare la copertura si è provveduto, peraltro, con disponibilità non utilizzate in precedenti esercizi. In avanzo (24,4 miliardi) si è chiusa la gestione della Regione siciliana (4).

Considerando le gestioni sotto un profilo di insieme, e rinviando per analisi più dettagliate alle relazioni riguardanti le singole regioni e province a statuto speciale, è da notare l'ulteriore, sensibile incremento del volume complessivo della gestione di competenza che nel Friuli-Venezia Giulia e nelle province di Trento e di Bolzano si è raddoppiato rispetto all'esercizio precedente.

L'andamento ascensionale delle spese correnti, che è proseguito anche nel 1975 e con proporzioni più accentuate rispetto al precedente esercizio in tutte le regioni e province a statuto speciale, ha registrato indici molto elevati nel Friuli-Venezia Giulia (111,5 miliardi nel 1975 contro i 35,1 del 1974) e nelle province di Trento e di Bolzano (87,5 e 66,2 miliardi rispetto ai 41 e 34,4 miliardi del 1974 (5).

(4) La gestione del fondo di solidarietà nazionale della Regione siciliana si è chiusa, invece, nel 1975, con un disavanzo di 172,5 miliardi.

(5) Rispetto al 1974, il tasso di incremento delle spese correnti è stato quindi del 217

Notevole anche l'incremento della spesa in conto capitale, specie nelle province di Trento e di Bolzano dove sono stati registrati tassi di aumento pari al 70,3 per cento e al 113,7 per cento rispetto al precedente esercizio.

In altro prospetto è indicata la consistenza dei residui passivi delle regioni e province qui considerate che raggiunge al 31 dicembre 1975 i 1.944 miliardi (1.419 miliardi al 31 dicembre 1974), dei quali 1.315 riguardano soltanto la Regione siciliana. Rispetto al 1974 gli incrementi più sensibili si sono registrati nelle province di Bolzano (+ 76,5 per cento) e di Trento (+ 61,9 per cento) e nella Regione siciliana (+ 35,7 per cento).

Sempre notevole è l'entità delle giacenze di cassa che in complesso raggiungono i 604,5 miliardi (677,1 nel 1974) (6).

per cento, nel Friuli Venezia-Giulia; del 113,4 per cento nella provincia di Trento e del 92,4 nella provincia di Bolzano.

(6) Vengono di seguito indicate le giacenze di cassa delle Regioni e Province a statuto speciale al 31 dicembre 1975; il dato in parentesi si riferisce alla giacenza relativa al precedente esercizio. I dati della Sicilia sono comprensivi della giacenza di cassa del fondo di solidarietà nazionale.

Sicilia 485,2 miliardi (467); Trentino Alto-Adige 8,2 miliardi (9,3); Friuli Venezia-Giulia 102,2 miliardi (150); Trento 8,9 miliardi (43,3).

Nella provincia di Bolzano, che alla chiusura dell'esercizio 1974 evidenziava una giacenza di cassa di 7,5 miliardi, si è registrato invece al 31 dicembre 1975 una deficienza di cassa di 5,9 miliardi.



## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Entrate delle regioni a statuto speciale dal 1971 al 1975*  
(in miliardi di lire)

ENTRATE	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate extra- tributarie	Titolo III Alienazione e ammortamento beni patrimoniali ecc.	Accensione di prestiti	Partite di giro	Totale
<i>Regione Siciliana (a)</i>						
1971 . . . . .	212,9	179,5	0,2	51,1	55,8	499,6
1972 . . . . .	253,4	69,4	0,2	30,0	63,6	421,7
1973 . . . . .	258,5	230,1	60,2	36,0	0,4	585,2
1974 . . . . .	329,2	238,2	105,2	72,0	0,3	744,9
1975 . . . . .	395,0	300,9	160,8	195,0	—	1.051,7
<i>Regione Friuli - Venezia Giulia</i>						
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
1974 . . . . .	78,0	30,4	1,1	—	—	109,5
1975 (b) . . . . .	99,9	99,7	1,1	—	—	200,7
<i>Regione Trentino - Alto Adige</i>						
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
1974 . . . . .	9,2	7,7	0,3	—	—	17,2
1975 . . . . .	10,2	14,5	0,2	—	—	25,0
<i>Regione Sarda (c) . . .</i>	—	—	—	—	—	—

(a) Compresa le entrate del Fondo di solidarietà nazionale.

(b) Dati tratti dal rendiconto sul quale non è ancora intervenuta la pronuncia della Corte.

(c) Mancano dati.

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Spese delle regioni a statuto speciale dal 1971 al 1975*

(in miliardi di lire)

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Rimborso di prestiti	Partite di giro	Totale
<i>Regione Siciliana (a)</i>					
1971 . . . . .	128,6	405,1	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
1974 . . . . .	186,3	569,4	12,0	—	767,7
1975 . . . . .	223,8	955,5	20,6	—	1.199,9
<i>Regione Friuli - Venezia Giulia</i>					
1971 . . . . .	21,0	53,0	—	—	74,0
1972 . . . . .	25,4	61,2	—	—	86,6
1973 . . . . .	30,1	61,7	—	—	91,0
1974 . . . . .	35,1	76,0	—	—	111,1
1975 (b) . . . . .	111,5	115,8	—	—	227,4
<i>Regione Trentino - Alto Adige</i>					
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
1974 . . . . .	15,9	1,6	0,4	—	17,9
1975 . . . . .	24,1	0,6	0,3	—	25,0
<i>Regione Sarda (c) . . . . .</i>	—	—	—	—	—

(a) Compresa le spese del Fondo di solidarietà nazionale.

(b) Dati tratti dal rendiconto sul quale non è ancora intervenuta la pronuncia della Corte.

(c) Mancano dati.

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Entrate delle Province a statuto speciale dal 1971 al 1975*  
(in miliardi di lire)

ENTRATE	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate per com- partecipa- zione a tributi erariali	Titolo III Entrate extra- tributarie	Titolo IV Aliena- zione beni patrimo- niali, am- morta- mento, ecc.	Titolo V Accensione di prestiti	Titolo VI Contabilità speciali	Totale
<i>Provincia di Trento</i>							
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	44,3
1973 . . . . .	1,3	52,9	15,5	8,5	—	0,7	79,1
1974 . . . . .	1,1	67,4	14,5	9,7	—	0,5	93,2
1975 . . . . .	1,2	88,9	76,9	10,0	15,7	0,4	193,1
<i>Provincia di Bolzano</i>							
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
1974 . . . . .	—	73,5	25,2	0,8	—	4,4	104,0
1975 . . . . .	—	98,5	104,7	1,2	—	6,0	210,4

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Spese delle province a statuto speciale dal 1971 al 1975*  
(in miliardi di lire)

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Titolo III Rimborso di prestiti	Titolo IV Contabilità speciali	Totale
<i>Provincia di Trento</i>					
1971 . . . . .	12,4	12,2	0,3	0,2	25,1
1972 . . . . .	15,6	27,6	0,3	0,8	44,3
1973 . . . . .	25,9	49,8	0,6	0,7	77,1
1974 . . . . .	41,0	53,2	0,7	0,5	95,5
1975 . . . . .	87,5	90,6	16,4	0,4	194,9
<i>Provincia di Bolzano</i>					
1971 . . . . .	10,4	11,4	0,4	1,8	24,0
1972 . . . . .	15,2	26,9	0,4	2,4	44,9
1973 . . . . .	23,6	49,3	1,1	2,8	76,7
1974 . . . . .	34,4	64,5	1,2	4,4	104,6
1975 . . . . .	66,2	137,9	1,3	6,0	211,5

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Consistenza dei residui passivi delle regioni e delle province a statuto speciale dal 1971 al 1975 (a)*

	1971	1972	1973	1974	1975
Friuli - Venezia Giulia .	146,8	159,5	174,2	183,1	<sup>(b)</sup> 191,4
Sicilia (c) . . . . .	858,4	839,4	847,9	968,9	1.315,2
Trentino - Alto Adige . . .	47,2	56,2	37,9	26,7	30,4
Provincia di Trento . . .	25,0	43,8	81,8	117,8	190,7
Provincia di Bolzano . . .	20,8	41,5	85,1	122,7	216,6

(a) Mancano i dati della Sardegna.

(b) Dati tratti dal rendiconto sul quale non è ancora intervenuta la pronuncia della Corte.

(c) Compresi i residui del Fondo di solidarietà nazionale.

#### 4. - *Organizzazione dei servizi e del personale.*

La regione Trentino-Alto Adige e le province di Trento e Bolzano non hanno provveduto, neppure nel 1975, alla ristrutturazione dei servizi e all'adeguamento dei propri apparati, in dipendenza della nuova fisionomia assunta dagli enti stessi per effetto delle innovazioni statutarie. Ciò comporta che la situazione organizzativa, sia in ambito regionale sia in quella provinciale, rimane caratterizzata dalla provvisorietà con riflessi non certamente positivi sulla funzionalità degli enti medesimi.

Nessuna notazione di particolare rilievo, sotto il profilo dell'organizzazione dei servizi, per quanto riguarda le altre regioni, fatta eccezione per il Friuli-Venezia Giulia che ha emanato, con legge regionale 5 agosto 1975, n. 48, un testo organico sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale, che ha riflessi anche sul piano organizzativo per quanto attiene alla disciplina delle funzioni dirigenziali.

Nel prospetto che segue sono riportate, distintamente per ciascuna regione e provincia a statuto speciale, le dotazioni organiche e la consistenza effettiva del personale al 31 dicembre 1975.

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Personale delle regioni e delle province a statuto speciale*

	Dotazione organica		Consistenza effettiva	
	Al 31 dicembre 1974	Al 31 dicembre 1975	Al 31 dicembre 1974	Al 31 dicembre 1975
Friuli - Venezia Giulia . . . . .	1.760	1.760	1.579	1.698
Sardegna . . . . .	1.920	1.889	1.685	1.765
Sicilia . . . . .	4.810	6.362	6.362	6.011
Trentino - Alto Adige . . . . .	1.563	1.563	979	1.022
Provincia di Trento . . . . .	1.988	2.392	1.727	1.779
Provincia di Bolzano . . . . .	1.307	2.496	1.222	2.211

5. - *Attività ed interventi finanziari.*

L'analisi della gestione, di cui si parla nel precedente paragrafo 3, da una idea, in termini globali, delle attività e degli interventi delle regioni e province a statuto speciale. Il carattere non omogeneo degli interventi posti in essere dai veri enti non consente, d'altra parte, una trattazione unitaria e quindi non può in proposito che farsi richiamo alle singole relazioni rese ai Consigli regionali e provinciali, dove questi aspetti trovano analitica considerazione.

Sotto un profilo generale può osservarsi la mancanza, o l'insufficienza, nelle varie regioni e province a statuto speciale, di una attività programmatica idonea a individuare, in un arco pluriennale,

i settori di intervento prioritario, nel quadro degli obiettivi da realizzare, e ad orientare le scelte annuali in sede di bilancio di previsione. Quanto alla disciplina dei settori di intervento, va poi notato come la stratificazione di norme succedutesi nel tempo renda difficile, in taluni di essi, il coordinamento delle disposizioni; da qui l'esigenza, che torna opportuno ribadire, di una adeguata riconsiderazione della normativa che valga anche a semplificare l'azione amministrativa.

Altro aspetto che va segnalato riguarda l'attività regolamentare che in molti casi si presenta ancora carente o incompleta.

Conservano validità, da ultimo, le osservazioni più volte formulate dalla Corte circa l'opportunità di una riconside-

razione del problema dei rapporti tra interventi statali e regionali in uno stesso settore, e ciò nella prospettiva sia di un più razionale impiego delle risorse disponibili, sia di evitare eventuali duplicazioni di intervento (7).

#### 6. - *Enti pubblici regionali.*

Dei problemi che riguardano gli enti pubblici regionali (e che nello stesso modo si presentano sia nelle Regioni a statuto speciale che in quelle ad autonomia ordinaria) la Corte da più anni si è occupata, sottolineando come il sistema, statutariamente previsto, di creazione di

(7) In questa direzione si muove ora la norma contenuta nell'articolo 16 della legge 2 maggio 1976, n. 183.

enti in altro non si risolve se non nella adozione di moduli organizzativi differenziati per l'esercizio di funzioni regionali. Ciò comporta che la gestione di questi enti debba sotto ogni profilo considerarsi gestione regionale, di guisa che di questa l'Amministrazione regionale, al pari di quella posta in essere direttamente, debba rispondere non soltanto verso la rappresentanza consiliare ma anche l'ordinamento generale, che appunto stabilisce il controllo dello Stato sulla gestione regionale nel suo insieme.

Se si considera il rilievo, in termini finanziari, del fenomeno, appare quanto mai opportuno che norme statali intervengano, volte a disciplinare in modo uniforme il controllo e a puntualizzarne gli aspetti procedurali; al riguardo utili indicazioni potrebbero trarsi dalla attuale disciplina che regola il controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato.

## CAPITOLO III

## LE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. - *Considerazioni generali.*

La legge 22 luglio 1975, n. 382, che delega al Governo la emanazione di ulteriori norme sull'ordinamento regionale, e la legge 19 maggio 1976, n. 335, contenente principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni (alla quale si accompagnano le nuove disposizioni, contestualmente emanate, per la finanza regionale, con la legge 10 maggio 1976, n. 356), costituiscono fatti salienti destinati a dare razionale assetto all'ordinamento regionale, sotto il profilo, da un lato, della definizione del trasferimento delle funzioni (e di una più larga previsione della delega di funzioni statali con attribuzione, altresì, alle Regioni di una serie di connesse facoltà) e, dall'altro, dell'apprestamento di idonee procedure di bilancio e di programmazione.

Di vari aspetti di tali norme vien detto, specificamente, in questa e in altre parti della presente relazione, mentre si fa riserva di più puntuale considerazione in sede di referto del prossimo anno, dopo che saranno stati emanati i decreti attuativi della delega al Governo

dalla legge n. 382 del 1975, che andrà a scadere il 4 settembre 1976.

Passando a talune specifiche notazioni è da rilevare, anzitutto, che in varie Regioni continua a verificarsi, seppure in proporzioni più limitate, il fenomeno della approvazione del bilancio di previsione oltre i termini previsti dalla normativa statutaria e anche dopo l'inizio dell'esercizio corrispondente (e dopo la scadenza dell'esercizio provvisorio), così determinando soluzione di continuità nella gestione. Ritardi si riscontrano pure nell'approvazione dell'esercizio provvisorio, dando luogo, anche qui, a situazioni anomale.

Numerose le variazioni al bilancio, anche nel 1975 adottate, in molti casi, dopo la chiusura dell'esercizio finanziario; è da notare a questo riguardo che la recente legge sulla contabilità regionale contiene l'espresso divieto (articolo 13, ultimo comma) di deliberare variazioni dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio si riferisce.

Nelle decorse relazioni la Corte ha fatto un'analisi della struttura dei bilanci regionali rilevando come le norme di coordinamento dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre



1970, n. 1171, avessero trovato scarsa e non sempre coerente applicazione, per effetto della notevole eterogeneità dei criteri seguiti dalle varie Regioni, soprattutto per quanto riguarda le classificazioni funzionale ed economica, sicché non riusciva possibile ogni significativa aggregazione o comparazione.

Il fenomeno, che continua a verificarsi nei bilanci dell'esercizio 1975 (e anche in quelli del 1976), assume oggi per taluni versi rilievo minore, tenuto conto che, per quanto riguarda la spesa, l'articolo 9 della citata legge n. 335 del 1976 demanda al legislatore regionale di stabilire il sistema di classificazione delle spese di bilancio, in correlazione alle previsioni del bilancio pluriennale e dei piani, programmi e progetti della Regione. E' tuttavia da considerare che, proprio al fine di realizzare la necessaria omogeneizzazione dei bilanci regionali e il loro raccordo con il bilancio dello Stato, la stessa norma, come già accennato, si preoccupa di stabilire che, in allegato al bilancio, le spese debbano essere riclassificate secondo il modello seguito dal bilancio dello Stato; talché rimangono valide a questi effetti le osservazioni già formulate dalla Corte.

Altri rilievi, che conservano validità, anche in relazione ai principi dettati dalla richiamata legge n. 335 del 1976, riguardano la frequente mancanza o incompletezza di rappresentazioni riassuntive, nonché la genericità o la eterogeneità di molti capitoli di spesa.

Per quanto riguarda i consuntivi regionali, è da rilevare che notevole e diffusa è la situazione di ritardo nell'approvazione. Non risulta che alcuna Regione abbia ancora approvato il rendiconto generale dell'esercizio 1975 (1), mentre so-

(1) È da ricordare, peraltro, che in base alle norme statutarie di alcune regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Veneto) i consuntivi debbono essere presentati dalla Giunta al Consiglio regionale entro il 30 giugno successivo alla scadenza dell'esercizio.

Quanto all'approvazione degli stessi, poi, gli statuti prevedono termini diversi e, taluni

no ancora molte quelle che si trovano in tale situazione per l'esercizio 1974; talune poi non hanno approvato neppure i rendiconti degli esercizi 1972 e 1973.

Richiamando il discorso a tale riguardo già fatto (2), basterà qui aggiungere che tale stato di cose non consente ovviamente, per la indisponibilità di dati globali aggiornati sulla gestione delle regioni, ogni valutazione dell'andamento nel suo complesso, delle gestioni medesime.

Qualche indicazione, abbastanza significativa, può comunque trarsi analizzando i rendiconti generali delle Regioni per l'esercizio 1974, finora disponibili e che riguardano le regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto.

I prospetti che seguono riportano analiticamente l'andamento delle entrate e delle spese, negli esercizi 1973 e 1974, delle Regioni considerate, con distinta indicazione, quanto alle spese, di quelle correnti e di quelle in conto capitale.

Da rilevare l'aumento, nel 1974, del volume complessivo della gestione di competenza che ha registrato, in quasi tutte le Regioni considerate, indici assai elevati. Notevole è stato in particolare l'incremento delle spese correnti che, peraltro, hanno inciso sul totale della spesa impegnata in misura pressoché analoga a quella del 1973.

Quanto ai residui, dai prospetti riportati si trae che la consistenza globale di quelli passivi era, al 31 dicembre 1974, nelle Regioni considerate, di 901,1 miliardi (527,1 nel 1973), dei quali 591,3 della competenza, in misura pari all'89,24 per cento dell'ammontare complessivo delle previsioni di competenza del 1974. I residui passivi riguardano in prevalenza spese in conto capitale e spese per funzioni delegate dallo Stato.

(Abruzzo, Campania, Piemonte, Toscana, Umbria), nessun termine.

(2) Capitolo I, paragrafo 1.

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Entrate e spese delle regioni ad autonomia ordinaria*  
(in miliardi di lire)

	ENTRATE		SPESE	
	1973	1974	1973	1974
Veneto . . . . .	89,4	138,7	84,8	119,4
Lombardia . . . . .	148,4	216,4	137,7	203,8
Toscana . . . . .	102,0	173,2	101,3	168,0
Emilia - Romagna . . . . .	142,1	157,3	141,5	148,4
Marche . . . . .	86,5	106,8	81,3	98,5
Piemonte . . . . .	140,1	151,7	136,0	175,5
Liguria . . . . .	35,9	61,3	36,1	59,3

*Spese impegnate delle regioni ad autonomia ordinaria*  
(in miliardi di lire)

	SPESE CORRENTI		SPESE IN CONTO CAPITALE	
	1973	1974	1973	1974
Veneto . . . . .	34,9	43,3	37,4	39,8
Lombardia . . . . .	85,2	110,4	30,1	75,7
Toscana . . . . .	42,3	51,7	21,7	79,8
Emilia - Romagna . . . . .	41,3	49,5	29,7	70,5
Marche . . . . .	19,0	30,2	3,4	34,7
Piemonte . . . . .	41,2	64,9	27,4	87,7
Liguria . . . . .	26,5	31,8	7,9	26,5

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Residui passivi delle regioni ad autonomia ordinaria*  
(in miliardi di lire)

	1973		1974	
		(a)		(a)
Veneto . . . . .	69,9	51,1	125,6	76,3
Lombardia . . . . .	108,9	75,9	179,6	120,7
Toscana . . . . .	72,7	44,9	147,5	102,8
Emilia - Romagna . . . . .	92,1	64,9	144,4	98,9
Marche . . . . .	54,3	44,0	87,3	49,2
Piemonte . . . . .	93,1	68,4	160,8	110,2
Liguria . . . . .	36,1	22,8	55,9	33,2
(a) Residui di competenza.				

*Residui attivi delle regioni ad autonomia ordinaria*  
(in miliardi di lire)

	1973		1974	
		(a)		(a)
Veneto . . . . .	13,8	13,7	56,3	54,0
Lombardia . . . . .	14,4	11,6	83,0	77,8
Toscana . . . . .	18,7	13,3	106,8	93,4
Emilia - Romagna . . . . .	18,1	15,4	74,5	71,4
Marche . . . . .	9,6	9,2	51,9	50,3
Piemonte . . . . .	93,5	60,1	161,1	78,1
Liguria . . . . .	5,8	5,7	30,6	28,3
(a) Residui di competenza.				

Di proporzioni molto elevate l'incremento che si registra nei residui attivi, passati dai 173,9 miliardi del 1973 ai 564,2 del 1974, dei quali 453,3 dell'esercizio di competenza. Alla formazione dei residui attivi concorrono principalmente le somme dovute dallo Stato alle Regioni per quote di imposte, per contributi e per l'esercizio di funzioni delegate.

Nonostante l'incremento dei residui attivi, in sensibile lievitazione è la giacenza di cassa che nelle Regioni considerate era al 31 dicembre 1974, di 423,1 miliardi (3) contro i 354 dell'esercizio precedente.

Per avere una dimensione globale del fenomeno, deve aggiungersi a tale cifra, la giacenza di cassa esistente alla stessa data presso le altre Regioni ad autonomia ordinaria e qui non considerate (4), nonché quella delle Regioni e Province a statuto speciale, che ammontava, sempre al 31 dicembre 1974, a 677,1 miliardi (5); il che conferma il divario esistente tra il ritmo di acquisizione delle entrate e quello della concreta azione amministrativa, e dà nel medesimo tempo la misura dell'esigenza di un adeguato coordinamento dei flussi di cassa della finanza pubblica, soprattutto nell'attuale delicata fase congiunturale (6).

(3) Così ripartita: Veneto (97,2), Lombardia (125), Toscana (47,4), Emilia Romagna (85,1), Marche (37), Piemonte (0,8), Liguria (30,6).

Nella cifra di 423,1 miliardi non sono compresi i saldi (pari a 39,5 miliardi) dei conti che alcune Regioni intrattengono con la Tesoreria centrale.

(4) Significative indicazioni possono trarsi a questo proposito dalla considerevole entità delle somme iscritte nei bilanci di previsione del 1975, a titolo di interessi attivi sui conti correnti di tesoreria.

(5) Il dato non comprende la Sardegna.

(6) In questa direzione si muovono le leggi 16 ottobre 1975, nn. 492 e 493, riguardanti provvedimenti per il rilancio dell'economia, le quali espressamente stabiliscono che le somme destinate alle Regioni per gli interventi ivi previsti siano versate in appositi conti correnti infruttiferi presso la tesoreria centrale e che la somministrazione dei fondi avvenga in relazione ai fabbisogni connessi con lo stato di realizzazione dei programmi di intervento.

## 2. - Il controllo sulla gestione delle Regioni.

Ancora insoluto rimane il problema della riforma del sistema di controllo sull'azione amministrativa delle Regioni ad autonomia ordinaria, nonostante che da più parti se ne avverta l'inadeguatezza, riconosciuta peraltro dallo stesso Governo che ha già preannunciato, come osservato in precedenza, la presentazione in Parlamento di apposito disegno di legge.

Il vigente sistema regolato, come si sa, dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, si ispira sostanzialmente al modello di controllo già previsto per gli enti locali dalla legge comunale e provinciale; a un modello, cioè, che sotto vari profili si presenta scarsamente aderente alle finalità postulate dall'articolo 125 della Costituzione e dalle altre norme che alle stesse finalità si combinano.

Il problema riguarda soprattutto la struttura stessa del vigente sistema che andrebbe riconsiderato, nei suoi aspetti sostanziali e procedurali, tenendo conto del ruolo che il controllo deve assolvere per assicurare tanto la legittimità e la correttezza quanto l'efficienza delle gestioni in rapporto agli obiettivi che le leggi e i programmi assegnano all'intervento finanziario.

Altro profilo di particolare importanza, e del quale la Corte si è occupata da più anni, riflette la fisionomia dell'organo deputato al controllo, fisionomia che, in rapporto alle finalità da realizzare e alle non facili implicazioni che ne derivano, non può prescindere da taluni requisiti, di cui sono certamente carenti le attuali Commissioni regionali di controllo.

Tali requisiti si compendiano essenzialmente nella posizione neutrale dell'organo di controllo senza legami, anche marginali, rispetto agli organi governativi.

Ciò discende dal rilievo costituzionale delle Regioni, che sono enti dotati di au-

tonomia legislativa, e dal fatto che soltanto la posizione neutrale dell'organo può consentire di stabilire il pur necessario rapporto — che oggi peraltro manca del tutto — tra esercizio del controllo e legislatore regionale attraverso periodici referti che diano a questo il modo di aver contezza di come si è svolta la gestione ai fini dell'approvazione del consuntivo e del sindacato politico sull'operato della Giunta.

Delle esigenze conoscitive del Parlamento in ordine all'andamento, nel loro complesso, delle gestioni regionali, si è ampiamente parlato in precedenza e qui basta aggiungere che a questo necessario momento di sintesi, che al Parlamento occorre per il coordinamento della finanza pubblica, ben potrebbe soccorrere la previsione di un organo unico, a struttura decentrata, come, del resto, è prefigurato dall'articolo 125 della Costituzione l'organo statale di controllo sull'attività amministrativa delle Regioni. In questo stesso quadro dovrebbe essere considerato il problema delle prevedibili difformità degli indirizzi di controllo nelle varie Regioni; problema anch'esso di non scarso momento, che oggi può essere risolto solamente attraverso schemi gerarchici e, quindi, al di fuori della sfera delle attuali commissioni, mentre ben diversa e razionale soluzione è offerta proprio dall'articolo 125 della Costituzione, che attraverso appunto la previsione di un unico organo statale di controllo a struttura decentrata, rende facilmente realizzabile l'adozione di adeguati strumenti di coordinamento in forme collegiali e garantite.

D'altra parte l'esperienza del regime di controllo delle Regioni e delle Province a statuto speciale può offrire un punto di riferimento per la riconsiderazione delle scelte operate dal legislatore del 1953 (7).

(7) Le indicazioni che si traggono dall'esperienza delle Regioni e delle Province a statuto speciale non trovano preclusione nel fatto che

Un'ultima notazione, sempre in tema di controllo sugli atti regionali, riguarda le modificazioni apportate dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, relativamente alle funzioni regionali delegate agli enti locali ovvero alle funzioni statali delegate alle Regioni e da queste sub-delegate agli enti stessi (8); modificazioni che si sostanziano (articolo 4) nella attribuzione del controllo ai comitati regionali di controllo, di cui agli articoli 55, 56 e 61 della legge n. 62 del 1953, e cioè agli organi preposti al controllo sugli enti medesimi.

In sostanza, con questa norma, il legislatore, contraddicendo al principio già affermato dall'articolo 11 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 40 del 1972 (dove è detto che è « perfettamente logico » che il controllo debba seguire il sistema proprio del delegante e non già del delegato, giacché le funzioni non cessano di essere imputate al delegante per la circostanza che l'esercizio ne sia stato delegato ad altro ente) ha inteso, assimilare, ai fini del controllo, le funzioni delegate (o sub-delegate) a quelle proprie degli enti locali, nel senso di privilegiare in ogni caso il momento dell'esercizio delle funzioni e di ancorare, quindi, il controllo al sistema proprio dell'ente che in concreto è chiamato a svolgere la funzione.

Il criterio introdotto dalla legge in discorso pone, peraltro, problemi di costituzionalità che andrebbero considerati in rapporto al sistema dei controlli quale è stabilito dalla Costituzione.

l'articolo 125 della Costituzione ipotizza per determinate categorie di atti, ma con garanzie e modalità ben determinate, il controllo di merito.

(8) Tra le innovazioni previste dalla legge n. 382 del 1975 e che dovranno essere introdotte con i decreti attuativi della delega è infatti la riconosciuta facoltà delle Regioni di sub delegare agli enti locali le funzioni statali ad esse delegate dallo Stato (articolo 1, n. 3, lettera b).

Anche a tacere per il momento dei profili che interessano il controllo sulla attività relativa a funzioni statali sub-delegate dalle Regioni agli enti locali, profili da riguardare in riferimento all'articolo 100 della Costituzione (9), è infatti da osservare, su un piano generale, che

---

(9) La questione non assume ancora concreta rilevanza giacché, come si è già detto, l'istituto della sub-delega agli enti locali di funzioni statali delegate alle Regioni, previsto dalla legge n. 382 del 1975 come criterio direttivo della delega accordata al Governo, dovrà essere introdotto dai decreti attuativi della delega stessa.

il nuovo criterio appare scarsamente aderente al precetto dell'articolo 125 della Costituzione che riserva ad un organo dello Stato il controllo sull'azione amministrativa regionale, quale dovrebbe pur sempre rimanere qualificata quella svolta, in forza della delega, dagli enti delegati. Non è da trascurare, poi, l'effetto che ne deriverebbe e cioè che, con l'adozione di siffatto criterio, si viene in sostanza a demandare al discrezionale apprezzamento delle Regioni se le funzioni regionali debbano o meno essere sottoposte al controllo dello Stato.

CAPITOLO IV

LA FINANZA LOCALE TERRITORIALE

1. - *Considerazioni generali.*

E' da ricordare, innanzitutto, che manca in atto la disponibilità di dati ufficiali aggiornati sulla gestione degli enti locali territoriali, a causa del ritardo, in molti casi assai notevole, con cui vengono deliberati i conti consuntivi degli enti stessi.

Pur con l'approssimazione derivante da questa situazione, le rilevazioni disponibili di fronte ufficiale (1) evidenziano il sempre crescente appesantimento della situazione finanziaria degli enti locali.

Significativo a tale riguardo il dato dell'indebitamento che ha raggiunto al 1 gennaio 1975 il livello globale di oltre 17.000 miliardi (2). L'analisi di questo dato mette in luce come l'indebitamento si riferisca per poco meno di un terzo a spese di investimento, mentre la rimanente parte è assorbita dalle spese correnti.

(1) Relazione generale sulla situazione economica del paese per l'anno 1975.

(2) Nel 1975 la Cassa depositi e prestiti ha concesso agli Enti locali mutui per 1.971 miliardi (nel 1974, 1.436 miliardi).

In detto quadro deve, d'altra parte, collocarsi il ripetersi, anche nel 1975 e in misura anzi più accentuata rispetto al passato, di fenomeni che, nel loro insieme, danno conferma delle difficoltà in cui si dibatte la finanza locale. Questi fenomeni, già segnalati dalla Corte nella precedente relazione, riguardano, da un lato, l'alto indice delle anticipazioni di cassa richieste ai tesorieri e che comportano, per gli enti, gravosi oneri per interessi e, dall'altro, la tendenza degli enti stessi a lasciare insolute, alla scadenza, le quote di ammortamento dei mutui (3) nonché le quote dovute alla Cassa di previdenza dei dipendenti degli enti locali a titolo di contributi previdenziali, non soltanto per la parte a carico degli enti ma anche per quella già trattenuta al personale (4). Da rilevare che al 31 dicembre 1974 l'esposizione debitoria degli enti locali era di 601,6 miliardi verso

(3) Il fenomeno riguarda principalmente comuni di grandi dimensioni.

(4) Notevoli ritardi continuano a verificarsi anche nei versamenti dei canoni di affitto degli immobili degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro, locati a dipendenti degli Enti locali, canoni già riscossi con il sistema della trattenuta sugli emolumenti.

la Cassa depositi e prestiti per rate di mutuo non pagate (345,5 miliardi nel 1974).

Rinviando per specifici profili, che pur riguardano la finanza locale, a quanto detto in altra parte della relazione (5), può osservarsi che all'attuale situazione, che si riflette negativamente sulla stessa funzionalità degli enti locali, nessuno sbocco è ipotizzabile, se non attraverso una coerente riconsiderazione di tutti gli aspetti di struttura e finanziari degli enti medesimi, tenendo principalmente conto dell'esigenza — sempre più avvertita anche in sede governativa e parlamentare — di definire le funzioni e di correlare a queste le necessarie fonti di entrate. D'altra parte il discorso potrebbe investire la stessa concreta operatività del disegno posto dalla legge n. 382 del 1976 (nella parte che prevede l'attribuzione agli enti locali di nuove funzioni), appena si consideri che proprio all'attuale stato di cose si deve, almeno in certa misura, ricondurre la scarsa attuazione che finora hanno avuto gli istituti della delega o dell'avvalersi degli uffici degli enti locali, che pure sono configurati dalla Costituzione come normali strumenti per l'esercizio delle funzioni regionali.

## 2. - *La giurisdizione sui conti degli enti locali.*

Alla situazione di ritardo, con cui i conti consuntivi degli enti locali vengono deliberati e trasmessi alla Corte che, come è noto, deve su di essi pronunciarsi in sede di giurisdizione contabile, si accompagnano d'altra parte le obiettive difficoltà in cui in atto versa la giurisdizione medesima e che finora non han-

(5) Parte III, capitoli XI e XV, riguardanti rispettivamente i Ministeri delle finanze e dell'interno.

no consentito l'aggiornamento delle pronunce.

Oltre ad incidere negativamente sulla funzionalità di questa giurisdizione che, attribuita alla Corte dall'articolo 103 della Costituzione, è preordinata a garantire, anche in detto settore, il corretto uso del pubblico denaro, tale stato di cose non dà modo di valutare, con la tempestività che invece sarebbe richiesta, le gestioni degli enti locali — nelle singole componenti e nel loro andamento complessivo — e di corrispondere quindi alle esigenze conoscitive del Parlamento, tanto più accentuate in questo momento in cui la situazione di dissesto della finanza locale rende ormai improcrastinabile la riforma del settore.

Sui rimedi da apprestare per restituire efficienza alla giurisdizione dei conti la Corte si è occupata da vari anni nelle sue relazioni al Parlamento, sottolineando come non sia questione di ricercare soluzioni settoriali e comunque limitate a particolari profili, bensì di considerare, coerentemente e nella loro globalità, i vari aspetti d'ordine sostanziale, processuale e anche organizzativo. Sotto quest'ultimo aspetto va poi rilevata la scarsa congruità del sistema che vede accentrati nelle sezioni del contenzioso contabile sedenti in Roma i giudizi sui consuntivi di tutti gli enti locali d'Italia (fatta eccezione per gli enti locali della Sicilia che fanno capo alla sezione giurisdizionale per la Regione siciliana), mentre più razionale criterio sarebbe quello di operare un decentramento regionale della giurisdizione, secondo le indicazioni, del resto, da cui prendeva le mosse il disegno di legge presentato dal Governo nella legislatura testè conclusa (Atto Camera 2151/A) (6).

(6) Sembra utile richiamare i pareri resi sull'argomento delle sezioni riunite della Corte in data 13 aprile 1967, 16 aprile 1969 e 1° luglio 1974 e allegati alle relazioni sul rendiconto generale dello Stato, rispettivamente per gli esercizi 1967, 1968 e 1973.



Le proposte e le considerazioni già espresse conservano oggi piena validità e vanno quindi ribadite, tanto più che, per effetto dell'attuazione dell'ordinamento regionale, la giurisdizione contabile si è notevolmente ampliata per ricomprendervi i giudizi sui conti e sulle responsabi-

lità di gestione che interessano le regioni ad autonomia ordinaria (7).

---

(7) La sfera di operatività generale, nel settore pubblico, della giurisdizione contabile che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, discende dall'articolo 103 della Costituzione, ha trovato oggi espressa riconferma, per quanto riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, negli articoli 32 e 31 della legge 19 maggio 1976, n. 335.

## CAPITOLO V

## GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

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 rese periodicamente dalla Sezione del controllo sugli enti. Sotto questo profilo deve farsi rinvio alle relazioni or dette, mentre qui di seguito si riportano notazioni di insieme riguardanti l'attività di vigilanza sugli enti svolta dai Ministeri soprattutto in rapporto alla struttura organizzativa degli enti stessi, avvertendo che altre, di carattere più specifico, sono talora contenute nella parte della presente relazione che tratta delle singole Amministrazioni (1).

Una prima notazione riguarda la ricostituzione degli organi amministrativi secondo la legge e le norme statutarie dei vari enti.

Da vari anni la Corte ha osservato, a questo proposito, che la situazione si presenta scarsamente soddisfacente, riscontrandosi molti casi di mancata ri-

costituzione degli organi di amministrazione che, venuti a scadere (e sovente da vari anni), hanno continuato ad operare in regime di « prorogatio » per assicurare la continuità della gestione. Il rilievo vale anche per il 1975 (2) ed è quindi appena il caso di sottolineare

(2) Tra gli Enti che si trovano in tale situazione (molti dei quali già segnalati nella precedente relazione) sono da annoverare, secondo dati riferiti al 30 aprile 1975, quasi tutti gli Enti di sviluppo (dal 1971); l'Ente autonomo del teatro dell'Opera di Roma (dal marzo 1972); i Consorzi autonomi del porto di Civitavecchia (dal 1971), di Savona (dal 1972); l'Ente acquedotti siciliani (dall'agosto 1971); l'EFFAS (dall'aprile 1972); la Lega italiana contro i tumori (dal luglio 1972); l'Istituto elettrotecnico « Galileo Ferraris » (dal dicembre 1972); l'Istituto di fisica nucleare (dal dicembre 1972); il Museo nazionale « Leonardo da Vinci » (dal luglio 1973); l'Associazione nazionale mutilati e invalidi di guerra (dal novembre 1973); l'Ente autonomo esposizione tribunale di Milano (dal febbraio 1974); l'Associazione nazionale controllo della combustione (dal giugno 1974); l'Istituto centrale di statistica (dal maggio 1974); l'ISPE (dal settembre 1974); l'Aero Club (dall'ottobre 1974).

Agli Enti sopra indicati sono da aggiungere altri, dei quali gli organi di amministrazione sono venuti a scadere nel 1975, senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione; tra questi l'Istituto nazionale della previdenza sociale; l'Ente italiano della moda, l'Automobil Club, l'Istituto nazionale delle assicurazioni, il Servizio contributi unificati in agricoltura, l'Associazione mutilati e invalidi del lavoro, l'ENASARCO, l'ENPAIA, l'ENACLI, l'INCA, l'UNIRE.

(1) Così i capitoli XX e XXIV della parte III, riguardanti rispettivamente i Ministeri delle partecipazioni statali e della pubblica istruzione.

l'esigenza che a ciò si ponga rimedio, tenendo presente che, a parte il contrasto con le norme di legge e di statuto, tale stato di cose non può non riflettersi, specie quando si protrae a lungo, sul buon andamento e sulla efficienza dell'attività degli enti.

In termini sostanzialmente non diversi si presenta la situazione per quanto concerne la rinnovazione degli organi di revisione. Anche qui infatti si registrano ritardi che interessano in molti casi gli stessi enti per i quali è mancata la ricostituzione degli organi di amministrazione (3).

Altro profilo di non trascurabile portata riguarda l'esigenza di realizzare nel settore pubblico sistemi contabili omogenei, tali da consentire l'uniforme rappresentazione dei fenomeni gestori nei vari settori, come pure di dotare gli

enti pubblici di norme che disciplinano i servizi di amministrazione e di contabilità, norme che ancor mancano in molti casi.

Di tale esigenza, anch'essa influente sull'efficienza degli enti, si è resa avvertita la legge 20 marzo 1975, n. 70, ma ancora, come già si è accennato, non sono stati emanate quelle norme generali previste dalla legge stessa (articolo 30) e che sarebbero dovute intervenire entro il 3 ottobre 1975.

Il richiamo a quest'ultima norma che delinea, nelle sue finalità, la funzione di vigilanza dei Ministeri interessati, torna qui opportuno per richiamare quanto più volte osservato dalla Corte in relazione alla necessità di una motivata pronuncia dei Ministeri vigilanti sui bilanci di previsione e sui conti consuntivi degli enti, pronuncia che, giova ripetere, costituisce momento essenziale e qualificante dell'attività di vigilanza. È, infatti, questa la sede che consente di valutare, nel suo insieme, l'attività gestoria dell'ente e di operare, quindi, interventi idonei a correggere situazioni irregolari o irregole di gestione non conformi alle regole della buona amministrazione.

(3) Debbono aggiungersi, tra gli altri, il CONI (dal 1969); l'Istituto Kirner (dal 1972); l'Ente teatrale italiano (dal 1974); l'ENIT (dal 1974); l'INAM (dal 1974); l'ISCO (dal gennaio 1975); l'ENPAS (dal maggio 1975); la Cassa per il Mezzogiorno (dal giugno 1975); l'INADEL (dal settembre 1975); il Centro sperimentale di cinematografia (dal dicembre 1975); l'Istituto nazionale di geofisica (dal dicembre 1975).

## CAPITOLO VI

### COMUNITA EUROPEE

#### 1. - *Considerazioni generali.*

L'esigenza di un controllo pubblico, esterno, indipendente sulle somme affluenti al bilancio della Comunità e da questa riversate in prevalente misura a vantaggio delle economie dei Paesi membri nel quadro delle politiche comuni, ha motivato la istituzione, avvenuta con il Trattato del 22 luglio 1975, di una Corte dei conti europea (1). La creazione del nuovo organismo comunitario viene in tal modo ad iscriversi nel processo evolutivo recente del quale tappe fondamentali possono esser ritenute il riconoscimento dell'attribuzione totale alla Comunità di « risorse proprie » e la progressiva estensione dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio (2).

(1) Il Parlamento europeo aveva a più riprese rilevato la necessità del miglioramento del sistema di controllo finanziario nella Comunità con la previsione di un organo di controllo « esterno » composto da personalità altamente qualificate nella materia e circondato da idonee garanzie di indipendenza, organo facoltizzato ad effettuare accertamenti sia presso le istituzioni comunitarie che negli stessi Stati membri. Il trattato istitutivo recepisce, pressoché integralmente, le istanze dell'organo parlamentare.

(2) Un miglior equilibrio di poteri tra Consiglio dei ministri CEE e Parlamento europeo

È a dire al riguardo, che l'Assemblea parlamentare della Comunità, potrà, in larga misura, avvalersi del nuovo organo di controllo esterno; è previsto infatti che la Corte dei conti europea, oltre ad assistere l'Assemblea nell'esercizio della funzione di vigilanza e stimolo sulla esecuzione del bilancio, possa, in via autonoma, presentare le sue osservazioni su problemi di particolare interesse oltre che rendere pareri in ordine a questioni sottoposte dallo stesso Parlamento (3).

è stato raggiunto con il rafforzamento dei poteri della citata assemblea parlamentare in materia di bilancio conseguente alla firma del trattato 22 luglio 1975.

Va ricordato incidentalmente che, una volta ratificato il trattato, la procedura di approvazione del bilancio subirà, rispetto all'attuale, numerose ed importanti modificazioni. Tra queste, di indubbio rilievo politico, la facoltà concessa al Parlamento europeo, a maggioranza qualificata dei suoi membri, di respingere globalmente il bilancio.

(3) La Corte, ai sensi del trattato istitutivo, « esaminerà la legittimità e regolarità delle entrate e delle spese accertandosi della buona gestione finanziaria ». Con riferimento, in particolare, all'iter procedimentale della spesa, la Corte dei conti europea sarà pertanto legittimata a formulare le sue « osservazioni » sin dal momento dell'assunzione dell'impegno contabile. L'intervento della Corte, che peraltro non ha effetto sospensivo, viene ad essere finalizzato principalmente alla sensibilizzazione dell'organo politico (Assemblea parlamentare

Per quanto concerne il collegamento istituzionale, parimenti previsto nel Trattato del 22 luglio 1975 tra la Corte europea e gli omologhi organi di controllo esterno nazionali, esso va visto, tra l'altro, sotto il profilo organizzativo, come efficace mezzo per una più puntuale conoscenza e verifica del funzionamento congiunto degli strumenti di intervento posti in essere nell'ambito delle esistenti politiche comuni.

Non è dubbio al riguardo che il collegamento tra i due organi di controllo « esterno », nazionale e comunitario, troverà efficace supporto e permanente facilitazione nell'affidamento delle funzioni di membro della Corte europea, in linea prevalente a coloro che — come recita il Trattato istitutivo — « fanno od abbian fatto parte, nello Stato di origine, dell'Istituzione superiore di controllo esterno » — in tal modo attivandosi, con l'organico inserimento di tali soggetti, una funzione di cerniera ed insieme di garanzia.

Sotto altro profilo, con riguardo alla struttura ed alle competenze della Corte dei conti italiana, il previsto collegamento istituzionale non potrà che favorire una migliore esplicazione delle funzioni di controllo dell'Istituto ed insieme una sua più penetrante e puntuale partecipazione alle varie fasi del fenomeno gestionale comunitario del quale l'accertamento e la devoluzione alla Comunità delle cosiddette « risorse proprie » costi-

---

ma anche Consiglio dei ministri CEE) sulle conseguenze che possono derivare, al bilancio comunitario, dal perfezionamento di un atto dalla Corte ritenuto « non legittimo », « non regolare » ovvero « di scarsa economicità » nel contesto della gestione finanziaria della Comunità.

È ben ovvio che, per ragioni di competenza e di correttezza, la Corte dei conti italiana non possa assumersi un compito di referto che non trovi fondamento nei risultati del controllo di sua spettanza. Potranno peraltro esser tratte utili acquisizioni del risultato del controllo referente esercitato dalla Corte dei conti europea.

tuiscono, di certo, non irrilevante momento (4).

Non può sottacersi che la incisiva partecipazione della Corte italiana al controllo dell'attività comunitaria per i conseguenti riflessi interni richiederà una più rigorosa indagine sulla validità (e tempestività) degli strumenti normativi posti in essere dalle Amministrazioni nazionali competenti in esecuzione della disciplina comunitaria in genere e, in particolare, di quella prevista dai « regolamenti » CEE.

In effetti, l'adattamento della norma comunitaria all'ordinamento nazionale pone, nel contesto del più generale processo di integrazione tra diritto comunitario e diritto interno, delicati problemi (che certamente la Corte dei conti non può ignorare) sia sotto l'aspetto di compatibilità (e quindi di coordinamento) della emananda disciplina applicativa con le vigenti norme interne, sia, nei riguardi del mezzo tecnico con il quale tale adattamento viene di fatto attuato, tenuto conto della pluriforme natura degli atti comunitari (regolamenti completi di contenuto dispositivo, regolamenti che abbisognano di ulteriore disciplina integratrice, direttive ecc.).

Non è fuor di luogo ipotizzare, al riguardo, in considerazione altresì della obiettiva latitudine della normativa posta dall'articolo 17 del testo unico concernente l'ordinamento della Corte dei conti la inclusione, nell'ambito del controllo, dei decreti ministeriali e degli altri provvedimenti a contenuto generale emanati

---

(4) Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, le « risorse proprie » nascono — a favore della Comunità — nel momento stesso in cui si verifica il fatto generatore dei diritti che le costituiscono quali enumerati dell'articolo 2 della decisione 21 aprile 1970. Al riguardo, il controllo della Corte non può prescindere dal riscontro di conformità della disciplina interna e dell'attività concernente il prelievo (regolamenti ministeriali, circolari, istruzioni) alla normativa di base comunitaria. Gli Stati membri sono infatti dispensati dal porre a disposizione della Comunità le risorse « proprie » acquisite, solo nel caso di accertata forza maggiore, la prova della cui esistenza incombe allo Stato membro.

in attuazione degli obblighi comunitari e che, presentemente, sono — oppure no — sottoposti al visto della Corte in ragione esclusiva del modulo formale con cui sono esternati (5).

D'altra parte, l'opportunità di assoggettamento al controllo della Corte dei richiamati provvedimenti, sembra esser postulata dal concorso di almeno due circostanze; da un lato, la frequenza con la quale il nostro Paese è convenuto in Corte di giustizia causa il mancato — od il più volte inesatto — adempimento agli obblighi comunitari da parte dell'organo governativo; dall'altro, la preclusione operata, in tema di provvedimenti normativi interni influenti sulla portata dei regolamenti comunitari, dalle sentenze 232 del 1975 e n. 183, del 1973 con le quali la Corte costituzionale, nell'affermare la illegittimità di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo od esecutivo di regolamenti CEE aventi completezza di contenuto dispositivo, ha indirettamente auspicato un riscontro preventivo di legalità volto ad evitare l'ingresso di tali atti nell'ordinamento interno.

Né può essere tralasciata l'ulteriore considerazione che vede nell'anzidetto collegamento, oltre al vantaggio implicito nelle economie di scala conseguenti all'ampiana dimensione del controllo, anche un deterrente efficace ed una non indifferente remora all'attuazione di operazioni ed alla persistenza di comportamenti non

(5) È da rammentare, in proposito, che sono sottoposti al controllo di legittimità della Corte, secondo l'ordinamento vigente, i decreti che dispongono l'approvazione di contratti, attivi e passivi, conclusi dalle Amministrazioni statali, di un determinato importo e quelli degli ordinatori di spesa, che dispongono impegni a carico del bilancio dello Stato, in via preventiva se superino determinate somme e congiuntamente al conseguente titolo di spesa negli altri casi.

La Corte esercita in ogni caso il controllo preventivo, prescritto attualmente dalla Carta costituzionale, sugli atti di Governo (decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti) ed in genere su tutti i decreti del Capo di Stato, eccezion fatta, *ratione materiae*, di alcuni tassativamente indicati.

conformi alla vasta e complessa regolamentazione comunitaria. Operazioni e comportamenti che — in difetto di un controllo esterno strutturalmente coordinato — han dato luogo, soprattutto per il settore agricolo, a numerose irregolarità e frodi, sovente accertate casualmente, le cui ripercussioni sul bilancio comunitario, ed in ultima analisi sui bilanci nazionali, risultano gravi ed evidenti (6).

Da tale aspetto non è disgiunto quello della responsabilità dello Stato membro nei confronti non solo della Comunità ma anche dei soggetti dell'ordinamento nazionale.

Un primo profilo di responsabilità è correlato, nell'ambito amministrativo interno, alla non corretta applicazione della normativa comunitaria in materia di percezione dei diritti all'importazione e dei diritti all'esportazione dovuti alla Comunità medesima (7).

Un secondo profilo riguarda invece i possibili danni causati a terzi dalla Amministrazione dello Stato a seguito di attività svolta in contrasto con il diritto comunitario. Anche recentemente la Corte di Giustizia (sentenza 22 gennaio 1976

(6) L'incameramento delle cauzioni prestate dagli operatori dei settori merceologici interessati (agricolo in prevalenza) in favore degli Erari nazionali, risulta oltretutto particolarmente difficoltoso ed oneroso, ove il luogo di deposito cauzionale sia diverso da quello in cui avviene la frode, ubicato, cioè, in differenti Paesi membri. Ulteriore problema consiste nella difficoltà di attribuzione (all'Erario od alla Cassa comunitaria) delle cauzioni eventualmente incamerate ove si consideri il danno che anche l'organo gestionale comunitario (esempio: FEOGA) può aver subito in dipendenza del comportamento illegittimo dei privati operatori.

È da rilevare incidentalmente che con legge 20 aprile 1976, n. 202 (*Gazzetta Ufficiale* 12 maggio 1976) è stata autorizzata la spesa di lire 37.957.495 allo scopo di consentire « l'inserimento, tra le somme messe a disposizione dalla Comunità europea per l'attuazione della politica agricola comune, degli importi recuperati dalla Intendenza di finanza ed indebitamente versati al bilancio dello Stato ».

(7) L'importo dei diritti pagati può, in effetti, risultare inferiore a quello legalmente dovuto in seguito alla presa in considerazione di elementi di tassazione inesatti o incompleti.

nel procedimento 60/75-A.I.M.A. c/ Russo) ha precisato che nell'ipotesi di danno causato da un intervento dello Stato membro in contrasto con il diritto comunitario, questi dovrà rispondere in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della Pubblica amministrazione.

## 2. - L'apporto finanziario dell'Italia al bilancio delle C.E.

In linea con l'esigenza di una migliore visione complessiva della gestione finanziaria va ricordato che la opportunità di separata esposizione dei « diritti » percepiti a titolo di « risorse proprie » ha trovato, per la prima volta, adeguata conferma nel bilancio dello Stato per l'anno 1975 (8). A titolo di « risorse proprie », risultano accertate, secondo i dati di consuntivo dell'esercizio 1975, entrate per 366, 3 miliardi, di cui 279 per dazi doganali, e miliardi 7,3 per contributi zucchero. Il contributo italiano al finanziamento del bilancio comunitario (risorse proprie e versamenti a ripiano) è stato pari per l'anno 1975, sulla base della parità FMI (1 u.c. = 634,17) ed in relazione alla chiave di contribuzione stabilita per il nostro Paese (17,5994) a miliardi 789,4 (9).

Giova menzionare al riguardo, che il fabbisogno globale della Comunità è risultato per l'esercizio 1975 — sulla base del bilancio di previsione, dei due bilanci suppletivi e dei tre bilanci rettificati

(8) Le entrate a titolo di « risorse proprie » (prelievi agricoli e dazi) risultavano precedentemente evidenziate nella categoria III « Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane »; tale impostazione determinava, sul piano giuridico-contabile, l'inserimento dei tributi — di cui la Comunità era esclusiva titolare — nel coacervo delle entrate tributarie dello Stato; nel bilancio per l'anno 1975 sono più correttamente comprese nella categoria XII (Partite che si compensano nella spesa).

(9) A tale somma sono da aggiungere le erogazioni effettuate in relazione ai vari trattati associativi in vigore (CEE-Grecia, CEE-Turchia, Convenzione di Lomè).

cativi approvati dal Consiglio CEE — pari in totale a 6265,8 MUC (miliardi 3972,5 di lire) con un incremento di spesa circa il 20 per cento rispetto al bilancio 1974 (5038,2 MUC) e di circa il 25 per cento rispetto al bilancio 1973 (4641 MUC).

Il bilancio comunitario è risultato, per l'esercizio 1975, finanziato per il 65 per cento circa mediante « risorse proprie »; lo era stato per il 60,8 per cento nel 1974, per il 53,7 per cento nel 1973, per il 57,1 per cento nel 1972. In valori assoluti, le « risorse proprie » sono ammontate per l'intera Comunità a 1756,8 MUC per il 1972, a 2496,5 MUC per il 1973, a 3067,8 MUC per il 1974, a 3902 MUC per il 1975 (dato non definitivo).

I versamenti effettuati dall'Italia, a titolo di « risorse proprie », erano risultati, in milioni di unità di conto, pari a 375,5 per il 1972, a 403,5 per il 1973, a 507,9 per il 1974.

Per il settore in argomento, assume un certo rilievo l'avvenuta emanazione della legge 26 novembre 1975, n. 748, recante delega al Governo ad adeguare, entro il 31 dicembre 1979, con decreti aventi forza di legge ordinaria, la legislazione italiana in materia di risorse proprie alla normativa comunitaria.

Il provvedimento di proroga si è reso necessario in quanto il termine del 31 dicembre 1974 previsto dalla legge 1185 del 1970 per l'emanazione delle norme di attuazione del regime delle risorse proprie, è scaduto prima dell'avvenuta emanazione delle norme comunitarie relative alle modalità di accertamento e riscossione dell'aliquota IVA da versare alla Comunità.

## 3. - La utilizzazione degli strumenti giuridici e finanziari.

La necessità di tempestiva utilizzazione dei mezzi finanziari apprestati dalla Comunità nel quadro delle singole politiche comuni ha farmato oggetto di con-

siderazione nella Relazione della Corte al Parlamento per l'anno 1974, ove venne particolarmente richiamata l'attenzione su alcuni aspetti del problema. Non possono, in merito, non rinnovarsi le considerazioni allora svolte con riguardo, segnatamente, alla utilizzazione dei fondi FEOGA - Sezione garanzia.

I dati statistici relativi all'ultima situazione contabile esposta (10) mostrano infatti che, a fronte di un tasso medio di utilizzazione nell'anno del 94 per cento per l'Irlanda, dell'82 per cento per la Danimarca, dell'81 per cento per la Repubblica federale tedesca, del 78 per cento del Regno Unito, del 75 per cento per il Belgio, figura, per l'Italia un tasso estremamente ridotto (38 per cento).

Analoga situazione è stata riscontrata con riferimento all'utilizzazione degli anticipi versati mensilmente dalla Commissione C.E. a titolo di « spese per aiuto alimentare » sul conto speciale istituito presso la tesoreria di ciascuno Stato membro (64,9 per cento a fronte dell'87 per cento della media comunitaria).

Il regolamento CEE 1975/69 ha previsto, come è noto, la concessione di premi per la macellazione di bovini e per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero caseari. La situazione definitiva degli utilizzi mostra che l'Italia non ha presentato per il 1975 e negli anni precedenti, alcuna domanda di rimborso (11).

Considerazioni di non diverso ordine possono essere fatte con riguardo alla utilizzazione dei fondi destinati alla concessione di « premi per l'estirpazione degli alberi da frutta » (Regolamento CEE/2517/69) avvenuta, per l'Italia, in misura estremamente modesta (12).

(10) Fonte: quarta relazione finanziaria sul fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, Documento COM (75) 396.

(11) Relazione citata, pagina 46.

(12) Ettari estirpati, in Italia, 1.341 pari al 0,02 per cento del totale comunitario. Nessuna domanda definitiva di rimborso è stata

Merita anche cenno, in relazione a quanto già in precedenza osservato sul ritardo nell'attuazione dei regolamenti comunitari il mancato utilizzo da parte italiana, della disponibilità finanziaria del Fondo ai fini del miglioramento della produzione e commercializzazione degli agrumi (Reg. CEE/2511/69) (13).

In altra ottica è da segnalare che con Decisione 2 dicembre 1975, la Commissione delle Comunità europee ha ritenuto non ammettere a rimborso gli importi di lire 8.256.342.003 e di lire 6.094.531.460 richiesti dal governo italiano sulla base dei conti presentati in relazione alle spese sopportate, rispettivamente per gli esercizi 1971 e 1972 a seguito di interventi operati in ambito Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia « sezione garanzia » (14).

Tra i comportamenti contrari al Trattato ed alla successiva regolamentazione, è anche a rilevare il ritardo con il quale, in alcuni casi, si è provveduto, da parte italiana, alla predisposizione degli atti normativi di attuazione sul piano interno della disciplina comunitaria ovvero all'adempimento dell'obbligo di conformarsi al giudicato della Corte di giustizia (15).

ricevuta nel 1974, dai servizi comunitari con riguardo ai « premi » peraltro corrisposti, da parte dell'Amministrazione italiana competente, durante l'anno 1973. Relazione citata, pagina 47.

(13) È stato anche rilevato in sede di assemblea parlamentare europea (Relazione on. Laban sul FEOGA — 16 ottobre 1975), che la tendenza alla rinuncia successiva all'esecuzione di progetti già finanziati dal fondo comunitario « si manifesta soprattutto nelle Regioni in cui è urgente un miglioramento delle strutture agrarie e fra queste è l'Italia ».

(14) Non risulta esser stato proposto da parte italiana, nei termini di rito, alcun ricorso in materia.

(15) Alla data del 30 aprile 1975 non risultavano peraltro inadempimenti relativi al mancato adeguamento al contenuto delle sentenze della giurisdizione comunitaria. Va tuttavia rilevato, a soli fini statistici, che, alla stessa data su venti decisioni della Corte di giustizia concernenti accertamento di infrazioni al trattato da parte di Stati membri, ben tredici riguardavano il nostro Paese e precisamente: causa 7/61 (blocco delle importazioni di carni



Il comportamento omissivo ha riguardato « in primis » il contenuto di alcune direttive CEE prevalentemente in materia agricola. Così è a dire, per la direttiva 70/458 relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi (Gazzetta Ufficiale L. 225/CEE del 12 ottobre 1970) nella quale era statuito l'obbligo di adozione, entro non oltre il 1° luglio 1972, di una serie di misure sia legislative che regolamentari destinate ad assicurare la libera circolazione delle sementi nell'area comunitaria. Va rilevato in proposito come il disegno di legge relativo (Atto Camera n. 3894) sia stato presentato al Parlamento dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste soltanto il 7 luglio 1975, a distanza cioè di poco più di un mese dalla presentazione alla Corte di Giustizia delle Comunità, da parte della Commissione C.E., del ricorso volto a far constatare l'inadempimento italiano agli obblighi derivanti dalla citata direttiva numero 458 del 29 settembre 1970; tra l'altro, nelle more della discussione parlamentare, l'organo di giustizia comunitario con sentenza 26 febbraio 1976 ha accolto il ricorso proposto dalla Commissione esecutiva (16).

Per l'attuazione nell'ordinamento nazionale delle direttive 75/34 e 75/35 adottate dal Consiglio dei Ministri della CEE il 17 dicembre 1974 concernenti norme in materia di circolazione e sog-

---

suine), causa 28/69 (tassazione indiscriminata cacao di importazione, causa 38/69 (violazione nel settore delle importazioni di piombo e zinco greggio); causa 79/72 (mancata applicazione della direttiva 66/404/CEE), causa 10/61 (imposizione di un dazio doganale su prodotti radioelettrici), causa 8/70 (esazione di un dazio per servizi amministrativi), causa 30/72 (mancata applicazione dei premi per l'estirpazione di alberi da frutto), causa 39/72 (mancata applicazione dei premi per la macellazione di bovini), causa 16/69 (tassazione indiscriminata delle acquedotti di importazione), causa 24/68 (esazione di un diritto di statistica), causa 7/68 e 48/71 (imposizione di tassa all'esportazione su oggetti artistici e storici e archeologici), causa 45/64 (ristorni all'esportazione).

(16) Sentenza 52/75 in *Gazzetta Ufficiale* CEE n. 104 del 7 maggio 1976.

giorno dei cittadini degli stati membri della Comunità Europea, l'Amministrazione competente (Ministero degli interni) ha provveduto, seppur con lieve ritardo, alla predisposizione di un disegno di legge che è stato presentato alle Camere (Atto Senato n. 2400) il 7 gennaio 1976.

Non risulta essere stato invece provveduto da parte del Ministero del tesoro (e della Banca d'Italia) alla predisposizione degli atti normativi volti ad adeguare la vigente disciplina interna del settore alle disposizioni della direttiva 73/183/CEE del 28 giugno 1973 sulla soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera presentazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle Banche e degli altri Istituti finanziari. La direttiva citata prevedeva in particolare la data del 2 aprile 1975 quale termine entro il quale gli Stati membri dovevano conformarsi al contenuto normativo in essa espresso.

Sotto altro profilo, particolare rilievo assumono poi le direttive 71/304, 71/305 e 72/277 in tema di pubblici appalti (17). Deve, in proposito sottolinearsi il grave ritardo con il quale è stato presentato alle Camere il disegno di legge contenente norme di adeguamento degli appalti di lavori pubblici alle cennate direttive (71/304 e 71/305), ritardo che ha indotto la Commissione delle Comunità Europee, ad avviare in data 5 febbraio 1976 la procedura di infrazione prevista dall'articolo 169 del Trattato di Roma. È ancora da rilevare, al riguardo, che alcun seguito è stato dato, da parte italiana, al contenuto normativo della direttiva 72/277 che prescrive l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del-

---

(17) La direttiva 71/304 ha — come è noto — prescritto la soppressione entro il 1° luglio 1972 di qualunque restrizione posta alla libera prestazione dei servizi in materia di pubblici appalti; la direttiva 71/305 ha stabilito — a sua volta — il coordinamento delle procedure di aggiudicazione dei pubblici appalti.

le Comunità Europee delle gare bandite dalle pubbliche Amministrazioni.

Si inserisce, in tale contesto, il tema del controllo attuato, da parte comunitaria, al fine del rispetto, nei singoli Stati membri, delle norme poste dal Trattato di Roma (artt. 30-36) per la eliminazione dei fenomeni distorsivi della concorrenza in materia di pubbliche aggiudicazioni. È da menzionare, al riguardo, che da parte della Commissione CEE sono state richieste, alle singole Amministrazioni nazionali, esplicite assicurazioni in ordine alla futura esclusione, nei capitoli d'oneri predisposti, di norme o clausole aventi l'effetto di favorire determinate imprese o determinati prodotti nazionali (18).

Con riguardo alla permanenza (od alla introduzione) nell'ambito nazionale, di aiuti pubblici (statali, regionali, delle Province a statuto speciale) ritenuti non compatibili con la disciplina comunitaria della concorrenza (articoli 92-94 del Trattato CEE), la Commissione ha avviato la procedura prevista dall'articolo 93 paragrafo 2 nei confronti del Governo italiano per la partecipazione dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE) — con un contributo finanziario — alla campagna promozionale lanciata in Francia dall'industria italiana del giocattolo. Secondo la Commissione, infatti, la concessione di aiuti alla esportazione nelle relazioni intracomunitarie deve ritenersi incompatibile con i principi generali di un mercato comune ed in particolare con il principio della libera circolazione dei prodotti (19).

(18) Risposta della Commissione al Parlamento europeo sulla interrogazione scritta dell'on. Broeksz in data 18 luglio 1975.

(19) Al 31 dicembre 1975 non risulta ancora definito il contenzioso sorto con la Commissione in relazione al rifinanziamento dei provvedimenti istitutivi di aiuti in favore delle attività industriali con riguardo, in particolare, alla mancata comunicazione, da parte della Amministrazione competente, dei dati statistici concernenti l'applicazione dei suddetti provvedimenti.

Nel corso del 1975 la Commissione ha inoltre avviato tale procedura anche nei riguardi del regime di aiuti alla stampa istituito con legge 6 giugno 1975, n. 112. Ciò in relazione, sia alla mancata notifica, nei termini, del disegno di legge relativo, sia in considerazione del carattere, ritenuto discriminatorio, del provvedimento, nella parte in cui esclude dal beneficio dell'aiuto finanziario le importazioni di carta effettuate al di fuori dell'Ente nazionale cellulosa (ENCC).

E' a dire da ultimo che la costante giurisprudenza in materia della Corte di giustizia comunitaria ed in più larga misura il rilievo suscitato dalla sentenza n. 183/73 della Corte costituzionale, hanno condotto nel luglio 1975 alla presentazione alle Camere (Atto Camera n. 3872) del disegno di legge concernente il finanziamento dei regolamenti comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno (articolo 189 del Trattato istitutivo della Comunità Europea). Conformemente a quanto auspicato nella richiamata Relazione della Corte dell'anno 1973 lo strumento tecnico per far fronte alla necessità di immediata attuazione dei regolamenti CEE aventi incidenza finanziaria sul bilancio statale, è stato identificato nella istituzione di un apposito « conto » presso la Tesoreria centrale, conto alimentato attraverso particolari finanziamenti autorizzati con la legge annuale di bilancio (20).

Considerazioni di diversa specie devono poi essere formulate in merito alla opportunità di una preventiva informazione della Corte sui progetti di « regolamento » o di « direttiva » concernenti la materia della pubblica contabilità. Tale aspetto, già evidenziato nella Relazione al Parlamento per l'anno 1973 assume, at-

(20) Da questo « fondo » dovrebbero esser prelevate, con apposito decreto del Presidente della Repubblica le somme occorrenti per l'attuazione della regolamentazione comunitaria ai fini della successiva assegnazione al bilancio dell'Amministrazione di pertinenza.

---

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

tualmente, particolare significato ed importanza in rapporto a previste modificazioni dell'ordinamento contabile implicitamente derivanti dalla crescente armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia (21).

---

(21) Relazione al Parlamento — anno 1973 — capitolo VI — Comunità europee. In parti-

colare veniva segnalato che alle Sezioni riunite della Corte non era stato richiesto il parere previsto dal regio decreto 273/1939 per le modifiche derivanti, nell'ordinamento interno, dalla regolamentazione concordata in ambito comunitario per la materia dei pubblici appalti.

Per il rispetto del principio sancito dal nostro ordinamento non può pertanto che esser ribadita la necessità di sottoposizione alla Corte, allo stato di « progetto », degli atti comunitari suscettibili di modificare l'assetto normativo interno nella materia della pubblica contabilità.

IL RELATORE

*f.to* Guccione

IL PRESIDENTE

*f.to* Campbell