

PARTE TERZA
COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. — *Profili istituzionali*

La trattazione dei profili riguardanti il coordinamento della finanza pubblica — cui da oltre un decennio la Corte dedica una apposita parte della relazione annuale — trae motivo dalla constatazione, più volte ripetuta, della insufficienza della gestione del bilancio statale a fornire una significativa rappresentazione dell'intera area della gestione di finanza pubblica. La tendenza verso una ridotta significatività della gestione del bilancio statale si è manifestata in modo molto sensibile soprattutto dal 1970 in poi, ed ha trovato solo di recente limiti e correzioni nelle politiche istituzionali concernenti il governo della finanza pubblica nel suo complesso, ancora riflesse in modo parziale sugli effettivi andamenti della gestione pubblica unitariamente considerata.

Innovazioni, sostanzialmente riguardanti il solo terreno del sistema delle informazioni da fornirsi al Parlamento, rivolte ad una più completa conoscenza della gestione della finanza pubblica sono state introdotte, a partire dal 1976, con la disciplina dei contenuti delle relazioni annuali e trimestrali sulla stima della previsione di cassa e sulla gestione di tesoreria (legge 10 maggio 1976, n. 249, articolo 9; legge 20 luglio 1977, n. 407, articolo 2; legge 22 dicembre 1977, n. 951). Ma il quadro normativo ha trovato una sua organica e significativa definizione — muovendosi nella direzione appunto di un più adeguato sistema di informazioni e di controllo sulla gestione pubblica — con la legge n. 468 del 1978 (1).

Sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica l'ordinamento delineato dalla legge 468 può essere ricondotto a tre ordini di principi, che innovano in modo rilevante il nostro sistema di contabilità pubblica: a) collegamento fra previsioni macroeconomiche, indirizzi programmatici generali della politica economica e scelte, annuali e pluriennali di bilancio; b) coordinamento ed informazione sulla gestione di finanza pubblica complessiva; c) programmazione della attività di spesa dell'Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici (programmazione di bilancio in senso stretto).

a) La connessione che lega le analisi e previsioni macroeconomiche con la formulazione degli indirizzi di politica economica (non importa se affidate o meno a documenti programmatici) e, infine, con la impostazione e decisione della manovra di bilancio fa parte — sin dagli anni trenta — del patrimonio tecnico amministrativo dei principali Paesi indu-

(1) Un'ampia analisi di tale legge è sviluppata nel capitolo I della parte I della presente relazione.

striali e caratterizza, almeno dal secondo dopoguerra, anche l'esperienza italiana.

È tuttavia rilevante la introduzione di tali principi all'interno dell'ordinamento positivo della contabilità pubblica operato dalle più volte citata legge di riforma del 1978 (2).

b) La gestione del bilancio statale si inserisce, nel sistema della legge n. 468, entro il quadro più ampio del « settore pubblico allargato ». Tale più vasto aggregato comprende, accanto allo Stato, alle Aziende autonome, alla Cassa Depositi e Prestiti ed alla Cassa per il Mezzogiorno (compresi entro le nozioni di « settore statale ») anche: gli enti pubblici non economici elencati nella tabella A annessa alla legge 468 e, successivamente, determinati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 marzo 1979; le Regioni, i comuni e le province (ed altri enti dell'Amministrazione locale); gli enti mutuo-previdenziali; gli enti ospedalieri (fino all'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria); le aziende municipalizzate; gli enti portuali; l'ENEL.

Il settore pubblico allargato è espressamente richiamato come quadro entro cui assumere decisioni di bilancio ovvero come oggetto di informazioni da fornire al Parlamento dalle norme in materia: di bilancio pluriennale (articolo 4); di legge finanziaria (articolo 11); di relazione previsionale e programmatica (articolo 15); di conti di cassa (articolo 30). Nella prima esperienza applicativa della legge 468 il settore pubblico allargato è stato in effetti interessato della manovra decisa dalla legge finanziaria (per la parte in cui essa detta norme in materia di finanza locale, previdenziale e sanitaria) ed è altresì oggetto delle informazioni fornite dalle relazioni sui conti di cassa presentate dal Ministero del Tesoro ai sensi dell'articolo 30 (3). In questa direzione tuttavia, sono necessarie verifiche derivanti dall'esperienza. In questa prima fase, come già rilevato, è mancata la presentazione della versione « programmatica » del bilancio pluriennale (4): manca quindi una impostazione programmatica delle previsioni del settore pubblico allargato. Per quanto attiene alla programmazione di breve periodo, può osservarsi che la relazione previsionale e programmatica, la nota preliminare al bilancio, e la relazione governativa al disegno di legge finanziaria (atto Camera n. 2433), presentano un quadro previsionale per il 1979 come termine di riferimento della manovra finanziaria proposta (5); anche se il collegamento fra previsioni macroecono-

(2) Il nostro sistema di contabilità e bilancio si avvicina, per questo aspetto, a modelli già in uso presso altri Paesi. In particolare può richiamarsi il metodo adottato in Gran Bretagna che affida a Libri Bianchi annuali sulla spesa pubblica e a rassegne periodiche della spesa (*Survey System*) il compito di valutare le implicazioni sull'economia e sulla gestione complessiva del settore pubblico delle decisioni di spesa e della manovra di bilancio.

(3) Si veda da ultimo la già citata relazione sulla stima del settore pubblico allargato per l'anno 1979, presentata alle Camere il 5 marzo 1979.

(4) Sulla distinzione fra versione « tendenziale » e « programmatica » del bilancio pluriennale si vedano le considerazioni svolte nella parte I, capitolo I. Il bilancio triennale 1979-81 nella versione tendenziale, presentata unitamente al bilancio annuale 1979 reca le informazioni necessarie concernenti il settore pubblico allargato.

(5) Anche sui rapporti fra legge finanziaria e bilancio, nonchè sul ruolo della Relazione previsionale si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo I della parte I.

niche e scelte di politica di bilancio dovrà, nei prossimi esercizi, essere formulato in modo più puntuale.

Quanto al sistema delle informazioni e previsioni si deve sottolineare il notevole progresso compiuto con la recente Relazione sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato per l'anno 1979, presentata nel marzo 1979; documento che compie, sia dal punto di vista metodologico, sia da quello della ricchezza, chiarezza e tempestività delle informazioni, uno sforzo considerevole. Restano tuttavia aperti problemi assai complessi, sotto questo profilo. La loro sintetica enunciazione costituisce una premessa per le valutazioni — più innanzi espresse — concernenti il sistema dei controlli.

Il passaggio dalla informazione sulla gestione del bilancio statale a quella fornita con riferimento al settore pubblico allargato è caratterizzato da un aggregato intermedio, definito dalla Relazione sul fabbisogno di Cassa come « settore statale ».

Tale aggregato come già detto, è costituito dal bilancio dello Stato, dalle Aziende autonome, dalla Cassa depositi e prestiti, dalla Cassa per il Mezzogiorno e dalle altre operazioni della Tesoreria.

Si tratta di un parametro assunto tradizionalmente come riferimento per la manovra di bilancio e finanziaria, sostanzialmente corrispondente alla nozione di « settore pubblico » assunta dalla contabilità nazionale (6) (esclusi naturalmente sotto il profilo qui considerato i conti consolidati dalle amministrazioni locali). Le divergenze espositive e sostanziali fra quadro fornito, a proposito dall'aggregato sopra descritto, da un lato dai conti di finanza pubblica e, dall'altro, dalla contabilità nazionale sono tradizionalmente esposte nella relazione generale sulla situazione del Paese che fornisce un apposito quadro di transizione dall'uno all'altro sistema di conti (7). Notevole è nella concreta esperienza del Governo della finanza pubblica, il rilievo assunto dal settore statale come sopra considerato. Esso è infatti assunto a base della definizione, da parte del Ministero del Tesoro e dell'autorità monetaria, del fabbisogno del Tesoro, ovvero del saldo della gestione del bilancio dello Stato con quello della gestione di Tesoreria (che a sua volta consolida, com'è noto, i saldi della gestione della Cassa Depositi e Prestiti, delle Aziende autonome, degli enti di previdenza, della Cassa per il Mezzogiorno e di altre operazioni minori) (8).

Il passaggio da tale aggregato (settore statale o settore pubblico nella versione conti nazionali) a quello più ampio costituito dal settore pub-

(6) I cui dati di sintesi sono riportati annualmente nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

(7) Si veda Relazione generale sulla situazione economica generale del Paese, per il 1978, pp. 236 e sgg., e, in particolare, tabella n. 158. Da segnalare in particolare che, secondo il sistema di contabilità nazionale armonizzato con le direttive comunitarie (SEC) sono considerate entro il settore pubblico le operazioni dell'ANAS e dell'Azienda autonoma per le foreste demaniali mentre restano escluse le altre Aziende autonome dello Stato (perchè forniscono beni la cui produzione viene finanziata, in parte non marginale, attraverso la corresponsione da parte dell'utente di tariffe a fronte della prestazione del servizio o della cessione del bene da parte dell'Azienda).

(8) Corrisponde alla definizione fornita nel testo la valutazione delle « operazioni del settore statale » fornita dalla Relazione annuale del Governo della Banca d'Italia (vedasi relazione per il 1978, pp. 164 e sgg. in particolare, Tavole G.1 e G.3).

blico allargato nasce dalla convinzione della insufficienza del fabbisogno del Tesoro, come sopra definito, ai fini di un efficace controllo della spesa pubblica gestita da soggetti diversi da quelli compresi all'interno del settore statale.

Non si esamina in questa sede la congruità, dal punto di vista metodologico, dell'impostazione dei conti del settore pubblico allargato; i criteri adottati costituiscono evidentemente soltanto uno dei molti possibili strumenti di sintesi per la rilevazione e l'analisi della gestione pubblica. Ci si limita a segnalare alcuni problemi aperti più direttamente rilevanti ai fini dell'esame consuntivo della gestione.

In primo luogo manca ancora una correlazione rigorosa e chiara fra informazioni finanziarie fornite dal Tesoro per il settore pubblico allargato e contabilità economica nazionale. L'esigenza di rendere palese un tale raccordo è evidente (e sta del resto alla base dello sforzo a suo tempo compiuto per il « settore statale »); pur restando non eliminabile la diversità metodologica fra contabilità pubblica e contabilità nazionale il raffronto fra i due sistemi di informazioni è la base elementare sulla quale costruire quel raccordo fra previsioni economiche e scelte di bilancio perseguito dal legislatore.

Al fine di fornire una indicazione tendenziale di metodo si forniscono, in allegato al presente capitolo, tabelle di transizione fra quadro del settore pubblico allargato, quale è esposto dalla Relazione di cassa del Tesoro, e contabilità economica nazionale. Il tema resta, comunque, da affinare e le risultanze di un cosiffatto raffronto, al di là di una loro prima sperimentazione, dovranno trovare collocazione all'interno dei documenti della contabilità pubblica e della contabilità nazionale (9).

Un altro limite della nozione accolta di « settore pubblico allargato » riguarda la sua estensione. Pur essendo comprensibile la necessità di un graduale allargamento della prospettiva offerta dalle informazioni e previsioni di finanza pubblica, resta necessaria la coscienza di alcuni limiti tuttora presenti. In primo luogo si tratta di porsi il problema di ricondurre ad unità le informazioni concernenti la gestione delle imprese a partecipazione statale. La diversa natura giuridica non segna una demarcazione persuasiva, ai fini in esame, fra ENEL ed enti di gestione. Né del tutto convincente — a fronte del dichiarato empirismo assunto a base della formazione dell'aggregato « settore pubblico allargato » — appare il richiamo alla natura imprenditoriale della attività gestita (che caratterizza certamente anche l'ENEL ed alcune aziende autonome come le Ferrovie dello Stato).

Si deve inoltre segnalare la necessità di una attenta considerazione capace di ricondurre ad una informazione unitaria altri fenomeni di spesa decentrata che vengono ponendosi come generatori di disavanzo per lo Stato e non formalmente individuati. Tale appare ad esempio il

(9) Le tabelle allegare fornite dall'ISTAT rivestono un carattere sperimentale e di prima indicazione iniziale di metodo. In materia di raccordo fra settore pubblico allargato ed altri sistemi informativi la Relazione del Governatore della Banca d'Italia per il 1978 include una valutazione del « fabbisogno del settore pubblico » riaccordata con le risultanze della Relazione di cassa del Tesoro (pag. 188 e sgg., Tavole G.10; G.11).

caso (già rilevato in altra parte della presente relazione) degli enti lirici (10).

c) Criteri e principi di programmazione di bilancio sono introdotti dalla legge 468 del 1978: la disciplina relativa può consentire di tradurre in una struttura di programmazione di bilancio, incidente sulla attività della Amministrazione dello Stato, e di altri centri pubblici di spesa, le norme di programmazione settoriale introdotte dalla legislazione sostanziale (11). Ma più in generale la adozione di bilanci fondati su una struttura di programma introduce un nuovo metodo di direzione e controllo della gestione pubblica e della attività istituzionale dell'Amministrazione.

I profili sopra indicati del nuovo meccanismo di coordinamento della finanza pubblica introdotto dalla riforma del 1978 hanno una diretta incidenza sul sistema dei controlli e, segnatamente, sulla funzione di controllo, costituzionalmente rilevante, affidata alla Corte. Nessun procedimento di programmazione di bilancio, infatti, è funzionale ed efficiente se non è integrato da una fase di controllo, che consenta un puntuale raffronto fra programmi e risultati.

Le considerazioni già svolte nelle passate relazioni (12) hanno posto in rilievo i limiti intrinseci posti dalla vigente normativa al controllo della Corte. È necessario ora, in rapporto alla disciplina della legge 468, identificare da un lato gli adeguamenti organizzativi e procedurali che possono consentire alla Corte, sulla base della disciplina in vigore, l'esercizio del controllo in coerenza con i criteri e principi del nuovo sistema di contabilità e bilancio; segnalare, dall'altro, la opportunità di interventi legislativi che utilmente potrebbero secondare e completare il disegno tracciato dal legislatore in sede di riforma (legge 468).

Possono sin da ora segnalarsi gli aspetti che in modo più diretto interessano il contenuto e il modo di essere del referto della Corte al Parlamento.

Quanto al criterio generale della connessione fra previsioni economiche e andamenti della gestione pubblica può affermarsi la opportunità di una specifica attenzione, da esprimere con appropriate analisi e valutazioni in sede di referto, che ponga a raffronto previsioni, indicazioni programmatiche e risultati della gestione. Non si tratta, come appare ovvio, di sindacare nel merito previsioni e indirizzi programmatici, ma di porre in evidenza i risultati della gestione in modo da confrontare il percorso seguito dagli andamenti reali con quello previsto o programmato. Tale confronto, se rigorosamente condotto, può offrire un metro di valutazione estremamente importante per la stessa formulazione delle nuove previsioni e dei nuovi programmi. In tale direzione appare necessario sia uno sforzo della Corte, sia un miglior coordinamento fra gli strumenti disponibili da parte dei pubblici poteri, di analisi e informa-

(10) Vedasi nella presente Relazione, Parte II, Sezione II, il capitolo XXVIII. Senza dire di quelle figure soggettive che, pur non rientrando in senso stretto nel settore pubblico, finiscono per atteggiarsi, nella sostanza, come centri generatori di spesa che finisce per essere addossata al Tesoro (ad esempio le società autostradali e le ferrovie in concessione).

(11) Sulla legislazione in materia di programmazione di settore vedasi al capitolo I della Parte II, Sezione I.

(12) Si veda da ultimo la relazione sull'esercizio 1977, Parte III, pp. 363, 364.

zione, con particolare riguardo (come già emerge dalla esposizione sopra dedicata a tale tema) ad un più efficace raccordo fra rilevazioni previste dalla legge 468 per il settore pubblico allargato, sistema dei conti nazionali e sistema dei conti finanziari e monetari. A questo proposito un punto di partenza normativo è offerto — sulla base del collegamento già in atto fra sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e Corte — dalla norma dell'articolo 28 della legge 468 concernente il consolidamento dei conti pubblici per il settore pubblico allargato.

Si deve, inoltre osservare — muovendo ancora dai contenuti del referto al Parlamento ma con riguardo più generale alle attribuzioni della Corte — che il raccordo fra previsioni e andamenti reali, ed il giudizio che ne discende sulla congruità e serietà delle nuove previsioni, costituisce, in virtù della disciplina dettata in materia di copertura delle leggi di spesa (allorché questa si fonda sulle indicazioni del bilancio pluriennale), un parametro di riferimento per la valutazione del rispetto della normativa costituzionale dell'articolo 81, comma quarto.

È da sottolineare d'altronde che in tale direzione è emerso, nel recente passato, un significativo orientamento della Camera dei Deputati allorché (approvando un ordine del giorno conclusivo della prima parte dei lavori della indagine sulla spesa e contabilità pubblica della V Commissione permanente) affermò la opportunità di una specifica disciplina, in sede di regolamento delle Camere della « collaborazione della Corte dei conti all'opera di controllo da parte delle Commissioni finanziarie del Parlamento, sulla legislazione di spesa e sulla copertura, a termini dell'articolo 81 della Costituzione » (13).

Quanto alla normativa in materia di programmazione di bilancio in senso proprio può dirsi che essa impegna la Corte ad un referto più analiticamente legato alla struttura per programmi dei bilanci pluriennali ed annuali e della legislazione di spesa. Tale impegno impone una attenzione tempestiva (sulla base delle vigenti attribuzioni della Corte e, ove l'esperienza ne riveli la necessità, attraverso gli opportuni adeguamenti normativi) nei confronti degli atti di indirizzo e coordinamento e dei programmi governativi inseriti come atti presupposto nell'ambito del procedimento di spesa.

Come già osservato restano, tuttavia, limiti posti dalla vigente realtà normativa, all'area del controllo della Corte che appare inadeguata, sia rispetto al disegno costituzionale degli articoli 100 e 119, sia alla stessa evoluzione normativa dell'ordinamento contabile.

Resta aperto e insoluto in particolare il problema — a più riprese affrontato nelle passate relazioni — del controllo sulla gestione della finanza delle Regioni ed autonomia ordinaria per la quale si rinvia al successivo capitolo terzo.

2. — *L'evoluzione del settore pubblico allargato nel 1978*

Le caratteristiche ed i limiti del controllo esercitato dalla Corte non consentono un esame esauriente degli andamenti della gestione del set-

(13) Camera dei deputati, Seduta del 6 aprile 1971.

tore pubblico allargato. Si forniscono, tuttavia, alcune valutazioni schematiche fondate su un esame dei documenti forniti dal Tesoro e dei dati di contabilità economica nazionale (principalmente la Relazione sul fabbisogno di cassa, già più volte citata).

Nel 1978 l'andamento generale dell'economia (in particolare l'attenuazione del tasso di incremento del reddito intervenuto nella parte centrale dell'anno, il favorevole andamento del saldo dei conti con l'estero e una qualche attenuazione del saggio di inflazione) ha indotto ad una applicazione solo parziale delle misure di contenimento del disavanzo delineate dalla Relazione previdenziale e programmatica per il 1978 e in occasione della presentazione del bilancio preventivo dello stesso anno.

Il disavanzo (o indebitamento netto) del settore pubblico allargato (14) è passato da 18.638 miliardi nel 1977 a 27.024 miliardi nel 1978 (con un incremento percentuale del 45%) sicché la quota del disavanzo stesso sul PIL è aumentata dal 10,8% nel 1977 al 13,4% nel 1978.

Sulla evoluzione della spesa, in particolare, hanno esercitato una profonda influenza — scontando i ritardi insiti nei meccanismi di indicizzazione — gli effetti espansivi derivanti dagli alti tassi di inflazione che hanno caratterizzato il sistema economico negli anni precedenti: ne è derivato un aumento dei trasferimenti alle famiglie e delle retribuzioni superiore alla crescita dei prezzi.

Ancor più accentuato — rispetto all'incremento del disavanzo — è l'aumento del fabbisogno (al netto delle regolazioni debitorie) che è cresciuto nel 1978, rispetto al 1977, del 51,7% (passando da 21.628 a 32.800 miliardi); tale andamento si connette alla forte dinamica che ha caratterizzato talune partite finanziarie come i conferimenti alle imprese pubbliche.

Dal punto di vista delle entrate del settore pubblico allargato (in disparte le valutazioni sulle entrate tributarie per le quali si rinvia alla parte I, Sezione II della presente relazione) è da sottolineare che l'ampiamento delle misure di fiscalizzazione deciso nel corso del 1978, ha contenuto il tasso di incremento dei contributi sociali (15).

La quota della spesa pubblica sul prodotto interno lordo è passata dal 56% nel 1977 al 61% nel 1978 (in valore assoluto da 98.864 a 122.573 miliardi) riguardando prevalentemente i trasferimenti alle famiglie, gli oneri per interessi, le retribuzioni e i contributi alla produzione. In particolare le erogazioni per pensioni sono aumentate del 28,6% rispetto all'esercizio precedente (16) per effetto dei meccanismi automatici di adeguamento alle pensioni a carico dell'INPS (il cui incremento è collegato all'indice delle retribuzioni minime contrattuali per gli operai dell'industria che costituisce uno degli indicatori più dinamici delle retribuzioni).

(14) Secondo la classificazione adottata dalla citata Relazione sul fabbisogno di cassa.

(15) Vedasi decreto-legge 6 luglio 1978, n. 353, convertito in legge 5 agosto 1978, n. 502.

(16) Se si considera l'aggregato della contabilità nazionale delle « spese per la sicurezza sociale » entro il quale sono comprese le spese per pensioni si registra un aumento del 24,2% rispetto al 1977. Nell'ambito delle spese per la sicurezza sociale si registra, inoltre, un aumento delle prestazioni sanitarie degli enti di previdenza del 15% ed un incremento dei servizi ospedalieri del 19,8% rispetto al 1977.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le spese del conto capitale sono aumentate, sempre con riferimento al 1977, più sensibilmente rispetto alle spese correnti. La relativa quota sul totale della spesa che era nel 1977 rispettivamente dell'11% e dell'85,2% passa, nel 1978, all'11,9 per le spese di conto capitale e all'83,1 per le spese correnti.

La componente più dinamica della spesa è tuttavia identificabile nelle « partite finanziarie » (con un incremento del 70,2% rispetto al 1977) per effetto soprattutto dell'aumento dei conferimenti ai fondi di dotazione delle imprese pubbliche, passati da 677 miliardi nel 1977 a 1.999 miliardi nel 1978.

Sono fortemente cresciute (da 500 miliardi nel 1977 a 2.500 miliardi nel 1978) le regolazioni di debiti pregressi. Ciò ha contribuito ad accrescere il saldo del cosiddetto « fabbisogno complessivo » (ottenuto secondo la metodologia adottata dalla Relazione sul fabbisogno di cassa, aggiungendo al fabbisogno la somma algebrica fra regolazione dei debiti pregressi e crediti dei fornitori). Tale andamento rappresenta, tuttavia una conseguenza dell'azione di accentramento del debito pubblico presso lo Stato e si connette all'opera di risanamento, in particolare, della finanza locale e della spesa ospedaliera.

Sotto il profilo del rapporto fra gestione del bilancio dello Stato e settore pubblico allargato la politica di controllo dei centri autonomi di spesa avviata negli anni recenti ha condotto ad un progressivo aumento della incidenza del « settore statale » rispetto al settore pubblico allargato sia con riguardo alla quota degli incassi e dei pagamenti, sia con riguardo ai « saldi » rilevanti nel nuovo sistema di contabilità pubblica (17).

Nel momento in cui il bilancio statale viene a riproporsi come momento decisionale di importanza fondamentale, resta il dato di una struttura della spesa statale che tende a trasferire le scelte sostanziali sulla destinazione finale delle risorse ad altri soggetti.

Tale constatazione è sorretta dalla analisi della evoluzione della spesa per trasferimenti nell'ambito della gestione statale.

Assumendo come significativo termine di riferimento i dati desumibili dalla classificazione economica della gestione statale si osserva che incrementi sensibili hanno caratterizzato i trasferimenti dallo Stato verso i soggetti pubblici che concorrono a formare del settore pubblico allargato.

Quanto alla spesa corrente i trasferimenti (pagamenti) alle Regioni sono aumentati nel 1978 rispetto all'esercizio precedente del 39,3%; i trasferimenti alle province e comuni sono aumentati (sempre rispetto al 1977) del 148,5%; i trasferimenti agli enti previdenziali hanno registrato un incremento dell'81,3%; i trasferimenti agli altri enti pubblici dell'amministrazione centrale sono aumentati del 648,5%; i trasferimenti agli altri enti dell'amministrazione locale sono aumentati del 15,7%; i trasferimenti all'estero per la politica comunitaria sono aumentati del 41,1% (18).

(17) Il disavanzo del settore statale è pari nel 1978 all'88,4% rispetto a quello del settore pubblico allargato; la quota del fabbisogno del settore statale su quella del settore pubblico allargato è, sempre nel 1978, dell'87,7%.

(18) I dati sopra riportati sono tratti dalle elaborazioni sul rendiconto già utilizzate per la parte I, Sez. II, della presente relazione.

Quanto alla spesa in conto capitale: i trasferimenti alle Regioni (pagamenti) sono aumentati del 30,6%; i trasferimenti alle province e comuni sono aumentati dell'87,1%; i trasferimenti agli enti pubblici dell'amministrazione centrale sono aumentati del 13,6%; i trasferimenti agli altri enti pubblici dell'amministrazione locale sono aumentati del 26,5%.

Quanto alle partecipazioni azionarie e conferimenti, i pagamenti a questo titolo a favore delle imprese pubbliche sono aumentati del 111%.

La gestione della politica di bilancio nel 1978, in virtù delle caratteristiche sommariamente poste in risalto, ha esercitato dunque un considerevole effetto espansivo sull'andamento dell'economia.

Per contro le previsioni e le impostazioni programmatiche per il 1979 e per il triennio 1979-81, muovendo dalla constatazione della ripresa degli impulsi inflazionistici interni ed esterni, ripropongono obiettivi severi di contenimento del disavanzo e del fabbisogno del settore pubblico allargato.

La verifica della corrispondenza degli andamenti della gestione (e della coerenza dei provvedimenti assunti in corso d'esercizio) alle previsioni ed alle impostazioni programmatiche sarà resa possibile dai flussi informativi previsti dalla legge n. 468 del 1978 e formerà, comunque, oggetto della relazione della Corte sull'esercizio 1979.

Tavola I — NOTA ILLUSTRATIVA

La tavola 1 confronta, a livello di entrate complessive e di spese complessive consolidate per il 1978, il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (versione contabilità nazionale) con i conti del settore pubblico forniti dalla Relazione sul fabbisogno di cassa. I conti dei due schemi sono resi omogenei considerando lo stesso insieme di amministrazioni pubbliche. Dal punto di vista del contenuto la contabilità nazionale non considera:

a) tra le Aziende autonome dello Stato, le Ferrovie, le Poste e telecomunicazioni, i Monopoli, i Telefoni di Stato (considera, cioè, solo l'ANAS e le Foreste demaniali);

b) ENEL;

c) le aziende municipalizzate.

Le operazioni di transizione dell'uno all'altro schema di conti sono state compiute assumendo come schema di riferimento sia la tabella della Relazione di cassa relativa al settore statale (Tavole nn. A/1; A/2), sia i dati contenuti nella medesima concernenti i singoli conti delle restanti amministrazioni comprese nel settore pubblico allargato, con l'esclusione di quelle sopra elencate.

A livello di saldo finale si registrano le seguenti cifre:

— documento Pandolfi - 19.552 miliardi;

— contabilità nazionale - 23.403 miliardi.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ove si corregga il saldo derivante dalla Relazione di cassa di un importo pari a 3.793 miliardi (valutazione di CN) (19), per tener ivi anche conto dei trasferimenti alle Aziende autonome (al netto dell'ANAS e delle Foreste demaniali) ed alle Aziende municipalizzate — importi che nel documento sono consolidati — il confronto omogeneo diviene tra:

saldo Relazione di cassa: — 19.552 — 3.793 = — 23.345;
saldo contabilità nazionale: — 23.403.

La differenza tra i saldi emergenti dalle due versioni si riduce, pertanto, a 58 miliardi.

Tale differenza è la risultante di due effetti presso a poco autocompensanti che derivano:

- 1) da diversità di natura metodologica;
- 2) da diversità di stima.

Le diversità di natura metodologica si possono quantificare intorno ai 700 miliardi dovuti: *a*) al trattamento del rapporto Stato-CEE; *b*) al trattamento, nella Relazione di cassa, di alcune operazioni di Tesoreria non considerate in contabilità nazionale.

In ordine al primo motivo di differenza metodologica si può precisare che il saldo derivante dalla Relazione di cassa incorpora totalmente quello che deriva dai rapporti Stato-CEE. Nella contabilità nazionale, invece, le convenzioni comunitarie in materia prevedono che sia le risorse proprie della CEE sia i contributi che l'organismo internazionale versa al Paese non transitino per il conto delle amministrazioni pubbliche. Pertanto nella versione di CN, il rapporto Stato-CEE produce effetti sul saldo finale soltanto in ordine ai contributi finanziari versati direttamente alla CEE medesima da parte dell'amministrazione statale.

Conseguentemente al fatto che le diversità metodologiche siano misurabili intorno ai 700 miliardi si può affermare che le diversità di stima hanno agito in senso contrario per un importo complessivo di circa 640 miliardi.

(19) La sigla CN indica i dati della contabilità nazionale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

CONFRONTO TRA LE VALUTAZIONI DELLA RELAZIONE DI CASSA SUL FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E QUELLE DI CONTABILITA' NAZIONALE A PARITA' DI CONTENUTO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (CONSOLIDATA) ANNO 1978

	(miliardi di lire)					
	Relazione di Cassa	Entrate complessive		Relazione di Cassa	Spese complessive	
		Differenze	CN		Differenze	CN
Bilancio dello Stato	47.172	—	47.172	35.425	—	35.425
Anas e Foreste demaniali	27	—	27	1.070	—	1.070
Cassa Mezzogiorno e CCDDPP	1.527	+ 297	1.824	5.625	70	5.555
Altre operazioni di Tesoreria	2.179	+ 3.028	849	411	— 1.480	1.891
Partite duplicative e rettificative	391	+ 598	207	426	+ 633	207
Differenze BS—CN (a)	— 1.194	+ 1.621	427	— 18	+ 7.729	7.711
Ulteriore BS	—	+ 331	331	9	+ 336	345
Altri enti pubblici	32.882	+ 1.903	34.785	57.278	—	57.278
Ulteriori differenze	+ 93	—	—	—	—	—
Rimborsi di imposte	— 3.065	+ 3.065	—	—	+ 497	—
Retrocessioni Banca d'Italia	—	—	—	—	+ 609	—
Altre	—	—	—	—	— 2.553	— 3.757
Importi consolidati	— 1.322	— 270	— 1.592	— 1.204	—	—
TOTALE	77.908	+ 4.424	82.332	97.460	+ 8.275	105.735
Trasferimenti alle Aziende Autonome, al netto dell'ANAS e delle Foreste demaniali				(1.883)		
Trasferimenti alle Aziende Municipalizzate				(1.910)		

(a) Quadro di raccordo tra i conti delle operazioni dello Stato (Relazione generale sulla situazione economica del Paese, pagg. 242-243).

CAPITOLO II**LE REGIONI E LE PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE**

La sintesi dei risultati della gestione delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale sarà redatta dopo il giudizio sulla regolarità dei rispettivi rendiconti e comparirà nel III volume della presente relazione.

È stata già pronunciata, dalle Sezioni regionali riunite della Corte per la Regione siciliana, nell'udienza del 19 giugno 1979, la decisione sul giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Sicilia e rendiconti annessi per l'esercizio finanziario 1978.

CAPITOLO III

LE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. — *Considerazioni generali*(*)

Il processo di attuazione a livello di legislazione regionale dei criteri e principi fissati dalla legge 19 maggio 1976, n. 335, può dirsi completato. Tutte le Regioni (ad eccezione delle Marche) hanno stabilito con proprie leggi l'assetto del bilancio e della contabilità regionale (1).

Quanto ai contenuti della legislazione regionale richiamata può dirsi che prevale la tendenza ad una puntuale attuazione della normativa statale, senza uno sforzo rilevante volto a riempire di contenuti innovativi gli spazi espressamente aperti dalla stessa legge n. 335 per l'autonomia legislativa regionale (2).

Sono comunque da segnalare alcune soluzioni adottate, su taluni temi, dalle leggi regionali.

Una caratteristica della legislazione regionale risiede nel rilievo assegnato, come atto di coordinamento dell'intera attività istituzionale della Regione e come atto presupposto nei confronti dei bilanci regionali, al programma regionale di sviluppo. Il collegamento fra programma regionale di sviluppo e bilanci pluriennali ed annuali è presente in tutte le leggi regionali di contabilità, mentre talune Regioni hanno inoltre dettato una specifica disciplina legislativa del procedimento di programmazione regionale (3). Come è noto, la legge n. 468 del 1978, concernente la contabilità statale, non include una disciplina specifica del procedimento di programmazione, pur considerando espressamente documenti e impostazioni programmatiche come presupposto delle scelte del bilancio (4).

Rilevante ai fini della connessione fra programma e bilancio è la disciplina della classificazione delle spese laddove distingue fra quelle per le « funzioni normali » e quelle per nuovi « programmi di sviluppo ». In alcune leggi regionali tale norma è precisata disponendosi che le spese per ulteriori programmi di sviluppo dovranno riferirsi a servizi ed inter-

(*) Una informazione e valutazione complessiva della applicazione dei decreti delegati in attuazione della legge n. 382 del 1975 (decreti presidenziali nn. 616, 617 e 618 del 1977) è stata fornita nel capitolo I della Parte II, sezione II della presente relazione.

(1) Sono state approvate nel corso del 1978 le seguenti leggi regionali di attuazione della legge n. 335 del 1976: Piemonte (legge regionale 14 marzo 1978, n. 12; Lombardia, legge regionale 31 marzo 1978, n. 34; Basilicata, legge regionale 11 aprile 1978, n. 18; Umbria, legge regionale 3 maggio 1978, n. 23; Calabria, legge regionale 22 maggio 1978; n. 6; Campania, legge regionale 27 luglio 1978, n. 20.

(2) Salve le particolari integrazioni segnalate di seguito.

(3) Leggi regionali sulle procedure della programmazione sono vigenti nelle seguenti Regioni: Basilicata, legge regionale 3 febbraio 1978, n. 7; Calabria, legge regionale 2 maggio 1978, n. 3; Piemonte, legge regionale 19 agosto 1977, n. 43; Puglia, legge regionale 4 marzo 1975, n. 24; Umbria, legge regionale 16 marzo 1973, n. 18.

(4) Si vede sopra il capitolo I della presente Parte III della relazione.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

venti nuovi o aggiuntivi o comportare una elevazione degli *standards* dei servizi esistenti (con il correlato obbligo di precisare gli « indicatori di risultato » per misurare la corrispondenza dell'intervento agli obiettivi perseguiti) (5).

In materia di variazioni di bilancio la legislazione regionale disciplina, in talune ipotesi, in modo specifico la casistica delle variazioni da disporsi con legge e quella delle variazioni adottabili con atti amministrativi (6).

Il rapporto fra le leggi di spesa pluriennale e bilancio ha dato luogo ad un'utile integrazione della legge-quadro laddove si è meglio definita e circoscritta l'ipotesi, considerata in via d'eccezione dal legislatore statale, del ricorso ed una quantificazione annuale rigida con la stessa legge di spesa regionale (di regola la definizione dell'ammontare di spesa compete al bilancio) (7).

Fra le materie affidate, dalla legge-quadro statale, alla legislazione regionale è da prestare attenzione a quella concernente la classificazione interna al bilancio da impostare tenendo conto del collegamento fra programma e bilancio. Le leggi regionali adottano soluzioni varie e può osservarsi come sia generalizzato lo sforzo volto a introdurre schemi di struttura di programma che completino — incrociandosi, con esse — le tradizionali classificazioni economica e funzionale, e che si raccordino (ove espressamente la Regione abbia introdotto con la stessa legge di contabilità o con apposito provvedimento legislativo una disciplina del procedimento di programmazione) con la articolazione per progetti del programma regionale di sviluppo (8).

Il passaggio dalla introduzione di una classificazione del bilancio per programmi e progetti ad una correlata concezione del controllo di gestione è delineato in numerose norme della citata legislazione regionale. In tale direzione, come è ovvio, si pongono complessi problemi che chiamano in causa da un lato la connessione della disciplina introdotta dalla legge 335 con le parti da essa non investite della normativa in materia di contabilità (ad esempio in materia di acquisti e di esecuzione di opere) dall'altro nesi che collegano la disciplina del bilancio e della contabilità regionale con la normativa in tema di organizzazione degli uffici e di procedimento amministrativo. Le soluzioni prospettate della legislazione regionale introducono, comunque, principi innovativi di controllo sui risultati economici

(5) Vedasi legge regionale Campania, 27 luglio 1978, n. 20, art. 3; legge regionale Lombardia, 31 marzo 1978, n. 34, art. 37; legge regionale Piemonte, 14 marzo 1978, n. 12, art. 9, art. 40.

(6) Vedasi legge regionale Liguria, 4 novembre 1977, n. 42, art. 39, art. 40.

(7) Legge regionale Campania, 27 luglio 1978, n. 20, art. 13; legge regionale Lombardia, 31 marzo 1978, n. 34, art. 26.

(8) Vedansi, fra l'altro, le leggi regionali: legge regionale Lombardia, 31 marzo 1978, n. 34, articoli 14 e 7; legge regionale Toscana, 6 maggio 1977, n. 28, articoli 61 e 5; legge regionale Piemonte, 14 marzo 1978, n. 12, art. 30; legge regionale Campania, 27 luglio 1978, n. 20, art. 23; legge regionale Calabria, 22 maggio 1978, n. 5, art. 7; legge regionale Basilicata, 11 aprile 1978, n. 18, articoli 14 e 5; legge regionale Abruzzo, articoli 9, 4 e 5; legge regionale Veneto, articoli 15 e 5; legge regionale Emilia Romagna, art. 9; legge regionale Umbria, 3 maggio 1978, n. 23, articoli 4 e 18. Si può segnalare che la Regione Calabria ha cercato di disciplinare la introduzione di una « struttura di programma » che corrisponde più da vicino ai connotati tecnici della programmazione di bilancio in senso proprio: vedasi l'art. 8 della citata legge regionale n. 20 del 1978.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'attività di intervento e di loro misura rispetto al perseguimento degli obiettivi prefissati. Le soluzioni organizzative, a volte concentrano nella Ragioneria le attribuzioni concernenti tali controlli di gestione, altre volte assegnano dirette responsabilità alla Giunta, ad essa riconducendo l'esame delle risultanze della gestione delle « unità operative ». Manca, in genere, nella normativa legislativa (e per quanto è dato desumere dalle risultanze del controllo anche in sede amministrativa) una adeguata indicazione degli indicatori di prodotto e di risultato cui collegare il giudizio sulla efficacia della gestione (9).

Da notare, quanto alla disciplina della gestione del bilancio, (in genere ricalcata sugli schemi tradizionali della nostra contabilità pubblica) la tendenza ad un ricorso ampio, anche sulla base di decisioni discrezionali della Giunta, al pagamento attraverso aperture di credito a funzionari delegati (10).

Non si affrontano in questa sede i quesiti attorno al rapporto fra disciplina della legge n. 468 del 1978, legge n. 335 del 1976 e legislazione regionale in materia di bilancio e contabilità. Sono da segnalare, tuttavia, due problemi con dirette e serie implicazioni pratiche, ai fini del coordinamento della finanza pubblica: la permanenza dell'esercizio suppletivo nelle Regioni, che crea una disomogeneità molto netta rispetto alla sua abolizione a livello di gestione statale; il permanere — almeno fin che non sarà presentato un bilancio pluriennale dello Stato adeguatamente articolato — di dannose incertezze nella formulazione delle previsioni di entrata delle Regioni (come è noto in gran parte di natura « derivata »).

L'applicazione della nuova normativa segnala, ancora, disomogeneità e ritardi. È da lamentare la prassi diffusa di una tardiva approvazione del bilancio preventivo che genera gravi problemi allorché l'esercizio provvisorio giunge a protrarsi al di là degli stessi termini statutariamente fissati (11). In due casi (Campania e Calabria) è stato approvato solo il bilancio annuale e non quello pluriennale.

Quanto alla situazione dei rendiconti essa è, nella generalità dei casi, sensibilmente migliorata. Per dodici Regioni si dispone del rendiconto 1977 (Veneto, Toscana, Emilia, Marche, Piemonte, Liguria, Molise, Lombardia, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Umbria). Permane la grave situazione concernente la Regione Calabria, che non ha approvato nessun rendiconto e della Regione Campania che ha approvato solo i rendiconti sino al 1972.

(9) Vedansi, tra l'altro, in materia di controllo di gestione le leggi regionali: legge regionale Lombardia, art. 73; legge regionale Piemonte, art. 88; legge regionale Campania, art. 34; legge regionale Liguria, 4 novembre 1977, n. 42, art. 95; legge regionale Calabria, art. 70; legge regionale Abruzzo, 29 dicembre 1977, n. 81, art. 76.

(10) Si vedano in particolare le leggi regionali: legge regionale Liguria, articoli 91, 92, 93; legge regionale Veneto, art. 85; legge regionale Basilicata, art. 74; legge regionale Calabria, art. 62; legge regionale Campania, art. 69.

(11) I bilanci preventivi per il 1978 sono stati approvati nelle varie Regioni alle seguenti date: Liguria, 4 maggio 1978; Campania, 23 maggio 1978; Lazio, 20 maggio 1978; Abruzzo; Lombardia, 12 giugno 1978; Basilicata, 17 febbraio 1978; Umbria, 3 maggio 1978; Marche 27 aprile 1978, n. 9; Molise, 28 febbraio 1978; Calabria, 15 settembre 1978; Veneto, 16 giugno 1978; Puglia, 6 febbraio 1978; Piemonte, 25 maggio 1978; Toscana, 27 aprile 1978; Emilia Romagna, 17 aprile 1978.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Continuano a registrarsi numerose variazioni di bilancio, mentre la legge di « assestamento » prevista dall'articolo 14 della legge n. 335 è approvata spesso ai di là del termine del 30 giugno indicato dalla norma richiamata (12).

2. — Aspetti finanziari della gestione

Le carenze che caratterizzano il flusso dei dati della finanza regionale (sulle quali si tornerà nel paragrafo terzo del presente capitolo) non consentono una esposizione dei risultati della gestione dell'esercizio 1978.

Si anticipa, tuttavia, una prima rilevazione delle principali tendenze globali sulla base di stime fornite dai documenti di contabilità economica nazionale e dalla relazione di cassa sul fabbisogno del settore pubblico allargato, nonché quelle (concernenti le entrate regionali provenienti da erogazioni dello Stato) desumibili dagli andamenti del bilancio statale.

La gestione di competenza delle Regioni per il 1978 ha segnato una notevole espansione, in conseguenza, fondamentalmente, dell'ulteriore trasferimento di funzioni amministrative attuato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Secondo le stime fornite della contabilità economica nazionale (che si riferiscono alle Regioni nel loro complesso, comprendendo anche quelle ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano) i bilanci delle Regioni hanno registrato nel 1978 un incremento delle entrate finali del 52,2% rispetto all'esercizio precedente e un aumento pressoché identico delle spese finali (del 52,3%). Il conto delle entrate e delle spese delle Regioni registra, così, nel 1978, un sostanziale pareggio essendo il disavanzo

(12) Si segnalano, fra l'altro le seguenti variazioni di bilancio: *Lazio*, legge di assestamento - legge regionale 14 novembre 1978, n. 67, legge di variazione - (leggi regionali 18 settembre 1978, n. 55; 17 agosto 1978, n. 44; 18 dicembre 1978, n. 73); *Abruzzo*, legge di assestamento e variazione - legge regionale 29 novembre 1978, n. 77, legge di variazione - legge regionale 12 luglio 1978, n. 37; legge regionale 12 luglio 1978, n. 38; *Liguria*, legge di assestamento - legge regionale 28 agosto 1978, n. 52, legge di variazione - legge regionale 28 dicembre 1978, n. 62; *Molise*, legge di assestamento - legge regionale 18 settembre 1978, n. 26, legge di variazione - legge regionale 18 settembre 1978, n. 25, legge regionale 7 dicembre 1978, n. 29, legge regionale 22 dicembre 1978, n. 31; *Campania*, legge di variazione - legge regionale 23 maggio 1978, n. 14, legge regionale 30 agosto 1978, n. 30, legge regionale 28 novembre 1978, n. 56, legge regionale 9 gennaio 1979, n. 1; *Marche*, legge di assestamento - legge regionale 6 novembre 1978, n. 24, legge di variazione - legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1, legge regionale 3 gennaio 1979, n. 2; *Calabria*, legge di variazione - legge regionale 20 dicembre 1978, n. 30; *Lombardia*, legge di variazione - legge regionale 5 novembre 1978, n. 57, legge regionale 18 dicembre 1978, n. 72, legge regionale 18 dicembre 1978, n. 73, legge regionale 15 dicembre 1978, n. 78; *Umbria*, legge di assestamento - legge regionale 14 agosto 1978, n. 36, legge di variazione - legge regionale 3 novembre 1978, n. 61; *Basilicata*, legge di assestamento - legge regionale 16 novembre 1978, n. 49, legge di variazione - legge regionale 17 luglio 1978, n. 29, legge regionale 16 novembre 1978, n. 49; legge regionale 18 dicembre 1978, n. 52; *Puglia*, legge di variazione - legge regionale 18 agosto 1978, n. 38, legge regionale 1° settembre 1978, n. 42, legge regionale 1° settembre 1978, n. 43, legge regionale 1° settembre 1978, n. 44, legge regionale 7 novembre 1978, n. 55, legge regionale 11 gennaio 1979, n. 1, legge regionale 11 gennaio 1979, n. 3; *Toscana*, legge di variazione - legge regionale 17 agosto 1978, n. 56; *Piemonte*, legge di assestamento - legge regionale 26 luglio 1978, n. 46, legge regionale 28 agosto 1978, n. 57, legge regionale 11 dicembre 1978, n. 76; *Veneto*, legge di assestamento - legge regionale 22 agosto 1978, n. 53, legge di variazione - legge regionale 17 novembre 1978, n. 60; *Emilia*, legge di variazione - legge regionale 2 settembre 1978, n. 43.

in conto capitale pari a 2.639 miliardi più che coperto dall'avanzo di parte corrente, pari a 2.842 miliardi (13).

Per quanto attiene alle entrate delle Regioni provenienti dal bilancio dello Stato si è data attuazione nel 1978 agli articoli da 126 a 134 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che: destinano nuovi finanziamenti statali alle Regioni in connessione con le nuove funzioni trasferite o delegate; modificano i meccanismi di determinazione del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 nonché del fondo per i programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della stessa legge n. 281 ora citata.

Il procedimento relativo — che prevedeva il parere della Commissione interparlamentare per le questioni regionali — si è tradotto nella prima variazione al bilancio 1978 che ha disposto un aumento del Fondo comune di 281,9 miliardi e un aumento del Fondo per i programmi regionali di 730,6 miliardi (legge 4 agosto 1978, n. 482) (14).

Il secondo provvedimento di variazione del bilancio (legge 4 agosto 1978, n. 483, articolo 9) ha implicato una certa riduzione dei due fondi citati (rispettivamente di — 3,9 e di — 56,1 miliardi).

Infine il terzo provvedimento di variazione di bilancio (legge 23 dicembre 1978, n. 844, articolo 8) ha disposto l'adeguamento del fondo per i programmi di sviluppo regionale con riferimento alla variazione da applicare alla quota fissa di cui alla lettera *a*) dell'articolo 2 della legge 10 maggio 1976, n. 356, per effetto dell'incremento della componente prezzi nella variazione del prodotto interno lordo; ne è derivato un incremento di 58,1 miliardi. Complessivamente, dunque, le disponibilità sul Fondo comune (capitolo 5926 del Ministero del Tesoro) sono passate dalla previsione iniziale di 1.413,1 miliardi a quella definitiva di 1.683,2 miliardi (con un incremento del 19,1%); le disponibilità sul Fondo per i programmi regionali di sviluppo (capitolo 7081 del Ministero del bilancio e della programmazione economica) sono passate da una previsione iniziale di 735 miliardi a quella definitiva di 1.845,7 miliardi (con un incremento del 151,1%).

I meccanismi di adeguamento dei due Fondi disciplinato, per il triennio 1979-1981, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, condu-

(13) La relazione sul fabbisogno di cassa fornisce un conto consolidato delle Regioni ad autonomia ordinaria e ad autonomia speciale; nell'ambito di tale aggregato ad un incremento delle entrate (del 1978 rispetto al 1977) del 58,1 per cento corrisponde un incremento dei pagamenti (concernente gli stessi esercizi) del 54,5 per cento. Si vedano più avanti i dati tratti dai consuntivi regionali per il 1977.

(14) Le proposte del Governo, parzialmente corrette dall'esame della Commissione parlamentare, hanno implicato: la identificazione dei capitoli di bilancio da sopprimere o da ridurre raggruppati a seconda della natura della spesa (in armonia con la classificazione dell'art. 127 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); la distinzione fra risorse da trasferire alle Regioni sui fondi ex art. 8 ed ex art. 9 e quelle da assegnare agli enti locali ai sensi dell'art. 132 del decreto del Presidente della Repubblica citato; la identificazione, per i capitoli da ridurre, dell'importo restato allo Stato con la nuova denominazione assunta dal capitolo; la individuazione dei capitoli relativi a fondi speciali già ripartiti fra le Regioni, da far confluire sui fondi di cui agli articoli 8 o 9, e la esclusione (operata successivamente) delle quote relative da assegnare alle Regioni a Statuto speciale.

cono ad una previsione molto dinamica della loro espansione negli esercizi considerati (15).

Un esame integrativo (rispetto a quello offerto dall'analisi dell'andamento dei fondi ex articoli 8 e 9 della legge n. 281) dell'andamento complessivo dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni deriva da una considerazione comparata della evoluzione delle spese classificate secondo il codice funzionale (riportate dalla presente relazione nelle tabelle annesse al capitolo III della Sezione II, Parte I) alla voce « interventi a favore delle Regioni » (11.1) e delle spese incluse, secondo il codice economico, alle voci relative ai trasferimenti di parte corrente (1.5.4.) e ai trasferimenti in conto capitale (2.12.4) a favore delle Regioni (16). Gli interventi a favore delle Regioni (codice funzionale) sono aumentati nel 1978 rispetto all'esercizio precedente del 59,5% (impegni). Considerando la classificazione economica si registra un aumento dei trasferimenti correnti alle Regioni (sempre con riferimento agli impegni) del 42% sul precedente esercizio e un incremento dei trasferimenti in conto capitale a favore delle Regioni del 62,4% sul 1977.

Particolare rilievo continuano ad avere i trasferimenti alle Regioni relativi al Fondo nazionale ospedaliero (capitolo 1578 del bilancio del Ministero della Sanità) che hanno registrato un notevole incremento passando da 2,7 miliardi nel 1977 a 4,9 miliardi nel 1978 (17).

Passando a considerare le risultanze della gestione per il 1977 (anno per il quale è possibile fornire un quadro risultante dai consuntivi approvati in 12 Regioni, esposto nelle tabelle allegate al presente paragrafo), si registra, secondo i dati di contabilità economica nazionale, un aumento delle entrate correnti, rispetto all'esercizio 1976, del 25,2% ed un aumento delle spese correnti del 28% (restando sostanzialmente stazionaria l'entità dell'avanzo di parte corrente, pari a 468,8 miliardi nel 1977).

(15) Per gli anni 1979-1981 il fondo comune sarà costituito: dalla quota base di 767 miliardi (fissata dalla legge n. 356 del 1975) aumentata nella misura pari all'incremento delle entrate tributarie per ciascun esercizio rispetto al 1976; della quota integrativa derivante dalle funzioni trasferite e spese aggiuntive fissata dal primo provvedimento di variazione di bilancio per il 1978; da una seconda quota integrativa corrispondente all'applicazione all'importo della prima quota integrativa dell'incremento di ciascun anno finanziario rispetto al 1978; dall'ulteriore confluenza sul fondo comune di risorse in precedenza erogate attraverso fondi speciali. Negli stessi anni finanziari 1979-1981 il fondo per i programmi regionali di sviluppo sarà alimentato applicando anche alla quota integrativa derivante dalle soppressioni o riduzioni di capitoli relativi a spese di investimento (di cui alla prima variazione del bilancio 1978 la rivalutazione automatica correlata dall'incremento dei prezzi sul P.I.L.

(16) Tale classificazione comprende le erogazioni dello Stato sia alle Regioni ad autonomia speciale sia a quelle ad autonomia ordinaria. Un esame analitico, ricondotto ai capitoli che concorrono a formare gli aggregati sopra citati, conferma la non coincidenza delle due classificazioni che deriva dalla presenza di finanziamenti settoriali classificati dal codice economico come trasferimenti alle Regioni ma ricondotti, nella classificazione funzionale, alle voci settoriali specifiche (ad esempio, agricoltura, sanità, ecc.). Secondo una valutazione fornita dal Ministro del tesoro alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (seduta del 19 ottobre 1977) per l'esercizio 1978 a fronte dell'ammontare di 1.413 miliardi del fondo comune e di 735 miliardi del fondo per i programmi di sviluppo (somme corrispondenti a quelle iscritte nel bilancio di previsione) i fondi derivanti da leggi speciali per interventi da realizzare nelle regioni ammontavano a 5.014,8 miliardi.

(17) Vedasi, più ampiamente, il cap. XXIV della parte II, sezione II della presente relazione, concernente il Ministero della sanità.

Nel 1977 sono risultate in leggera flessione le entrate e le spese in conto capitale (rispettivamente dell'1,6% e del 3,7% rispetto al 1976).

Le risultanze dei conti consuntivi per le dodici Regioni considerate nelle tabelle allegate mostrano un incremento delle spese complessive, sempre rispetto al precedente esercizio 1976, del 17,9%.

Continua a registrarsi un incremento notevole dei residui attivi aumentati (per il gruppo di Regioni considerate) del 34% rispetto all'esercizio precedente e dei residui passivi aumentati del 10,5% rispetto al 1976. Fra le cause del fenomeno dei residui attivi vanno considerati anche i ritardi nella formulazione di proposte programmatiche demandate alle Regioni (come atti presupposti o come pareri necessari) nell'ambito dei procedimenti di spesa statale concernenti trasferimenti alle Regioni medesime.

La crescita di questi ultimi potrebbe concorrere, a sua volta, anche alla formazione dei residui passivi in quanto le Regioni attendono, spesso, i riparti dei fondi provenienti dallo Stato per avviare i procedimenti di spesa. Tale inconveniente potrà essere superato sulla base del coordinamento fra programmazione pluriennale del bilancio statale e programmi regionali.

Sono, peraltro, fenomeni riconducibili alle modalità di gestione regionale: i ritardi ed i tempi lunghi nell'approvazione delle leggi di bilancio delle Regioni; il frequente ritardo nelle decisioni (legislative o amministrative) di riparto dei finanziamenti all'interno delle Regioni; la ancora incompleta disciplina delle deleghe di funzioni amministrative da parte delle Regioni agli enti locali.

Fra i fattori istituzionali che concorrono a rendere meno trasparente la gestione regionale è da sottolineare il fenomeno, largamente diffuso, del ricorso, da parte delle Regioni, a propri enti strumentali per la gestione degli interventi nell'economia. La tendenza ad utilizzare enti regionali si delinea come, almeno in parte, alternativa rispetto ad una fedele attuazione del principio costituzionale dell'articolo 118, comma terzo, recepito da numerosi statuti regionali (18), che configura un modello di amministrazione regionale « indiretta » da articolare attraverso deleghe alle province ed ai comuni (o a consorzi tra tali enti, ovvero, secondo tendenze di politica legislativa largamente diffusa, ad enti comprensoriali).

Fra gli enti strumentali cui le Regioni hanno fatto più frequentemente ricorso si possono menzionare — a parte gli enti di sviluppo in agricoltura — gli enti promozionali per l'artigianato e la piccola e media industria, gli enti di assistenza tecnica, gli istituti di ricerca per la programmazione economica, gli organismi di elaborazione dati. Un fenomeno parallelo a quello del ricorso ad enti strumentali è costituito dalla creazione di società finanziarie regionali, quasi sempre istituite usufruendo della disciplina privatistica (si tratta cioè, per lo più di società per azioni a prevalente partecipazione regionale) ma la cui attività e il cui finanziamento è oggetto di particolare normativa regionale. Il fenomeno sopra

(18) Si vedano ad esempio le norme statutarie delle seguenti Regioni ad autonomia ordinaria: Piemonte, art. 72; Lombardia, art. 48; Veneto, art. 50; Liguria, art. 60; Toscana, art. 57; Umbria, art. 13; Marche, art. 52; Lazio, art. 53; Molise, art. 49; Campania, art. 69; Basilicata, art. 58; Calabria, art. 69.

rilevato non è univocamente da valutare in termini negativi, potendo corrispondere ad effettive esigenze funzionali dell'intervento programmato delle Regioni il ricorso ad enti di pertinenza regionale (tale appare ad esempio il caso degli enti di sviluppo agricolo). Resta, tuttavia, necessario richiamare l'attenzione del legislatore nazionale e di quello regionale: da un lato sull'esigenza di considerare la preminenza, costituzionalmente doverosa, del modello di « amministrazione indiretta » attraverso delega alle province e comuni (ed ai comprensori); dall'altro sulla necessità di stabilire, comunque, ove si ritenga necessario il ricorso ad enti strumentali, meccanismi di vigilanza che garantiscano, una costante informazione ed un adeguato controllo sull'andamento finanziario della gestione, le cui conseguenze sono destinate, infatti, a ripercuotersi sulla stessa gestione regionale. Il fenomeno negativo della carenza di mezzi di vigilanza, informazione e controllo è già da segnalare, sulla base delle esperienze in atto, per numerose società finanziarie regionali.

Come è stato rilevato nelle precedenti relazioni l'andamento dell'avanzo di amministrazione ha condotto alla formazione di una consistente liquidità di cassa. Il fenomeno è fronteggiato dalla disciplina introdotta dalla legge n. 468 (articolo 31) che impone alle Regioni di tenere le disponibilità liquide — limitatamente ai proventi derivanti dal bilancio dello Stato — in conti correnti non vincolati con il Tesoro. Nel 1978 i conti delle Regioni presso la Tesoreria hanno presentato un aumento dei saldi di 1.175 miliardi.

3. — *Il controllo sulle gestioni regionali.*

La disciplina dettata dalla legge n. 468 del 1968 e la applicazione delle norme delegate attuative della legge n. 382 del 1975, che configurano un sistema istituzionale di coordinamento della finanza pubblica, più coerente con i principi costituzionali dell'articolo 119, rafforzano l'esigenza, più volte sottolineata dalle relazioni della Corte⁽¹⁹⁾, di una riconsiderazione della disciplina del controllo dettata dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62.

In aggiunta alle considerazioni già svolte nel capitolo I della presente parte III della relazione che hanno posto in rilievo l'importanza assunta dalla programmazione del « settore pubblico allargato », si sottolinea, in particolare, in questa sede, il collegamento posto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e dall'articolo 34 della legge n. 468 fra il bilancio dello Stato e Regioni. La prima norma sopra indicata impone un coordinamento fra programmi e bilanci dello Stato e delle Regioni. La seconda norma (che parzialmente attua i principi della prima) introduce innovazioni al procedimento di formazione dei bilanci dello Stato disciplinando il concorso delle Regioni puntualmente raccordato al contenuto della programmazione nazionale e regionale.

Di notevole rilievo anche le norme della legge n. 468 concernenti il sistema informativo strumentale alla costruzione dei conti del settore

(19) Vedasi, in particolare, la relazione sull'esercizio 1977, pag. 379 e segg.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pubblico allargato. L'articolo 30 impone alle Regioni gli obblighi di informazione relativi; l'articolo 28 attribuisce alla Ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla raccolta e sistemazione dei dati che concorrono a formare il settore pubblico allargato, anche attraverso la integrazione dei centri di elaborazione dei dati delle Regioni (e degli enti locali) con il sistema informativo della Ragioneria.

Sia dal punto di vista della funzionalità della gestione complessiva del settore pubblico allargato, sia sotto il profilo dell'essenziale funzione di garanzia (il cui rilievo costituzionale discende dall'articolo 100 e dall'articolo 125 della Costituzione stessa) assegnata al controllo esterno della Corte dei conti, emerge la necessità di una disciplina che torni ad assegnare al controllo della Corte quella funzione unitaria e quella visione globale che è propria della configurazione istituzionale della Corte stessa, quale è delineata dalla Costituzione.

Un riscontro neutrale dei risultati della gestione di bilancio delle Regioni non solo costituisce una condizione di efficacia dell'intero sistema di programmazione del settore pubblico allargato (che non può fare a meno di una verifica seria ed affidabile dei risultati della gestione) ma si pone come momento di garanzia non sostituibile nei confronti della stessa autonomia regionale.

ENTRATE E SPESE DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	ENTRATE			SPESE		
	1975	1976	1977	1975	1976	1977
Veneto	439,0	510,6	685,5	456,7	502,7	657,1
Toscana	464,3	640,7	773,0	472,4	626,9	756,4
Emilia Romagna	448,5	633,9	829,3	446,9	641,6	842,4
Marche	234,4	316,9	320,0	240,2	307,8	318,8
Piemonte	517,0	511,6	794,5	522,1	513,7	793,8
Liguria	166,1	206,2	269,3	164,7	205,5	278,1
Molise	70,0	130,3	154,8 (a)	76,5	130,0	109,6
Lombardia	774,5	1.243,1	1.049,1	763,9	1.278,2	1.007,6
Lazio	466,9	637,3	832,0	482,4	612,8	793,1
Abruzzo	119,5	201,4	213,1	124,5	231,7	223,0
Basilicata	104,4	184,9	232,5 (b)	111,8	180,0	247,6 (b)
Umbria	88,3	126,7	147,5	94,6	127,1	149,2
TOTALE	3.892,9	5.343,6	6.300,6	3.956,7	5.358,0	6.176,7

(a) Compresa le entrate in conto competenza, gestione c/c 443 acceso presso il Tesoro dello Stato (38,4 miliardi).

(b) Consuntivo in corso di approvazione al 19 giugno 1979.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI ATTIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA
(in miliardi di lire)

	1975	1976	1977
Veneto	142,0 (122,4) (a)	200,1 (150,8) (a)	250,8 (126,7) (a)
Toscana	173,6 (147,5) (a)	232,5 (196,6) (a)	214,3 (65,6) (a)
Emilia Romagna . . .	143,5 (116,8) (a)	134,8 (125,9) (a)	221,4 (183,8) (a)
Marche	86,6 (75,9) (a)	121,4 (105,2) (a)	168,3 (109,0) (a)
Piemonte	326,2 (222,5) (a)	436,4 (233,8) (a)	703,1 (402,2) (a)
Liguria	43,9 (31,7) (a)	67,2 (51,9) (a)	126,6 (88,7) (a)
Molise	24,7 (24,4) (a)	87,6 (55,3) (a)	67,6 (55,9) (a)
Lombardia	217,7 (201,1) (a)	699,3 (647,0) (a)	858,2 (452,5) (a)
Lazio	216,5 (199,2) (a)	277,8 (276,4) (a)	409,5 (337,6) (a)
Abruzzo	57,8 (52,2) (a)	117,5 (117,4) (a)	129,3 (77,5) (a)
Basilicata	67,9 (59,7) (a)	89,1 (84,8) (a)	134,4 (121,3) (a) (b)
Umbria	23,9 (17,2) (a)	44,3 (39,3) (a)	76,7 (49,4) (a)
TOTALE	1.524,3 (1.270,6) (a)	2.508,0 (2.084,4) (a)	3.360,2 (2.070,2) (a)

(a) Residui di competenza.

(b) Consuntivo in corso di approvazione al 19 giugno 1979.

RESIDUI PASSIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA
(in miliardi di lire)

	1975	1976	1977
Veneto	222,1 (136,8) (a)	324,2 (176,4) (a)	442,2 (211,1) (a)
Toscana	189,6 (107,5) (a)	230,9 (128,9) (a)	188,7 (72,2) (a)
Emilia Romagna . . .	191,3 (130,8) (a)	209,6 (145,5) (a)	232,8 (168,7) (a)
Marche	99,2 (50,0) (a)	123,6 (74,9) (a)	140,1 (63,3) (a)
Piemonte	309,6 (219,7) (a)	421,2 (212,9) (a)	636,3 (397,0) (a)
Liguria	67,8 (37,1) (a)	102,7 (65,6) (a)	138,7 (96,0) (a)
Molise	47,7 (34,4) (a)	86,9 (63,9) (a)	53,8 (35,1) (a)
Lombardia	286,8 (212,5) (a)	889,2 (746,2) (a)	790,6 (252,9) (a)
Lazio	269,- (180,5) (a)	262,3 (189,5) (a)	273,8 (190,6) (a)
Abruzzo	75,8 (44,1) (a)	173,7 (127,2) (a)	175,8 (70,2) (a)
Basilicata	123,9 (62,6) (a)	123,5 (63,0) (a)	160,0 (94,2) (a) (b)
Umbria	43,0 (31,5) (a)	70,5 (48,2) (a)	103,1 (57,0) (a)
TOTALE	1.925,8 (1.247,5) (a)	3.018,3 (2.042,2) (a)	3.335,9 (1.708,3) (a)

(a) Residui di competenza.

(b) Consuntivo in corso di approvazione al 19 giugno 1979.

CAPITOLO IV

LA FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

1. — *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione*

L'applicazione delle norme contenute negli articoli 25 e 30 della legge n. 468 del 1968 consente — pur in presenza di perduranti ritardi nell'approvazione da parte degli enti locali dei conti consuntivi e dei bilanci di previsione — di usufruire di più attendibili stime sull'andamento della gestione dei comuni e delle province (1).

Il notevole miglioramento dei risultati della gestione, che, secondo le valutazioni del Tesoro, registra una riduzione del disavanzo da 5.069 miliardi nel 1977 a 1.047 miliardi nel 1978, deriva fundamentalmente dall'eccezionale aumento dei trasferimenti dello Stato. Utilizzando, per una valutazione di tale voce, i dati elaborati dalla Corte (2) si registra un aumento dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali (secondo la classificazione del codice funzionale, voce 11.2) da 3.442,2 miliardi nel 1977 a 11.052,6 miliardi nel 1978, con un incremento del 222,2%.

L'incremento dei trasferimenti agli enti locali è, in primo luogo, da attribuire alla applicazione della normativa del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946 convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 (3). In virtù di tale disciplina — integrate le disponibilità di bilancio sulla base del secondo provvedimento di variazione di bilancio (legge 4 agosto 1978, n. 483, art. 5) — è da segnalare, in particolare, nell'ambito dell'incremento dei trasferimenti sopra richiamato, una spesa di 4.751,6 miliardi per ripianamento disavanzi (codice funzionale 11.2.3.). Tale incremento si

(1) Si sono utilizzate le informazioni di contabilità economica nazionale contenute nella relazione generale sulla situazione economica del Paese e quelle recate dalla relazione sul fabbisogno di cassa per il settore pubblico allargato (del 5 marzo 1979) che contiene un conto consolidato di cassa della gestione dei comuni e delle province.

(2) Nonostante le disomogeneità metodologiche (inevitabili sino a che, come auspicato nel capitolo I della presente Parte III non si conseguirà un miglior coordinamento dei sistemi informativi) le informazioni così raccolte esprimono gli andamenti reali registrati a consuntivo nel bilancio dello Stato e, nonostante i limiti sopra indicati, consentono un'attendibile valutazione delle tendenze in atto e degli ordinari di grandezza dei fenomeni registrati.

(3) Già con decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito in legge 17 marzo 1977, n. 62 si era disposto: il consolidamento dei debiti a breve termine degli enti locali verso il sistema bancario con la loro trasformazione in un debito decennale verso la Cassa depositi e prestiti (mutui rimborsabili al 15%); il blocco delle assunzioni ed altre misure di contenimento della spesa. Il decreto-legge n. 946 e la legge n. 43 hanno, in particolare, disposto: il divieto per gli enti locali di ricorrere al credito per finanziare le spese correnti; il trasferimento a carico dello Stato dell'onere di ammortamento dei mutui assunti per il pareggio dei bilanci a tutto l'anno 1977 e l'intero costo dell'operazione di consolidamento disposta con il decreto-legge n. 2 del 1977; la determinazione dell'aumento massimo consentito della spesa corrente (7% in genere e 10% per gli enti locali del Mezzogiorno); la proroga del divieto di nuove assunzioni di personale; l'assegnazione agli enti locali, per il 1978, di anticipazioni bimestrali e di erogazioni a conguaglio per assicurare l'ordinato svolgimento della gestione di cassa e il finanziamento totale delle spese correnti non coperte da entrate proprie.

collega sostanzialmente al segnalato aumento della disponibilità dei capitoli 1586, 1587, 1588 del Ministero dell'interno (da correlare alle norme degli articoli 10, 10-bis e 11 del citato decreto-legge n. 946 convertito in legge n. 43).

Non trascurabile anche l'aumento delle somme trasferite a comuni e province in sostituzione dei tributi soppressi (parzialmente indicizzate dalla legge n. 43) passato da 3.381,4 nel 1977 a 4.100,8 miliardi nel 1978, con un incremento del 21,3%.

Per effetto del trasferimento di nuove funzioni agli enti locali disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sulla base dell'articolo 132 del citato decreto presidenziale (e attraverso la medesima procedura seguita per gli analoghi trasferimenti alle Regioni ad autonomia ordinaria) è stato istituito un apposito fondo presso il Ministero del Tesoro (capitolo 5934 di nuova istituzione) il cui ammontare è stato determinato, con la prima variazione di bilancio per il 1978 (legge 4 agosto 1978, n. 482) in 55,3 miliardi.

Per i tributi propri la tendenza all'aumento derivante dagli inasprimenti apportati ai tributi dei comuni e delle province disposti con la legge n. 43 (registrata dai dati in termini di accertamenti forniti in sede di contabilità economica nazionale) si riflette ancora in misura modesta sugli incassi, aumentati, secondo le stime del Tesoro, del 6,8%.

Quanto alle spese di parte corrente si registra una riduzione degli oneri per interessi (del 17,1%) conseguente alle misure legislative più volte citate, mentre aumenta del 17,5% la spesa per il personale, prevalentemente per effetto di anticipazioni sugli aumenti derivanti dalla contrattazione collettiva. Notevole l'incremento delle spese per investimenti, passati, secondo le stime del Tesoro, da 1.790 a 2.370 miliardi (con un aumento percentuale del 32,4%), per effetto della revisione delle procedure contrattuali conseguente alla legge n. 1 del 1978 e delle maggiori possibilità di finanziamento a lungo termine per finalità di investimento in seguito ai provvedimenti di risanamento finanziario già menzionati.

Un più organico riordinamento della finanza locale, (che muove da taluni aspetti innovativi della legislazione recente destinato a restituire un peso molto maggiore alle entrate proprie degli enti locali) dovrebbe derivare da una riforma che seguisse linee analoghe a quelle già individuate dal disegno di legge, recante « norme sulla finanza locale » (atto Camera n. 2066), presentato nel corso della VII legislatura, e decaduto con la conclusione di questa (4).

(4) Gli indirizzi della riforma, in parte anticipati dalle misure assunte nella parte finale del 1978, sono destinati ad incidere sulla evoluzione futura della gestione. Il decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3, introduce l'obbligo per le province, i comuni e le loro aziende speciali di redigere piani generali di riorganizzazione, pone limiti alle assunzioni del personale, ed introduce miglioramenti nelle possibilità per gli enti locali di accedere a mutui per investimenti della Cassa depositi e prestiti.

La legge finanziaria (legge 21 dicembre 1979, n. 843) dispone tra l'altro un aumento a favore dei comuni e delle province del 16% (elevato al 22% per il Mezzogiorno) dei versamenti sostitutivi dei tributi soppressi e delle somme trasferite ai sensi dell'art. 132 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616; pone un limite dell'11% (13% per il Mezzogiorno) agli incrementi delle spese correnti (escluse quelle per il personale, per gli interessi passivi e per i contributi alle aziende municipalizzate); stabilisce i limiti massimi degli aumenti delle spese correnti e delle perdite di gestione delle aziende di trasporto degli enti locali (al di là di tali limiti dovrà provvedersi con aumenti tariffari).

La materia della riforma della finanza locale deve essere considerata, come appare ovvio, in stretta connessione con quella del più generale riordinamento del sistema delle autonomie locali. Su tale impegnativo tema — che avrebbe dovuto nella VII legislatura completare il nuovo ordinamento del governo locale derivante dalla attuazione della legge n. 382 del 1975 — era stato presentato dal Governo un disegno di legge (atto Senato n. 1098) del quale era iniziato, in Commissione, l'esame in sede referente (laddove alla iniziativa governativa si erano aggiunte proposte di legge di iniziativa parlamentare).

2. — *La giurisdizione contabile locale*

Nella precedente relazione la Corte, dopo aver richiamato i problemi, più volte diffusamente illustrati, derivanti nel passato dalla cronica situazione di ritardo nella deliberazione e trasmissione dei conti consuntivi degli enti locali (sottolineandone il grave pregiudizio ai fini di un corretto esercizio della giurisdizione contabile attribuita alla Corte dall'articolo 103 della Costituzione) ha illustrato la interpretazione adottata in ordine alla norma transitoria dell'articolo 2 del decreto-legge n. 946 del 1977, che ha attribuito valore di sanatoria all'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1976 per i conti pregressi.

Nel corso del 1978 le Sezioni riunite della Corte (investite della questione su appello del Procuratore generale avverso le decisioni assunte dalle Sezioni giurisdizionali) hanno confermato l'interpretazione in virtù della quale, una volta approvato in sede amministrativa il conto consuntivo 1976, deve dichiararsi non luogo a provvedere in ordine a tutti i conti pregressi resi o da rendere dal tesoriere e soggetti per legge al giudizio necessario della Corte.

Tanto più che la norma del citato decreto-legge n. 946 stabilisce che il bilancio di previsione dell'esercizio 1979 degli enti locali non può essere approvato se non previa approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1977, si deve registrare il permanere del ritardo nella presentazione dei rendiconti, che non ha consentito di completarne l'esame.

Il permanere delle difficoltà — puntualmente segnalate dalla Corte nelle precedenti relazioni — nell'esercizio della giurisdizione contabile rende ancora pienamente valide le considerazioni svolte nella relazione per l'esercizio 1977 che sottolineano le opportunità di dar luogo al decentramento della funzione giurisdizionale contabile (come è avvenuto per la giurisdizione amministrativa) attraverso la istituzione di sezioni giurisdizionali regionali della Corte.

Sotto altro profilo è da sottolineare l'importanza del miglioramento, che è in parte già derivato (e che dovrà consolidarsi e perfezionarsi nell'immediato futuro) al sistema informativo in materia di conti degli enti locali derivante dagli articoli 25 e 30 della legge n. 468 del 1978. La completezza e tempestività delle informazioni in tema di finanza locale sono evidentemente un elemento essenziale per la costruzione dei dati

complessivi concernenti il settore pubblico allargato. Ma, come appare ovvio, le questioni concernenti le informazioni di cassa non attenuano — ma anzi rafforzano — l'esigenza maggiore, connessa alle funzioni di garanzia affidate alla Corte, di un'efficace disciplina della giurisdizione contabile.

CAPITOLO V

GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. — *Considerazioni generali*

La legge 5 agosto 1978, n. 468 ha incluso all'interno del settore pubblico allargato un primo gruppo di enti pubblici non economici elencati in una tabella A annessa alla legge stessa (1), gli enti ospedalieri; gli enti portuali; l'ENEL (oltre, come già ricordato, alle Regioni, ai Comuni e alle aziende autonome).

Un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato a norma dell'articolo 25 ultimo comma della legge n. 468 del 1978 (5 marzo 1979, *Gazzetta Ufficiale* n. 76 del 17 marzo 1979) ha integrato tale elenco includendovi altri enti (numerosi dei quali compresi fra quelli già dichiarati « necessari » in virtù del procedimento previsto dalla legge n. 70 del 1975) (2).

La relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato (che dà attuazione alle norme dell'articolo 30 e dell'articolo 25 della citata legge n. 468) adotta una classificazione fondata, per quanto attiene agli enti istituzionali ora considerati, sulle seguenti partizioni: enti

(1) Enti compresi nel settore del pubblico allargato: Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM); Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali (ENPAS); Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro (INAAIL); Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL); Ente nazionale di previdenza ed assistenza lavoratori spettacolo (ENPALS); Ente nazionale di previdenza dipendenti enti di diritto pubblico (ENPDEDP); Federazione nazionale casse mutue malattia artigiani; Federazione nazionale casse mutue malattia coltivatori diretti; Federazione nazionale casse mutue malatti commercianti; Cassa mutua malattia Trento; Cassa mutua malattia Bolzano; Cassa marittima adriatica; Cassa marittima tirrenica; Cassa marittima meridionale.

(2) Cassa nazionale del notariato; Ente nazionale di assistenza agenti e rappresentanti di commercio (ENASARCO); Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU); Istituto nazionale previdenza giornalisti italiani (INPG); Istituto nazionale previdenza dirigenti aziende industriali (INPDAL); Ente nazionale previdenza ed assistenza farmacisti (ENPAF); Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici (ENPAM); Ente nazionale di previdenza ed assistenza veterinari (ENPAV); Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA); Ente nazionale di previdenza ed assistenza per le ostetriche (ENPAO); Cassa nazionale di previdenza ed assistenza ingegneri ed architetti; Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri; Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati; Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti; Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro; Istituto nazionale per il commercio estero (ICE); Ente nazionale italiano turismo (ENIT); Ente parco nazionale Gran Paradiso; Ente autonomo acquedotto pugliese (EAAP); Ente acquedotti siciliani (EAS); Registro aeronautico italiano; Automobile club d'Italia e automobil club provinciali e locali (ACI) (bilancio consolidato); Ente autonomo del Flumendosa (EAF); Comitato olimpico nazionale italiano (CONI); Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE); Club alpino italiano; Istituto nazionale per lo sviluppo della congiuntura (ISCO); Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE); Istituto nazionale di fisica nucleare; Istituto elettrotecnico nazionale « Galileo Fer-

mutuo-previdenziali; ospedali; aziende municipalizzate; ENEL altri enti dell'amministrazione centrale e locale. (3)

Sotto il profilo della omogeneità delle informazioni la classificazione così adottata in sede di applicazione della legge 468 pone problemi di non agevole soluzione nei confronti degli schemi di contabilità economica nazionale (4).

Rispetto alle attribuzioni della Corte si pongono problemi di completezza del sistema informativo, ai fini di una corretta valutazione dell'insieme degli andamenti di gestione del settore pubblico allargato, rilevanti soprattutto per la funzione di « referto » al Parlamento.

Sull'andamento della gestione degli enti pubblici rientrati nel « settore pubblico allargato » e sottoposti al controllo della Corte possono fornirsi prime valutazioni di tendenza sulla base delle stime contenute nei documenti di contabilità economica nazionale e nella relazione di cassa del Ministro del tesoro, ponendo tali stime a raffronto con le risultanze del controllo e con le informazioni desumibili del rendiconto dello Stato (rilevanti per quanto attiene ai trasferimenti dello Stato agli enti considerati).

Per gli enti mutuo previdenziali (la cui gestione riveste un peso quantitativo di notevole rilievo) si registra una crescita delle prestazioni, dovuta soprattutto all'incremento delle pensioni (le prestazioni economiche degli enti di previdenza sono passate da 21.703 miliardi nel 1977 a 27.020 del 1978), non accompagnata da un corrispondente aumento del gettito dei contributi sociali (5). Tale equilibrio non ha inciso sui risultati della gestione a causa dell'incremento dei trasferimenti dallo Stato. Secondo i dati del rendiconto dello Stato i trasferimenti correnti agli enti di previ-

raris » - Torino; Istituto nazionale di studi ed esperienza di architettura navale (vasca navale); Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN); Istituto nazionale della nutrizione; Istituto nazionale economia agraria (INEA); Consiglio nazionale delle ricerche (CNR); Ente teatrale italiano; Ente autonomo « La Biennale di Venezia »; Accademia nazionale dei Lincei; Aereo Club d'Italia; Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi (SPORTASS); Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali; Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime; Fondo trattamento di quiescenza ed assegni straordinari del personale del lotto; Fondo assistenza sociale per i lavoratori portuali; Cassa per la formazione della proprietà contadina; Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste; Ente per le scuole materne della Sardegna; Ente nazionale sementi elette; Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL); Istituto sperimentale per la cerealicoltura; Istituto sperimentale per la zootecnia.

(3) Da sottolineare che un diverso schema di classificazione, per quanto attiene gli enti pubblici non economici, è stato adottato dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, che distingue le seguenti categorie di enti: enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza; enti di assistenza generica; enti di promozione economica; enti preposti a servizi di pubblico interesse; enti preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero; enti scientifici di ricerca e sperimentazione; enti culturali e di promozione artistica.

(4) La contabilità economica nazionale, fra l'altro, comprende all'interno dei conti economici consolidati delle amministrazioni locali (accanto alle Regioni, le province e i comuni) le aziende municipalizzate e gli enti ospedalieri e, inoltre, le università, gli enti comunali di assistenza, le camere di commercio. All'interno del conto consolidato delle amministrazioni centrali sono compresi gli enti nazionali di assistenza, gli enti di ricerca pubblici, gli enti pubblici per l'edilizia ed altri.

(5) L'incremento dei contributi sociali è stato meno accentuato a causa, in particolare, della proroga e della estensione del regime di fiscalizzazione degli oneri sociali attuato con decreto-legge 6 luglio 1978, n. 353, convertito in legge 5 agosto 1978, n. 502 (e ulteriormente prorogato al 30 giugno 1979 con decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 20, convertito in legge 31 marzo 1979, n. 92).

denza sono passati, in termini di pagamenti, da 4.680,5 miliardi nel 1977 a 8.527,9 nel 1978, con un incremento dell'81,3% (6).

L'aumento delle prestazioni economiche degli enti di previdenza è connesso, prevalentemente, al meccanismo di riadeguamento automatico delle pensioni rispetto alla dinamica dei prezzi e delle retribuzioni.

In seguito all'aumento dei trasferimenti da parte dello Stato il conto di cassa degli enti di previdenza registra il passaggio da un disavanzo di 1.437 miliardi nel 1977 ad un avanzo di 185 miliardi nel 1978.

Si può mettere in risalto, inoltre, l'eccezionale aumento registrato dai trasferimenti dello Stato nei confronti degli « altri enti dell'Amministrazione centrale » (quasi totalmente destinati alla Cassa per il Mezzogiorno); i pagamenti relativi (classificati alla voce 1.5.7.1. secondo il codice economico) sono passati da 319,8 miliardi nel 1977 a 2.629,8 miliardi nel 1978.

Sulla gestione dell'ENEL la Corte ha riferito al Parlamento con relazione presentata il 17 giugno 1978 concernente l'esercizio 1977 (7).

Si può valutare, inoltre, l'opportunità di una estensione del settore pubblico allargato tale da includervi — in considerazione dello stretto legame con la finanza statale — anche gli enti di gestione delle partecipazioni statali (conti consolidati dei gruppi da essi gestiti).

2. — *L'attività di vigilanza in generale*

Nel corso del 1978 una disciplina omogenea per la contabilità degli enti pubblici non economici di cui alla legge n. 70 del 1975 è stata dettata con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978, n. 84 (8). Sulla base dell'articolo 25 della legge n. 468 del 1978 gli enti elencati nella tabella A allegata alla stessa legge ora citata, nonché quelli successivamente identificati con il già citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 marzo 1979, dovranno — unitamente a tutti gli altri enti del settore pubblico allargato (escluse le Regioni per le quali resta in vigore la disciplina della legge n. 335 e delle relative leggi regionali di attuazione) — adeguare il sistema della contabilità e i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi (ciò anche al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico) (9). Un ulteriore intervento

(6) In particolare per l'INPS i trasferimenti dallo Stato (pagamenti) sono passati da 2.838,4 miliardi nel 1977, a 6.175,2 nel 1978, con un incremento del 117,6%.

(7) L'inserimento dell'ENEL nell'ambito del settore pubblico allargato è da collegare ad una valutazione empirica che ha tenuto conto del rilievo quantitativo della gestione e dell'affinità dell'attività economica gestita (un settore classificabile in senso economico fra quelli di « pubblica utilità ») con quella affidata ad aziende autonome come quella per le ferrovie o i telefoni di Stato o alle aziende municipalizzate.

(8) L'elenco degli enti dichiarati necessari ed assoggettati al regime della legge n. 70 (in aggiunta a quelli già elencati dalla legge stessa) è stato fornito nella relazione dello scorso anno, vol. II, pag. 385.

(9) Tale adeguamento è possibile, ovviamente, da parte degli enti considerati, solo nei limiti dei poteri rispettivi di autonomia regolamentare.

normativo appare opportuno dal momento che la disciplina del decreto presidenziale n. 84 non appare coerente con quella dettata dalla legge n. 468.

Una valutazione più compiuta potrà comunque essere formulata sulla base del concreto adeguamento delle discipline regolamentari dei singoli enti pubblici non economici.

In materia di enti pubblici il 1978 è stato caratterizzato dall'applicazione delle norme del decreto Presidenziale n. 616 del 1977, la cui vicenda è esposta nella parte II della presente relazione (10).

L'applicazione della disciplina contrattuale recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411 al personale degli enti parastatali, affidata in larga misura ai provvedimenti di prima attuazione previsti dall'articolo 25 della citata legge n. 70, sembra aver condotto secondo stime attendibili ad una generalizzata lievitazione della spesa per il personale. Tale aumento appare come uno dei fattori alla radice del registrato incremento dei trasferimenti correnti dello Stato a favore degli enti pubblici non economici. Non ancora conclusa è l'approvazione dei regolamenti organici degli enti, da armonizzare con la disciplina della legge n. 70.

Il raccordo fra disciplina del settore pubblico allargato e area del controllo della Corte in materia di enti (che pur non implica di per sé, come appare ovvio, una coincidenza assoluta) può suggerire una più meditata ricognizione della stessa nozione di settore pubblico allargato e della composizione interna degli aggregati che concorrono a formarli, ad esempio ai fini della individuazione definitiva degli enti dell'Amministrazione locale da considerare. Un interrogativo di grave momento riguarda il sistema delle imprese pubbliche. In questo caso come già osservato, l'area del controllo della Corte è più ampia di quella del settore pubblico allargato.

Quanto alle risultanze del controllo esercitato dalla Corte — esposte con le relazioni sui singoli enti — è da confermare l'orientamento che sottolinea la maggiore funzionalità ed efficienza del sistema di controllo previsto dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958 — che comporta la partecipazione di un magistrato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione — in luogo di quello esclusivamente cartolare e incompleto disciplinato dall'articolo 2 della stessa legge. Auspicabile appare, pertanto, una estensione generale del modulo dell'articolo 12; ciò appare tanto più urgente quando il metodo di controllo ex articolo 2 si applichi ad enti gestori di attività di rilevanti dimensioni finanziarie ed oggetto di una complessa disciplina sostanziale (11).

Fra i principi consolidati nell'esercizio del controllo va ricordato quello in virtù del quale oggetto del controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 non è soltanto l'attività di gestione propria degli

(10) Vedasi, nella presente relazione, parte II, Sezione III, capitolo I.

(11) Tale è il caso di recente posto in rilievo, della RAI Radiotelevisione italiana S.p.A., relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria per gli esercizi 1975 e 1976. Vedasi sul tema delle modalità del controllo la relazione sul rendiconto per l'esercizio 1976, pag. 310 e la determinazione della Sezione controllo enti, 8 febbraio 1976.

enti ma anche quella di vigilanza delle autorità ministeriali nei vari momenti in cui si estrinseca, in quanto suscettibile di incidere, in modo concreto o virtuale, sulla gestione degli stessi. In coerenza con tale principio il controllo della Sezione enti ha concentrato la sua attenzione sul nesso che collega le direttive e le decisioni programmatiche ministeriali e l'attività gestita degli enti (12) e ha in diverse fattispecie posto in rilievo inadempienze nell'attività di vigilanza attribuita alle sedi ministeriali (13).

Carenze e ritardi sono state ancora rilevati in materia di deliberazione da parte degli organi degli enti e delle pronunce ministeriali nell'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi (14).

Rilievi concernenti la composizione degli organi degli enti o il protrarsi del regime di *prorogatio* hanno posto in luce la non conformità a legge della composizione di organi amministrativi (15) e della misura di determinazione delle indennità spettanti ai membri degli organi di amministrazione (16) o hanno rilevato la non tempestiva ricomposizione degli organi dell'ente (17).

In materia di applicazione della legge n. 70 del 1975: è stato affermato il principio in virtù del quale per tutti gli enti dichiarati « necessari » è indispensabile l'adozione dei provvedimenti di primo inquadramento del personale sulla base dell'equiparazione fra passato ordinamento e nuovo assetto dei ruoli delle qualifiche e dei livelli stipendiali (18); si è dichiarata la non conformità a legge di talune delibere di equiparazione fra preesistenti qualifiche e nuove posizioni funzionali e livelli stipendiali (19); nonché di norme regolamentari volte ad autorizzare talune categorie del personale all'esercizio di attività professionale privata (20).

(12) Si vedano, ad esempio, la relazione sull'esercizio 1977 per l'ENEL (comunicata alle Camere il 17 giugno 1978) in materia di attuazione del piano energetico nazionale e la determinazione della Sezione controllo enti n. 1479 del marzo 1979 sul CNEN, in materia di valore normativo da attribuire alle direttive del CIPE.

(13) Vedasi ad esempio determinazioni n. 1476 del 29 febbraio 1979; riguardante l'ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e gli scultori; n. 1413 del 28 febbraio 1978 riguardante l'ente di assistenza agenti e rappresentanti di commercio; n. 1422 del 27 aprile 1978, riguardante l'Ente nazionale per le tre Venezie; n. 1434 del 20 giugno 1978, concernente l'Ente nazionale per la cellulosa e la carta.

(14) Determinazioni: n. 1434 del 20 giugno 1978, sopra citata; n. 1421 dell'11 aprile 1978, riguardante l'Istituzione Pierluigi da Palestrina.

(15) Determinazioni: n. 1424 del 2 maggio 1978, riguardante l'Istituto nazionale previdenza dirigenti industriali; n. 1483 del 3 aprile 1979, riguardante l'Ente nazionale di previdenza assistenza farmacisti.

(16) Determinazioni: n. 1484 del 10 aprile 1979, riguardante l'ENPAS; n. 1435 del 20 giugno 1978, riguardante l'Ente autonomo del Flumendosa.

(17) Determinazioni: n. 1434 del 20 giugno 1978, già citata; n. 1469 del 16 gennaio 1979, riguardante l'Istituto nazionale di economia agraria.

(18) Determinazione n. 1439 del 27 giugno 1978, riguardante l'Osservatorio geofisico generale di Trieste.

(19) Determinazione n. 1414 del 7 marzo 1969, riguardante l'INPS.

(20) Determinazione n. 1470 del 23 gennaio 1979 riguardante l'INAIL.

CAPITOLO VI

COMUNITA' EUROPEE

1. — Considerazioni generali e aspetti finanziari

L'adeguamento della disciplina dell'imposta sul valore aggiunto alla normativa comunitaria, intervenuto con il decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1979, n. 24, consente dall'anno in corso la completa attuazione del regime delle « risorse proprie » e quindi l'autonomo finanziamento del bilancio comunitario.

Dall'adozione del nuovo sistema deriva, inoltre un concreto vantaggio per il nostro Paese in termini di minore corresponsabilità finanziaria al complesso degli oneri comunitari (1).

Nell'anno 1978, il bilancio comunitario ha potuto contare su una disponibilità finanziaria di oltre 12.700 milioni di unità di conto (8.500 milioni un anno prima (2) cui devono aggiungersi le entrate conseguenti alle gestioni « fuori bilancio » del Fondo europeo di sviluppo, della Banca europea degli investimenti e della Ceca (bilancio operativo) (3).

Per l'anno di riferimento, nel quale la partecipazione degli Stati membri al bilancio comunitario è stata assicurata in parte attraverso il meccanismo dei contributi sul bilancio statale, l'incidenza di questi risulta, per parte italiana, inoltre 910 miliardi con un incremento di circa il 58% sul dato dell'anno precedente (576 miliardi). Nel complesso la partecipazione del nostro Paese al bilancio comune ascende, ove si considerino i trasferimenti operati nel quadro del sistema delle risorse proprie (prelievi agricoli, dazi doganali, quotizzazioni zucchero) a circa 2.035 (4) miliardi,

(1) Il mancato avvio del sistema, conseguente al ritardo nel recepimento della cosiddetta VI direttiva IVA da parte italiana, ha comportato, per il 1978, un maggior aggravio per il nostro Paese valutato secondo fonti ufficiali (risposta della Commissione CEE ad interrogazione 1102/1978) in 130,312 miliardi di lire. L'Italia era stata successivamente autorizzata (con direttiva 583/1978) ad adeguare la propria legislazione interna a quella comunitaria « al più tardi entro il 1° gennaio 1979 ».

Per ulteriori considerazioni sulla mancata attuazione nei termini della disciplina comune si rinvia alla precedente Relazione, stesso capitolo.

(2) Stanziamenti per impegni nel bilancio 1979, oltre 14.700 milioni di uce. Gli stanziamenti per pagamenti hanno superato per il 1978 i 12.360 milioni di uce e sfiorano i 14.000 milioni di uce per il 1979. (Nel 1975 e nel 1976, rispettivamente 6.200 e 8.000). Tasso di conversione 1 uce = 1.140 lire.

(3) I dati della previsione definitiva per il 1978 risultano dal bilancio generale delle Comunità europee (G.U. CEE.C 6 febbraio 1978, n. 36); dal bilancio rettificativo n. 1 (G.U. CEE.C. 24 aprile 1978, n. 110); dal bilancio rettificativo e suppletivo n. 2 (G.U. CEE.C 8 maggio 1978, n. 121); dal bilancio suppletivo n. 3 (G.U. CEE.C 19 giugno 1978, n. 162).

Per la prima volta nel 1978 il bilancio generale delle Comunità è stabilito in UCE (unità di conto europea). L'unità di conto europea era stata già utilizzata per le operazioni del Fondo europeo di sviluppo (FES), della Banca europea degli investimenti (BEI) e per la Comunità europea del carbone e acciaio (bilancio operativo CECA).

(4) Stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, per l'anno 1978: capitoli 4498, 4499, 4500, 5924, 5971, 7741, 8011, 8020.

importo che rappresenta, per il 1978 circa il 14% del totale della spesa comunitaria il 2,3% della spesa complessiva del bilancio statale e circa l'1% del prodotto nazionale lordo (5).

L'obiettivo elevatazza delle risorse trasferite merita attenta considerazione e non può non indurre le Amministrazioni (statale, regionale) ad un migliore e più realistico approccio del fenomeno comunitario in vista di un attento e lato utilizzo delle opportunità offerte nei diversi settori. È in effetti da rilevare come recenti studi dei Servizi comunitari abbiano, anche per il 1978, posto in evidenza l'elevato squilibrio esistente fra i Paesi membri (pur nel ripudio di concezioni sul « giusto ritorno ») tra oneri finanziari sopportati e benefici conseguiti in dipendenza della loro partecipazione alla Comunità (6). Affinché i recenti mezzi di riequilibrio (aumento della quota del Fondo « regionale », misure monetarie compensative », pacchetto mediterraneo) possano conseguire il loro scopo occorre pertanto una costante ed attiva presenza, oltre che una accentuata sensibilizzazione, delle Amministrazioni pubbliche al fine di modificare il quadro negativo sinora riscontrato.

Le disfunzioni manifestatesi nella concreta utilizzazione di alcuni strumenti comunitari di intervento ed i connessi negativi riflessi sul piano finanziario, hanno motivato, nell'anno, l'introduzione, nel nostro Paese a fianco di quelle esistenti, di nuove strutture collegiali, dirette, nei propositi, ad assicurare maggiore funzionalità ai competenti servizi dell'Amministrazione ed un migliore coordinamento a livello statale e regionale (7).

Nessuna misura è stata per contro assunta nè proposta per favorire, anche a livello di controllo esterno un migliore svolgimento della funzione con una riconduzione della stessa al sistema caratterizzato dalla posizione neutrale ed imparziale dell'organo a ciò deputato. Permangono così le limitazioni implicite nella varietà di struttura e dei modi e tempi dell'esercizio del controllo. Avviene per tanto (è già stato osservato nella precedente relazione) che per uno stesso settore di attività comunitaria il controllo della Corte si eserciti oppur no, a seconda si tratti di atti emanati dalla Amministrazione statale e da Regioni ad autonomia spe-

(5) Per i riflessi sulla presentazione del bilancio statale va ricordato che a partire dall'esercizio 1979 la previsione di entrata per imposta sul valore aggiunto è iscritta al netto della somma da trasferire alla CEE a titolo di « risorse proprie » e come tale compresa tra le « entrate extratributarie » (partite che si compensano con la spesa).

(6) La molteplicità ed eterogeneità dei canali attraverso i quali riaffluisce allo Stato membro parte delle somme versate al bilancio comunitario (difficoltà particolarmente accentuata per il settore garanzia del FEOGA) rende quanto mai difficoltosa un'analisi puntuale ed esaustiva dei vantaggi o svantaggi comparati per gli Stati membri in dipendenza della loro appartenenza alle Comunità. In effetti, anche gli studi recenti dei servizi comunitari e di alcuni centri universitari esteri di ricerca non possono offrire che una parziale risposta ad un problema — quello di una equa ripartizione delle risorse comunitarie — di estremo interesse anche ai fini di una migliore programmazione nazionale e comunitaria.

(7) I due nuovi Comitati si sono aggiunti, seppur con finalità predeterminate (migliore utilizzo degli strumenti comunitari) ai numerosi organi collegiali, anche al più alto livello, da tempo istituiti presso le Amministrazioni degli Affari esteri, del Bilancio e della Presidenza del Consiglio. Di essi si dirà più diffusamente nelle pagine seguenti.

ciali ovvero da Regioni ad autonomia ordinaria (8). Ciò può concretare diversità di indirizzi valutativi oltre a difficoltà di compiuto referto sui risultati del controllo nella sede più idonea, vale a dire il Parlamento nazionale.

Si aggiunga che l'attuale frazionamento tra più organi del controllo su atti a comportamenti pur di identica matrice (comunitaria) rende estremamente difficoltoso quel collegamento istituzionale a livello di controllo esterno — che il trattato 22 luglio 1975, istitutivo della Corte dei conti europea, ha inteso promuovere ed attivare. Va a questo fine rimarcato l'interesse generale ad uno svolgimento pieno e corretto della funzione affidata all'organo di controllo esterno della Comunità; la Corte dei conti europea è chiamata infatti a garantire, « con l'ausilio delle omologhe Istituzioni nazionali » la ortodossa utilizzazione delle risorse che dalle economie degli Stati membri affluiscono ad un bilancio comunitario in continua espansione per la progressiva comunitarizzazione delle politiche nazionali e in particolare per l'assunzione di nuove e più compiute responsabilità nella risoluzione dei problemi strutturali propri delle aree meno sviluppate della Comunità (9). La vicenda relativa all'adozione del bilancio suppletivo delle Comunità europee per l'esercizio 1979 con l'assegnazione al Fondo europeo di sviluppo regionale di considerevoli nuovi stanziamenti pone ancor più in risalto (il 39,9% delle risorse sarà assegnato al nostro Paese) la connessione fra finanza statale e finanza comunitaria e quindi l'opportunità che nel quadro di riferimento posto dalla legge finanziaria sia dato più largo spazio alle potenzialità insite nella gestione dei finanziamenti comunitari finalizzati a specifici interventi strutturali.

Sotto altro profilo, ma pur sempre nell'ambito dei rapporti tra sede nazionale e comunitaria, più attenta valutazione merita la rispondenza e compatibilità con i dati reali, degli impegni assunti dal nostro Paese con riferimento ai precisi vincoli posti in occasione della concessione di prestiti da parte della Comunità (10).

2. — *I comportamenti contrari alle regole dei trattati e l'utilizzazione degli strumenti finanziari della Comunità*

Nella tematica di ricezione del diritto comunitario un posto di rilievo compete alle Amministrazioni nazionali sia per le scelte che debbono

(8) Dal 1° gennaio 1978 in esecuzione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono demandati alle Regioni i compiti già attribuiti al Ministero dell'Agricoltura e Foreste in materia di finanziamenti per il miglioramento delle strutture agricole e di conseguenza sottratti, dalla stessa data, al riscontro della Corte dei conti gli atti amministrativi e di spesa concernenti i contributi erogati e dalla Comunità (FEOGA sezione orientamento).

(9) Nella « Risoluzione » votata il 20 novembre 1978 il Parlamento europeo, nel sottolineare l'importanza politica del bilancio 1979, rileva che con esso si conclude un ciclo caratterizzato dal compimento dei primi passi verso l'autonomia finanziaria; dall'istituzione della Corte dei conti europea; dall'ampliamento dei suoi poteri in materia di bilancio; dalla definizione di una procedura (elezioni a suffragio diretto) che consentirà al Parlamento europeo una solida base per il suo futuro lavoro nel settore della politica finanziaria e di bilancio.

(10) Con decisione del Consiglio CEE 10 ottobre 1978, n. 840 erano state fissate, nel quadro dei prestiti comunitari concessi, condizioni di politica economica relative, tra l'altro, alle spese correnti in termini di cassa delle Amministrazioni pubbliche (90.500 miliardi di lire) ed al disavanzo globale (31.500 miliardi di lire) del settore pubblico allargato (Tesoro, Enti locali, Istituti previdenziali ed assicurativi, ENEL).

operare, attraverso la modifica della propria normativa regolamentare per l'attuazione — a livello amministrativo — della disciplina comunitaria di settore, sia per l'iniziativa legislativa che esse debbono assumere al fine della presentazione agli organi parlamentari dei disegni di legge di adeguamento della legislazione interna alla regolamentazione comunitaria (11).

Deriva da tale preminente ruolo delle Amministrazioni, connesso, come in effetti è, al carattere di specialità tipico del diritto comunitario, la necessità di un'attenta analisi dei tempi tecnici richiesti da tali adeguamenti normativi nonché un migliore affinamento e una sensibilizzazione delle Amministrazioni stesse sui problemi posti da una produzione giuridica — quella comunitaria — in continua evoluzione. Ciò allo scopo di evitare come — accaduto — la difettosa attuazione della normativa comunitaria e conseguentemente il sorgere di una responsabilità statale per ritardi od inesatto adeguamento (12).

A fin di chiarezza e per un migliore assetto normativo dei settori regolamentati — prescindendo dai pur possibili riflessi contenziosi — è anche da rilevare l'opportunità, del resto posta in evidenza dalla stessa Corte costituzionale, (sentenza 232/1975) di un'accurata ricognizione, a cura delle Amministrazioni, dei provvedimenti legislativi ed amministrativi il cui contenuto si ponga in contrasto, immediato o potenziale, con la normativa comunitaria del settore.

E' ancora da rilevare come dalla vasta produzione normativa comunitaria consegua una esigenza continua di aggiornamento anche della procedura e della organizzazione interna; esigenza cui deve corrispondere un adeguato impegno da parte delle strutture amministrative statali e regionali (13). Incertezze nella predisposizione, a livello ministeriale, delle proposte legislative di attuazione e di adeguamento si riflettono infatti poi negativamente, come è emerso nella sede parlamentare, in

(11) E da considerare, in proposito, che l'attuazione delle direttive comunitarie si esplica in larga misura, attraverso l'emanazione dei decreti ministeriali. Nonostante tale procedura — certamente più rapida di quella conseguente allo svolgimento dell'*iter* parlamentare di approvazione di un disegno di legge — numerosi, come si vedrà, sono risultati i casi di ritardo nell'emanazione della relativa disciplina di adeguamento interno.

(12) Infatti, dalla decisione di condanna dell'organo giurisdizionale comunitario seguita all'accertato inadempimento può conseguire non solo la responsabilità finanziaria dello Stato nei confronti della Comunità ovvero di altro Stato membro (cfr. dec. Corte giustizia CEE in cause 33/76 e 45/78) ma anche la responsabilità della Amministrazione nei confronti dei soggetti dell'ordinamento interno lesi dal comportamento omissivo o divergente.

A tal proposito può assumere rilievo, la chiamata in giudizio nel marzo 1978 da parte della Procura generale della Corte dei conti, di alcuni funzionari dell'Amministrazione doganale per rispondere del danno arrecato all'erario per l'erronea classificazione (in contrasto con la normativa del Regolamento CEE 83/87) di merci importate da Paesi extracomunitari.

(13) Per i connessi riflessi, anche sul piano amministrativo, è da segnalare che, in data 9 marzo 1978 su richiesta di interpretazione pregiudiziale della Pretura di Susa, la Corte di giustizia ha statuito che « qualsiasi magistrato nazionale ha l'obbligo, nell'ambito della propria competenza, di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti dalla legge interna, sia anteriore che successiva alla norma comunitaria ».

La Corte comunitaria ha, in particolare, ritenuto incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi legislativa od amministrativa la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario.

ritardi aggiuntivi e in definitiva, sul mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa comunitaria.

Anche nell'anno decorso frequenti sono stati i casi di ritardo nell'espletamento delle procedure interne di adeguamento e quelli di inesatta applicazione della disciplina comunitaria.

L'inadempimento agli obblighi posti dai Trattati istitutivi o dalla conseguente normativa ha dato luogo per l'anno decorso ad un vasto contenzioso innanzi la Corte di giustizia delle Comunità europee (14). La gravità del fenomeno per i riflessi nei rapporti con le Istituzioni comunitarie aveva, indotto, nel gennaio 1979 alla presentazione alla Camera (Atto Senato 1539) di un disegno di legge-delega al Governo per l'emanazione delle norme richieste per l'attuazione del contenuto di una serie di direttive comunitarie (15).

In particolare durante il precedente esercizio è stata constatata nella sede giurisdizionale comunitaria la parziale inosservanza da parte italiana della regolamentazione comunitaria: con sentenza 6 giugno 1978 (*Gazzetta Ufficiale CEE* del 1° luglio 1978) la Corte di giustizia ha accertato l'inadempimento italiano agli obblighi previsti dalla direttiva 74/577 relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione mentre con sentenza 21 settembre 1978 (*Gazzetta Ufficiale* del 21 ottobre 1978) ha constatato la mancata applicazione nel nostro Paese delle direttive del Consiglio CEE 150, 151, 152, 346, 347/74 in materia di armonizzazione della disciplina tecnica dei trattori agricoli.

Sempre nel decorso anno risultano numerosi i procedimenti giudiziari attivati dalla Commissione esecutiva nei confronti del Governo italiano; così la Corte di giustizia è stata chiamata a constatare su richiesta della istituzione comunitaria:

— la mancata applicazione entro il termine prescritto, della direttiva 75/324 sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di generatori di aerosol (causa 163/78);

— la mancata presentazione dei rendiconti e relativi documenti giustificativi previsti dai regolamenti CEE 130/66 e 159/66, sulla destinazione dei fondi comunitari nell'ambito del funzionamento della politica agricola comune (causa 140/78);

(14) Larga parte (circa il 70% del totale) dei giudizi attualmente pendenti innanzi all'organo giurisdizionale comunitario ineriscono a procedure volte a far dichiarare l'inadempimento del nostro Paese agli obblighi di attuazione, nei termini, della disciplina comunitaria di settore.

(15) Decaduta per fine legislatura la delega era peraltro circoscritta all'attuazione di 41 direttive comunitarie. Per alcune di esse (71/118, 72/461, 72/462, 75/324, 75/716) il termine previsto per l'attuazione era scaduto ormai da vari anni. Escluse dal campo di applicazione del provvedimento le direttive in materia di società, credito, assicurazione; le direttive per le quali sono in corso di esame da parte del Parlamento i provvedimenti legislativi di attuazione, le direttive che in base alla vigente legislazione possono essere attuate mediante atti normativi regolamentari di pertinenza dei singoli Ministeri. Per quest'ultime non possono che reiterarsi le considerazioni già espresse sulla necessità di una maggiore sensibilizzazione delle singole Amministrazioni per il puntuale rispetto dei termini concordati in sede comunitaria per la ricezione della relativa disciplina. A tal fine sarebbe opportuno che all'attuale pubblicazione sulla *G. U.* della Repubblica dei « titoli dei regolamenti comunitari (pubblicati sulla *G. U.* CEE) seguisse anche quella dei « titoli » delle direttive comunitarie con la indicazione, eventuale, del limite temporale per l'adeguamento al loro contenuto.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— il mancato adempimento agli obblighi previsti dagli articoli 30, 34 e 52 del trattato CEE in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi nel settore doganale (causa 159/78);

— la mancata osservanza degli obblighi previsti dall'articolo 95 del trattato CEE segnatamente in tema di fissazione dei prezzi dei contrassegni di Stato sulle bevande alcoliche (causa 169/78);

— il mancato adempimento agli obblighi previsti dal regolamento 2/71 in conseguenza dell'inazione italiana ad associarsi alla Commissione CEE in occasione dei controlli sull'accertamento e messa a disposizione delle « risorse proprie » della Comunità (causa 267/78) (16).

La Commissione ha inoltre iniziato la procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 169 del trattato CEE (presupposto questo per il successivo ricorso alla Corte di Giustizia comunitaria) per la mancata applicazione in Italia delle direttive 75/410 (in materia di strumenti metrologici) e 76/434 (in materia di disciplina del settore delle funi metalliche) nonché per presunta violazione degli obblighi imposti ai costruttori di autoveicoli e di motori in materia di omologazione dei modelli industriali.

Sempre nell'anno di riferimento ed in applicazione delle disposizioni del trattato CEE sulla concorrenza infracomunitaria (articolo 92 ss.) la Commissione ha avviato la fase contenziosa pre-giurisdizionale nei confronti di una numerosa serie di provvedimenti legislativi (17).

Al di là dei casi che hanno dato luogo a procedimento contenzioso è poi da rilevare che soltanto nel marzo 1979 è stato presentato alle Camere il disegno di legge delega per l'attuazione « entro 18 mesi dalla entrata in vigore », del contenuto della direttiva CEE 77/91 del 13 dicembre 1976 in tema di garanzie richieste alle società di capitali a tutela degli interessi dei soci e dei terzi, direttiva che fissava al 31 gennaio 1977 il relativo termine di adeguamento.

Anche con notevole ritardo (oltre tre anni della prescritta scadenza) è stato presentato nella sede parlamentare il disegno di legge governativo (Atto Camera 964) per l'attuazione delle direttive 65/65, 75/318 e 75/319 sulla eliminazione delle disparità esistenti nella normativa degli Stati membri in materia di controllo sulla produzione e commercio dei farmaci (18).

(16) Inadempimento, quest'ultimo, di particolare rilievo.

(17) La procedura prevista dall'art. 92 par. 2 del trattato CEE (incompatibilità con le regole della concorrenza) ha riguardato: un disegno di legge della Puglia per la partecipazione finanziaria pubblica agli oneri di retribuzione dei dirigenti di cooperative; un disegno di legge della Provincia autonoma di Trento per la concessione di aiuti finanziari nel settore della raccolta e commercializzazione dei prodotti agricoli e dell'acquisto di bestiame da riproduzione; un disegno di legge della Sicilia per la concessione, tramite Enti pubblici fra i quali ESPI, EMS, di contributi finanziari nel settore sotto forma di aiuti al funzionamento delle imprese (corresponsione di stipendi e salari); altro disegno di legge per interventi straordinari per lo sviluppo e sostegno dell'economia dell'isola; un disegno di legge della Sicilia per la concessione di aiuti finanziari in favore delle imprese che utilizzino prodotti agricoli della regione.

Infine, sempre con riguardo alle distorsioni della concorrenza infracomunitaria la Commissione ha avviato la procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano per presunta violazione dell'art. 95 del Trattato CEE in dipendenza dell'applicazione di un'imposta nazionale sullo zucchero anche importato destinata a finanziare aiuti pubblici a beneficio esclusivo della produzione nazionale.

(18) Decaduto per fine legislatura.

Non risulta data ancora attuazione al contenuto della direttiva 76/160 sulla qualità delle acque di balneazione, direttiva che prescriveva, per l'adeguamento normativo, il termine ultimo del 5 febbraio 1976.

È stato per contro presentato nei termini alla sede parlamentare il disegno di legge d'iniziativa del Ministro per il Tesoro (Atto Camera 1843) con il quale si dettano norme di adeguamento alla disciplina interna a quella comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti di pubbliche forniture (direttiva 77/62 del 21 dicembre 1976). Tale disegno di legge peraltro, non è stato approvato — per fine legislatura — entro i termini posti dalla stessa direttiva per l'inizio del comune sistema di aggiudicazione (maggio 1978) sicché verrà a concretarsi una situazione di inadempienza (19).

Va poi marginalmente rilevato come l'attuazione delle direttive abbia almeno in un caso, costituito mezzo per promuovere modifiche di un certo rilievo nel trattamento normativo ed economico del personale di una Amministrazione (20).

La giuridica imputazione allo Stato, in quanto soggetto dell'ordinamento internazionale, degli atti normativi ed amministrativi emanati dalle Regioni pur nell'ambito della loro autonomia istituzionale, si riflette, come è noto, in caso di inadempimento di queste agli obblighi comunitari, in una diretta responsabilità dello Stato stesso, unico destinatario della normazione comunitaria; così pure, dalla inattività delle Regioni con riguardo allo svolgimento di funzioni amministrative connesse all'attuazione di regolamenti o direttive CEE, funzioni trasferite o delegate, discende una diretta responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità (21). Al riguardo, può rilevarsi in tale materia come l'Esecutivo non abbia ritenuto di avvalersi, pur al ricorrere delle ipotesi previste, al potere sostitutivo di intervento di cui all'articolo 27 della legge 9 maggio 1975 n. 153 e all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 .

Con specifico riguardo alla emanazione, a livello regionale, della disciplina attuativa del contenuto delle direttive CEE per la riforma dell'agricoltura (Direttive 159-160-161 e 268) presupposto questo indispensabile per la fruizione dei benefici finanziari della Comunità, ancora sei

(19) La obiettiva frequenza dei casi di ritardo, in disparte quelli derivanti dalla lunghezza dell'iter parlamentare e dalle complessità tecniche della relativa disciplina, consiglierebbe, la predisposizione di un più adeguato sistema di coordinamento al fine di evitare, nei limiti del possibile, il ripetersi di fattispecie omissive. Ciò soprattutto in relazione alla tassatività e vincolatività per i singoli Stati membri, delle direttive comunitarie, riguardo al contenuto delle quali non è dato, come è noto, alcun potere discrezionale quanto al risultato previsto e alle modalità temporali di applicazione.

Con riguardo ai riflessi interni della normativa regolamentare CEE e riprendendo un'osservazione formulata nella precedente Relazione va rilevato come neppure nel 1978 sia stato definito, ai sensi del Regolamento CEE 1163/76, il riconoscimento concreto del premio per lo svellimento dei vigneti in favore degli agricoltori che ne avevano data dimostrazione.

(20) Con il decreto-legge 14 aprile 1978, n. 122 (non convertito) oltre alla necessaria attuazione della normativa comunitaria si dava luogo ad una sostanziale modificazione di alcune piante organiche ed alla previsione di inquadramenti del personale secondo particolari e più favorevoli modalità rispetto al regime generale.

(21) Come rilevato dalla Corte di Giustizia della CEE, l'avvenuta delega ad un organo od Ente diverso dallo Stato dell'obbligo di adempiere ad una norma comunitaria non esime lo Stato stesso dalla correlativa responsabilità.

Regioni, alla data del 1° marzo 1979, dovevano provvedere alla attuazione a livello regionale, del contenuto delle direttive (Sicilia, Sardegna, Calabria, Basilicata, Campania, Umbria).

Durante l'anno 1978, quattro Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Valle d'Aosta, Puglia), hanno varato le relative leggi di attuazione mentre le restanti Regioni vi avevano provveduto nel corso del 1977 (22).

Il constatato ritardo è suscettibile di produrre non lievi penalizzazioni all'agricoltura del nostro paese; a partire dal 1978 infatti l'importo di 325 milioni di unità di conto previsto dal Regolamento CEE 729/70 sulle disponibilità del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) va utilizzato esclusivamente per il perseguimento di « azioni comuni », cioè per i soli campi di attività definiti dalle richiamate direttive socio-strutturali. Queste, è noto, sono applicate sin dal 1976 in modo generalizzato nell'area comunitaria con la sola esclusione dell'Italia e del Lussemburgo (23).

Non può sottacersi al riguardo come nell'ultimo rapporto comunitario sull'applicazione delle direttive per la riforma dell'agricoltura (Doc. COM. 77-650) venga, tra l'altro rimarcata la mancanza di coordinamento e di armonizzazione nel nostro Paese delle misure strutturali a livello nazionale e regionale, imputandosi a tale circostanza la totale inutilizzazione dei contributi comunitari finalizzati allo svolgimento di « azioni comuni ». Nello stesso documento viene rilevato come alcune soltanto delle Regioni italiane abbiano prescelto « l'ovvia soluzione » di applicare temporaneamente la legislazione nazionale di ricezione (legge 153/75 e legge 352/76) in attesa di integrarla — o eventualmente sostituirla — con quella regionale (24).

(22) Si ricorda in proposito che la legge 9 maggio 1975, n. 153 (con la quale sono state recepite nell'ordinamento giuridico nazionale le direttive CEE 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972), assegnava alle Regioni e Province autonome il termine di due anni per adattare le citate direttive alle esigenze dell'agricoltura regionale. A sua volta, la legge 10 maggio 1976, n. 352 (che ha recepito la direttiva 268 del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna) ha fissato in sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge il termine per provvedere al cennato adattamento.

(23) Per le « azioni comuni » previste dalle Direttive CEE 72/159, 72/160, 72/161 e 75/268, il FEOGA rimborsa il 25% delle spese imputabili; tale percentuale di rimborso sale per l'Italia, rispettivamente al 65% ed al 35% per le spese relative alla direttiva 72/160 ed alla direttiva 75/268 (Titolo II). Al 1° gennaio 1978 peraltro nessun rimborso è stato effettuato a favore del nostro Paese. In percentuale ed in valore assoluto il Regno Unito è risultato essere, per il 1977, (VII Rel. finanziaria nov. 1978) il maggiore beneficiario degli aiuti del FEOGA (48,7 milioni di u.c. pari al 38,7% del totale) seguito dalla Germania (28,4 milioni di u.c. pari al 22,6% e dalla Francia (27,9 milioni di u.c. pari al 22,1%).

(24) Anche il cosiddetto « Piano Triennale » (doc. XXVI - n. 1) dedica ampio spazio alla utilizzazione delle risorse finanziarie della Comunità. Nel riconoscere come deludente il grado di utilizzazione riscontrato afferma la necessità di una completa e rapida capacità di impiego dei fondi FEOGA attraverso l'attivazione di nuove forme di coordinamento interministeriale finalizzate alla piena e tempestiva utilizzazione di tali risorse.

Alla grave situazione verificatasi in dipendenza della mancata o parziale attuazione delle direttive socio-strutturali, è presumibilmente da attribuire l'emana-zione, nell'anno, del decreto del Presidente del Consiglio 13 gennaio 1978 con il quale — relativamente all'applicazione del regolamento CEE 355/1977 sull'utilizza-zione dei fondi FEOGA per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli — sono state dettate disposizioni di indirizzo e coordinamento per le regioni a statuto ordinario. Sono state, in parti-colare, delegati al Ministero dell'agricoltura e foreste, funzioni di coordinamento e compiti di valutazione della compatibilità con i programmi nazionali di settore, dei progetti di investimento predisposti dalle Regioni al fine di beneficiare dei fondi comunitari.

Sempre con riguardo al settore agricolo la disamina dei risultati di gestione della *Sezione orientamento del FEOGA* pone in evidenza, sulla base della documentazione ufficiale della Comunità (doc. COM. (78) 633-594 del novembre 1978) il permanere di gravi ritardi nella concreta utilizzazione in Italia dei contributi comunitari per il finanziamento di progetti di miglioramento strutturale. Basti dire in proposito che per l'ultimo biennio (1° gennaio 1976 - 1° gennaio 1978) la percentuale di contributi (a carico della sezione orientamento), effettivamente versati in favore del nostro Paese è risultata pari a meno dell'1% dei correlativi impegni finanziari assunti; ciò a fronte di percentuali di liquidazione del 36,2% per la Danimarca, del 24,8% per il Regno Unito, del 20% circa per Paesi Bassi e Belgio, del 16,5% per la Repubblica federale tedesca (25). Resta altresì valida l'osservazione fatta in passato sull'elevato numero di progetti italiani presentati alla sede comunitaria per ottenere il finanziamento e, successivamente, non realizzati (26).

Significativo è in merito il dato relativo: al 1° gennaio 1978 erano stati « rinunziati » da parte italiana 343 progetti su 2313 ammessi a contributo per alcuni dei quali, tra l'altro, era già stata versata quota del contributo comunitario. In termini percentuali, le rinunce dopo la decisione di finanziamento comunitaria, hanno interessato oltre il 15% dei progetti presentati. Limitatamente all'ultimo anno di rilevazione, sono risultati inutilizzati, da parte italiana, circa 12 miliardi di lire su 14 miliardi circa costituenti l'importo globale dei finanziamenti « rinunziati » nell'intera area comunitaria. Pertanto al 1° gennaio 1978 l'Italia figurava nettamente al primo posto (58,2%) per stanziamenti non utilizzati (27).

Relativamente ai singoli comparti di intervento va anche menzionato il ritardo nella concreta utilizzazione dei fondi previsti dal Regolamento CEE 2511/69 sul miglioramento della produzione e la commercializzazione degli agrumi comunitari. Secondo gli ultimi dati disponibili (28) il totale ammesso a contributo a fronte delle spese effettuate dall'Italia, rappresentava poco più del 3% delle spese previste dai relativi piani di riconver-

(25) Nel rapporto citato viene in particolare posto l'accento sulle cause alla base di tale grave situazione; secondo la Commissione esse sono da ricercare (pag. 19 - versione italiana) « ...nell'esitante inizio dei lavori, nella lunga durata della loro realizzazione e dei termini amministrativi di elaborazione e di invio delle domande di pagamento ».

(26) La media comunitaria di rinunce è inferiore al 5%. In disparte i negativi riflessi finanziari connessi allo stesso « costo amministrativo » per l'Amministrazione nazionale, dei *dossiers* di finanziamento (esame istruttorio, decisione di compatibilità con il programma nazionale contatti con la sede comunitaria ecc.) deve anche rilevarsi come l'elevato numero di rinunce conduca necessariamente al congelamento, anche per lunghi periodi delle somme relative oltre a precludere, sotto un profilo di dosaggio politico dei finanziamenti, la concessione di ulteriori aiuti finanziari per iniziative strutturali nel nostro Paese.

(27) Nel solo anno 1977 la Commissione ha annullato, ai sensi ed in applicazione del regolamento CEE n. 3171/75, il contributo concesso per 49 progetti (45 italiani, 3 belgi ed 1 olandese) per un importo complessivo di circa 11,8 milioni di u.c. (circa 12 miliardi di lire).

(28) VIII Relazione finanziaria - FEOGA - novembre 1978.

sione approvati contro una percentuale del 12,8% per la Francia, unico altro Paese della Comunità destinatario di tale particolare normativa.

Considerazioni non dissimili possono essere fatte con riguardo alla utilizzazione dei fondi FEOGA destinati alla riconversione della produzione frutticola (Reg. CEE 794/76); i pagamenti effettuati in favore del nostro Paese non rappresentavano, secondo l'ultimo rendiconto, che l'1,9% del totale a fronte del 41,4% del Regno Unito, del 22,6% della Francia, del 20,3% della Germania (29).

Tutto ciò pone sostanzialmente in evidenza una situazione generalizzata di ritardo non solo nei tempi tecnici di attuazione dei progetti ma anche nella definizione a livello amministrativo *interno* dei relativi *dossiers* di finanziamento; ritardo tanto più grave ove si consideri l'incidenza del fattore inflattivo sulle originarie stime finanziarie dei progetti approvati e conseguentemente sulla successiva valutazione di appetibilità da parte degli operatori nazionali, di un contributo comunitario rimasto invariato rispetto ad una previsione di costo nel frattempo sensibilmente dilata (30).

Con riguardo alla *sezione garanzia del FEOGA* permangono validi i rilievi formulati nella precedente relazione in merito al limitato tasso di impiego delle disponibilità finanziarie.

Anche per l'ultimo esercizio, infatti, il rapporto tra spese effettuate e mezzi finanziari disponibili è risultato, per l'Italia, notevolmente al disotto della media comunitaria: 76,8% a fronte del 97,7% della Germania, del 92,4 della Francia, del 93,9 del Regno Unito (31).

In fase di netto deterioramento, dopo il miglioramento riscontrato nei due anni precedenti, anche l'indice di utilizzo dei mezzi finanziari posti a disposizione dal FEOGA — Sezione garanzia — sulla base delle richieste mensili della Amministrazione italiana. Il relativo tasso medio (residuo disponibile alla fine di ogni mese successivamente all'effettuazione delle spese preventivate) è risultato per l'Italia notevolmente elevato (70%) denotando una accresciuta vischiosità nell'*iter* amministrativo congiunta ad una inesatta previsione della spesa posta a base delle richieste mensili di fondi all'organo comunitario (32).

In altra ottica, relativamente alla chiusura delle operazioni della stessa sezione garanzia, la Commissione CEE, sulla scorta delle verifiche effettuate in loco dai propri servizi di controllo, ha provveduto ad una

(29) *Ibidem.*

(30) Sulla prima quota 1978 di intervento finanziario del FEOGA sezione orientamento il nostro Paese ha potuto usufruire di aiuti comunitari per 764.690 unità di conto su un totale di 30.906.456 unità di conto. Su 138 progetti finanziati soltanto tre hanno riguardato il nostro Paese.

(31) Fonte: VII Relazione finanziaria, Parte I, novembre 1978.

(32) La Commissione CEE, in considerazione del frequente ed ampio differenziale riscontrato tra i reali fabbisogni di tesoreria e le somme maggiori richieste al FEOGA, ha previsto la possibilità di penalizzazione delle disponibilità finanziarie non giustificate attraverso l'applicazione, a carico dello Stato, di interessi negativi.

variazione del contenuto delle decisioni di finanziamento relative al nostro Paese, riducendone l'importo di circa 9 miliardi di lire (33).

I motivi addotti dai Servizi comunitari a giustificazione dell'esclusione del rimborso di somme esposte nei « rendiconti di liquidazione », hanno originato una serie di controversie introdotte presso la Corte di Giustizia comunitaria da altri Paesi membri ugualmente interessati (e colpiti) dal rifiuto di imputazione al bilancio comunitario di spese ritenute invece finanziabili; non risulta, al contrario, esser stato proposto da parte italiana, nei termini di rito, alcun ricorso in materia (34).

Per connessione di oggetto, è anche da rilevare il ritardo (maggio 1978) con il quale si è provveduto da parte italiana all'invio, alla sede comunitaria, delle richieste di liquidazione dei conti relativi alle operazioni dell'esercizio 1976, richieste che la maggioranza degli Stati membri ha trasmesso invece sin dall'ottobre 1977 così consentendo un più celere esame delle liquidazioni stesse (35).

Nel quadro di una migliore utilizzazione delle risorse finanziarie acquisibili mediante gli strumenti comunitari ed in linea con quanto in precedenza osservato dalla Corte sulla necessità di costante adeguamento delle strutture amministrative dello Stato alle esigenze gestionali poste dalle politiche comunitarie di settore, è da giudicare positivamente la già cennata costituzione con decreto ministeriale 7 novembre 1978 di un comitato per il coordinamento della partecipazione italiana all'attività del Fondo sociale europeo (36). La creazione del Comitato dovrebbe consentire di accentrare e coordinare in un unico organismo le richieste di contributo presentate dai « promotori » pubblici e privati, venendo così a costituire il punto di passaggio obbligato di ogni intervento nel settore. Peraltro ai fini di una più tempestiva acquisizione dei fondi comunitari, potrebbe esser valutata la opportunità di adozione di una struttura amministrativa idonea a porsi, sull'esempio francese, quale garante della validità tecnica e della giustificabilità sul piano finanziario

(33) In particolare, in fase di definitiva liquidazione (decisione 20 novembre 1977) non sono state ammesse a rimborso le seguenti somme: 8,8 milioni di u.c. relative a somme dichiarate come erogate ed invece ancora da corrispondere; 0,393 milioni di u.c. per errata applicazione del limite di tolleranza nel calcolo delle perdite sui cereali; 0,2 milioni di u.c. per spese già contabilizzate e finanziate a titolo di aiuto alimentare.

La Commissione CEE nell'ultima relazione (novembre 1978) sulla gestione dei fondi del FEOGA-Sezione garanzia ha rilevato, su un piano generale, che il lavoro di riscontro è ritardato, ed alle volte pregiudicato: dagli scarsi controlli interni eseguiti dalle istanze nazionali sulle spese comunitarie; dalla carenza di informazione verso i servizi della Commissione circa le verifiche eseguite; dall'insufficienza delle relazioni inviate, sulla gestione dei fondi comunitari da parte dei servizi nazionali incaricati dei pagamenti; dalla complessità delle pratiche amministrative e contabili seguite e dalla difficoltà di accesso ai documenti giustificativi od ai procedimenti contabili. (Doc. (COM) 78, VII Relazione finanziaria, pag. 56 ss. versione italiana).

(34) Nel corso del 1978 la Comunità ha esaminato con i soli Paesi membri ricorrenti (Germania, Francia, Paesi bassi) la possibilità di addivenire ad una soluzione transattiva delle controversie giurisdizionali in atto.

(35) Fonte: VII Relazione finanziaria, citata.

(36) All'inizio del corrente anno 1979 come già detto è stato anche costituito, presso la Presidenza del Consiglio un « Comitato di ministri per il controllo dell'utilizzazione delle risorse finanziarie della Comunità ». E anche previsto che a tale nuova struttura collegiale si affianchi un comitato interministeriale (a livello amministrativo) del quale facciano parte rappresentanti delle Regioni.

delle richieste di intervento oltre che in grado di assicurare, anche nei confronti dei servizi comunitari, il controllo tecnico e finanziario del « dossiers » di finanziamento (37).

Nell'esercizio 1977 (ultimo anno per il quale esistono dati definitivi) le decisioni di finanziamento (crediti di impegno) del Fondo sociale in favore dell'Italia hanno costituito con circa 140 milioni di u.c. il 22,7% della totale disponibilità; per il 1978 secondo dati provvisori disponibili, ne costituiranno circa il 28% a fronte di una massa spendibile passata da 616 a 696 milioni di unità di conto.

La totalità dell'intervento comunitario ha riguardato la formazione professionale (38).

Quanto, infine, all'utilizzazione del Fondo di sviluppo regionale, al 1° gennaio 1979 risultavano assunte in favore del nostro Paese decisioni di finanziamento sulla quota 1.978, per circa 244 miliardi di lire e sul periodo 1975-1978 per circa 568 miliardi di lire (39). Alla stessa data risultavano accreditate dal Fondo alla Tesoreria statale, a fronte di corrispondenti richieste di pagamento, circa 278 miliardi di cui 47 miliardi circa relativi all'anno 1978.

Secondo i dati forniti dalla Commissione (terza relazione annuale del Fondo - ottobre 1978) il 91% degli interventi disposti a tutto il 1977, in favore dell'Italia è risultato localizzato nel Mezzogiorno (Isole comprese) ed il 9% in favore del Friuli-Venezia Giulia.

(37) La Commissione CEE (VI Relazione sull'attività del Fondo sociale europeo - Doc. COM (78) 476 - novembre 1978) vede con particolare favore l'istituzione, nei Paesi membri, di tali organismi amministrativi di coordinamento.

(38) Il numero complessivo dei lavoratori che hanno fruito di interventi formativi è risultato per l'ultimo anno di riferimento (1977) in 59.000 unità. Le operazioni sovvenzionate dal Fondo sono risultate finalizzate per il 47% alla formazione specializzata; per il 33,6% alla prima formazione; per il 19,4% alla preparazione professionale.

Fonte: VI Relazione finanziaria sull'attività del Fondo sociale europeo - novembre 1978.

(39) Al tasso di conversione 985,6 per la quota 1978 ed al tasso di conversione 625 per gli anni precedenti.

Il finanziamento di 244 miliardi di lire sulle disponibilità comunitarie per l'anno 1978 ha riguardato 326 progetti per un volume di investimenti di circa 1.300 miliardi di lire.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel complesso per il triennio 1975-77 gli interventi della Comunità nel Mezzogiorno attraverso i vari strumenti finanziari sono risultati così ripartiti:

SOVVENZIONI

	milioni di unità di conto
Fondo di sviluppo regionale (40)	423
Fondo agricolo (FEOGA) (sezione orientamento)	74

PRESTITI

Banca europea degli investimenti (BEI)	772
Comunità europea carbone e acciaio (CECA)	267

È da rilevare, in proposito, quanto precisato nella richiamata Relazione in merito alla circostanza che l'Italia, così come altri Paesi membri, non ha ritenuto di avvalersi della possibilità (offerta del regolamento del Fondo di sviluppo regionale) di utilizzare disponibilità finanziarie del Fondo stesso sotto forma di bonifico degli interessi su prestiti accordati dalla BEI.

Secondo la Commissione, il congiunto ricorso ai due cennati strumenti di finanziamento comunitari, avrebbe consentito una massimizzazione del volume di investimenti finanziabili.

L'ESTENSORE

F.to VITTORIO GUCCIONE

IL PRESIDENTE

F.to ETTORE COSTA

(40) Secondo la situazione esposta nella citata Relazione, al 1° gennaio 1978, il rapporto tra contributi erogati ed investimenti finanziabili dal Fondo regionale, era pari al 16% per l'Italia, al 15,9% per l'Irlanda, all'11% circa per la Francia e Germania federale, al 10% circa per il Regno Unito.