

PARTE TERZA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PARTE TERZA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

CAPITOLO I.

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. - *Profili istituzionali.*

L'attuazione della riforma del bilancio ha impegnato il Governo e il Parlamento in una difficile opera resa più complessa dalla particolare situazione politico-istituzionale. La vicenda ha avuto la sua più manifesta espressione nella mancata approvazione, entro il termine di fine anno, della legge finanziaria, con la correlata approvazione della legge per l'esercizio provvisorio recante al suo interno i contenuti ritenuti essenziali della stessa legge finanziaria. Le implicazioni di tali accadimenti sotto il profilo dell'ordinamento contabile sono state valutate ed esposte in altra parte di questa relazione (1). Si esaminano di seguito gli aspetti rilevanti sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica (2).

a) La connessione fra quadro macroeconomico generale, indirizzi di politica economica di breve e medio periodo e decisioni di bilancio, affidata nel sistema della legge n. 468 ai due istituti nuovi del bilancio pluriennale e della legge finanziaria, è sostanzialmente venuta a mancare.

Sul significato istituzionale e sui contenuti di entrambi tali strumenti si riferisce nella Parte I della presente relazione.

Si deve, qui, sottolineare che la mancata predisposizione del bilancio pluriennale « programmatico » e l'impoverimento registrato nel corso dell'*iter* della legge finanziaria per il 1980 dei contenuti

(1) Parte I, Sezione I, Capitolo I, bilancio e ordinamento contabile.

(2) Una schematica esposizione di tali profili, quali emergono dalla disciplina della legge n. 468, è contenuta nella passata relazione (concernente il 1978), Parte III, Capitolo I.

di politica economica della stessa legge rendono esile il raccordo fra finanza statale e settore pubblico allargato; raccordo che la legge n. 468 affida in modo chiaro proprio ai due istituti in discorso (articolo 4, commi quinto, sesto e settimo; articolo 11). Da un lato, infatti, l'evoluzione di comparti della gestione finanziaria pubblica come la previdenza, la sanità, la finanza locale, resta priva (a causa della lamentata assenza di un bilancio programmatico) di un inserimento in una prospettiva e in un quadro di compatibilità di medio periodo. Dall'altro la conclusione della vicenda concernente la legge finanziaria per il 1980 sembra porre al di fuori del sistema coordinato da essa tracciato proprio le decisioni relative ai principali comparti del settore pubblico allargato. Com'è noto il disegno di legge finanziaria per il 1980 — ricalcando il modello di quella precedente — era stato concepito in modo ampio, comprensivo delle decisioni concernenti il settore pubblico allargato, a tal punto da giustificare, almeno in ordine a taluni contenuti, il rinnovarsi di perplessità e preoccupazioni in ordine al contenuto onnicomprensivo e talora episodico delle decisioni in essa interite (3).

Nel corso dell'*iter* parlamentare le decisioni settoriali di maggior rilievo, come quelle concernenti la sanità e la previdenza, la finanza locale e taluni investimenti pubblici (edilizia, autostrade) hanno trovato la loro separata espressione attraverso una serie di decreti-legge (4), che hanno finito per assorbire la componente della legge finanziaria più qualificata per il suo carattere di mezzo della manovra di politica economica generale e di collegamento fra settore pubblico allargato e gestione statale (sanità, previdenza, finanza locale) (5).

Come si è già detto nella Parte I della presente relazione, lo stato di cose sopra descritto ha condotto alla identificazione, già in occasione dell'approvazione della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, di un cosiddetto contenuto « necessario » della legge fi-

(3) Il disegno di legge finanziaria per il 1980 è contenuto nell'Atto Senato, VIII legislatura, n. 292. Per le critiche di impostazione sopra citate si veda la Parte I della relazione dello scorso anno.

(4) Decreto-legge 17 ottobre 1979, n. 505, poi rinnovato con decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 25, per l'edilizia; decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33, per la sanità la previdenza e l'occupazione giovanile; decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32, in materia autostradale; decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 660, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 31, recante misure fiscali urgenti; decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 662, poi decreto-legge 29 febbraio 1980, n. 35, poi decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153, in materia di finanza locale; decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 684 e decreto-legge 11 gennaio 1980, n. 5, poi decreto-legge 17 marzo 1980, n. 68, convertito in legge 17 marzo 1980, n. 68, sui consumi energetici.

(5) Sullo « stralcio » di numerose componenti dell'originario disegno di legge finanziaria hanno influito motivazioni di ordine regolamentare, perché l'adozione, per tale legge, dell'*iter* proprio del bilancio tende a ridurre l'incisività dei poteri decisionali delle Commissioni competenti nel merito sulle singole materie. È stata, in proposito, auspicata una revisione dei regolamenti delle Camere per una adeguata disciplina della nuova materia; vedi Camera dei deputati, Relazione della V Commissione permanente al disegno di legge finanziaria 1980 (Atto Camera, n. 1491-A).

nanziaria dal quale potrebbe distinguersi un contenuto « eventuale » (6).

La formulazione definitiva del provvedimento (legge 24 aprile 1980, n. 146) sembra coerente con la concezione propria della legge n. 468, quanto al collegamento con la manovra di politica economica, solo per quanto attiene alle norme in materia fiscale.

La vicenda della legge finanziaria 1980 complessivamente considerata fa registrare, quindi, un netto divario rispetto al disegno istituzionale della legge n. 468. Rinviando per una più esauriente trattazione alla Parte I della presente relazione, si può, in questa sede, sottolineare che l'individuazione dei contenuti minimi della legge finanziaria (definiti « necessari ») non elimina i connotati complessivi della legge stessa, la cui natura sostanziale di strumento di raccordo fra manovra di politica economica e politica di bilancio non tollera un ritardo e un impoverimento dei cosiddetti contenuti « eventuali » che ne svuotino la funzione di strumento della politica economica e finanziaria, e ne impoveriscano i contenuti di coordinamento dell'intero settore pubblico.

b) L'attuazione della legge n. 468 impegna i Ministeri finanziari e, in genere, la pubblica Amministrazione in uno sforzo notevole di razionalizzazione.

I risultati di maggior rilievo appaiono quelli conseguiti dal Ministero del tesoro sul terreno della costruzione di un sistema coordinato di informazioni sulla gestione dell'intero settore pubblico allargato. Per l'attuazione dell'articolo 30 della legge n. 468, concernente la costruzione dei « conti di cassa » del settore pubblico allargato sono stati approvati gli schemi tipo per la trasmissione al Tesoro dei dati sulla gestione di cassa e degli elementi previsionali da parte delle regioni (decreto ministeriale 29 novembre 1979), degli enti pubblici non economici di cui alla tabella A allegata alla legge n. 468, degli enti portuali e delle unità sanitarie locali, dei comuni e delle province (decreto ministeriale 11 aprile 1980). Si sono poste così le premesse per la costruzione del sistema informativo sulla gestione finanziaria del settore pubblico allargato.

Si può comunque registrare sin dai documenti concernenti la gestione 1979 e le previsioni per il 1980 un notevole progresso nella capacità di fornire informazioni e valutazioni consuntive e previsionali sulla gestione della finanza pubblica. Nella relazione dello scorso anno si segnalava la mancanza di una correlazione chiara e rigorosa fra informazioni finanziarie fornite dal Tesoro per il settore pubblico allargato e contabilità economica nazionale; si osservava, infatti, che pur apparendo non eliminabile la diversità meto-

(6) Si vedano i resoconti della discussione sul disegno di legge n. 292 alla V Commissione del Senato, sedute del 4, 5, 6 dicembre 1979 (in particolare l'intervento del Ministro del tesoro nella seduta del 4 dicembre). Una valutazione critica sugli aspetti istituzionali di tale impostazione, che individua un contenuto « necessario » della legge finanziaria, è compiuta nel capitolo I della Parte I, Sezione I, della presente relazione.

dologica e funzionale fra contabilità pubblica e contabilità nazionale, il raffronto fra i due sistemi di informazioni è la base sulla quale costruire il raccordo fra analisi macroeconomiche e finanza pubblica. In questa direzione l'ISTAT, su sollecitazione della Corte, fornì per la relazione dello scorso anno una prima tavola di raffronto fra le valutazioni della relazione di cassa sul fabbisogno del settore pubblico allargato (ex articolo 30 legge n. 468) e conti di finanza pubblica della contabilità economica nazionale.

Per il 1979 la relazione generale sulla situazione economica del Paese introduce, aderendo così all'auspicio formulato dalla Corte, una tavola di raccordo fra il conto consolidato di cassa del settore pubblico allargato e quello economico delle pubbliche Amministrazioni per i risultati del triennio 1977-79 (7).

Si tratta di un primo passo utile nella direzione di un affinamento dei metodi di analisi aventi ad oggetto il significato economico dei conti finanziari.

La relazione annuale di cui al comma primo dell'articolo 30 della legge n. 468 sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato contiene, inoltre, prime valutazioni in ordine all'efficienza ed all'efficacia della spesa, fondata sulla esposizione dei dati sull'occupazione nel settore pubblico e su alcune rilevazioni sui carichi di lavoro per dipendente in alcuni settori (8).

Per l'attuazione dell'articolo 25 della legge n. 468, che ha ad oggetto la «normalizzazione dei conti» degli enti pubblici del settore pubblico allargato, sono stati approvati i nuovi regolamenti sul bilancio e la contabilità degli enti pubblici non economici (decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 19779, n. 696) e delle province e dei comuni (decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421) (9).

L'impegnativo compito di tradurre in termini di effettiva impostazione dei bilanci e dei metodi di gestione il sistema di programmazione delineato dalla legge n. 468 è, tuttavia, lontano dall'apparire compiuto.

Come illustrato nella precedente relazione, detta legge, delinea, fra l'altro, una riqualificazione dei compiti generali di programmazione economica, affidati al Ministro del bilancio. Per quanto attiene all'azione di tale Ministero si può registrare che, per la formulazione dei bilanci annuali e pluriennali 1980 e 1980-82, si è data applicazione nel 1979 alla procedura di consultazione delle regioni prevista dall'articolo 34 della legge n. 468. Si tratta di un procedimento fondato sul confronto programmatico fra impostazioni del Governo centrale e regioni cui deve annettersi una importanza strategica ai fini del coordinamento della finanza pubblica, tanto che si è racco-

(7) Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 1979, volume II, allegato II, I, pagina 131.

(8) Si veda il capitolo II, Sezione I, Parte II, di questa relazione.

(9) Sui contenuti di questi regolamenti si riferisce più avanti ai capitoli IV e V della presente Parte III.

mandata in sede parlamentare, una maggiore pubblicità dei documenti e delle proposte nelle quali il sopracitato procedimento si articola.

Altro adempimento positivamente assolto è quello, previsto dall'articolo 15 commi quarto e quinto della più volte citata legge n. 468, concernente la predisposizione di relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa nonché di un quadro riassuntivo della gestione finanziaria che da queste scaturisce.

Non sembra, invece, aver assunto consistenza reale l'attuazione dell'indirizzo delineato dall'articolo 3 della stessa legge volto a condurre ad unità, attorno alle competenze del Ministro del bilancio e con la relazione previsionale e programmatica, i contenuti decisionali delle programmazioni settoriali operanti in base alla legislazione vigente. Alla relazione previsionale e programmatica non risultano collegate e rese omogenee (come imporrebbe il citato secondo comma dell'articolo 3) le varie relazioni programmatiche di settore. Il problema sottostante è assai serio e riguarda la possibilità di ricondurre ad unità, in un sistema unico di guida della politica economica posto quale premessa della programmazione della finanza pubblica, la pluralità di atti di coordinamento e di centri di decisione ministeriali e interministeriali competenti in materia di direzione della politica economica.

2. - *L'evoluzione del settore pubblico allargato nel 1979.*

Le caratteristiche ed i limiti del controllo esercitato dalla Corte non consentono un esame esauriente degli andamenti della gestione del settore 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).

I risultati della gestione di finanza pubblica nel 1979 mostrano una pausa nella crescita tendenziale delle esigenze finanziarie del settore pubblico che si connette alle decisioni di politica economica ed agli andamenti generali dell'economia.

Com'è noto il programma triennale 1979-1981, muovendo dalle previsioni tendenziali di evoluzione del fabbisogno del settore pubblico allargato, poneva obiettivi di riduzione di tale fabbisogno attraverso una articolata manovra sia sulla spesa che sull'entrata, in particolare rivolta a qualificare la spesa pubblica creando adeguati spazi agli investimenti.

Con la legge finanziaria per il 1979 (legge n. 843 del 1978) si poneva in atto la manovra come sopra delineata, per quanto attiene ai maggiori comparti del settore pubblico allargato. In particolare le misure introdotte hanno riguardato:

— la partecipazione degli assistiti alla spesa farmaceutica;

— correttivi al meccanismo di adeguamento ai salari reali delle pensioni di importo superiore al livello minimo;

— il riconoscimento di una sola indennità di contingenza in caso di cumulo di più pensioni o di queste con trattamenti retributivi;

— la fissazione di tetti di spesa per gli enti locali.

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato è diminuito da 34.760 miliardi nel 1978 a 33.130 nel 1979 (con una correlata riduzione della quota sul prodotto interno lordo dal 15,6 per cento al 12,3 per cento).

Il disavanzo (indebitamento netto) è cresciuto da 25.322 miliardi nel 1978 a 28.460 nel 1979 con una riduzione della quota sul prodotto interno lordo dall'11,4 per cento al 10,6 per cento. Il rallentamento così manifestatosi dipende, oltre che dalle decisioni sopra richiamate, dalla accelerazione del processo inflazionistico, che ha inciso positivamente sulle entrate mentre non ha inciso, nell'immediato, sulla spesa, e dal rinvio delle previste erogazioni alle partecipazioni statali ed alle imprese pubbliche.

La pausa registrata nel 1979 non sembra riflettere un mutamento delle tendenze di fondo dell'evoluzione della finanza pubblica. Continua la tendenza di lungo periodo all'aumento della pressione fiscale totale (fiscale e parafiscale), che è rimasta sostanzialmente stazionaria nel 1979 rispetto al 1978 (33 per cento circa), nonostante che in quell'anno si sia verificata una concentrazione di misure tendenti ad anticipare taluni versamenti di imposta di rilevante importo (anticipo ILOR e anticipazione dell'imposta sostitutiva sugli interessi).

All'interno delle componenti dell'entrata si è registrato un ulteriore aumento dei contributi sociali (anche per effetto della lotta all'evasione: legge n. 467 del 1978), che sono passati da un gettito di 27.700 miliardi nel 1978 ai 34.478 del 1979 (rispetto al prodotto interno lordo la quota delle entrate contributive è passata dal 12,5 per cento al 12,8 per cento).

Sul versante della spesa si conferma la tendenza al rafforzamento del peso dei pagamenti in capitale che sono passati dai 12.070 miliardi del 1978 ai 14.880 del 1979, raggiungendo la quota del 5,5 per cento sul prodotto interno lordo (5,4 per cento nel 1978).

Nell'ambito della spesa corrente è continuata ad aumentare ad un tasso elevato (del 20,4 per cento rispetto al 1978) la spesa per il personale (10), che rappresenta la quota del 15,4 per cento rispetto al PIL (14,5 per cento nel 1977 e 15,4 per cento nel 1978). Tale incremento deriva fundamentalmente dalla politica salariale del pubblico impiego quale si è tradotta nelle vicende contrattuali e nella equiparazione del meccanismo di contingenza in vigore per la pubblica Amministrazione a quello adottato nel settore privato (legge 6 dicembre 1979, n. 609).

(10) Nel conto consolidato di cassa per il settore pubblico allargato la voce « personale » comprende anche le pensioni dei dipendenti statali e delle aziende autonome.

Una minore dinamica ha segnato la spesa per « trasferimenti alle famiglie » (l'aumento del 1979 sul 1978 è stato del 14,9 per cento mentre era stato pari al 29 per cento quello del 1978 sul 1977) a causa del ritardo nell'esplicarsi degli effetti del meccanismo di indicizzazione, oltre che delle misure di contenimento assunte con la legge finanziaria (sul 1979 si ripercuote l'effetto del rallentamento dell'inflazione della seconda metà del 1977 e del 1978).

Correlato a questi andamenti è, per quanto attiene alla gestione del bilancio statale, il ridotto aumento della spesa impegnata per trasferimenti ad organismi previdenziali (che ha segnato un incremento nel 1979 sul 1978 del 3,3 per cento a fronte di un incremento del 1978 sul 1977 del 18 per cento).

Nonostante il rallentamento dovuto a cause contingenti, già ricordate, della spesa per partecipazioni e conferimenti, continua ad aumentare il peso delle erogazioni finanziarie pubbliche alle imprese.

I trasferimenti alle imprese private e a partecipazione statale nel conto del settore pubblico allargato, sono passati da 5.348 a 6.629 miliardi con un incremento del 20,4 per cento. Considerando le erogazioni finanziarie dello Stato alle stesse imprese nonché all'ENEL (voci 2.12.2.; 2.13.1.; 2.13.2.; 2.2.14. della classificazione economica del bilancio statale) può segnalarsi che la spesa statale a favore delle imprese è stata nel 1979 di 3.845,5 miliardi, raggiungendo il 30,3 per cento del totale delle spese in conto capitale.

L'analisi delle cause cui si deve la pausa congiunturale nella espansione del disavanzo pubblico registrata nel 1979 conduce a ritenere che le linee tendenziali della finanza pubblica legate ai problemi strutturali sopra richiamati, torneranno a manifestare i loro effetti nel 1980 (11).

(11) Si vedano in proposito le valutazioni espresse nella Parte I della presente relazione.

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 20 giugno 1980 la decisione sul giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Sicilia e rendiconti annessi per l'esercizio finanziario 1979.

CAPITOLO III.

LE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. - *Considerazioni generali.*

Il processo di attuazione dell'ordinamento regionale ha dispiegato nel 1979 i suoi effetti attraverso il pieno esercizio da parte delle Regioni delle competenze trasferite con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e con la riforma sanitaria (legge n. 833 del 1978).

Le caratteristiche di sistema a finanza derivata dell'ordinamento della finanza regionale hanno implicato, anche nell'esercizio 1979, un rilevante flusso di risorse dal bilancio dello Stato alle Regioni (1).

Il collegamento — di notevole rilievo quantitativo e qualitativo — fra bilancio dello Stato e bilanci regionali si deve tradurre, secondo la norma di principio dettata dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in forme di collaborazione fra Stato e Regioni in sede di programmazione nazionale e regionale.

Meccanismi procedurali di intesa, di concertazione o di cooperazione all'interno di unitari organi programmatori fra amministrazioni centrali e Regioni sono previste, com'è noto, da numerose leggi recenti di programmazione settoriale (2).

Tali procedimenti dovrebbero, ora, essere ricondotti ad unità nell'ambito della previsione dell'articolo 34 della legge n. 468, che inserisce la consultazione delle Regioni all'interno dell'*iter* di formazione del bilancio dello Stato e stabilisce i criteri in virtù dei quali le scelte assunte in sede statale devono, poi, ispirare la imposta-

(1) Si vedano ad esempio: legge n. 984, del 1977 sul piano agricolo alimentare; legge n. 183 del 1976 sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno; legge n. 457 del 1978 per il piano decennale della edilizia residenziale; legge n. 833 del 1978 di riforma sanitaria.

(2) Si veda più avanti al seguente paragrafo 2.

zione dei programmi e dei bilanci regionali. Già nel corso del 1979 l'attuazione di tale normativa ha consentito alle Regioni una preventiva valutazione delle impostazioni adottate nel proposto schema di bilancio statale.

Questo confronto potrebbe, tuttavia poggiare su basi più solide ove il processo di attuazione della legge n. 468 avesse condotto alla predisposizione di un bilancio pluriennale programmatico e di una articolazione interna ai bilanci per programmi e per progetti (si tratta degli aspetti, invece, inattuati, come sopra detto, della nuova disciplina). Appare infatti evidente che proprio la definizione dell'ammontare del Fondo per i programmi regionali di sviluppo esige, affinché il confronto possa dispiegarsi su un terreno concreto, la definizione dei presupposti programmatici dai quali muove la indicazione delle esigenze finanziarie (e ciò vale sia per lo Stato che per le Regioni).

Sulle possibili linee di una riforma istituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni, che renda più efficace il coordinamento della finanza pubblica postulato dall'articolo 119 della Costituzione, nel rispetto dell'autonomia costituzionale propria delle Regioni, si è pronunciata, all'inizio del 1980, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, con il documento conclusivo di una indagine conoscitiva avente ad oggetto la attuazione dei principi posti in materia dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. La necessità di una più organica sistematica legislativa della materia nasce anche dalle molteplici questioni sollevate da numerose Regioni in ordine alla legittimità costituzionale dei meccanismi di coordinamento posti in essere dalla legge n. 468 e dalla legge finanziaria per il 1979 fra finanza statale e finanza regionale e locale (3).

Il citato documento della Commissione bicamerale per le Regioni, muovendo dai limiti della esperienza condotta sulla base delle vigenti leggi di programmazione settoriale e dell'articolo 34 della legge n. 468, ripropone l'esigenza di una disciplina generale delle « procedure della programmazione ». Si sottolinea, in particolare, la necessità di meccanismi programmatori che consentano di predeterminare in un arco pluriennale le disponibilità sui fondi ex articolo 8 (fondo comune) ed ex articolo 9 (fondo programmi regionali) della legge sulla finanza regionale, attivando inoltre, per la finalità di riequilibrio di rilievo nazionale, i meccanismi contributivi previsti dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione e dall'articolo 12 della legge di finanza regionale (legge n. 281 del 1970). Non viene posta in discussione, invece la prevalenza delle fonti di finanza derivata, non apparendo perseguibile una espansione rilevante dei tributi propri delle Regioni.

Fra le soluzioni organizzative proposte va segnalata quella per la creazione presso la Presidenza del Consiglio di un organo per-

(3) Per quanto attiene alle Regioni ad autonomia ordinaria la Regione Veneto ha impugnato presso la Corte costituzionale, gli articoli 2, 34, 35, 37, 43, 46, 48, 58 della legge finanziaria per il 1979 (n. 843 del 1978).

manente di concertazione formato dai Presidenti delle Giunte regionali; ma non appaiono chiari i rapporti fra tale organo e la commissione interregionale operante, in virtù della legge sulla finanza regionale, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica e con le Commissioni a competenza settoriale di rappresentanti regionali, come quella prevista dalla legge n. 183 per il Mezzogiorno.

Un aspetto di ordine generale sul quale si sono soffermate le precedenti relazioni è quello che concerne l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento che, anche nel 1979, non sembra aver assunto quel rilievo cruciale che ad esso è attribuito nel disegno del legislatore (con la legge n. 382 e i decreti delegati conseguenti) quale mezzo ordinario di raccordo fra Stato e intervento regionale. Di notevole importanza è, tuttavia, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980 (*Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 1980) recante « disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza ». Una delibera del CIPE del 17 gennaio 1980, emanata su delega del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 382, riguarda l'attività informativa, la propulsione e la concertazione al fine di accelerare la realizzazione dei programmi di investimento dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle Regioni e degli enti locali (1).

Con l'approvazione da parte della regione Marche (legge regionale 30 aprile 1980, n. 25) della legge sull'ordinamento contabile, tutte le Regioni ad autonomia ordinaria si sono date una disciplina attuativa della legge n. 335 del 1976. Nella relazione concernente il 1978 si sono delineate le caratteristiche essenziali di tale legislazione regionale.

L'applicazione della nuova disciplina non manca di dar luogo a disomogeneità ed a disfunzioni, come daltronde era da attendersi dinanzi alla complessità e profondità delle riforme introdotte.

Il raccordo fra programma di sviluppo e bilancio pluriennale e la conseguente impostazione programmatica di quest'ultimo non costituiscono ancora una effettiva base del governo della finanza regionale. Accanto alle difficoltà che derivano alle Regioni dal vuoto verificatosi a livello statale, con la mancata presentazione del nuovo programma globale 1980-1982 e del bilancio pluriennale programmatico, sussistono difficoltà proprie delle Regioni stesse, sia in termini di determinazione rigorosa di una proiezione finanziaria dei programmi regionali, sia in termini di una formulazione di detti programmi per progetti quantificati e definiti nei tempi e nei modi della loro attuazione.

La nuova configurazione del bilancio annuale mostra, in tutte le Regioni, una difficoltà considerevole nella formulazione rigorosa del bilancio di cassa, stentando ad affermarsi una metodologia uniforme su cui fondare le previsioni.

(4) Vedasi, peraltro, per l'attuazione di tale delibera, il capitolo VI, Sezione II, Parte II.

Quanto alla impostazione del bilancio di competenza annuale si registra una difficoltà ad assumere contenuti omogenei nelle varie Regioni in materia di distinzione fra spese per l'adempimento di funzioni normali e spese di sviluppo connesse all'assegnazione di fondi statali vincolanti. La nozione stessa di funzioni normali, quale emerge dall'articolo 9, comma primo, e dall'articolo 21, comma primo, della legge n. 335, non può ritenersi definita con sufficiente chiarezza. Tale stato di cose rende incerta l'applicazione dei criteri di equilibrio del bilancio regionale fissati dall'articolo 4 della più volte citata legge n. 335 del 1976.

In ordine alle leggi di spesa regionali non sembra trovar riscontro, nella concreta esperienza, la disciplina generale posta dalla legge quadro statale, mentre frequente, sino a divenire la regola, è il ricorso alla possibilità di deroga prevista dall'articolo 2, comma terzo, della stessa legge n. 335 che consente la quantificazione annuale della spesa per interventi o servizi per i quali sia preminente l'interesse alla continuità e regolarità della spesa.

Fra i problemi emersi in sede di gestione del bilancio regionale appaiono di non facile soluzione quelli attinenti all'applicazione del nuovo regime degli impegni e dei residui, posto dall'articolo 17, comma secondo della legge n. 335 (che considera, com'è noto, impegno di spesa solo quello scaturente da obbligazioni che vengano a scadenza entro il termine dell'esercizio, anche per le quote di spese pluriennali). Si è riscontrato che qualche Regione ha inserito nella propria disciplina legislativa di contabilità norme integrative che reintroducono una disciplina dei residui di stanziamento (Toscana, Lombardia); si constata, in altre Regioni, un comportamento amministrativo che non corrisponde alla definizione rigorosa di impegno posta dalla legge statale quadro.

Quanto alla struttura e ai contenuti del rendiconto, risulta carente, in tutte le Regioni, la illustrazione dei risultati conseguiti e dei costi sostenuti in termini di economicità ed in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi dei programmi regionali di sviluppo (articolo 25 della legge n. 335).

2. - Aspetti finanziari della gestione e controllo sulle gestioni regionali.

Una rilevazione delle tendenze in atto, nel 1979, nel campo della finanza regionale è resa possibile dall'arricchimento dei flussi informativi sul settore pubblico allargato, quale è recipito anche dal sistema della contabilità economica nazionale.

Ci si limita, in questa sede, in mancanza di un riscontro su dati verificati dalla Corte sui rendiconti delle Regioni, ad alcune notazioni concernenti il significato qualitativo, per l'intera finanza pubblica o il raccordo fra Stato e Regioni.

La dimensione finanziaria della gestione delle Regioni si è accresciuta nel corso del 1979 per effetto del trasferimento di funzioni

derivante dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e, soprattutto, a causa delle ampliate responsabilità in materia di spesa sanitaria, che dal 1° gennaio 1979 ha riguardato non più solo l'assistenza ospedaliera ma tutto il campo dell'assistenza sanitaria (anche se, in regime transitorio ed in attesa della piena vigenza della riforma sanitaria, tale responsabilità finanziaria delle Regioni si è tradotta in erogazioni agli istituti mutualistici ed agli enti ospedalieri).

La spesa complessiva delle Regioni (ad autonomia ordinaria e ad autonomia speciale) è passata, in termini di pagamenti, dai 7.760 miliardi del 1977 (che rappresentavano il 7,9 per cento rispetto al totale del settore pubblico allargato) agli 11.805 miliardi del 1978 (9,4 sul medesimo aggregato) sino ai 16.623 miliardi del 1979, che raggiungono la quota dell'11,5 per cento dei pagamenti complessivi del settore pubblico allargato.

Da sottolineare l'aumento considerevole della spesa in conto capitale, aumentata, rispetto al 1978, del 41,7 per cento, con un incremento, in particolare, degli investimenti diretti, del 49,6 per cento rispetto allo stesso esercizio.

Neppure le stime di contabilità economica nazionale forniscono un conto consolidato relativo alle sole Regioni a statuto ordinario per il 1979.

È utile, tuttavia, soffermarsi su taluni aspetti dei collegamenti fra bilancio dello Stato e bilanci regionali che emergono dai dati ed elaborazioni sul rendiconto statale.

I trasferimenti alle Regioni — come registrati dalla classificazione funzionale del bilancio statale — hanno implicato nel 1979 impegni di spesa per 6.317,4 miliardi e pagamenti per 5.074,9 miliardi (con un incremento in termini di pagamenti del 25,6 per cento sul 1978). I residui passivi complessivi (che si traducono in corrispondenti residui attivi nei bilanci delle Regioni) hanno raggiunto, alla fine dell'esercizio 1979, i 4.423,6 miliardi (di cui 1.538,8 residui di stanziamento).

In particolare le risorse affluite alle Regioni attraverso il Fondo comune sono state di 1.814,1 miliardi, in termini di impegni, ed hanno implicato pagamenti per 1.768,2 miliardi (con un incremento rispettivamente del 7,8 e del 13,1 rispetto al precedente esercizio).

Le risorse trasferite alle Regioni per l'assistenza sanitaria (come registrati dalla classificazione economica del bilancio statale) sono ammontati a 13.421,7 miliardi di spesa impegnata (con un incremento del 104,4 per cento rispetto al 1978) ed a 11.860 miliardi di pagamenti (con un incremento dell'83 per cento sul 1978).

Il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (attraverso l'apposito Fondo presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica) è stato, in termini di spesa impegnata, pari a 1.284,2 miliardi (con una riduzione del 3,8 per cento rispetto al 1978) e, in termini di pagamenti, di 1.646,3 miliardi (triplicandosi, così, il corrispondente ammontare registrato nel 1978).

Tali rilevazioni sul consuntivo, fondate prevalentemente sulla classificazione funzionale, non esauriscono la ricognizione dei trasfe-

rimenti statali alle Regioni, a causa della molteplicità di leggi settoriali che dispongono ulteriori erogazioni dallo Stato alle Regioni stesse; è auspicabile che la tendenza, già in atto, alla concentrazione delle risorse da trasferire alle Regioni sui fondi di portata generale previsti dalla legge sulla finanza regionale (il fondo comune e quello per i programmi regionali di sviluppo) sia confermata e rafforzata negli esercizi futuri, consentendo così, maggiore trasparenza nella percezione dei nessi che collegano la finanza statale a quella regionale.

Passando a considerare le risultanze della gestione delle Regioni ad autonomia ordinaria per il 1978 (anno per il quale si dispone dei consuntivi approvati in dodici Regioni, le cui risultanze sono schematicamente esposte nelle tabelle allegate al presente paragrafo, nonché di stime della Relazione generale sulla situazione economica) (5) si registra un aumento delle entrate correnti del 41,7 per cento ed un aumento delle spese correnti del 36,5 per cento rispetto al 1977. Aumenta, quindi, considerevolmente l'avanzo di parte corrente che passa dai 468,8 miliardi del 1977 ai 928,9 miliardi del 1978 con un incremento del 98,1 per cento.

La quota dell'avanzo corrente sul totale delle entrate correnti resta, tuttavia, nel 1978, solo pari all'11,7 per cento (segnando un incremento rispetto alla corrispondente quota dell'8,4 per cento nel 1977 e del 10,4 per cento nel 1976).

A fronte di un aumento del 58,7 per cento delle entrate in conto capitale, le spese in conto capitale segnano un incremento sul 1978 del 37 per cento.

La ripartizione della spesa per categorie funzionali vede prevalere nettamente la quota attribuita a interventi nel campo sociale (in larghissima misura per la sanità) che raggiunge il 58,9 per cento del totale; gli interventi nel campo economico, fra i quali primeggiano quelli per l'agricoltura, assorbono il 22,7 per cento della spesa regionale. Il 5,5 per cento è attribuito alle spese di amministrazione

(5) Si deve reiterare il livello concernente il ritardo frequente nella approvazione da parte delle Regioni dei bilanci preventivi e dei consuntivi. Si registrano di seguito gli estremi dei rispettivi provvedimenti.

Leggi di approvazione dei bilanci preventivi 1979-1981: Molise, legge regionale 5 marzo 1979, n. 6; Veneto, legge regionale 2 febbraio 1979, n. 10; Basilicata, legge regionale 17 aprile 1979, n. 16; Umbria legge regionale 26 marzo 1979, n. 13; Marche, legge regionale 18 maggio 1979, n. 20; Liguria, legge regionale 3 aprile 1979, n. 11; Campania, legge regionale 5 giugno 1979, n. 31; Lazio, legge regionale 10 luglio 1979, n. 53; Puglia, legge regionale 6 giugno 1979, n. 31; Abruzzo, legge regionale 30 aprile 1979, n. 23; Toscana, legge regionale 25 maggio 1979, n. 21; Emilia-Romagna, legge regionale 20 aprile 1979, n. 11; Lombardia, legge regionale 24 aprile 1979, n. 26; Piemonte, legge regionale 4 aprile 1979, n. 17; Calabria, legge regionale 24 agosto 1979, n. 9.

Leggi di approvazione dei consuntivi per il 1978: Toscana, legge regionale 3 settembre 1979, n. 46; Emilia-Romagna, legge regionale 12 febbraio 1980, n. 10; Lazio, legge regionale 28 gennaio 1980, n. 11; Lombardia, legge regionale 26 novembre 1979, n. 63; Basilicata, legge regionale 11 aprile 1980, n. 22; Veneto, legge regionale 4 febbraio 1980, n. 9; Marche, legge regionale 31 ottobre 1979, n. 34; Piemonte, legge regionale 24 agosto 1979, n. 49; Molise, legge regionale 19 dicembre 1979, n. 39; Abruzzo, legge regionale 6 novembre 1979, n. 50; Umbria, legge regionale 27 agosto 1979, n. 54; Liguria, legge regionale 12 novembre 1979, n. 39.

generale e l'8,1 per cento alle spese per istruzione, cultura e ricerca scientifica.

Le stime sul fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato forniscono indicazioni, relative all'esercizio 1979, concernenti le giacenze di cassa delle Regioni presso la Tesoreria centrale, che hanno raggiunto i 6.422 miliardi al 31 dicembre 1979 contro i 3.143 miliardi registrati alla fine del 1978. L'incremento così verificatosi di 3.279 miliardi è sensibilmente superiore a quello di 1.175 miliardi registrato nel corso del 1978.

I depositi delle Regioni presso il sistema bancario hanno registrato una riduzione pari a 200 miliardi (contro un aumento di 1.750 miliardi nel 1978).

Si è posto in rilievo, nella precedente relazione, come l'esigenza di un controllo esterno neutrale, in funzione di garanzia dello Stato ordinamento e del corretto rapporto fra amministrazione centrale ed autonomie regionali, sia rafforzata dalle tendenze razionalizzatrici e programmatiche della legge n. 468.

L'evoluzione dell'ordinamento contabile verso la unificazione del sistema informativo e delle tecniche di gestione della finanza pubblica rischia di contrastare con la costruzione autonomistica della Costituzione se fondata sulla preminenza del governo centrale e, in particolare, nella materia considerata, dagli apparati del Ministero del tesoro.

La visione unitaria dell'intero settore pubblico rafforza l'esigenza di una verifica della regolarità della gestione che sia effettuata da un organo costituzionalmente investito dei compiti di controllo sulla gestione finanziaria pubblica. Tale esigenza si pone sia come garanzia del sistema delle autonomie sia come supporto del Parlamento e non può essere soddisfatta esclusivamente attraverso il sistema previsto dalla legge n. 468.

Entrate e spese delle Regioni ad autonomia ordinaria.

(in miliardi di lire)

	ENTRATE				SPESE			
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1978
Veneto	510,6	685,5	852,7	502,7	657,1	851,8		
Toscana	640,7	773,0	1.009,4	626,9	756,4	1.033,7		
Emilia Romagna	633,9	829,3	1.066,2	641,6	842,4	990,8		
Marche	316,9	320,0	488,2	307,8	318,8	442,7		
Piemonte	511,6	794,5	806,7	513,7	793,8	823,8		
Liguria	206,2	269,3	366,8	205,5	278,1	362,6		
Molise	130,3	154,8 (a)	136,3	130,0	109,6	137,8		
Lombardia	1.243,1	1.049,1	1.532,7	1.278,2	1.007,6	1.436,9		
Lazio	637,3	832,0	1.095,8	612,8	793,1	1.064,2		
Abruzzo	201,4	213,1	405,0	231,7	223,0	370,4		
Basilicata	184,9	232,5	280,2	180,0	247,6	246,2		
Umbria	126,7	147,5	278,8	127,1	149,2	209,2		
Totale	5.343,6	6.300,6	8.318,8	5.358,0	6.176,7	7.970,1		

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

Residui passivi delle Regioni ad autonomia ordinaria.
(in miliardi di lire)

	1976	1977	1978
Veneto	324,2 (176,4) (a)	442,2 (211,1) (a)	445,9 (237,7) (a)
Toscana	230,9 (128,9) (a)	188,7 (72,2) (a)	136,0 (82,4) (a)
Emilia Romagna	209,6 (145,5) (a)	232,8 (168,7) (a)	143,8 (99,9) (a)
Marche	123,6 (74,9) (a)	140,1 (63,3) (a)	157,6 (83,1) (a)
Piemonte	421,2 (212,9) (a)	636,3 (397,0) (a)	316,2 (217,1) (a)
Liguria	102,7 (65,6) (a)	138,7 (96,0) (a)	154,8 (104,9) (a)
Molise	86,9 (63,9) (a)	53,8 (35,1) (a)	55,9 (42,7) (a)
Lombardia	889,2 (746,2) (a)	790,6 (252,9) (a)	594,0 (298,4) (a)
Lazio	262,3 (189,5) (a)	273,8 (190,6) (a)	406,5 (328,3) (a)
Abruzzo	173,7 (127,2) (a)	175,8 (70,2) (a)	289,6 (166,9) (a)
Basilicata	123,5 (63,0) (a)	160,0 (94,2) (a)	109,2 (50,4) (a)
Umbria	70,5 (48,2) (a)	103,1 (57,0) (a)	49,1 (28,5) (a)
Totale	3.018,3 (2.042,2) (a)	3.335,9 (1.708,3) (a)	2.858,6 (1.738,3) (a)

(a) - Residui di competenza.

Residui attivi delle Regioni ad autonomia ordinaria.

(in miliardi di lire)

	1976	1977	1978
Veneto	200,1 (150,8) (a)	250,8 (126,7) (a)	181,2 (103,0) (a)
Toscana	232,5 (196,6) (a)	214,3 (65,6) (a)	158,1 (83,2) (a)
Emilia Romagna	134,8 (125,9) (a)	221,4 (183,8) (a)	171,1 (128,0) (a)
Marche	121,4 (105,2) (a)	168,3 (109,0) (a)	176,6 (113,1) (a)
Piemonte	436,4 (233,8) (a)	703,1 (402,2) (a)	410,7 (153,4) (a)
Liguria	67,2 (51,9) (a)	126,6 (88,7) (a)	143,4 (92,7) (a)
Molise	87,6 (55,3) (a)	67,6 (55,9) (a)	107,1 (70,9) (a)
Lombardia	699,3 (647,0) (a)	858,2 (452,5) (a)	585,1 (417,0) (a)
Lazio	277,8 (276,4) (a)	409,5 (337,6) (a)	594,2 (473,3) (a)
Abruzzo	117,5 (117,4) (a)	129,3 (77,5) (a)	272,1 (208,8) (a)
Basilicata	89,1 (84,8) (a)	134,4 (121,3) (a)	160,4 (119,6) (a)
Umbria	44,3 (39,3) (a)	76,7 (49,4) (a)	95,2 (69,6) (a)
Totale	2.508,0 (2.084,4) (a)	3.360,2 (2.070,2) (a)	3.055,2 (2.032,6) (a)

(a) - Residui di competenza.

CAPITOLO IV
FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

1. — *Aspetti finanziari della gestione e ordinamento contabile.*

L'attività finanziaria dei comuni e delle province è stata regolata, nel 1979, dalle norme introdotte dalla legge finanziaria (legge n. 843 del 1978, articoli 1-15) e dal decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3, che hanno, sostanzialmente, confermato il meccanismo di controllo di evoluzione della spesa e di adozione di un bilancio in pareggio attraverso la erogazione di contributi dello Stato, già introdotti con precedenti disposizioni legislative alla fine del 1977 e del 1978 (1).

La spesa complessiva delle province e dei comuni (secondo i dati esposti dalla Relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro nonché dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese) è passata, in termini di pagamenti, da 15.515 miliardi nel 1978 a 17.158 miliardi nel 1979, con un incremento del 10,6 per cento (meno elevato di quello del 20,4 per cento registrato nel 1978 rispetto al 1977).

La spesa per il personale è aumentata del 18,5 per cento rispetto all'esercizio precedente, anche per effetto del nuovo regime retributivo e dello stato giuridico dettato (recependo la ipotesi di accordo intervenuta fra Governo e sindacati ai sensi del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito in legge 27 febbraio 1978, n. 43, per il periodo 1976-79) con decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191.

Sensibile anche l'aumento dei trasferimenti alle aziende municipalizzate — che sono passati da 1.321 miliardi a 1.942 miliardi con un incremento rispetto al precedente esercizio del 47 per cento — per la copertura dei disavanzi delle aziende stesse e, in particolare, di quelle di trasporto.

Sono tornate ad aumentare, dopo la flessione registrata nel 1978, le spese correnti per interessi a seguito delle maggiori esposizioni

(1) Si veda la precedente relazione, Parte III, capitolo IV, pagina 439.

a medio e lungo termine dei comuni e delle province verso aziende di credito.

I pagamenti in conto capitale sono cresciuti del 21 per cento (soprattutto per effetto di investimenti nei settori dell'igiene e sanità e dei trasporti) utilizzando le possibilità di maggior ricorso a finanziamenti a medio e lungo termine offerte dalla legge finanziaria per il 1979 per gli investimenti.

Questa evoluzione della spesa — in connessione con i meccanismi di copertura previsti dalle fonti normative già citate — ha condotto ad un rilevante aumento, in entrata, dei trasferimenti provenienti dal bilancio statale.

Secondo le elaborazioni del sistema informativo della Corte, nel bilancio dello Stato i trasferimenti correnti a favore delle province e dei comuni (classificazione economica 1.5.5.) hanno raggiunto nel 1979, in termini di pagamenti, i 10.079,7 miliardi, con un incremento rispetto al 1978 del 10 per cento (in termini di impegni si registra una spesa di 10.967,5 miliardi con un incremento sul 1978 del 19,1 per cento). I trasferimenti in conto capitale ai comuni ed alle province (classificazione economica 2.12.5.) sono stati, in termini di pagamenti, pari a 234,6 miliardi, con un incremento sul 1978 del 13 per cento.

Sotto il profilo dell'ordinamento contabile è da sottolineare la approvazione, intervenuta con decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, delle norme per il coordinamento fra regime della contabilità delle province e dei comuni e leggi n. 335 del 1976 e n. 468 del 1978. Gli enti locali dovranno redigere un bilancio pluriennale, in termini di competenza, per lo stesso arco temporale di quello adottato dalla Regione di appartenenza. Si dispone, in particolare, che la classificazione funzionale della spesa consenta una analisi per programmi e per progetti. Il bilancio pluriennale costituisce il quadro delle risorse finanziarie che si prevede di impiegare nel periodo considerato ed individua il ricorso al mercato finanziario per le spese di investimento per ciascun anno.

Il bilancio annuale di previsione sarà redatto in termini di competenza e di cassa. Al bilancio annuale sono allegati i conti consuntivi delle aziende municipalizzate e provincializzate relativi al penultimo esercizio anteriore a quello cui il bilancio si riferisce.

Il bilancio di competenza espone, nel quadro riassuntivo, i saldi concernenti il disavanzo corrente, il saldo netto da impiegare o da finanziare, l'indebitamento o accreditamento netto, il ricorso al mercato.

La evoluzione del quadro legislativo in materia di finanza locale è, anche per il 1979-1980, caratterizzata da misure di emergenza che intendono assicurare le condizioni per un accettabile inserimento della finanza locale entro l'ambito del settore pubblico allargato, in attesa di una organica riforma dell'ordinamento e della finanza degli enti locali stessi. Così il decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153 (ancora sottoposto all'esame delle Camere), riprendendo i contenuti di precedenti provvedimenti legislativi d'urgenza non convertiti in sede parlamentare (decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 662; decreto-legge 29

febbraio 1980, n. 35) ricalca la disciplina in vigore nell'ultimo triennio fondata, come è noto, sul pareggio dei bilanci degli enti locali assicurato mediante trasferimenti dello Stato e su congegni, finanziari ed organizzativi, di controllo della espansione della spesa corrente e dell'indebitamento delle aziende municipalizzate.

Nella VIII legislatura sono state riproposte organiche iniziative legislative di riforma dell'ordinamento degli enti locali. La discussione iniziata dinanzi al Senato ha condotto alla predisposizione, in sede di Commissione affari costituzionali di quel ramo del Parlamento, di un testo unificato (2).

L'orientamento legislativo appare quello di subordinare la riforma della finanza locale alla revisione dei compiti e della disciplina sostanziale del sistema delle autonomie, come più volte auspicato dalla Corte nelle sue relazioni.

2. — *La giurisdizione contabile sugli enti locali.*

Nelle precedenti relazioni la Corte ha illustrato i gravi problemi che hanno caratterizzato l'esercizio della giurisdizione contabile sui conti dei tesoriери e sui conti consuntivi degli enti locali, indicando nel decentramento e nella revisione degli strumenti sostanziali e procedurali della funzione giurisdizionale contabile la via da seguire (3).

L'allargamento del sistema informativo sulle gestioni degli enti locali (legato all'attuazione della legge n. 468 della quale si riferisce nel capitolo I della presente parte III) e il rilievo assunto dalle informazioni concernenti gli andamenti del settore pubblico allargato ripropongono, comunque, a cominciare dalla sede del referto al Parlamento, i temi della completezza del controllo affidato alla Corte sulle gestioni finanziarie pubbliche.

Ferme restando le finalità proprie della giurisdizione contabile, i conti consuntivi resi dai tesoriери offrono anche materiale di base necessario alla analisi finanziaria ed economica delle gestioni degli enti locali stessi.

Ovviamente rivelazioni di questo tipo, per le quali è necessario un arricchimento del sistema informativo della Corte per la sistemazione dei dati dei conti degli enti locali, non sono in alcun modo finalizzate al controllo sugli enti (che alla Corte non compete) bensì alla individualizzazione delle tendenze evolutive dei fenomeni di gestione caratterizzanti il settore della finanza locale, ai fini del referto al Parlamento.

(2) Il testo redatto da un comitato ristretto, deriva dalle seguenti proposte di iniziativa parlamentare: n. 19; n. 177; n. 206; n. 318 (Atti Senato, VIII legislatura).

(3) Nel corso del 1979 le Sezioni giurisdizionali della Corte hanno intimato la resa dei conti ai tesoriери delle Regioni.

La Regione Lombardia ha sollevato al riguardo un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.

CAPITOLO V.

GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

1. — *Aspetti finanziari della gestione e ordinamento contabile.*

L'inserimento degli enti pubblici non economici e dell'ENEL nell'ambito del settore pubblico allargato, ai sensi della legge n. 468 (1) consente un raffronto fra le informazioni fornite dal Tesoro (mediante la relazione sulla stima del fabbisogno di cassa) con gli andamenti della gestione quali emergono dal controllo esercitato dalla Corte.

La spesa gravante sul bilancio dello Stato a favore degli enti pubblici si è tradotta, nel 1979, in impegni per 6.304,6 miliardi a favore degli enti previdenziali (classificazione economica, 1.5.6.) con un incremento del 3,3 per cento sul 1978, e di 4.440,4 miliardi per gli altri enti pubblici (esclusi gli enti di gestione) quali trasferimenti correnti (classificazione economica 1.5.7.) ed in trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici (sempre esclusi gli enti di gestione) per 1.056,4 miliardi, con un incremento del 42,4 per cento rispetto al 1978 per la prima voce e con una sensibile diminuzione, invece, per la seconda.

I conferimenti alle imprese pubbliche (aggregato che comprende principalmente gli enti di gestione) sono stati nel 1979 (in termini di impegni) di 1.099,5 miliardi con una riduzione del 55,8 per cento rispetto al 1978 (dovuta allo slittamento delle decisioni in materia di cui si è riferito sopra) (2).

In particolare le spese degli enti mutuo-previdenziali hanno segnato una più moderata espansione rispetto agli esercizi precedenti per effetto delle misure (già ricordate nel capitolo I della presente parte III) assunte con la legge finanziaria per il 1979 che hanno fra l'altro limitato l'effetto dei meccanismi di indicizzazione operanti

(1) Si veda la precedente relazione, capitolo V della parte III.

(2) Si veda alla parte III, capitolo I, della presente relazione.

in questo settore. Il carattere congiunturale di molte delle misure assunte nel 1980 e la circostanza che esse non siano state prorogate dalla legge finanziaria per il 1980 fanno ritenere che la evoluzione di medio periodo della spesa previdenziale tornerà, a partire dall'esercizio in corso, a caratterizzarsi per quegli squilibri strutturali che sono stati posti in evidenza, a più riprese, dalle relazioni al Parlamento della Corte sull'INPS e sugli altri enti previdenziali.

La riduzione, sopra segnalata, dei trasferimenti in conto capitale agli enti riflette principalmente la ridotta capacità di spesa rilevata nel 1979 dalla Cassa per il mezzogiorno.

È stato approvato, con decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696, il nuovo regolamento per la contabilità degli enti pubblici non economici di cui alla legge n. 70 del 1975, che integra e corregge, adeguandolo ai principi della legge n. 468, il precedente ordinamento contabile fissato con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978, n. 84.

Si stabilisce, tra l'altro, che il bilancio di previsione è formulato in termini di competenza e di cassa e che ad esso si allega una relazione del presidente dell'ente medesimo « nella quale sono evidenziati i prevedibili flussi pluriennali di entrata e di spesa per gli anni considerati dal bilancio pluriennale dello Stato ».

I conti consuntivi (rendiconto finanziario, situazione patrimoniale, conto economico) devono essere accompagnati da una relazione illustrativa concernente l'andamento della gestione dell'ente nei suoi settori operativi, compresi gli enti e le società controllati.

In materia di personale è stata approvata, con decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1979, n. 509, successivamente integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1979, n. 768, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti inclusi nella legge n. 70, sulla base delle ipotesi di accordo con le rappresentanze sindacali per il triennio 1979-1981. È, inoltre, da segnalare che si applica anche al personale degli enti pubblici non economici la disciplina della legge 6 dicembre 1979, n. 609 che ha disposto la « trimestralizzazione » degli aumenti della indennità integrativa speciale. Per il settore sanitario è stato approvato, con decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, in attuazione dell'articolo 47 della legge n. 833 del 1978, lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali.

Fra gli elementi da segnalare della disciplina del personale così introdotta merita di essere sottolineata la estensione dell'ambito della contrattazione collettiva quale fonte primaria del rapporto di lavoro alla quale viene affidato: il compito di provvedere agli eventuali adeguamenti (che si rendessero necessari nell'ambito temporale coperto dalla disciplina pattizia ora recepita) derivanti dai « riflessi delle nuove normative » eventualmente adottate nell'ambito del pubblico impiego; il compito di sovrintendere ai problemi applicativi ed interpretativi dell'accordo. Si introduce, inoltre, un esplicito riconoscimento normativo della « contrattazione integrativa » a livello di singolo ente o di gruppi di enti simili e, per gli enti provvisti di una organizzazione decentrata, a livello provinciale. Tale contrat-

tazione integrativa può avere tra l'altro ad oggetto la formazione professionale; i controlli di produttività; gli orari di lavoro; i rapporti di lavoro a tempo definito.

Una così rilevante estensione della contrattazione quale fonte sostanziale della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale pone gravi interrogativi in ordine al rispetto dei principi costituzionali dell'articolo 81 e dell'articolo 97.

2. — *Attuazione della disciplina in materia di enti pubblici del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.*

La applicazione della disciplina dettata dagli articoli 113 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 della quale si è riferito nella precedente relazione (3) si è protratta, con adempimenti ulteriori, nel corso dell'esercizio 1979.

La commissione di cui all'articolo 113 e quella per le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di cui all'articolo 25 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 hanno predisposto i provvedimenti di attuazione dei quali si riporta in allegato al presente capitolo un quadro riassuntivo.

La commissione di cui all'articolo 113 aveva ancora in corso di istruttoria accanto ad alcuni accertamenti concernenti l'applicazione dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 nei confronti di alcuni enti di assistenza: il regime delle IPAB interregionali (attesa la mancata conversione del decreto-legge 19 giugno 1979, n. 209); l'Amministrazione per le attività assistenziali nazionali e internazionali (sulla base di proposte formulate dal Ministero degli interni); il patrimonio immobiliare della Azienda di Stato per le foreste demaniali; le Casse che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza.

Una delicata questione è insorta per quanto concerne il trasferimento agli enti locali delle funzioni assistenziali dell'Istituto postelegrafonici, dell'OPAFS, dell'ENPAS e dell'INADEL. La Presidenza, mentre ha ritenuto non soggetti alla procedura revisionale i primi due Enti, in quanto organi dello Stato provvisti di personalità giuridica e svolgenti « assistenza previdenziale », ha invece disposto il trasferimento delle funzioni e dei beni degli ultimi due, attinenti all'assistenza, nel presupposto che ricorresse la ipotesi dell'« assistenza non previdenziale ». Ai rilievi formulati dalla Corte, secondo cui le attività trasferite sono svolte con i contributi degli iscritti ai detti enti e rientrano nell'ipotesi di « assistenza previdenziale », la Presidenza ha risposto deducendo il carattere unico dell'assistenza, non suddivisibile fra « previdenziale e non previdenziale ». La questione

(3) Relazione sull'esercizio 1978, parte II, sezione I, capitolo I.

è stata deferita quindi alla Sezione del controllo (4) che ha ritenuto non conformi a legge i provvedimenti concernenti l'ENPAS e l'INADEL.

Per il personale degli enti oggetto dei provvedimenti attuativi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 sono state trasferite alle Regioni 7.800 unità e 2.029 sono state assegnate ad altro ente o ai ruoli unici dello Stato. In particolare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 1979 (*Gazzetta Ufficiale* n. 616, supplemento ordinario) ha determinato, in base al disposto dell'articolo 43 della legge 20 marzo 1975, n. 70, i contingenti numerici dei posti da coprire presso gli enti di cui alla citata legge n. 70 attraverso la assegnazione di personale in servizio negli enti soppressi. Il valore del patrimonio immobiliare trasferito alle Regioni ed allo Stato a seguito della applicazione delle norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 è stato stimato in 238 miliardi (5).

3. — *Attività degli enti a vigilanza ministeriale.*

L'esperienza degli ultimi anni ha confermato i limiti della modalità di controllo esclusivamente cartolare prevista dall'articolo 2 della legge n. 259 del 1958, confermando la necessità di adottare in via generale il sistema previsto dall'articolo 12 della stessa legge n. 259 dimostratosi più efficace, soprattutto nei casi in cui la gestione dell'ente sia caratterizzata da una rilevante dimensione finanziaria e dalla complessità del regime sostanziale della attività.

Nel decorso esercizio la Corte ha confermato, con numerose pronunce, che il controllo esercitato sulla gestione va inteso come avente ad oggetto la attività economica, finanziaria e amministrativa dell'ente: il complesso, cioè, degli atti e dei comportamenti che costituiscono il tessuto connettivo della gestione e non soltanto i singoli atti in sé considerati ed avulsi dal fenomeno gestorio di cui fanno parte integrante.

È stato, inoltre, confermato il principio più volte affermato in virtù del quale il controllo sugli enti implica anche l'esame della attività di vigilanza; indirizzo e controllo del Ministero preposto all'ente stesso; la Corte ha stabilito che la vigilanza attribuita al Ministero impone l'obbligo di esercitare concretamente i connessi poteri-doveri, i quali debbono tradursi, tra l'altro, anche nella emanazione tempestiva di direttive che possano costituire valida guida per l'ente vigilato (6).

(4) Sezione del controllo, 22 maggio 1980, n. 1067.

(5) Stime della Commissione tecnica ex articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

(6) Sezione controllo enti 20 febbraio 1979, n. 1276, concernente l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e gli scultori.

È stato inoltre confermato, ancora in tema di esercizio dei poteri di controllo ministeriali, che è illegittima l'omissione di pronuncia sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi deliberati dall'ente da parte del Ministero vigilante per il quale l'esercizio della predetta funzione costituisce un potere-dovere irrinunciabile (7).

Di particolare rilievo appare la affermazione posta dalla Corte, per il CNEN, secondo la quale le direttive fissate dal CIPE in tema di programmazione dell'attività dell'ente integrano le disposizioni contenute nella legge che ne disciplina l'attività ed hanno, di conseguenza, valore normativo. La disciplina relativa vincola sia l'ente che le amministrazioni dello Stato competenti nella materia ad osservare il prescritto procedimento ed, in tema di aggiornamento del piano pluriennale, pone allo stesso CIPE l'obbligo di pronunciarsi sulle modifiche od integrazioni che vi siano apportate e sugli spostamenti che ne derivano, nei termini finanziari (8).

Per quanto attiene alla attività degli enti di gestione delle partecipazioni statali è emerso, sotto il profilo organizzativo, il dato (comune ad altri campi di attività svolta da enti pubblici ma nel settore delle partecipazioni statali particolarmente rilevante) di una non chiara definizione, sia nelle norme statutarie degli enti che nella esperienza concreta, della ripartizione delle responsabilità fra gli organi di amministrazione degli enti stessi (9).

Altra affermazione che la Corte ha avuto modo di ribadire riguarda i criteri di economicità della gestione degli enti pubblici economici (e in particolare di quelli di gestione) che implicano un equilibrato svolgimento della condotta aziendale e quindi il rispetto della autosufficienza economica. Ma questo principio è sostanzialmente disatteso laddove si manifesta la tendenza ad assumere il criterio di economicità nella prospettiva delle finalità sociali della gestione imprenditoriale pubblica, con la conseguenza di svincolare la condotta aziendale dall'impegno del rispetto dell'equilibrio finanziario, vanificandosi, così, il contenuto precettivo della norma che stabilisce la necessaria osservanza del criterio di economicità (10).

Sempre nell'ambito delle partecipazioni statali la Corte ha posto in rilievo che anche nel corso del 1979 le disposizioni della legge n. 675 del 1977, relative alle modalità con le quali deve essere effettuato l'aumento dei fondi di dotazione degli enti di gestione per le finalità previste dalla legge stessa — cioè con atti legislativi distinti per singolo ente disponenti uno stanziamento pluriennale da

(7) Sezione controllo enti, 13 febbraio 1979, n. 1473, concernente il Provveditorato al porto di Venezia. Sezione controllo enti, 12 giugno 1979, n. 1498, concernente l'Istituto di fisica nucleare.

(8) Sezione controllo enti, 13 marzo 1979, n. 1479, concernente il CNEN.

(9) Sezione controllo enti, 27 novembre 1979, n. 1515, concernente l'ENI; Sezione controllo enti, 24 ottobre 1979, n. 1511, concernente l'IRI; Sezione controllo 19 luglio 1979, n. 1500 e 17 luglio 1979, n. 1505, concernenti l'EFIM.

(10) Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI esercizio 1977.

correlare ai programmi di ciascun ente di gestione aventi la medesima cadenza temporale — non hanno avuto applicazione né sul piano dell'apprestamento dei mezzi né su quello di prospettiva attinente al riassetto strutturale dell'industria di Stato. In particolare si segnala come la legge 13 novembre 1978, n. 730 si sia discostata dai criteri generali sopra citati collegando i conferimenti ai fondi di dotazione al finanziamento di programmi non ancora precisati dagli enti stessi ed approvati dal Governo ed alle esigenze delle gestioni 1978 degli enti (11).

Si è già osservato, esaminando gli andamenti generali del settore pubblico allargato, che l'esercizio 1979 è stato caratterizzato dal rinvio dei trasferimenti dal bilancio dello Stato al sistema delle partecipazioni statali. La Corte ha osservato che la causa non ultima della lievitazione dell'indebitamento degli enti di gestione (ed in particolare del maggiore fra essi, l'IRI) deve individuarsi nell'abituale ritardo con il quale i fondi apprestati dalla legge vengono messi a disposizione dell'Istituto, con ciò stesso provocando gravosi oneri di prefinanziamento e conseguenti ulteriori riflessi negativi sulle modalità e sulla continuità nel provvedere al soddisfacimento dei fabbisogni delle strutture. Nel corso del 1979 è, inoltre, emerso che la situazione economica e finanziaria dell'IRI è tale da rendere insufficiente al conseguimento di un valido equilibrio finanziario anche la integrale assegnazione degli aumenti al fondo di dotazione previsti dalla legge n. 675 per il triennio 1979-1981, mentre sempre più difficile e, comunque, gravoso appare il reperimento dei mezzi necessari sul mercato creditizio e finanziario (12).

Per quanto attiene agli enti pubblici non economici si è affermato che il ricorso al credito o al mercato finanziario da parte degli enti stessi come fonte provvisoria, nelle more della definizione del finanziamento statale, trova esclusiva giustificazione in uno stato di necessità, e va, perciò, circoscritta nei limiti del fabbisogno effettivo per le spese di carattere obbligatorio e indifferibile e deve, comunque, essere autorizzato, in via preliminare, dalle amministrazioni statali competenti per l'esercizio della vigilanza sull'ente considerato (13).

Nell'ambito dei problemi applicativi della legge n. 70 del 1975 sugli enti pubblici non economici si sono riscontrate diverse ipotesi di riconferma negli organi di amministrazione di componenti che hanno fatto parte più volte dei collegi stessi in violazione dell'articolo 32, comma primo, della citata legge n. 70 (14).

(11) Sezione controllo enti, 3 giugno 1980, relazione al Parlamento sulla gestione IRI 1979.

(12) Loc. ult. cit.

(13) Sezione controllo enti, 13 marzo 1979, n. 1479, concernente il CNEN, già citata.

(14) Sezione controllo enti, 5 giugno 1979, n. 1495, concernente l'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici; 3 aprile 1979, n. 1483, concernente l'Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti.

Enti soppressi (a tutto il 1979) o in liquidazione.

<u>E N T I</u>	<u>Estremi provvedimenti</u>
Associazione nazionale per il controllo della combustione - A.N.C.C. . . .	Articolo 1 <i>septem</i> , legge 641/78 (dal 14 febbraio 1979).
Centro italiano per i viaggi di istruzione delle scuole secondarie ed universitarie - C.I.V.I.S.	Articolo 3, legge 70/45 - Decreto del Presidente della Repubblica 438/77.
Centro nazionale per i sussidi audiovisivi - C.N.S.A.	Articolo 3, legge 70/75 - Decreto del Presidente della Repubblica 436/77.
Consorzio nazionale produttori canapa .	Legge 641/78 (dal 6 novembre 1978).
Ente autonomo esposizione universale di Roma - E.U.R.	Articolo 2, legge 70 - Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978 (cessa dal 4 aprile 1978).
Ente autonomo gestione per le aziende termali - E.A.G.A.T.	Legge 641/78 (cessa dal 1° gennaio 1980).
Ente di assistenza utenti motori agricoli - U.M.A.	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).
Ente italiano della moda - E.I.M. . . .	Legge 641/78.
Ente nazionale assistenza lavoratori - E.N.A.L.	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).

Ente nazionale assistenza magistrale - E.N.A.M.	Decreto del Presidente della Repubblica 18 di- cembre 1979 modalità legge 1404 del 1956.
Ente nazionale di assistenza per gli orfani e i figli dei militari della Guardia di finanza	In liquidazione.
Ente nazionale di previdenza ed assisten- za a favore delle ostetriche - E.N.P.A.O.	Legge 2 aprile 1980, n. 127 (<i>Gazzetta Ufficiale</i> 101) assorbito dall'EN- PAM.
Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio - E.N.A.L.C.	In liquidazione.
Ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia - E.N.D.S.I.	Legge 383/75.
Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni - E.N.P.I.	Legge 641/78 (cessa dal 14 febbraio 1978).
Ente nazionale per la protezione degli animali - E.N.P.A.	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).
Ente nazionale per l'artigianato e le pic- cole industrie - E.N.A.P.I.	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).
Ente nazionale per l'assistenza agli orfa- ni dei lavoratori italiani - E.N.A.O.L.I.	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).
Ente nazionale serico	Articolo 3, legge 70/1975 - Decreto del Presiden- te della Repubblica 434/1977.
Ente nazionale per le Tre Venezie	Legge 641/78 (cessa dal 6 novembre 1978).

- Fondazione assistenza e rifornimento per
la pesca - F.A.R.P. Articolo 3, legge 70 -
Decreto del Presidente
della Repubblica 437/
1977.
- Fondazione figli degli italiani all'estero Articolo 1 *quater*, legge
641/1978 - Decreto del
Presidente della Repub-
blica 11 agosto 1979.
- Gestione case per lavoratori - GESCAL In liquidazione.
- Gioventù italiana - G.I. Legge 764 del 18 novem-
bre 1975.
- Istituto italiano di idrobiologia « Dott.
Marco De Marchi » Articolo 3 legge 70/1975
incorporato al C.N.R. -
Decreto del Presidente
della Repubblica 430/
77.
- Istituto nazionale per l'addestramento ed
il perfezionamento dei lavoratori del-
l'industria - I.N.A.P.L.I. In liquidazione.
- Istituto nazionale per le case degli impie-
gati dello Stato - I.N.C.I.S. In liquidazione.
- Istituto per lo sviluppo dell'edilizia so-
ciale - I.S.E.S. In liquidazione.
- Opera nazionale assistenza all'infanzia del-
le regioni di confine - O.N.A.I.R.C. Articolo 3 legge 70/1975
- Decreto del Presiden-
te della Repubblica 599
del 4 luglio 1977.
- Opera nazionale per la protezione della
maternità e dell'infanzia - O.N.M.I. Legge 698 del 23 dicem-
bre 1975.
- Opera nazionale combattenti - O.N.C. Legge 641/1978 (cessa dal
6 novembre 1978).

Enti privati dichiarati non assoggettabili ai procedimenti di cui all'articolo 113, sesto comma:

- Istituto di arti e mestieri per orfani di lavoratori italiani F.D. Roosevelt.
- Opera nazionale per la città dei ragazzi.
- Unione nazionale per la difesa e l'assistenza sociale alle famiglie italiane.
- Fondazione Gerolamo Gaslini.
- Gruppo medaglie d'oro al Valor militare d'Italia.
- Istituto del Nastro Azzurro fra combattenti e decorati al Valor Militare.
- Associazione nazionale combattenti e reduci.
- Federazione nazionale delle associazioni fra le famiglie numerose.
- Comitato per la difesa morale e sociale della donna.
- Istituto postelegrafonici.
- Opera di previdenza e assistenza per i ferrovieri italiani.

Enti che hanno perso la personalità giuridica-pubblica

(articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica
24 luglio 1977, n. 616)

- Associazione nazionale mutilati e invalidi
di guerra - A.N.M.I.G. Decreto del Presidente
della Repubblica 23 di-
cembre 1978.
- Associazione nazionale mutilati e invalidi
del lavoro - A.N.M.I.L. 31 marzo 1979.

Associazione nazionale vittime civili di guerra - A.N.V.C.G.	Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978.
Ente nazionale sordomuti	Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979.
Ente produttori selvaggina	Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978.
Federazione italiana della caccia	Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978.
Unione italiana ciechi	Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978.
Unione nazionale mutilati e invalidi per servizio - U.N.M.S.	Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978.

Elenchi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.) escluse dal trasferimento ai comuni:

- Elenco n. 1 — *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 luglio 1978;
- Elenco n. 2 — *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 6 settembre 1978;
- Elenco n. 3 — *Gazzetta Ufficiale* n. 258 del 9 agosto 1978;
- Elenco n. 4 — *Gazzetta Ufficiale* n. 294 del 19 ottobre 1978;
- Elenco n. 5 — *Gazzetta Ufficiale* n. 316 dell'11 novembre 1978;
- Elenco n. 6 — *Gazzetta Ufficiale* n. 325 del 21 novembre 1978;
- Elenco n. 7 — *Gazzetta Ufficiale* n. 331 del 27 novembre 1978;

- Elenco n. 8 — *Gazzetta Ufficiale* n. 333 del 29 novembre 1978;
Elenco n. 9 — *Gazzetta Ufficiale* n. 340 del 6 dicembre 1978;
Elenco n. 10 — *Gazzetta Ufficiale* n. 345 del 12 dicembre 1978;
Elenco n. 11 — *Gazzetta Ufficiale* n. 360 del 28 dicembre 1978;
Elenco n. 12 — *Gazzetta Ufficiale* n. 360 del 28 dicembre 1978;
Elenco n. 13 — *Gazzetta Ufficiale* n. 361 del 29 dicembre 1978;
Elenco n. 14 — *Gazzetta Ufficiale* n. 361 del 29 dicembre 1978.

Enti confermati

Estremi provvedimenti

Automobil clubs provinciali	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 665.
Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e trasformazione Puglia e Lucania	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 666.
Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 667.
Ente per le scuole materne della Sardegna	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 668.
Consorzio Canale - Milano-Cremona-Po	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 669.
Aereo club d'Italia	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 670.

Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni	Decreto del Presidente della Repubblica 16 giugno 1977, n. 671.
Cassa formazione piccola proprietà contadina	Decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 13.
Opera nazionale per i figli degli aviatori	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 243.
Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi (SPORTASS)	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 250.
Istituto nazionale di biologia della selvaggina	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 251.
Ente sementi elette	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 247.
Istituto nazionale del dramma antico	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 248.
Consorzio dell'Adda	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 532.
Consorzio dell'Oglio	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 532.
Consorzio del Ticino	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 532.

- Ente nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 237.
- Fondo trattamento quiescenza e assegni straordinari del personale del lotto Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 238.
- Fondo previdenziale e assistenziale spedizionieri doganali Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 239.
- Ente nazionale della gente dell'aria Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 240.
- Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 249.
- Istituto italiano per il medio e l'estremo oriente Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 252.
- Istituto italo - africano Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 246.
- Automobil clubs locali di Acireale, Biella, Domodossola, Ivrea, Rimini, S. Remo e Vigevano Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 244.
- Ente nazionale per il cavallo italiano Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 241.

Ente nazionale corse al trotto	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 241.
Jockey club italiano	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 241.
Società degli Steeple - Chases	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 241.
Istituto papirologico « Girolamo Vitelli »	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 242.
Istituto sperimentale per lo studio e la difesa del suolo	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la difesa e la nutrizione delle piante	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la patologia vegetale	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la zoologia agraria	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale agronomico	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la meccanizzazione agricola	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.

Istituto sperimentale per la zootecnia . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la cerealicoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per le colture forag- gere	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per l'orticoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per le colture indu- striali	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la floricoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la viticoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la olivicoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la frutticoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la agrumicoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la selvicoltura . . .	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.

Istituto sperimentale per l'assestamento forestale e per l'apicoltura	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale valorizzazione tecnologica dei prodotti agricoli	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per l'enologia	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per la elaiotecnica	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale lattiero-caseario	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Istituto sperimentale per il tabacco	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 245.
Consorzio per l'idrovia Padova-Venezia	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 643.
Fondo assistenziale sociale lavoratori portuali	Decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 850.

CAPITOLO VI

COMUNITA EUROPEE

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari.*

Le considerazioni che la Corte svolge da vari anni su alcuni aspetti delle attività comunitarie assumono maggiore significatività per il verificarsi, in tempi recenti, di due eventi: l'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo e la nomina nel nostro Paese di un Ministro per il coordinamento interno della politica comunitaria; eventi che sia pure in ambiti e con effetti distinti non sono privi di incidenza sui profili che interessa porre in rilievo in questa sede (1).

L'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento europeo ha infatti comportato una maggiore sensibilizzazione dei cittadini dei nove Paesi CEE ai problemi di funzionamento degli organismi sovranazionali, sollecitandone, in generale, il rafforzamento e concretizzando l'aspirazione ad un loro più spedito procedere, ferme restando le sostanziali differenziazioni che ne contraddistinguono l'azione, rispetto alle corrispondenti istituzioni nazionali.

Resta peculiare il diverso ruolo spettante al Parlamento europeo rispetto alle Assemblee elettive dei Paesi membri: organo prevalentemente di controllo sulle spese di funzionamento delle altre istitu-

(1) In base alla legge 13 luglio 1965, n. 871, in Parlamento viene annualmente già presentata dal Ministero degli esteri una relazione sull'attività delle Comunità europee) la più recente, per il 1978, comunicata alla Presidenza del Senato il 28 febbraio 1979, è stata discussa nel gennaio del corrente anno).

In essa vengono esposti, tra l'altro, problemi generali di politica comunitaria, con particolare riguardo ai rapporti internazionali intrattenuti dalle Comunità con gli altri Paesi, ponendosi altresì in rilievo le difficoltà incontrate nel processo di armonizzazione per il perseguimento degli obiettivi del Trattato di Roma.

Gli argomenti, oggetto della presente relazione, aggiornati, ove possibile al decorso esercizio finanziario, vengono trattati in una diversa prospettiva sotto i profili che la Corte ritiene di dover segnalare alle Assemblee legislative.

zioni comunitarie nonché sull'esecuzione dei programmi nei vari settori d'intervento con ridotti poteri legislativi, ad eccezione di quelli attribuiti in materia di bilancio (2).

Indispensabile per l'assolvimento delle funzioni di controllo parlamentare è l'ausilio tecnico fornito dalla Corte dei conti europea.

Le relazioni sulla gestione del bilancio comunitario, trasmesse annualmente all'Assemblea, forniscono gli elementi necessari per evidenziare le linee e le carenze riscontrate nei vari settori, consentendo una visione approfondita dell'azione svolta soprattutto dall'esecutivo comunitario, le cui risposte alle osservazioni mosse dall'organo di controllo sono riportate nel corso della stessa relazione (3).

Grande importanza viene annessa alla lotta contro le frodi e le irregolarità (4), di cui si segnalano nel prosieguo i casi più rilevanti.

Pur riscontrandosi, in termini numerici, una diminuzione dei casi segnalati (117 nel 1978 pari a 3 milioni di unità di conto) (5), è tuttora rilevante la diversità per entità e fattispecie di quelli comunicati dai vari Stati membri imputabile — ad avviso della Corte — non solo al vario verificarsi del fenomeno negli stessi Stati, ma anche — e con non minore incidenza — alla diversa efficacia dei controlli nazionali ed al ricorso più o meno frequente alle procedure comunitarie di informazione e di cooperazione.

Torna utile a tal proposito far cenno dei rapporti fra Corte dei conti europea e le istituzioni superiori di controllo esterno dei Paesi membri delle Comunità europee, in quanto è solo da una loro armonica integrazione nonché da un auspicabile graduale uniformarsi dei sistemi di controllo nazionali che potrà determinarsi un più penetrante controllo sull'uso del pubblico denaro.

(2) È noto come proprio sul finire dell'anno, in cui si sono svolte le elezioni dirette del Parlamento europeo, si sia verificata, per la prima volta, la vicenda del rigetto del progetto di bilancio per il 1980.

Il Parlamento aveva precisato, in una risoluzione del 7 novembre, le condizioni alle quali subordinava l'adozione del bilancio: 1) annullamento delle riduzioni — secondo lo stesso Parlamento non giustificate — operate dal Consiglio sulle spese non obbligatorie; 2) attuazione delle prime misure di contenimento delle spese agricole; 3) iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo e di tutte le operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti delle Comunità. Nel corso di un primo dibattito generale svoltosi l'11 dicembre, la maggior parte dei gruppi politici ha ritenuto che il progetto di bilancio — nella versione emendata dal Consiglio — non soddisfacesse a tali condizioni.

Il rifiuto di approvazione di un primo progetto di bilancio — ove si consideri il diverso « peso » delle varie istituzioni comunitarie e le conseguenze meno rilevanti di quelle che, in analoga fattispecie, si sarebbero determinate nell'ambito dei vari Stati membri — porta a ritenere l'episodio momento terminale, della dialettica, da tempo insorta nell'ambito della cosiddetta « diarchia di bilancio » (Consiglio dei ministri e Parlamento europeo). Nelle more dell'approvazione di un nuovo documento contabile si applica, come è noto, anche nell'ambito comunitario, il regime dei dodicesimi.

(3) Nel corso del 1979 la Corte dei conti europea ha trasmesso al Parlamento anche una relazione generale sulle politiche immobiliari delle istituzioni della Comunità europea nonché un parere sulla proposta del Consiglio dei ministri di apportare modifiche al regolamento finanziario del 21 dicembre 1977.

(4) Durante l'anno decorso la Corte dei conti europea ha effettuato 14 visite di controllo nel nostro Paese, quattro delle quali presso le Amministrazioni che si occupano, nelle varie fasi operative, delle attività inerenti al FEOGA - settore garanzia.

(5) Al 31 dicembre 1979 ogni unità di conto corrispondeva all'incirca a 1.100 lire italiane.

Per quanto riguarda la Corte dei conti italiana difficoltà non trascurabili derivano dal diverso modulo di controllo attuato nel nostro Paese rispetto a quello praticato dalla Corte europea: in via preventiva, e solo marginalmente, *sur place* nel primo caso; *ex post*, con frequenti ispezioni nei vari Paesi comunitari nell'altro.

Aggiungasi che il frazionamento delle attività di controllo, con l'attribuzione ad organi di diversa natura e di varia composizione, dell'esercizio di tale funzione, comporta ovvie disarmonie, soprattutto ai fini di un compiuto referto al Parlamento nazionale sui risultati del controllo effettuato.

Problema questo, maggiormente acuitosi nell'ultimo biennio, per il trasferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria dei compiti già attribuiti al Ministero dell'agricoltura e foreste in materia di finanziamenti per il miglioramento delle strutture agricole (articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) (6).

Nell'anno 1979, il bilancio comunitario è ammontato ad oltre 15.400 milioni di unità di conto, con un incremento superiore al 20 per cento rispetto all'esercizio precedente (7). Il contributo da parte italiana ha superato i 1.349 miliardi (8), dei quali oltre il 90 per cento (1.245 miliardi) trasferiti a titolo di « risorse proprie » (dazi doganali, prelievi agricoli, contributi zucchero) (9).

L'obiettivo elevatazza delle risorse trasferite porta a richiamare ancora una volta, anche in questa sede, l'indispensabilità di operare ogni possibile tentativo per un più pronto e proficuo utilizzo dei fondi comunitari destinati al nostro Paese.

Seppure infatti in base a dati più recenti comunicati dalla Commissione esecutiva di Bruxelles, per l'esercizio finanziario 1979, il saldo attivo dell'Italia con la CEE sarebbe risultato di 619 miliardi di lire (10), è da dire che una visione strettamente contabile non è

(6) Con sentenza n. 81 del 26 luglio 1979 la Corte costituzionale ha affermato che non lede il principio della separazione dei poteri, e non è illegittima costituzionalmente la previsione di un intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri in caso di accertata inerzia degli organi legislativi di una regione a statuto speciale nell'adempimento di obblighi comunitari.

Il decreto del Presidente del Consiglio 11 marzo 1980 (*Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 17 aprile) ha comunque previsto che i contatti con gli organismi della CEE che siano resi necessari dalle questioni attinenti alle materie di competenza regionale sono svolti dalle Regioni per il tramite dei Ministri di volta in volta interessati, i quali si avvalgono, a loro volta, per il coordinamento esterno del Ministro degli affari esteri.

(7) È da rinnovare l'avvertimento, già contenuto nelle precedenti relazioni, che all'ammontare sopra riferito vanno aggiunte le entrate che alimentano le gestioni « fuori bilancio » del Fondo europeo di sviluppo, della Banca europea degli investimenti e della CECA (bilancio operativo).

(8) Nel dato riportato sono compresi oltre 31 miliardi, accantonati in conto resti al 31 dicembre 1979.

(9) Capitoli 5924 e 5971 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

(10) È stato però rilevato che il saldo si riduce a 558 miliardi se, sul piano strettamente contabile, vengono dedotti dai trasferimenti comunitari all'economia italiana le somme relative agli importi compensativi monetari, le sovvenzioni, cioè, corrisposte dal FEOGA ai produttori agricoli degli altri paesi della Comunità per le loro esportazioni verso l'Italia a causa del deprezzamento della nostra moneta.

Va poi aggiunto che, ove si considerino i trasferimenti effettivamente realizzati, il saldo attivo ascenderebbe a poco più di 229 miliardi.

in grado di esprimere né i flussi reali né l'impatto economico delle politiche comunitarie.

Ne è conferma l'esposizione — per la quale si rinvia all'ultima parte della presente relazione — dei perduranti ritardi nella concreta utilizzazione in Italia dei contributi comunitari, segnatamente nel settore della sezione orientamento del FEOGA.

L'altro evento, di cui si accennava all'inizio del presente paragrafo, la nomina, cioè, di un Ministro per il coordinamento interno della politica comunitaria, dovrebbe evitare i fenomeni di mancato coordinamento degli organismi interessati alla gestione delle varie politiche settoriali, tante volte denunciato anche in questa sede.

La nomina del nuovo Ministro pone comunque problemi di assetto delle strutture di coordinamento già esistenti tra le quali segnatamente il Comitato dei ministri (presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e per sua delega, dal Ministro degli affari esteri), costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nell'ottobre del 1978 e di cui fu data notizia nella precedente relazione (11).

2. — *I comportamenti contrari alle regole dei Trattati e la utilizzazione degli strumenti finanziari della Comunità.*

a) *I comportamenti contrari alle regole dei Trattati.* — Il continuo estendersi delle materie oggetto della legislazione comunitaria rende sempre attuale la questione — di cui la Corte si occupa da vari anni in questa stessa sede — dei tempi di ricezione nell'ordinamento nazionale della disciplina comunitaria dei vari settori, in particolare di quelli necessari per l'attuazione delle direttive cui gli Stati membri sono tenuti ai sensi dell'articolo 189 del Trattato (12).

Della ritardata attuazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura si è riferito nelle precedenti relazioni non senza sottolineare come sia stato particolarmente arduo darvi applicazione — a

(11) Con lo stesso provvedimento è stata altresì istituita una Commissione interministeriale composta da funzionari di vari Dicasteri e presieduta da un dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato.

Tale Commissione ha il compito di assicurare al Comitato dei ministri ed agli altri organi competenti una visione globale e permanentemente aggiornata dei flussi finanziari del nostro Paese da e verso le Comunità europee nonché di studiare e proporre le misure da adottare al fine di uno snellimento delle procedure e di un utilizzo congiunto delle risorse delle Comunità europee e di quelle nazionali. Il Sottosegretario al Ministero degli esteri ha riferito al Senato in data 16 ottobre 1979 sui primi risultati dei lavori dei menzionati organi collegiali.

(12) La maggior parte delle direttive comunitarie, incidendo su rapporti disciplinati con legge, comporta il ricorso allo strumento normativo per l'adeguamento della legislazione nazionale. Come è stato già rilevato in sede parlamentare « la complessità ed il tecnicismo spesso ricorrenti nelle disposizioni da recepire, l'esigenza di modificare e coordinare norme vigenti eterogenee e di assicurare al riguardo il concerto tra diversi Ministeri porta a notevoli ritardi nell'adempimento degli obblighi comunitari da parte del nostro Paese ».

distanza di anni — e in sede nazionale e nelle varie Regioni, per la mutata realtà socio-economica in cui le stesse direttive avrebbero dovuto operare (13).

Persiste la necessità di adeguare la legislazione nazionale alle direttive comunitarie. Nell'ultimo triennio, al provvedimento normativo emanato alla fine del 1977 (legge 3 ottobre 1977, n. 863) sul finanziamento dei regolamenti comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno, è seguita la presentazione al Senato nel dicembre del 1979 di un disegno di legge delega al Governo per la emanazione delle norme richieste per l'attuazione di 86 direttive comunitarie (14).

Ciò premesso, la Corte ritiene di far ancora una volta menzione — sotto il profilo degli eventuali maggiori oneri a carico del bilancio statale (15) — dei più importanti casi in cui è stata avviata una procedura di infrazione delle norme comunitarie da parte della Commissione esecutiva CEE contro il nostro Paese nonché delle pronunce di condanna emesse dalla Corte di giustizia del Lussemburgo.

Rientrano nella prima ipotesi due ricorsi presentati dalla Commissione alla Corte di giustizia l'8 giugno 1978 ed il 7 giugno 1979; il primo, avverso la mancata presentazione da parte dell'Italia dei rendiconti finali delle spese per l'anno 1977 relative al FEOGA, Sezione Orientamento (16), il secondo per aver il nostro Paese immesso nell'ordinamento, la legge della Regione siciliana (n. 28 del 7 maggio 1977) concernente provvedimenti per l'agrumicoltura.

(13) In sede comunitaria è stato annunciato che saranno decise dal Consiglio dei ministri, nel corso del 1980, una serie di modifiche alle direttive socio-strutturali del 1972 per meglio adeguarle alle situazioni contingenti dei vari Paesi membri.

(14) Un analogo provvedimento era decaduto per fine legislatura. Il disegno di legge n. 554, nel fissare al 31 dicembre 1981 il termine ultimo per l'esercizio della delega, obbliga il Governo all'osservanza dei principi e dei criteri contenuti nelle direttive da attuare, prevedendo altresì che i decreti delegati siano sottoposti al parere della Commissione parlamentare contemplata dalla legge n. 863 del 1977.

Restano comunque tuttora escluse dal provvedimento alcune materie di notevole importanza (società, credito, assicurazione, ordini professionali, eccetera) per le quali viene affermata la prevalente esigenza di una disciplina organica e coordinata che presenta, talvolta, aspetti non considerati dalla normativa comunitaria.

Altro disegno di legge (n. 651) risulta presentato dal Ministro del tesoro al Senato il 14 gennaio 1980 per l'adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alla direttiva CEE n. 77762 del 21 dicembre 1976.

(15) Va ricordato che la Corte di cassazione ha riconosciuto, con sentenza 4 agosto 1977, n. 3461, che il diritto dei creditori dello Stato agli interessi moratori sulle somme dovute in esecuzione dei regolamenti comunitari completi di contenuto dispositivo decorre non già dal momento della ordinazione della spesa e della emissione del relativo titolo di pagamento, ma da quello generalmente precedente, previsto dalla norma comunitaria.

Si è affermato, in sostanza, che, ove le norme comunitarie abbiano compiutezza di contenuto dispositivo, lo Stato risulta debitore per fatto proprio se — per il ritardo nello stanziamento dei fondi necessari — non esegue la prestazione nei termini stabiliti.

(16) Alle contestazioni sollevate l'Amministrazione nazionale aveva risposto, chiedendo un ulteriore termine di almeno quindici mesi per la presentazione del rendiconto definitivo, non senza precisare che i progetti esecutivi delle opere finanziate sarebbero stati completati entro dodici mesi.

Numerose, poi, le sentenze di condanna contro il nostro Paese pronunciate dalla Corte di giustizia del Lussemburgo nel corso del 1979, alcune aventi ad oggetto la mancata adozione, entro il termine prescritto dalle disposizioni comunitarie, di norme di ricezione di direttive comunitarie risalenti al 1975 (17), altre di accertamento dell'inadempimento italiano ad una serie di obblighi previsti dal Trattato CEE e dai regolamenti comunitari (18).

Per i problemi di notevolissimo rilievo, che da essa tuttora discendono, non può infine non richiamarsi una sentenza della Corte di giustizia (causa Amministrazione dello Stato contro SpA Simmenthal) in cui si è ritenuto che qualsiasi giudice nazionale, nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario o di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriori sia successive alla norma comunitaria.

b) *L'utilizzazione degli strumenti finanziari delle Comunità.* — Durante l'esercizio 1978 il Regolamento CEE n. 355 del 1977 è stato, per la prima volta, reso applicabile al finanziamento di progetti di miglioramento delle strutture di commercializzazione e di trasformazione di prodotti agricoli, sostituendo — per quanto riguarda tale comparto — il regolamento n. 17 del 1964. Nonostante la intervenuta attribuzione di competenza alle Regioni nel settore abbia comportato l'impossibilità — da parte del nostro Paese — di presentare domande di finanziamento di progetti anteriormente al 1° gennaio 1978 (19), per cui l'Italia — solo tra i Paesi membri — non aveva potuto usufruire della prima assegnazione di contributi disposta nel giugno del 1978, una interpretazione estensiva delle disposizioni del regolamento comunitario disciplinante il settore ha consentito nell'agosto e nel dicembre successivo il finanziamento di 80 progetti nazionali (20) comportanti un impegno di oltre 34 milioni U.C.E.

Non può peraltro non ricordarsi, che, come risulta dalla relazione della Corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 1978 (21),

(17) Sentenza del 22 febbraio 1979 (pubblicata sulla *Raccolta della giurisprudenza della Corte* n. 2/79 pagina 771) e del 14 dicembre 1979 in *Gazzetta Ufficiale CEE* del 23 gennaio 1980.

(18) Sentenze del 25 ottobre nella causa 159/78 («La Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 52 del Trattato CEE mantenendo invariato l'articolo 48, lettera a, del testo unico in materia doganale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43») e del 16 novembre nella causa 10/79 («La determinazione, in via diretta o indiretta del prezzo di latte alla produzione è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte»). Entrambe le pronunce sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale C/306* del 6 dicembre 1979.

(19) Della questione era stato fatto cenno nella relazione per l'esercizio 1977 al capitolo Ministero agricoltura e foreste, volume II, pagina 39, nota 46.

(20) L'Italia è al secondo posto per il numero di progetti finanziati dopo il Regno Unito (90 progetti), ma ha beneficiato dell'importo più rilevante di contributi (oltre il triplo di quelli accordati allo stesso Regno Unito e del 30 per cento superiori agli impegni disposti in favore della Francia).

(21) Capitolo III, FEOGA - Sezione Orientamento pagina 49.

sono proprio i progetti italiani unitamente a quelli francesi, ad avere i più lunghi termini di esecuzione (22).

Ancora più elevato è stato poi nel 1978 il numero dei progetti non realizzati dall'Italia rispetto all'esercizio precedente (23), il che ha comportato il disimpegno di somme di notevolissima entità, seppure inferiori (del 30 per cento circa) in rapporto al 1977 (24). È da porre poi in rilievo che la percentuale più rilevante di progetti non realizzati (18 per cento circa) si riscontrano ancora nel nostro Paese.

Dalla relazione della Commissione delle Comunità europee è inoltre emerso che la liquidazione dei contributi del Fondo orientamento subisce i maggiori ritardi in Italia, seguita, nell'ordine dall'Irlanda e dalla Francia (25).

Relativamente ai singoli comparti di intervento va ancora una volta sottolineato lo stentato procedere delle misure di miglioramento della produzione e commercializzazione nel settore degli agrumi comunitari (Regolamento CEE 2511/69) (26).

Al 31 dicembre 1977 (ultimo anno per cui sono disponibili dati definitivi) il totale delle spese effettuate dall'Italia ammontava a poco più di 16 miliardi di lire, corrispondente al 9 per cento soltanto delle spese previste dai piani di riconversione (27).

Quanto agli aiuti di avviamento alle associazioni di produttori di ortofrutticoli, previsti dal regolamento CEE n. 1035 del 1972, è da dire che l'Italia, al pari di altri tre Stati membri, non ha potuto ottenere il contributo del Fondo per gli anni 1976 e 1977, nonostante avesse presentato le relative domande di rimborso. Su richiesta della Commissione, sono state infatti avviate indagini dagli Stati interessati, allo scopo di verificare il rispetto della regolamentazione comunitaria da parte delle organizzazioni di produttori (28).

(22) Dei sette progetti nazionali, risalenti al 1966 e non ancora chiusi all'inizio del 1979, sei riguardano lo stesso beneficiario, un organismo regionale pubblico dell'Italia meridionale.

Dalla menzionata relazione si rileva altresì che la corrispondenza tra la Commissione e gli Stati membri in merito ai ritardi non ha consentito di trarre valide indicazioni sui motivi che li hanno determinati. I richiami sono in genere seguiti da risposte tipo o dalla fissazione di nuove scadenze, in gran parte a loro volta largamente disattese.

(23) 422 rinunce su 2.321 progetti ammessi a contributo (343 su 2.313 nel 1977).

(24) 9 milioni di unità di conto nel 1978 rispetto a poco più di 13 milioni dell'esercizio precedente.

(25) Ottava relazione finanziaria per il 1978 - FEOGA, Sezione orientamento, pagina 19.

Le cause dei ritardi vengono ascritte essenzialmente all'esitante inizio dei lavori, alla lunga durata della loro realizzazione, nonché ai termini amministrativi di elaborazione e di invio delle domande di pagamento.

(26) Il regolamento prevede un aiuto per la riconversione degli aranceti e dei mandarineti verso altre varietà nonché per il miglioramento e l'ampliamento di centri di condizionamento, magazzinaggio o di trasformazione degli agrumi. Il Fondo rimborsa agli Stati membri il 50 per cento delle loro spese.

(27) Va rilevato che i piani di riconversione risultano approvati dalla Commissione sin dal 1973.

(28) Fonte: VIII relazione Finanziaria-FEOGA Orientamento, pagina 25.

Con riguardo alla sezione garanzia del FEOGA va precisato che sono possibili in questa sede solo notazioni marginali, essendo dedicata alla gestione delle provvidenze comunitarie nel settore gran parte del capitolo IV, relativo alla Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo.

Nel farvi rinvio quindi, anche per quanto concerne i tempi di utilizzazione degli stanziamenti comunitari, si aggiunge soltanto che il persistente ritardo nella chiusura dei conti da parte dei competenti organi della CEE (29) porta a considerevoli incertezze nella definizione di operazioni ormai remote, alimentando altresì tutta una serie di controversie dinanzi la Corte di giustizia, adita e dai vari Stati membri (cui viene contestato il rimborso di spese ritenute al contrario finanziabili) e dalla stessa Commissione. Anche nel 1979 non risulta esser stato proposto, da parte italiana, alcun ricorso in materia.

Quanto poi alle eventuali frodi od irregolarità che dalla verifica dei conti possono emergere, è da dire — in aggiunta alle notazioni esposte nella prima parte della presente relazione — che il nostro Paese, pur di fronte a minori importi da recuperare, ha introitato di meno di tutti gli altri Stati membri (30).

In ordine agli interventi del Fondo sociale la entrata in vigore dal 1° gennaio 1978 del regolamento n. 2895 del 1977 (31) ha determinato la maggiorazione dell'aliquota di intervento per cui nel 1978 è salita dal 25 per cento al 37,6 per cento la percentuale delle provvidenze erogate dal Fondo alle regioni sottosviluppate di alcuni Paesi, tra cui è compreso il nostro Mezzogiorno (32).

In aggiunta alle notazioni che sull'argomento vengono fatte nel Capitolo XVII, Ministero del lavoro e previdenza sociale, si sottolinea che nel 1978, nonostante il notevolissimo aumento del volume delle domande italiane ammontanti a 152 milioni di U.C.E., ossia approssimativamente un terzo del totale, continuano ad essere troppo dilazionati i tempi di realizzazione delle varie iniziative. Infatti, a fronte di 51,99 milioni di U.C.E. impegnati nel 1978 cui ha fatto seguito

(29) Entro il 1979 dovrebbero essere stati chiusi definitivamente i conti dell'esercizio 1973, mentre sono in avanzato corso le verifiche relative agli esercizi 1974 e 1975.

Come si rileva dalla relazione della Corte dei conti europea (pagina 36) il ritardo ha l'effetto di ridurre l'interesse degli Stati membri alle esigenze di conformità e di incitarli a contestare sistematicamente le decisioni di verifica della Commissione quando intervengono a distanza di 4-6 anni dalle operazioni in questione.

(30) Fonte: VIII relazione Commissione sul FEOGA, garanzia, pagina 57.

(31) Della emanazione del Regolamento 2895/77 e di altri due Regolamenti (2893 e 2894) del 20 dicembre 1977 la Corte ha dato notizia nella precedente relazione (Capitolo XVII - Ministero del lavoro e della previdenza sociale, pagina 271, nota 38), illustrandone anche sinteticamente gli aspetti innovativi.

(32) Oltre all'Italia, la priorità assoluta negli interventi viene accordata alla Groenlandia, ai dipartimenti francesi d'oltremare, all'Eire ed all'Irlanda del Nord.

una richiesta di somme di 2,35 milioni U.C.E. (pari al 4 per cento circa delle somme impegnate), nessuna erogazione è stata effettuata nello stesso anno (33).

Nel nostro Paese poi, unitamente alla Gran Bretagna, si registra la maggiore entità di impegni annullati (oltre il 20 per cento) rispetto a quelli assunti anteriormente al 1° gennaio 1978.

Un notevole incremento hanno avuto nello stesso anno le richieste presentate dai vari Stati membri per far fronte alla disoccupazione giovanile (34), nonché i programmi presentati da autorità regionali finalizzati allo sviluppo sociale ed economico dei loro territori.

Quanto alle richieste di contributo a favore del progresso tecnico e dei gruppi di imprese in base al regolamento del Consiglio n. 2396 del 1971 e successive variazioni, è da dire che i due terzi hanno riguardato operazioni di formazione per il personale di ventotto ditte nel settore poligrafico, rappresentante il 70 per cento della manodopera nella industria editoriale nazionale.

La gestione del Fondo di sviluppo regionale nel 1978 è stata caratterizzata da un periodo transitorio in quanto il ritardo nell'adozione di un nuovo regolamento del Fondo (35) ha comportato un notevole rallentamento del ritmo di presentazione delle domande di pagamento da parte degli Stati membri.

L'Italia è nettamente al primo posto per l'entità degli stanziamenti impegnati, anche se assai lunghi sono i tempi di utilizzazione delle relative somme, specie ove si tratti di contributi per la realizzazione di infrastrutture (36).

La notevole rilevanza dei contributi accordati ai vari Stati membri determina frequenti visite ispettive da parte dei competenti servizi della Commissione (37), cui interviene talvolta una delegazione della Corte dei conti europea. Non sempre è stato possibile giungere

(33) L'Irlanda, che segue il nostro Paese come volume di impegni assunti nel 1978 (37,96 milioni di U.C.E.), ha fatto richiesta di somme pari all'85 per cento dell'impegnato, corrispondendone il 70 per cento circa (oltre 25 milioni di U.C.E.) alla fine dello stesso anno.

(34) Un programma sperimentale attuato in varie regioni italiane per la formazione di personale ospedaliero ha indicato uno stretto nesso con nuove possibilità occupazionali. Si trattava, nella specie, di programmi di preparazione e formazione professionali a favore di 26.000 persone per attività paramediche, quali infermieri diplomati, tecnici di radiologia, eccetera.

(35) Il nuovo regolamento n. 214 è entrato in vigore il 12 febbraio 1979 (*Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 9 febbraio).

(36) Dalla relazione della Corte dei conti europea, più volte citata, si evince che la chiusura dei progetti avviene generalmente solo in capo a cinque anni.

(37) Nel 1978 la Commissione ha effettuato 24 controlli *in loco* relativi a 208 progetti, di cui 108 industriali, artigianali o di servizio e 100 di infrastrutture.

ad una adeguata stima del valore degli investimenti né verificare tutti i documenti giustificativi delle spese di cui era stato previsto l'esame (38).

L'ESTENSORE

f.to: Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE

f.to: Ettore Costa

(38) Fra le verifiche relative agli investimenti industriali nel nostro Paese, una riguardava uno stabilimento del Lazio per il montaggio di autoveicoli con un organico di 6.700 persone, superiore alle 2.640 unità indicate nella domanda di finanziamento.

La produzione del modello di piccola cilindrata era stata interrotta a distanza di circa sei mesi dal termine dei lavori di costruzione dello stabilimento. Nel corso della visita è stato constatato che dei macchinari acquistati in origine con il contributo del Fondo solo una parte veniva ancora impiegata nel processo di produzione.

È in corso una istruttoria, condotta dai servizi competenti della Commissione per l'eventuale recupero dei contributi accordati al progetto in questione.