

PARTE TERZA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. — PROFILI ISTITUZIONALI.

L'esame degli andamenti economici e finanziari e la valutazione dei profili istituzionali che riguardano la programmazione del settore pubblico allargato (1) rilevano come gli obiettivi sostanziali della riforma delineata dalla legge n. 468 siano ancora non prossimi.

La gestione della finanza pubblica complessivamente considerata mostra come l'accentramento del disavanzo nel bilancio statale (che è uno dei principi essenziali del sistema della legge n. 468) non costituisce di per se stesso un segno di riconquistata capacità di governo e di guida della gestione finanziaria dei diversi soggetti del settore pubblico. Il crescente ammontare dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a favore dei grandi comparti del settore pubblico allargato (finanza regionale e locale, previdenza, sanità) sovente accompagnato dal permanere di situazioni di squilibrio interne agli enti considerati rivela il permanere di meccanismi generatori di spesa che alimentano la crescita del disavanzo in ciascuno dei grandi settori sopra citati.

Emerge, attraverso la vicenda del nesso fra bilancio statale e finanza degli enti del settore pubblico, uno dei nodi più complessi della legge n. 468, che certamente risiede nei rapporti fra finanza statale e finanza degli enti pubblici.

Questo rapporto, in un sistema istituzionale pluralistico, come quello delineato dalla nostra Costituzione, non può essere impostato sulla base di uno schema accentrato e di una concezione meramente tecnocratica del processo di programmazione; è indi-

(1) Sulla mozione di settore pubblico allargato si vedano le considerazioni svolte nelle precedenti Relazioni sugli esercizi 1978 e 1979, Parte II, Capitolo I.

spensabile la ricerca di un equilibrio fra esigenza di gestione unitaria dei flussi di finanza pubblica e rispetto delle autonomie.

Nel sistema della legge n. 468 l'equilibrio fra queste due esigenze è affidato ad alcuni momenti di attuazione essenziali: la normalizzazione dei conti degli enti del settore pubblico allargato e la costruzione di un sistema informativo unitario; il rispetto della regola in virtù della quale le leggi che comportano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono recare l'indicazione della copertura finanziaria relativa; la raccolta delle disponibilità liquide degli enti del settore pubblico allargato presso la tesoreria.

a) Serie difficoltà preliminari e, in certa misura, pregiudiziali, sono quelle che rallentano la costruzione del sistema di informazioni e di una unitaria rappresentazione finanziaria e contabile del settore pubblico allargato.

La relazione sul fabbisogno di cassa del settore statale (bilancio dello Stato e tesoreria) e del settore pubblico allargato presentata annualmente (ai sensi dell'articolo 30 della legge n. 468) era stata redatta nel 1979 e nel 1980 integrando le informazioni direttamente acquisite dal Tesoro con quelle provenienti dalla contabilità economica nazionale e con quelle concernenti i flussi finanziari raccolte dall'istituto di emissione. Le ricostruzioni dei conti di finanza pubblica (e le previsioni) così concepite hanno fatto segnare un progresso indubbio al grado di significatività delle informazioni fornite sulla finanza pubblica.

La relazione presentata nel marzo 1981 (che si riferisce quanto al consuntivo all'esercizio 1980) non contiene il conto consolidato del settore pubblico allargato, interrompendo così il flusso informativo aperto nel 1979. Cade di conseguenza anche la costruzione delle tavole di raccordo fra conti della finanza pubblica e contabilità economica nazionale introdotta - anche su suggerimento della Corte - nella Relazione sul fabbisogno di cassa e nella Relazione sulla situazione economica del paese presentate nel 1980.

Il Tesoro afferma di ritenere indispensabile il completamento dello sforzo per la costruzione completa di un sistema di informazioni dirette proveniente dagli enti del settore pubblico; ed afferma inoltre che i progressi sin qui compiuti mentre non consentono di elaborare un quadro completo (sicché non si formula un conto consolidato) permettono tuttavia di fornire per i singoli grandi comparti del settore pubblico stime attendibili fondate su informazioni dirette.

La rinuncia alla costruzione di un quadro d'assieme della finanza del settore pubblico allargato, quale che sia il pregio delle argomentazioni tecniche del Tesoro, apre un vuoto nel sistema della legge n. 468 la cui stessa genesi è legata in particolare alla ridotta significatività del bilancio dello Stato al di fuori del contesto dei flussi complessivi del settore pubblico.

Nella direzione della « normalizzazione dei conti » degli enti del settore pubblico allargato erano stati approvati nel 1979 i nuovi regolamenti sul bilancio e la contabilità degli enti pubblici non

economici (decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696) e delle province e dei comuni (decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421).

Nel corso del 1980 l'azione amministrativa si è rivolta prioritariamente verso la costruzione di raccordi operativi fra i dati di gestione degli enti del settore pubblico allargato e il sistema informativo centrale (2).

Sulla base di tale normativa - secondo le valutazioni espresse dal Tesoro con la relazione sul fabbisogno di cassa 1981 - dovrebbe essere possibile, nel corso del 1981, una prima raccolta dei flussi finanziari, con le precisazioni di nuovi metodi di consolidamento.

b) La vicenda legislativa e la dinamica di spesa per i grandi settori che compongono il settore pubblico allargato (3), mostrano come all'interno della spesa previdenziale, della spesa sanitaria, della spesa regionale, comunale e provinciale continuino ad operare meccanismi generatori di spesa automatici ed endogeni, che non è agevole ricondurre interamente all'interno di una logica unitaria di programmazione della finanza pubblica. La legislazione statale finisce per non contrastare queste tendenze allorché amplia, anziché restringere, la sfera degli automatismi (come è accaduto nel corso del 1980 con le decisioni legislative in materia di indicizzazione dei trattamenti pensionistici e con l'ampliamento della fiscalizzazione degli oneri sociali).

Un limite non valicabile ad una siffatta politica legislativa è, in ogni caso, identificabile nel principio posto dall'articolo 27 della legge n. 468, in virtù del quale le leggi che comportano oneri per i bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono, al pari di quelle che riguardano il bilancio statale, contenere la indicazione della copertura finanziaria con riferimento ai bilanci degli enti su cui gravano i nuovi oneri.

(2) Per i comuni e le province è stato approvato lo schema tipo dei prospetti contenenti i dati periodici della gestione di cassa (decreto ministeriale 11 aprile 1980, in *Gazzetta Ufficiale* 25 maggio 1980, n. 143); per le Regioni analoghe norme tipo sono state stabilite con decreto ministeriale 29 novembre 1979 (*Gazzetta Ufficiale* 6 dicembre 1979, n. 333), e poi precisate con circolare del Ministero del tesoro (Ispettorato generale del bilancio) del 18 aprile 1980. Per gli enti pubblici non economici le norme sullo schema tipo per le informazioni di cassa erano state determinate con il già citato decreto ministeriale 29 novembre 1979, n. 333. Nel campo della spesa sanitaria il decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1980, n. 595, ha dettato la normativa sulla classificazione economica e funzionale della spesa delle Unità sanitarie locali; il decreto ministeriale 29 novembre 1979, n. 333, già citato ha disposto le modalità per la redazione dei prospetti informativi sulla gestione di cassa; per le aziende municipalizzate le norme sui prospetti per le informazioni sulla gestione di cassa sono dettate con decreto ministeriale 17 ottobre 1980 (in *Gazzetta Ufficiale* 7 novembre 1980, n. 306), per l'ENEL con decreto ministeriale 5 dicembre 1980, per le Aziende autonome con decreto ministeriale 10 gennaio 1981 (in *Gazzetta Ufficiale* 4 aprile 1981, n. 94).

(3) Si veda il paragrafo 2 del presente Capitolo I.

E di grande importanza sottolineare come la norma di cui all'articolo 27 ora citata sia da considerare — alla luce della recentissima sentenza n. 95 del 1981 della Corte costituzionale — come diretta espressione ed applicazione del principio costituzionale dell'articolo 81, quarto comma. Tale principio sarebbe eluso, secondo la Corte costituzionale, se si consentisse il suo aggiramento attraverso leggi che addossino ad enti pubblici diversi dallo Stato, senza copertura, l'onere derivante da decisioni sostanziali di nuove e maggiori spese.

Il criterio così fissato esige un estremo rigore nella valutazione della copiosa legislazione che (in materia di intervento nell'economia, di politica sociale, di politica del territorio) tende sempre di più ad assegnare al bilancio statale una funzione di raccordo e di impulso nei confronti di processi decisionali e di spesa collocati presso enti pubblici dotati di propri spazi di autonomia.

c) L'evoluzione economico-finanziaria degli ultimi anni ha sottolineato l'importanza delle norme della legge n. 468 del 1978 che hanno ad oggetto le giacenze di tesoreria degli enti pubblici del settore pubblico allargato (articoli 31 e 32). La norma ha inteso fronteggiare il fenomeno della eccessiva ampiezza raggiunta dai depositi bancari degli enti pubblici (nonché delle acquisizioni di altre attività finanziarie da parte degli stessi) ed ha teso a conseguire una più stretta correlazione fra erogazioni di bilancio e prelievi dalla Tesoreria. La crescente importanza assunta dalle scelte in materia di modalità di finanziamento del fabbisogno del Tesoro ha reso indispensabile il rafforzamento del vincolo così imposto agli enti pubblici, vincolo che è reso più ampio e ulteriormente precisato dall'articolo 40 della legge finanziaria per il 1981 (legge 30 marzo 1981, n. 119). In attuazione di quest'ultima norma sono state dettate, con decreto ministeriale 11 aprile 1981 (in *Gazzetta Ufficiale* 4 maggio 1981, n. 120) specifiche norme di attuazione, distinte per categorie di enti. È intervenuto, inoltre, in materia, un decreto ministeriale per la determinazione dei criteri generali delle convenzioni di tesoreria delle unità sanitarie locali (decreto ministeriale 28 marzo 1981, in *Gazzetta Ufficiale* 3 giugno 1981, n. 150).

La legittimità costituzionale del vincolo derivante alla finanza regionale dal meccanismo di cui all'articolo 31 della legge n. 468 è stata di recente affermata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 94 del 1981); l'articolo 119 della Costituzione, infatti, pur affermando l'autonomia finanziaria regionale, non impone che le risorse provenienti dal bilancio dello Stato (sia come quote di tributi erariali, sia per il finanziamento di programmi regionali) debbano essere immediatamente ed integralmente accreditate alle tesorerie regionali (4). Resta fermo, anche nella costruzione della citata giuri-

(4) La legittimità costituzionale del vincolo posto dall'articolo 31 della legge n. 468 è stata, invece, negata per la Valle d'Aosta e per la Sardegna e ammessa per la Sicilia e il Friuli-Venezia Giulia in rapporto al particolare contenuto della disciplina dei rispettivi Statuti nella materia considerata (Corte costituzionale, sentenza n. 95 del 1971).

sprudenza costituzionale, che l'obbligo del deposito presso la Tesoreria centrale non deve trasformarsi in un « anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale ».

2. — L'EVOLUZIONE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NEL 1980.

Per le ragioni richiamate nel precedente paragrafo non si dispone, per il 1980, di un conto consolidato del settore pubblico allargato, né dei saldi concernenti tale complessivo aggregato. Anche per questa via, come già osservato, si registra, così, un affievolimento, in sede applicativa, del sistema della legge n. 468 all'interno del cui disegno normativo è essenziale il riferimento alle risultanze del settore pubblico allargato (ad esempio per quanto attiene alla determinazione in sede di bilancio pluriennale e di legge finanziaria del saldo del ricorso al mercato).

a) Secondo le informazioni contenute nella relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro, nel 1980, « il livello del fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato tende ad identificarsi con quello del settore statale » (aggiungendosi le esigenze di finanziamento dell'ENEL soddisfatte attraverso canali diversi dal ricorso al bilancio statale). Il dato quantitativo più prossimo a quello del fabbisogno del settore pubblico allargato è dunque quello relativo al cosiddetto « settore statale » (che aggiunge — come è noto — al fabbisogno emergente dalla gestione di cassa del bilancio statale gli analoghi saldi derivanti dalla gestione di Tesoreria, della Cassa depositi e prestiti, delle Aziende autonome, della Cassa per il Mezzogiorno).

Il fabbisogno (saldo netto da finanziare) del settore statale raggiunge — secondo la relazione sul fabbisogno di cassa — i 35.889 miliardi per il 1980. L'incremento rispetto al 1979 è pari al 23,3 per cento.

Come emerge dalla esposizione sulla spesa statale contenuta nella Parte I, Sezione II, della presente Relazione alla formazione di tale fabbisogno forniscono un rilevante contributo i trasferimenti, correnti ed in conto capitale, verso enti del settore pubblico allargato cui si accompagna una ripresa della intermediazione finanziaria da parte dell'operatore pubblico (verso enti locali ed imprese pubbliche in primo luogo) evidenziata dall'incremento del saldo delle partite finanziarie.

Le previsioni sul 1981 conducono a stime che, muovendo dalle rilevate tendenze, evidenziano un ulteriore rilevante aumento del fabbisogno, in gran parte collegato alla prevista dilatazione dei disavanzi correnti. Le misure assunte a fine maggio 1981 con provvedimenti d'urgenza dal Governo per il contenimento del fabbisogno del settore pubblico riguardano in modo diretto i comparti di maggior rilievo del settore pubblico allargato (previdenza e sanità) connettendosi alla diagnosi che individua nella dinamica interna a tali

vasti ambiti della gestione finanziaria pubblica le cause generatrici di una quota non marginale del fabbisogno complessivo (5).

b) I trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti previdenziali (codice economico 1.5.6) hanno raggiunto, in termini di impegni effettivi, i 13.462,3 miliardi, con un incremento del 114 per cento sul 1979. I pagamenti sono stati di 6.503,5 miliardi, con un incremento, sul precedente esercizio, del 57,3 per cento.

Questa cospicua lievitazione dei trasferimenti statali non elimina il dato cruciale della gestione degli enti previdenziali nel 1980 che è identificabile nello squilibrio fra prestazioni e contributi sociali; squilibrio che, contenuto dai meccanismi regolatori operanti nel 1979 a seguito delle norme della legge finanziaria n. 843 del 1978 (articoli 16-30), è tornato ad ampliarsi nell'esercizio 1980. Secondo i dati della contabilità economica nazionale il conto consolidato degli enti di previdenza ha raggiunto un disavanzo di 2.057 miliardi nel 1980.

Tale evoluzione si collega principalmente agli effetti delle misure contenute nella legge 29 febbraio 1980, n. 33 (che converte il disegno di legge 30 dicembre 1979, n. 663): aumento delle pensioni sociali, di quelle per i lavoratori autonomi e di quelle minime per i lavoratori dipendenti; semestralizzazione della contingenza per le pensioni anche inferiori ai minimi. Sul versante opposto dei contributi sociali sono state innalzate le aliquote contributive a carico dei datori di lavoro per il fondo lavoratori dipendenti e sono stati introdotti inasprimenti contributivi a carico dei lavoratori autonomi. Tali aumenti contributivi sono stati integrati dall'aumento del contributo a carico dello Stato; in particolare interamente a carico dello Stato è stato l'aumento delle pensioni sociali. Una serie di ulteriori interventi legislativi hanno influenzato gli andamenti del settore considerato (legge 8 agosto 1980, n. 440, che eleva gli assegni familiari; legge 13 agosto 1980, n. 427, che stabilisce un limite massimo alla integrazione salariale straordinaria; legge 28 novembre 1980, n. 782, che proroga ed estende, per il Mezzogiorno, la fiscalizzazione degli oneri sociali; legge 28 novembre 1980, n. 783, recante interventi straordinari in favore delle gestioni malattia degli istituti mutualistici; legge 30 dicembre 1980, n. 895, che proroga anche per il 1981 alcune misure di contenimento della spesa varate dalla legge n. 843 del 1978).

c) I trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni hanno raggiunto nel 1980 i 24.784,4 miliardi (impegni effettivi) per la spesa corrente (codice economico 1.5.4) con un incremento del 40,7 per cento rispetto al 1979 e i 3.148 miliardi per la spesa in conto capitale (codice economico 2.12.4) con un aumento del 58,2 per cento rispetto all'esercizio precedente.

(5) Decreto-legge 28 maggio 1981, n. 245, sul contenimento della spesa previdenziale e l'adeguamento delle retribuzioni; decreti-legge nn. 247, 248, 249, tutti in data 28 maggio 1981, in materia di contenimento della spesa sanitaria.

Molto meno degli impegni, per quanto attiene ai trasferimenti in conto capitale, sono cresciuti i pagamenti, pari, nel 1980, a 3.002,2 miliardi con un incremento del 13,4 per cento; i residui complessivi della spesa in conto capitale risultavano, così, aumentati a fine d'anno del 43,1 per cento, raggiungendo i 4.257,4 miliardi.

Per la spesa corrente l'incremento di maggior rilievo ha riguardato il servizio sanitario nazionale a carico dello stato di previsione del Tesoro (17.485,4 miliardi).

Il fondo comune (ex articolo 8, legge n. 281 del 1970 come modificato dalla legge n. 356 del 1976 e dal decreto presidenziale n. 616 del 1977) è aumentato di circa il 40 per cento rispetto al 1979, per effetto della particolare « indicizzazione » riferita all'aumento delle entrate tributarie dello Stato garantito a tale Fondo dalla legge n. 356 (la cui efficacia termina alla fine del 1981).

Le informazioni e le stime (contenute nella relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro) sugli andamenti della gestione delle Regioni pongono in evidenza incassi correnti (conto competenza e conto residui) per 21.583 miliardi, nel cui ambito le entrate tributarie proprie delle Regioni rappresentano il 7,8 per cento. I pagamenti correnti sono pari a 19.938 miliardi, in larghissima misura assorbiti dai trasferimenti a favore delle Unità sanitarie locali (8.676 miliardi) dei comuni e province (2.271 miliardi) e di altri enti pubblici (3.051 miliardi).

Le entrate in conto capitale sono state pari a 3.000 miliardi; i pagamenti (competenza e residui) hanno raggiunto i 5.843 miliardi.

L'analisi delle operazioni delle Regioni sui conti presso la Tesoreria dello Stato mostrano, nel 1980, un incremento delle giacenze di 1.302 miliardi, che, se pur inferiore a quelli registrati gli anni precedenti, rivela il permanere di un divario fra disponibilità finanziarie e ritmi di erogazione della spesa.

d) Per la finanza locale la disciplina dettata per il 1980 (dal disegno di legge 7 maggio 1980, n. 153, convertito in legge 7 luglio 1980, n. 299) ricalcando lo schema ormai adottato, con provvedimenti annuali, sin dal 1977, ha assicurato una contenuta lievitazione della spesa corrente consentendo, ad un tempo, una molto notevole espansione degli investimenti. Il meccanismo così consolidato da una esperienza ormai quasi quinquennale, è stato rinnovato nelle sue linee essenziali, anche per il 1981, con il disegno di legge 28 febbraio 1981, n. 38, convertito in legge 23 aprile 1981, n. 153 (6).

I trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato agli enti locali sono stati nel 1980 pari a 13.181,7 miliardi, con un incremento

(6) Il provvedimento concernente il 1981 introduce un fondo perequativo volto a correggere, in relazione a finalità di riequilibrio, la ripartizione della spesa fra gli enti locali; autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui per 12.000 miliardi nel triennio 1981-83 per investimenti, ma obbliga i comuni e le province, per i mutui contratti con gli istituti di credito, a finanziare l'onere di ammortamento solo con aumenti di entrate proprie o con riduzioni di altre spese correnti.

del 20,2 per cento sul 1979 (codice economico 1.5.5); i pagamenti hanno raggiunto (conto competenza e conto resti) i 14.124,5 miliardi, con un incremento del 40,1 per cento sul precedente esercizio.

I trasferimenti in conto capitale agli enti locali si sono tradotti in impegni per 540,7 miliardi, con un incremento sul 1979 di quasi il 300 per cento; i pagamenti hanno raggiunto i 575,6 miliardi, con un incremento del 148,7 per cento sul precedente esercizio (codice economico 2.12.5).

Le informazioni e stime raccolte dal Tesoro per il 1980 sulla gestione della finanza locale segnalano un ammontare complessivo di entrate correnti pari a 21.482 miliardi (nel cui ambito solo l'8,4 per cento è dovuto a entrate tributarie proprie degli enti locali stessi); i pagamenti correnti sono stati di 19.700 miliardi (in conseguenza della forte liquidità della finanza locale determinata dai sopra descritti andamenti dei trasferimenti dal bilancio dello Stato). Un sensibile sviluppo (in corrispondenza con l'andamento in questo comparto dei trasferimenti dallo Stato) hanno segnato le spese in conto capitale, con erogazioni pari a circa 3.000 miliardi (secondo la citata valutazione della relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro).

e) Come posto in evidenza nella esposizione delle risultanze della gestione statale (Parte I, Sezione II della presente Relazione) all'interno della spesa in conto capitale si è ulteriormente ampliato, rispetto allo spazio degli investimenti diretti, il ruolo dei trasferimenti in conto capitale. Entro questo ambito è stato significativo l'aumento dei trasferimenti alle imprese.

Una valutazione dei flussi di finanziamento che muovono dal bilancio dello Stato verso il sistema imprenditoriale deve, inoltre, tener presenti i risultati che emergono dalla gestione delle « partecipazioni azionarie e conferimenti » che rappresentano il punto di connessione fra bilancio statale e impresa pubblica.

I trasferimenti in conto capitale alle imprese (codice economico 2.12.2) sono aumentati del 64 per cento rispetto al 1979 raggiungendo i 2.723,1 miliardi, per effetto principalmente di erogazioni che (attraverso il Mediocredito centrale, l'IMI, il Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica, l'Artigiancassa e la gestione della legge n. 675) alimentano i diversi canali del credito agevolato, passando attraverso il filtro degli istituti di credito mobiliare. A queste risorse dovrebbe aggiungersi la quota dei trasferimenti a favore della Cassa per il Mezzogiorno (complessivamente pari a 3.456 miliardi a carico del bilancio dello Stato) destinata a sostenere le forme di contributo in conto capitale e di contributo sugli interessi per le imprese localizzate nel Mezzogiorno; tale quota è stimata dal Tesoro come pari a 750 miliardi per il 1980.

La spesa per « partecipazioni azionarie e conferimenti » (codice economico 2.1.3.) ha raggiunto nel 1980 i 3.896,5 miliardi in termini di impegni e i 4.145,1 miliardi in termini di pagamenti, più che raddoppiando rispetto al 1979. La quota prevalente di questa spesa è imputabile agli aumenti dei fondi di dotazione degli enti di gestione e dell'ENEL.

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 II volume della presente Relazione.

È stata già pronunciata, dalle Sezioni regionali riunite della Corte per la Regione siciliana, nell'udienza del 23 giugno 1980 la decisione sul giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Sicilia e rendiconti annessi per l'esercizio finanziario 1980.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO III

REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

Anche nel 1980 si sono rilevati quei fenomeni di disarmonia tra Stato e Regioni, a livello normativo, amministrativo e programmatico, già segnalati nella precedente Relazione della Corte, con conseguenti effetti negativi sull'esplicarsi della attività propria di queste ultime ed il prodursi di una diffusa situazione di difficoltà ed incertezze (1).

In effetti il sistema giuridico delle Regioni ad autonomia ordinaria appare come una costruzione non ancora del tutto compiuta, il cui punto più insoddisfacente è, probabilmente, proprio il collegamento tra esse e lo Stato. Sul piano dell'attività legislativa poche sono state, fino agli ultimissimi anni, le leggi di principio emanate dallo Stato in base all'articolo 117 della Costituzione e non per tutte le materie elencate dalla norma costituzionale.

Nella costruzione poi delle competenze regionali, posteriormente al massiccio trasferimento di funzioni operato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — la cui completa realizzazione non si è peraltro ancora compiuta (2) avendosi anzi « azioni dilatorie » (3) ad esempio in materia di acque, demanio marit-

(1) Cfr., sul punto, la « Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti locali ai fini della programmazione » - Commissione parlamentare per le questioni regionali - 12 febbraio 1980.

(2) Ciò è stato esplicitamente riconosciuto dal Ministro per gli affari regionali, innanzi alla I Commissione permanente Affari costituzionali della Camera, nella seduta del 21 gennaio 1981.

(3) Cfr. Commissione parlamentare per le questioni regionali - seduta del 12 febbraio 1980.

timo, edilizia - si è delineata una tendenza legislativa per certi versi contraddittoria.

Infatti all'espansione delle materie di competenza regionale si è accompagnata in vari casi (ad esempio caccia, edificabilità dei suoli) una fitta rete di norme statali che, in definitiva, sembrano lasciare ben poco spazio all'autonomia della Regione. Analoga osservazione può farsi per leggi statali finalizzate a programmi determinati: mentre infatti talune di queste leggi si limitano a dare indicazioni di massima, altre (ad esempio legge 18 aprile 1974, n. 118, concernente la zootecnia) disciplinano minutamente la gestione dei fondi così che alle Regioni rimane solo la mera fase di erogazione delle somme.

In realtà, appare indispensabile un complesso di leggi quadro che esaurisca l'intera gamma delle materie di competenza regionale, con la fissazione, peraltro, solo dei principi essenziali, ma lasciando alla Regione l'adattamento alla concreta realtà locale.

Da un tale disegnare per linee ondegianti, quale finora si è avuto, risulta, sul piano istituzionale, un Ente-Regione dai contorni ancora non ben definiti. Dall'insoddisfacente sistema di raccordo tra Regioni e Governo centrale deriva poi, in buona misura, il mancato affermarsi della Regione come ente di progettazione e di programmazione su scala locale: ciò che potrebbe porre remore alla possibilità di manovra della Regione sul terreno dello sviluppo economico.

L'esigenza di un efficace raccordo delle Regioni col Governo e col Parlamento è, del resto, pienamente avvertita dagli stessi organi regionali. Anche di recente i presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali hanno riaffermato (4) l'opportunità di più efficienti momenti di contatto anche con l'istituzione di una conferenza permanente dei presidenti delle Giunte regionali presso la Presidenza del Consiglio.

2. — ASPETTI FINANZIARI E CONTABILI.

Il sistema finanziario delle Regioni - che è un sistema di finanza derivata - poggia, per quanto concerne le entrate, essenzialmente su un limitato numero di tributi propri, individuati dall'articolo 1 della legge 15 maggio 1970 n. 281 (5), e sulla quota di ripartizione del Fondo comune. Inoltre, l'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha attribuito alle Regioni le entrate, anche tributarie, previste da leggi

(4) In sede di incontro con la Commissione parlamentare per le questioni regionali (Roma, febbraio 1981).

(5) La Corte costituzionale - sentenze n. 39 del 1971 e n. 47 del 1973 - ha escluso, com'è noto, un potere impositivo delle Regioni al di fuori dei limiti fissati dalla legge statale.

vigenti, degli enti pubblici nazionali e locali qualora le funzioni amministrative da essi esercitate siano state trasferite alle Regioni.

Il Fondo comune - alimentato da quote percentuali di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della citata legge n. 281 del 1980 - è ripartito tra le Regioni a statuto ordinario con decreto del Ministro del tesoro di concerto col Ministro delle finanze. Le quote dei suddetti tributi erariali, a norma dell'articolo 128 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 devono essere determinate in modo da assicurare un incremento del fondo comune pari all'ammontare complessivo delle spese eliminate dal bilancio dello Stato in relazione a funzioni trasferite alle Regioni.

Per la distribuzione del fondo tra le Regioni si seguono attualmente i seguenti criteri:

6/10 del Fondo, in proporzione alla popolazione di ogni Regione. Si ritiene infatti che il fattore della popolazione abbia la maggiore influenza sul costo dei servizi resi dalla Regione;

1/10 in relazione alla superficie del territorio regionale.

È intuitivo infatti che il costo di taluni servizi - quali trasporti e viabilità - è direttamente proporzionale all'estensione del territorio.

Per i restanti 3/10 si tiene conto di parametri risultanti:

a) dal tasso di emigrazione verso l'estero, considerato quale fattore di depauperamento delle risorse umane;

b) dal grado di disoccupazione, che è ovvio sintomo di difficoltà economiche;

c) dalla misura - considerata in modo inversamente proporzionale - del carico tributario derivante dall'imposta sui redditi della popolazione regionale, quale correttivo a vantaggio delle Regioni con reddito medio *pro capite* meno elevato.

Inattuato invece è rimasto il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 8 della citata legge n. 281 del 1970 che prevedeva l'emanazione, entro due anni, di una nuova legge volta a ridisciplinare la ripartizione dei 3/10 del Fondo per farla in ragione inversamente proporzionale al reddito medio *pro capite* di ciascuna Regione.

L'occasione per dare attuazione a tale norma potrebbe essere colta nel corrente anno, attesa la scadenza del regime transitorio della finanza regionale disciplinato dalla legge 10 maggio 1976, n. 336 e dall'articolo 128, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Secondo il sistema delineato dal citato articolo 8 il Fondo non avrebbe dovuto costituire un aggravio di spesa per lo Stato, essendo previsto che simmetricamente al passaggio di funzioni amministrative alle Regioni si provvedesse alle corrispondenti eliminazioni o riduzioni di spesa nel bilancio statale. L'esperienza con-

creta del trascorso decennio ha dimostrato che tale meccanismo non ha pienamente funzionato.

Al finanziamento dei programmi regionali di sviluppo si provvede - a norma dell'articolo 9 della citata legge n. 281 - con un apposito Fondo iscritto a carico del bilancio di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Esso, è da rilevare, viene iscritto nel bilancio annuale dello Stato pur mancando la legge di approvazione del programma economico nazionale che, secondo il disposto dello stesso articolo 9, ne dovrebbe determinare l'ammontare globale per un quinquennio.

L'indicazione degli addendi costitutivi di tale Fondo è contenuta nell'articolo 2 della legge 10 maggio 1976, n. 356; tale previsione legislativa è peraltro valida solo fino al 1981.

I trasferimenti globali dalla finanza statale a quella regionale, per il 1980, sono ammontati a oltre 27.000 miliardi, di cui circa 24.500 per spese di parte corrente e oltre 3.000 in conto capitale.

Per la gestione finanziaria delle entrate e delle spese le Regioni applicano, sia pure con varie irregolarità specialmente a livello di assunzione di impegni, le norme delle proprie leggi di contabilità emanate nel quadro della legge statale n. 335 del 1976 e che, in linea di massima, sono aderenti al sistema voluto da tale ultima legge. Non mancano peraltro disomogeneità, anche rimarchevoli, tra le leggi delle varie Regioni in materia, in particolare per quanto attiene all'impostazione stessa dei bilanci e alla classificazione delle varie poste oltre che al regime giuridico dei residui: ciò che non agevola certo una comprensione globale e comparata della finanza regionale, tanto più che non è sempre correttamente effettuata la riclassificazione delle voci dei bilanci regionali secondo il sistema dello Stato.

Né mancano, com'è noto, discrasie tra la legge 5 agosto 1978 n. 468 (di riforma del bilancio statale) e la legge-quadro di contabilità regionale (legge 10 maggio 1976, n. 335). Basti pensare, al riguardo, allo stesso regime di impegni che, per l'articolo 17 della legge n. 335 del 1976 è limitato, per spese derivanti da obbligazioni, a quelle di queste ultime che vengono a scadenza entro l'anno, diversamente invece da quanto prevede l'articolo 20 della legge n. 468 del 1978.

Talora inattuata, da parte di qualche Regione, è poi la prescrizione dell'articolo 26 della citata legge n. 335 del 1976 relativa alla formazione del conto del patrimonio.

La legge n. 335, introducendo il bilancio pluriennale, ha allargato l'orizzonte della finanza regionale e ha posto il bilancio non più come mero strumento contabile ma come mezzo di politica economica. Tanto più dopo l'intervento della legge n. 468 che ha stabilito i collegamenti dei bilanci annuali e pluriennali delle Regioni con i bilanci statali. Importantissima esigenza, per il cui soddisfacimento non esistono attualmente strumenti del tutto idonei, è quella di una completa e costantemente aggiornata conoscenza dei flussi della finanza regionale globale. Ciò non solo dal lato dell'entrata - le cui poste costituiscono evidentemente altrettante

voci di uscita del bilancio dello Stato — ma anche da quello della spesa che, con opportune aggregazioni di voci sotto il profilo economico e funzionale potrebbe permettere di evidenziare — a cadenza periodica — i risultati finanziari di programmi gestionali ed eventuali fasi di stagnazione e accelerazione. Condizione prima per la realizzazione di un tale strumento conoscitivo è l'adozione, da parte di tutte le Regioni, di una codificazione delle voci di bilancio del tutto omogenea e completa: laddove invece i bilanci delle Regioni non sono oggi, dal punto di vista strutturale, perfettamente comparabili tra loro né esattamente confrontabili con quelli del restante settore pubblico, quale definito dall'articolo 30 della legge n. 468 del 1978. L'embrione di una tale codificazione potrebbe essere dato da quella, attualmente esistente, approvata con delibera della Commissione interregionale del 16 novembre 1977, con opportune integrazioni.

La disponibilità di tali flussi informativi da parte della Corte consentirebbe, nell'ambito della funzione di referto che le è demandata dalla Costituzione, una più completa e ragionata analisi della finanza pubblica, utile per il proficuo esercizio delle funzioni di controllo e di coordinamento proprie del Parlamento stesso.

3. — ASPETTI ECONOMICI.

Nonostante che il collegamento operato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 fra più materie accorpate in settori organici d'intervento potesse costituire un primo utile strumento per il governo locale dell'economia, non si sono avuti al riguardo risultati di rilievo. Vi è stato in realtà un andamento divaricato tra il coinvolgimento delle Regioni, in campo economico, previsto dalla normativa e l'effettiva incidenza del ruolo da esse svolto. A volte lo stesso intervento « a monte », estrinsecato di regola in pareri da darsi dalle Regioni, si è risolto in un fatto meramente formale inidoneo a valorizzare e inserire in iniziative nazionali le specifiche realtà regionali.

Le Regioni hanno finito così, il più delle volte, per svolgere solo una gestione di dettaglio sostanzialmente limitata alla localizzazione nel proprio ambito territoriale di spese decise in sede nazionale: ciò è sintomo di insoddisfacente funzionamento, al riguardo, dell'istituto regionale ma è anche conseguenza della mancanza di una politica economica idonea a far intervenire direttamente le Regioni nel processo di formazione delle risorse.

Il mezzo tipico che le Regioni possono usare per incidere sulle attività economiche e produttive è l'intervento a carattere incentivante per quelle attività che esse giudichino meritevoli di sviluppo, tenuto conto delle concrete realtà economiche e sociali esistenti nell'ambito regionale.

Un potente strumento di incentivazione è il credito a tasso agevolato: l'articolo 109 del decreto del Presidente della Repub-

blica n. 616 del 1977 comprende tale materia tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni. Nel settore considerato sono intervenuti, nel corso dell'esercizio, due notevoli testi normativi di fonte governativa. Il primo, decreto ministeriale 12 agosto 1980, è stato emanato in esecuzione del decreto-legge 9 luglio 1980, n. 301 (6) e concerne « Durata, garanzie, modalità e condizioni per la concessione delle anticipazioni ai mediocrediti regionali a valere sul fondo costituito presso il Mediocredito centrale ». Esso detta, tra l'altro, disposizioni circa il tipo di imprese — medie o piccole — e i parametri che esse debbono avere per poter essere destinatarie di finanziamenti. Il secondo testo è dato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1980 — poi integrato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 marzo 1981 — in materia di agevolazioni creditizie in favore delle imprese artigiane. Tale decreto oltre a dettare norme di indirizzo per la concessione di contributi in conto interessi da parte della Regione e per l'intervento di essa nel settore del credito a breve termine, pone l'obbligo per le Regioni di adeguare, entro un anno, la propria legislazione alle norme di indirizzo date col citato decreto. Obbligo quest'ultimo che meglio avrebbe risposto ad un più sostanziale rispetto dell'autonomia legislativa delle Regioni, ove si fosse adottato lo strumento della legge statale e non quello del decreto del Presidente del Consiglio.

Un efficace meccanismo di richiamo di flussi finanziari — di cui fanno largo uso le Regioni — è anche la concessione di contributi in conto interessi agli enti locali su mutui da essi contratti per interventi in determinati settori. Si tratta evidentemente, da un lato, di un incentivo all'indebitamento degli enti locali, ma, d'altro canto, di un aumento di massa monetaria a disposizione di questi ultimi atta a impieghi di rilevante interesse: gli effetti di una tale manovra andrebbero meglio acclarati a livello di conoscenza globale della finanza locale.

Altro mezzo indiretto capace di esercitare un notevole impatto sull'assetto economico è l'organizzazione delle infrastrutture in funzione delle industrie. La materia dell'industria non è infatti tra quelle trasferite alla Regione, anche se le Regioni che hanno territori compresi nell'area di operatività della Cassa per il Mezzogiorno possono essere destinatarie di somme del Fondo di sviluppo regionale della CEE e hanno perciò, per tale via, la possibilità di interventi nella politica industriale. Ma la Regione riesce a incidere sulla politica industriale: agendo sulle leve della viabilità, dei pubblici trasporti e dell'urbanistica, in modo da porre le premesse essenziali per incentivare — o, al contrario, per disincentivare — determinati poli di sviluppo industriale.

(6) Essendo poi decaduto tale decreto-legge, la base legislativa del citato decreto ministeriale è stata data con legge 28 ottobre 1980, n. 687 che ha conferito validità ai provvedimenti di esecuzione del decreto-legge adottati entro il 30 settembre 1980.

Un mero riparto di competenze tra Stato e Regione, pertanto, è di per sé solo di scarso significato e può anzi essere fonte, in campo economico, di effetti distorti se non è sorretto e accompagnato da una efficace programmazione concordata tra Governo nazionale e organi di governo regionale. In realtà, com'è noto, è totalmente mancata la concreta attuazione del sistema di programmazione pur previsto e disciplinato dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Mancanza cui difficilmente potrebbero supplire i piani di sviluppo regionale - previsti dall'articolo 1 della legge 19 maggio 1976, n. 335 e che pur costituiscono strumenti di lavoro di grande utilità quando sono formulati, come in alcune Regioni (7), oltre che come analisi della realtà economica locale, come « piani per progetti » contenenti la definizione dei programmi operativi - proprio per l'inesistente aggancio agli obiettivi della programmazione economica nazionale. Devesi peraltro riconoscere che, finora, i piani regionali si sono, per la più gran parte, rivelati quasi come un inventario di obiettivi, senza peraltro una stretta corrispondenza tra una tale elaborazione e la programmazione di bilancio e senza poi effettuare un periodico confronto tra obiettivi prefissati e risorse impiegate, da un lato, e risultati raggiunti, dall'altro. Spesso poi le Regioni non si sono date carico di individuare l'impatto di tali programmi sulle strutture organizzative: ciò che ha provocato un insoddisfacente adattamento di tali strutture ai moduli operativi necessari per la attuazione dei piani.

D'altra parte la mancata attuazione del citato articolo 11 è, probabilmente, anche un derivato della politica economica finora scelta che privilegia la manovra sulla domanda e sulla spesa rispetto a quella sull'offerta. È infatti evidente che la gestione della domanda non può che porsi a livello globale e nazionale mentre quella, strutturale, dell'offerta deve inserirsi nelle concrete realtà delle singole Regioni. Da tale mancata attuazione è derivato anche il vincolo di destinazione posto alla più gran parte delle somme trasferite dallo Stato alle Regioni con conseguente scadimento delle funzioni complessive di esse anche a livello del ruolo consultivo per la formazione dei programmi nazionali. Inoltre, il coinvolgimento delle Regioni da parte dei vari piani settoriali è avvenuto secondo procedure di volta in volta diverse. Così, ad esempio, la legge 12 agosto 1977, n. 675, per la ristrutturazione industriale, prevede un rapporto di consultazione tra CIPE, CIPI e le Regioni attraverso la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281 nonché la partecipazione dei presidenti delle Giunte regionali al Comitato di cui all'articolo 4 della stessa legge n. 675. La legge 3 agosto 1978, n. 457, relativa al piano decennale per l'edilizia residenziale, stabilisce la partecipazione dei rappresentanti regionali al Comitato per l'edilizia residenziale e attribuisce alle Regioni, all'articolo 4, una cospicua serie di com-

(7) Così ad esempio per il Piemonte, il Molise, il Friuli-Venezia Giulia.

piti a carattere conoscitivo ed operativo. La legge 27 dicembre 1977, n. 984 (così detta «quadrifoglio») delinea una complessa procedura che prevede attività successive e correlate del CIPAA e delle Regioni, il successivo intervento del Consiglio dei ministri che adotta il piano agricolo nazionale — previa informazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in caso di mancata intesa con le Regioni — e la successiva approvazione da parte delle Regioni dei piani agricoli regionali.

Tutto ciò è, in definitiva, indice dell'esigenza — cui si voleva corrispondere con la previsione del citato articolo 11 — di trovare un punto di snodo e di raccordo tra vincoli posti dal centro, necessari in un'economia a forti squilibri, ed una pianificazione regionale, non meramente settoriale, indispensabile per un soddisfacente sviluppo strutturale. Della mancata attuazione del sistema voluto dal citato articolo 11, e delle conseguenze negative che ciò implica, è del resto pienamente consapevole tanto il Parlamento (8) quanto il Governo (9). Non resta pertanto che formulare l'auspicio che possano compiersi concreti progressi verso la realizzazione effettiva di una tale raccordo ai fini di un'efficace programmazione.

4. — COORDINAMENTO E FINANZA REGIONALE.

È noto che la Costituzione, all'articolo 119, demanda al potere legislativo il compito di coordinare la finanza delle Regioni con quella dello Stato e con quella delle province e dei comuni. È recente l'individuazione di un più preciso — seppur parziale — contenuto di tale coordinamento: infatti l'articolo 11, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 stabilisce che la programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica. Programmazione nazionale a cui — secondo il disegno dello stesso articolo 11, peraltro rimasto inattuato come sopra si è detto — devono concorrere le Regioni che, a loro volta, devono coordinare i propri piani di sviluppo con quelli dello Stato e con quelli degli enti locali. È così delineato un sistema di coordinamento — del quale è centro il Parlamento e sono forze attive le Regioni — ancorato alla programmazione, nazionale-regionale e degli enti locali, e di cui sono espressione operativa le leggi di bilancio. Infatti, per l'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468, le Regioni devono determinare gli obiettivi dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo — in armonia con gli obiettivi del bilancio pluriennale dello Stato — e, per l'articolo 1 della legge 19 maggio

(8) Commissione parlamentare per le questioni regionali - Seduta del 12 febbraio 1980 - «Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti locali ai fini della programmazione».

(9) Comunicazione del Ministro per gli affari regionali alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), seduta del 21 gennaio 1981.

1976, n. 335, il bilancio pluriennale regionale è la sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi regionali a carico di esercizi futuri.

La finanza regionale viene così ad assumere un cospicuo rilievo nell'ambito della finanza dell'intero settore pubblico - di cui essa è parte, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 - tanto sotto l'aspetto qualitativo, per il cennato raccordo con la programmazione nazionale e locale, quanto sotto quello quantitativo, per la dimensione da essa assunta. I trasferimenti di fondi dal bilancio dello Stato alle Regioni hanno infatti raggiunto, nel 1979, il 20 per cento dell'intera spesa statale e circa il 19 per cento nel 1980 ed il dato è tanto più significativo ove si consideri che tale percentuale era di poco più del 6 per cento nel 1975 e del 14 per cento nel 1977: ciò che conferma l'andamento costantemente crescente del ruolo svolto dalle Regioni.

Nel 1980 i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario hanno superato i 18.000 miliardi e di questi oltre 15.000 miliardi sono stati trasferimenti a fine vincolato (10).

L'allegata tabella n. 1 mostra le entrate e le spese delle Regioni ad autonomia ordinaria dal 1976.

Il principio, reso generale dalla legge n. 468 del 1978, per cui i trasferimenti dallo Stato destinati a spese di sviluppo debbono affluire alle Regioni in relazione alle effettive esigenze di cassa di queste, ha frenato la tendenza di talune Regioni a tenere depositati tali fondi presso le banche, ma ne ha dilatato i residui attivi che - secondo i consuntivi del 1978 - raggiungevano il 67 per cento degli accertamenti.

L'allegata tabella n. 2 mostra la consistenza dei residui attivi dal 1976.

Al riguardo, per ciò che attiene alle somme da trasferire alle Regioni in applicazione delle varie leggi di sviluppo è dato notare una scarsa celerità nel trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni. Anche decreti ministeriali di ripartizione del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo vengono talora adottati solo alla fine dell'anno (11): sì che tali assegnazioni attendono formalmente all'esercizio finanziario in corso, ma, per necessità di cose, le somme stesse non possono formare oggetto di provvedimenti di spesa delle Regioni, in tale esercizio.

Il volume di spesa dell'intero settore pubblico prende ormai ben oltre la metà dell'intero prodotto interno lordo (12) e la spesa

(10) La Corte non dispone - per le Regioni a statuto ordinario - di dati da essa direttamente controllati. Sarebbe quanto mai opportuna una normativa che, al fine di migliorare il referto al Parlamento, desse, quanto meno, ai magistrati della Corte membri delle Commissioni di controllo su tali Regioni (legge n. 62 del 1953) la giuridica possibilità di diretta acquisizione dei dati.

(11) 23 decreti del Ministro del bilancio, ad esempio, risultano emanati in date comprese tra il 20 ed il 31 dicembre 1980.

(12) Il 57 per cento nel 1980, secondo stime recenti.

delle Regioni ha assorbito, nel 1980, circa l'8 per cento di tale prodotto interno lordo (13). È evidente che in periodo di crisi economica, quale l'attuale, la scarsità delle risorse da destinare ai vari impieghi rende ancor più imperiosa l'efficienza delle spese e, quindi, l'accertamento accurato e costante dei risultati da esse prodotti. Al riguardo è da notare come, allo stato attuale, siano piuttosto scarsi e frammentari i dati conoscitivi sulla spesa regionale — anche di quella che riguarda direttamente spese per funzioni delegate dallo Stato —, sull'attuazione e sui risultati dei programmi previsti da leggi dello Stato o da piani di sviluppo delle Regioni. Anche la concreta applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 25 della legge 16 maggio 1976, n. 335 — che stabilisce l'obbligo di allegare al rendiconto regionale una illustrazione dei dati volta ad evidenziare i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, piano o progetto — non è stata del tutto soddisfacente. È d'altronde evidente che il rendiconto non può dare elementi conoscitivi utili ai fini della programmazione e del riparto di risorse — spettante al Parlamento — quando esso viene approvato, come molto spesso avviene, a distanza di anni dall'esercizio finanziario cui si riferisce (14). Auspicabile, al riguardo, sarebbe l'emanazione di una normativa che vincolasse le Regioni alla redazione dei rendiconti generali entro termini brevi e prefissati (15).

In tale situazione di carenza di dati è naturale che l'unico misuratore dell'efficienza della spesa regionale diventi la consistenza dei residui passivi, di cui dà conto l'allegata tabella n. 3.

Tuttavia, il dato costituito dalla quantificazione della massa dei residui passivi se dà, indubbiamente, la misura della scarsa capacità delle Regioni di trasferire celermente le risorse disponibili nel sistema economico, è idoneo ad evidenziarne le molteplici cause, quali che siano.

Dovrebbe inoltre essere meglio approfondita la conoscenza degli effetti prodotti da tale massa di residui, particolarmente in termini di ritardo di attuazione di programmi e di conseguenti maggiori oneri per la collettività.

5. — ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI.

Notevolmente vario è il modulo organizzativo adottato da ogni singola Regione per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative. Così, ad esempio, si va da una delega tendenzialmente generale

(13) Vedi nota 10 a pag. 591.

(14) Molti rendiconti generali approvati si riferiscono al 1978; per una Regione (Campania) l'ultimo rendiconto generale approvato risale al 1973.

(15) L'esigenza di affrontare il tema dei rendiconti delle Regioni, in un'ottica di centralità dello Stato è stata anche di recente affermata in sede parlamentare: relazione della V Commissione permanente sul disegno di legge: « Rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 1979 » - Camera dei deputati, VIII legislatura, n. 1833-A.

delle funzioni amministrative agli enti locali (come nel caso della regione Umbria) a situazioni quasi completamente opposte (come, ad esempio, nel caso della regione Piemonte).

Diffusa invece è la tendenza ad un operare per piani verticali in quanto gli assessori, appoggiandosi alle proprie strutture burocratiche, inclinano ad operare in modo sostanzialmente autonomo. Indice di ciò sono il fatto — di comune riscontro in sede di Commissioni di controllo — che talora le delibere di Giunta sono solo ratifiche di decisioni già adottate dal singolo assessore; la circostanza che talune decisioni di stipulare contratti — anche rilevanti — o di concedere finanziamenti vengono adottate dall'assessore; lo stesso tentativo, talora verificatosi, di istituzionalizzare — con provvedimento amministrativo — la rilevanza esterna di taluni assessorati (in particolare, aventi competenza in materia di amministrazione del personale). Ciò tradisce, in sostanza, il modulo di organizzazione collegiale, voluto dagli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, che s'impenna sul Consiglio e sulla Giunta e, in materia di pianificazione delle risorse, crea canali privilegiati — in devianza dalla normativa degli Statuti — tra Ministeri e singoli Assessorati regionali.

Comune a molte Regioni è la rilevanza dell'apparato burocratico, sia come numero di impiegati, e sia come estensione e frantumazione dei procedimenti amministrativi che coinvolgono una quantità talora notevole di centri istruttori, consultivi, accertativi e decisionali. Ne è conseguenza e, al contempo, indice la rilevante quantità di provvedimenti concernenti il personale che vengono sottoposti al vaglio delle Commissioni.

In apparente contrasto con quanto appena notato è il fenomeno del frequente affidamento di consulenze, retribuite, a terzi estranei all'apparato regionale — su argomenti specifici o, al contrario, di ambito ampio e non precisato — che vengono affidate tanto a società, o enti di diritto privato, quanto a persone fisiche, liberi professionisti o meno.

Quantitativamente rilevanti sono, un po' in tutte le Regioni, anche i provvedimenti di affidamento di incarichi di studio per indagini e rilevazioni varie (ad esempio in materia di territorio, di fenomeni sociali, eccetera). Indagini conoscitive senz'altro utilissime, ma alle quali solo di rado seguono poi provvedimenti organici e con quelle coerenti.

Di frequentissimo riscontro è una forma di amministrazione che potrebbe dirsi indiretta e che si concreta nella erogazione di contributi ai più vari soggetti e per le più diverse casuali. Non solo, com'è ovvio, per l'incentivazione di attività economiche (frequente, in tal caso, è il concorso in conto interessi su mutui contratti dal beneficiario o la corresponsione di quote di capitale) ma anche come erogazione *una tantum* per attività varie (ad esempio, contributi in materia turistica per organizzazione di fiere, mostre, eccetera, in campo culturale per pubblicazioni e simili). La stessa eterogeneità di tali erogazioni pone poi dei dubbi sull'esistenza di una programmazione di spesa in rapporto ai fini, nei vari comparti

cui esse si riferiscono e, talora, sul confine stesso della competenza istituzionale della Regione (16).

Altro importante modo di esplicitarsi dell'attività della Regione nel governo locale dell'economia è attraverso vari enti regionali (« di sviluppo », e simili) esistenti ormai in molte Regioni. Peraltro la gestione di tali enti (alimentata da pubblico denaro e per somme globali di notevole rilievo) — per la mancanza, o la tardiva formazione, di rendiconti (che siano da approvare con provvedimento della Regione) sfugge pressoché totalmente alla cognizione delle Commissioni e, quindi, degli organi centrali dello Stato e, attraverso il referto della Corte, dello stesso Parlamento.

Un settore nel quale le deviazioni dalla normativa, riscontrabili in sede di controllo sugli atti amministrativi, imporrebbe forse un momento di maggiore riflessione a livello normativo, è quello della attività all'estero delle Regioni. Nonostante infatti che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 11 marzo 1980 imponga, per tale attività, la previa intesa col Governo, sono da constatare frequenti tentativi di aggiramento della norma attraverso iniziative promosse da enti (territoriali o meno) diversi dalla Regione, ma in realtà da quest'ultima finanziate col meccanismo dei contributi, o con l'invio in missione all'estero di rappresentanti regionali per diretti colloqui. Tutto ciò è indice dell'avvertita esigenza di una attività diretta delle Regioni all'estero — in funzione promozionale del turismo, del commercio, eccetera — che andrebbe forse meglio valutata a livello di Governo, per l'attività di indirizzo e coordinamento di spettanza di quest'ultimo.

6. — CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO.

Il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti delle Regioni a statuto ordinario è esercitato — vigendo la legge 10 febbraio 1953, n. 62 — da altrettante Commissioni a cui, come è noto, la Corte partecipa attraverso un solo suo magistrato.

Tale modulo organizzativo del controllo ha dato luogo a molteplici critiche, da più parti avanzate. Per ciò che attiene alla composizione di tali Commissioni, la citata legge ne demanda la presidenza al Commissario di Governo che, per l'articolo 124 della Costituzione, ha il compito di coordinare l'attività amministrativa delle Regioni con quella degli enti periferici dello Stato alla quale egli stesso soprintende con una singolare commistione di funzioni.

(16) Esemplici al riguardo sono stati dei provvedimenti di erogazione di somme, adottati da varie Regioni in assenza di norme statali o regionali, a favore di un fondo costituito dalla Regione Piemonte e da impiegare a favore degli operai della FIAT in sciopero da lungo tempo.

Peraltro, sotto il profilo dell'attività amministrativa le carenze dell'azione di coordinamento (fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali) esigono una maggiore attenzione verso il ruolo del Commissario di Governo che sembra evolversi, sulla base della normativa in vigore, verso funzioni diverse da quella prioritaria — di coordinamento — costituzionalmente affidatagli.

Il tipo di controllo essenzialmente formalistico, esercitato dalle Commissioni — e può qui richiamarsi quanto al riguardo osservato dalla Corte fin dal 1975 (17) e ribadire l'esigenza di un ripensamento di tale modulo in un più generale quadro di ridisciplina del controllo — e la mancanza di un controllo successivo sulla gestione fanno sì che non vi sia possibilità di raffronto tra i programmi, impostati e finanziati con legge dello Stato o direttamente dalla Regione, e l'attuazione di essi. La carenza di dati, accertati da fonte imparziale, sui programmi e sui risultati conseguiti rende ovviamente più difficile l'opera del Parlamento nella programmazione della spesa; tanto più che anche la possibilità di referto della Corte, in tale materia è — con l'attuale sistema legislativo — fortemente limitata dal dover acquisire i necessari dati conoscitivi attraverso l'unico magistrato membro delle Commissioni di controllo. Anche se infatti la Corte può, attraverso il meccanismo dell'articolo 3, ultimo comma, della legge 22 luglio 1975, n. 382, acquisire tali dati per il tramite del Commissario del Governo — ed è da ricordare, al riguardo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 gennaio 1980 che ha determinato le categorie di atti, adottati nell'esercizio di funzioni delegate, che le Regioni debbono comunicare al Commissario di Governo — tuttavia tale strada rimane di fatto scarsamente praticabile per asserite difficoltà di carattere organizzativo, o di carenza di personale, degli uffici di Commissariato di Governo.

La soluzione adottata dalla legge n. 62 del 1953 lascia soprattutto irrisolto il problema di un modulo organizzativo del controllo successivo sulle spese per le funzioni delegate dello Stato alla Regione (18) e da questa subdelegata ai comuni: riscontro successivo che la Corte ha il dovere di esercitare a norma dell'articolo 100 della Costituzione ed in mancanza del quale la decisione cui è allegata la presente Relazione ha escluso dal giudizio di regolarità le somme del bilancio dello Stato concernenti trasferimenti di fondi per spese delegate alle Regioni.

A parte infatti i dubbi di legittimità costituzionale della norma — legge 22 luglio 1975, n. 382, articolo 4 — che affida all'organo regionale il controllo sugli atti degli enti locali nella materia sub-

(17) Vedi Relazione della Corte al Parlamento per l'esercizio finanziario 1975 - Atti Camera, doc. XIV, n. 1 pag. 464.

(18) Che tale problema sia tuttora irrisolto e vada invece approfondito in ragione della delicatezza della materia e del consistente importo di tali spese, è stato riconosciuto anche dal Ministro per il tesoro in sede di « Note informative per il Parlamento sul rendiconto generale 1979 », VIII legislatura, Camera dei deputati, n. 1833, vol. I, pag. 483.

delegata dalla Regione (19), è da rilevare che i controlli di tale organo regionale non escluderebbero altre forme di controllo da parte di organi statali (20). Una riforma, quanto mai auspicabile, della normativa citata dovrebbe darsi carico di risolvere i problemi di cui si è fatto cenno.

(19) Tale questione di legittimità costituzionale - su cui non si è ancora pronunciata la Corte costituzionale - è stata, da ultimo, sollevata con ordinanza del TAR Emilia-Romagna del 24 gennaio 1979.

(20) Ciò è stato affermato in via generale dalla Corte costituzionale (sentenza n. 164 del 1972) e, ripetutamente, dal Consiglio di Stato (decisioni Sezione V 27 gennaio 1978, n. 129 e Sezione IV 10 giugno 1980, n. 642).

ENTRATE E SPESE DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA
(in miliardi di lire)

	Entrate			Spese		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
Veneto	685,5	852,7	1.888,6	657,1	851,8	1.920,2
Toscana	773,0	1.009,4	2.145,6	756,4	1.033,7	2.125,6
Emilia-Romagna	829,3	1.066,2	1.544,8	842,4	990,8	1.580,4
Marche	320,0	488,2	961,6	318,8	442,7	949,8
Piemonte	794,5	806,7	1.511,4	793,8	823,8	1.508,4
Liguria	269,3	366,8	662,2	278,1	362,6	670,3
Molise	(a) 154,8	136,3	288,2	109,6	137,8	283,0
Lombardia	1.049,1	1.532,7	2.296,6	1.007,6	1.436,9	2.441,3
Lazio	832,0	1.095,8	170,2	793,1	1.064,2	238,6
Abruzzo	213,1	405,0	522,3	223,0	370,4	557,0
Basilicata	232,5	280,2	410,5	247,6	246,2	402,5
Umbria	147,5	278,8	643,8	149,2	209,2	661,9
TOTALE	6.300,6	8.318,8	13.045,8	6.176,7	7.970,1	13.339,0

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

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

	1977	1978	1979
Veneto	(a) 250,8 (126,7)	(a) 181,2 (103,0)	(a) 714,4 (581,4)
Toscana	(a) 214,3 (65,6)	(a) 158,1 (83,2)	(a) 213,9 (173,9)
Emilia-Romagna	(a) 221,4 (183,8)	(a) 171,1 (128,0)	(a) 223,1 (183,9)
Marche	(a) 168,3 (109,0)	(a) 176,6 (113,1)	(a) 292,4 (225,4)
Piemonte	(a) 703,1 (402,2)	(a) 410,7 (153,4)	(a) 492,5 (337,7)
Liguria	(a) 126,6 (88,7)	(a) 143,4 (92,7)	(a) 173,9 (128,9)
Molise	(a) 67,6 (55,9)	(a) 107,1 (70,9)	(a) 151,0 (134,5)
Lombardia	(a) 858,2 (452,5)	(a) 585,1 (417,0)	(a) 714,3 (550,9)
Lazio	(a) 409,5 (337,6)	(a) 594,2 (473,3)	(a) 811,9 (305,2)
Abruzzo	(a) 129,3 (77,5)	(a) 272,1 (208,8)	(a) 475,1 (280,4)
Basilicata	(a) 134,4 (121,3)	(a) 160,4 (119,6)	(a) 206,2 (186,1)
Umbria	(a) 76,7 (49,4)	(a) 95,2 (69,6)	(a) 187,7 (167,4)
TOTALE	(a) 3.360,2 (2.070,2)	(a) 3.055,2 (2.032,6)	(a) 4.656,4 (3.255,7)

(a) Residui di competenza.

RESIDUI PASSIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979
Veneto	^(a) 442,2 (211,1)	^(a) 445,9 (237,7)	^(a) 629,4 (421,8)
Toscana	^(a) 188,7 (72,2)	^(a) 136,0 (82,4)	^(a) 129,3 (109,3)
Emilia-Romagna	^(a) 232,8 (168,7)	^(a) 143,8 (99,9)	^(a) 182,9 (160,8)
Marche	^(a) 140,1 (63,3)	^(a) 157,6 (83,1)	^(a) 253,7 (153,3)
Piemonte	^(a) 636,3 (397,0)	^(a) 316,2 (217,1)	^(a) 475,5 (393,6)
Liguria	^(a) 138,7 (96,0)	^(a) 154,8 (104,9)	^(a) 196,5 (144,6)
Molise	^(a) 53,8 (35,1)	^(a) 55,9 (42,7)	^(a) 79,0 (69,2)
Lombardia	^(a) 790,6 (252,9)	^(a) 594,0 (298,4)	^(a) 633,4 (444,4)
Lazio	^(a) 273,8 (190,6)	^(a) 406,5 (328,3)	^(a) 820,8 (639,7)
Abruzzo	^(a) 175,8 (70,2)	^(a) 289,6 (166,9)	^(a) 357,2 (257,8)
Basilicata	^(a) 160,0 (94,2)	^(a) 109,2 (50,4)	^(a) 77,1 (49,6)
Umbria	^(a) 103,1 (57,0)	^(a) 49,1 (28,5)	^(a) 132,8 (125,7)
TOTALE	^(a) 3.335,9 (1.708,3)	^(a) 2.858,6 (1.738,3)	^(a) 4.030,6 (2.969,8)

(a) Residui di competenza.

CAPITOLO IV

FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

Nella relazione del Ministro del tesoro, sul fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato, la spesa complessiva, nel 1980, delle province e dei comuni in termini di pagamenti, è stata stimata in 22.700 miliardi circa, con un incremento del 32,3 per cento rispetto al 1979 (17.158 miliardi).

Nell'ambito delle spese correnti (19.700 miliardi), le erogazioni di spese per il personale risultano stimate in 8.334 miliardi, quelle per l'acquisto di beni e servizi in 5.734 miliardi. Per pagamenti di interessi sono stimati 1.392 miliardi.

Le spese di investimento fanno registrare, sempre secondo le stime del Ministero del tesoro, pagamenti per complessivi 3.000 miliardi, i quali rappresentano quasi il 13,2 per cento della spesa globale.

Le complessive entrate correnti, in termini di riscossioni, delle province e dei comuni sono stimate in 21.482 miliardi, di cui 17.362 miliardi, per trasferimenti da parte dello Stato, delle Regioni e di altri soggetti. Del complessivo ammontare di tali trasferimenti, quelli operati dallo Stato sono ammontati, in termini di pagamenti, a 14.124 miliardi (pari al 66 per cento circa del totale delle entrate correnti riscosse da province e comuni). Lo Stato ha inoltre, erogato contribuzioni in conto capitale a favore degli enti predetti per 576 miliardi circa.

Nell'ambito dei trasferimenti correnti operati dallo Stato a favore degli enti locali, l'entità più rilevante è costituita, come già messo in luce in altra parte della presente Relazione (1), dalle somme trasferite dallo stato di previsione della spesa del Ministero

(1) Vedasi il Capitolo XIV, Parte II, della presente Relazione.

dell'interno (13.100 miliardi) (2). Tali contribuzioni sono state erogate sulla base di norme d'urgenza, poi convertite in legge, secondo una vicenda che nell'ultimo triennio si è verificata ogni anno, ma che nel 1980 è stata particolarmente travagliata.

La disciplina d'urgenza della materia per il 1980, infatti, è iniziata con il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 662, non convertito in legge; è proseguita con il decreto-legge 29 febbraio 1980, n. 35, anch'esso non convertito in legge; è giunta, finalmente, a definizione con il decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153, convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 299.

Queste norme, con le consimili emanate nell'anno precedente, si muovono nella direzione del perseguimento di un regime stabile della finanza locale, in vista di un futuro quadro legislativo di più ampio respiro, con il quale porre in essere la riforma di questo importante settore della finanza pubblica (3).

Nella disciplina di cui si è testé detto, rispetto a quella emanata per il 1979, si è tra l'altro, affrontato il problema della permanenza di taluni disavanzi di amministrazione per gli anni 1977 e precedenti (malgrado l'azione di risanamento dei bilanci comunali e provinciali operata con la normativa del 1977-1978); in proposito le norme del 1980 hanno stabilito il finanziamento a carico dello Stato, connesso ad una revisione straordinaria di tutti i resi-

(2) I 13.100 miliardi, stanziati sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, sono stati trasferiti agli enti locali secondo i seguenti criteri di riparto:

	Miliardi di lire
Trasferimenti trimestrali per il 1980	9.057
Trasferimenti a pareggio del bilancio 1980	2.769
Trasferimenti a pareggio del bilancio 1979, erogati nel 1980, per insufficienza dei fondi 1979 e per il ritardo nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 dicembre 1979 (<i>Gazzetta Ufficiale</i> 3 gennaio 1980, n. 2), che doveva regolare i trasferimenti di fondi dalle Regioni ai comuni	1.158
Trasferimenti a pareggio del bilancio 1978, ad enti ritardatari	2
Trasferimenti suppletivi per spese di personale da regolarsi a consuntivo per il 1979	18
Spese per elezioni amministrative effettuate nel 1980	96
	<hr/>
	13.100

(3) I contenuti fondamentali della normativa d'urgenza di cui al testo s'incentrano, come del resto nel recente passato, sull'obbligo del pareggio dei bilanci comunali e provinciali; sul finanziamento a totale carico dello Stato delle spese locali correnti e di investimento, mediante trasferimenti trimestrali, e trasferimenti a pareggio dei bilanci in base ad apposita certificazione degli enti; sul contenimento dell'espansione della spesa corrente in modo diverso, a seconda che essa sia determinata da norme (personale, interessi passivi, ecc.), ovvero possa limitarsi mediante l'applicazione di tetti massimi percentuali (nel 1980, + 20 per cento per tutti i comuni, + 25 per cento per i comuni del Mezzogiorno e montani del nord) rispetto alla cosiddetta spesa storica; sul contenimento dell'espansione delle spese per investimenti entro un tetto massimo di spesa per interessi; sull'incremento delle entrate proprie degli enti, con adeguamenti tariffari.

dui, con una operazione di definitiva chiarificazione delle esposizioni debitorie. Le norme hanno trovato applicazione attraverso il decreto del Ministro dell'interno del 15 luglio 1980.

L'azione tendente al raggiungimento di un assetto stabile della finanza locale prosegue con il decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153, il quale, nelle linee fondamentali, utilizza gli strumenti già sperimentati negli anni scorsi.

Tale normativa, che, come quella emanata nel settore tra il 1978 e il 1980, ha riguardo principalmente al contenimento della espansione delle gestioni degli enti locali limitatamente al 1981, contiene taluni elementi di novità, tra i quali la disciplina in una prospettiva triennale (1981-1983) dell'intervento della Cassa depositi e prestiti (previsto per l'importo complessivo di 12.000 miliardi) a favore degli investimenti degli enti locali (articolo 9, decreto-legge n. 38 del 1981, così come modificato dall'articolo 1 della legge n. 153 dello stesso anno); nonché la disciplina della certificazione che gli enti locali devono presentare al fine di ottenere, in base ad essa, i trasferimenti statali a pareggio dei propri bilanci: tale certificazione deve contenere, per la prima volta, notizie circa il livello dei servizi (riferibili alle risultanze della gestione del 1979), per consentire che siano determinati parametri oggettivi (cui riportare l'entità dei singoli trasferimenti) che permettano il graduale superamento del parametro costituito dalla cosiddetta spesa storica (articolo 24 del disegno di legge n. 38 del 1981 così come modificato dall'articolo 1 della legge n. 153 dello stesso anno).

Il modello per tale certificazione e l'individuazione dei nuovi contenuti del medesimo hanno costituito oggetto del decreto del Ministro dell'interno del 28 aprile 1981.

CAPITOLO V

GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

1. — ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE E ORDINAMENTO CONTABILE.

Manca per il 1980, come posto in evidenza nel Capitolo I della Parte III della presente Relazione, una stima sulle risultanze della gestione del settore pubblico allargato e, in particolare, degli enti pubblici compresi all'interno di tale aggregato (articolo 25 e articolo 30 della legge n. 468 del 1978) (1).

Sono di seguito integrate le informazioni, fornite nell'ambito delle parti generali, sui trasferimenti a carico del bilancio dello Stato destinati agli enti pubblici.

La spesa a carico del bilancio dello Stato a favore degli enti pubblici si è tradotta: in trasferimenti correnti per 13.461,7 miliardi (impegni effettivi) a favore degli enti di previdenza, con un incremento del 114 per cento rispetto al precedente esercizio; in trasferimenti correnti agli altri enti pubblici per 5.872,7 miliardi (impegni effettivi) con un incremento del 32,1 per cento sul 1979.

I trasferimenti in conto capitale ad enti pubblici dell'amministrazione centrale sono stati, nel 1980, pari a 1.742,2 miliardi, con un incremento del 64,9 per cento sull'anno precedente: i trasferimenti a enti pubblici della amministrazione locale ammontano a 280,5 miliardi, con un incremento del 12,2 per cento sul 1979.

Le partecipazioni azionarie e conferimenti ad imprese pubbliche (partecipazioni statali ed ENEL) hanno raggiunto il livello di 3.896,5 miliardi (impegni effettivi) con un incremento del 106,7 per cento sul precedente esercizio.

(1) Le Relazioni sul fabbisogno di cassa nel settore pubblico allargato del 1979 e del 1980 adottavano, per le informazioni concernenti gli enti la seguente classificazione: enti mutuo-previdenziali, ospedali; aziende municipalizzate; ENEL; altri enti dell'amministrazione centrale e locale.

La dinamica più intensa è registrabile, come emerge dai dati forniti, verso il settore previdenziale e nei confronti delle partecipazioni statali.

L'ordinamento contabile degli enti pubblici non economici è disciplinato dal decreto presidenziale 18 dicembre 1979, n. 696 (che integra, adeguandola ai principi della legge n. 468, la precedente normativa del decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978, n. 84).

In materia di personale è stata approvata, con decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1979, n. 509 e 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 del 1975 (sulla base delle ipotesi di accordo con le rappresentanze sindacali per il triennio 1979-1981). Con altro decreto presidenziale (20 dicembre 1979, n. 761) è stata dettata la disciplina del personale delle unità sanitarie locali, in attuazione dell'articolo 47 della legge n. 833 del 1978. Nella passata relazione si sono fornite schematiche indicazioni sui contenuti della normativa sopra citata.

2. — ATTIVITÀ DEGLI ENTI A VIGILANZA MINISTERIALE.

Nel decorso esercizio la Corte ha confermato, fra l'altro, il principio 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. Nelle parti della presente Relazione riguardanti i singoli Ministeri si sottolineano dal versante della amministrazione statale, le carenze registrabili nell'esercizio dei poteri di vigilanza, indirizzo, controllo ministeriale. Numerose pronunce della Sezione controllo enti pongono in risalto il fenomeno con puntale riferimento alla attività degli enti controllati, evidenziando in particolare, tardive pronunce dei Ministeri vigilanti per l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi (2).

Anche all'interno della attività degli enti continua ad essere registrato in numerose ipotesi un ritardo nella definizione ed approvazione, da parte degli organi amministrativi competenti, dei bilanci e dei consuntivi (3), ovvero viene lamentata la adozione di criteri di elaborazione di tali documenti non sufficientemente chiari e rigorosi (4).

(2) Sezione controllo enti, determinazioni nn. 1527 (Istituto nazionale della nutrizione), 1540 (Ente autonomo per la mostra d'oltremare), 1557 (ENPAS), 1573 (Ente acquedotti siciliani).

(2) Sezione controllo enti, determinazioni nn. 1522 (Ente autonomo esposizione nazionale quadriennale d'arte di Roma), 1527, 1557, 1554.

(4) Sezione controllo enti, determinazioni nn. 1532 (Società italiana degli autori ed editori), 1553 (Istituto di geofisica ed Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste), 1563 (Club alpino italiano).

Continuano a verificarsi casi di tardiva formazione (con conseguente abuso del regime di *prorogatio*) o di non regolare composizione degli organi amministrativi preposti agli enti (5).

In materia di enti di gestione delle partecipazioni statali è venuta a riproporsi la questione, per tanti aspetti centrale nell'ordinamento delle partecipazioni statali, dei confini fra poteri di vigilanza ministeriale ed autonomia imprenditoriale degli enti. In particolare si devono intendere come definite in modo puntuale e tassativo — senza che appaia possibile la adozione di interpretazioni estensive — le ipotesi, legislativamente fissate, nelle quali ricorre un potere ministeriale di autorizzazione di singole operazioni economico-finanziarie (decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554) (6).

Altro tema rilevante in materia di partecipazioni statali è quello concernente le modalità ed i tempi di erogazione degli apporti statali ai fondi di dotazione, sia in relazione alla disciplina dell'articolo 12 della legge n. 675 del 1977 (che impone di evidenziare delle quote finalizzate rispettivamente al risanamento finanziario ed ai nuovi investimenti), sia in rapporto alla costituzione di un equilibrato rapporto fra mezzi propri e apporti statali, sia infine per quel che riguarda la tempestività delle contribuzioni stesse (7).

La Corte ha definito, sempre in materia di partecipazioni, alcuni principi guida in materia di rispetto delle competenze statutarie degli organi preposti agli enti, anche con riguardo ai rapporti con le società del gruppo ed alle operazioni finanziarie fra società del gruppo e terzi (8).

Nell'ambito del settore pubblico dell'economia è da sottolineare come sia stata rilevata dalla Corte la mancata determinazione, da parte della RAI e del Ministero vigilante, degli strumenti e dei criteri che devono presiedere alle scelte fondamentali della linea di gestione aziendale (9).

Da sottolineare, inoltre, per il rilievo che il principio assume come linea di confine della possibilità per gli enti di cui alla legge n. 70, di intraprendere iniziative di natura economica, che si è ritenuto non conforme a legge la partecipazione del CNR a consorzi aventi ad oggetto attività di ricerca scientifica applicata ed innovazione tecnologica (10).

(5) Sezione controllo enti, determinazioni nn. 1573 (Ente acquedotti siciliani), 1540, 1556 (Ente regionale di sviluppo agricolo in Campania), 1543 (Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio), 1538 (Istituto nazionale per il finanziamento della ricostruzione), 1537 (Ente autonomo del Flumendosa), 1529 (Cassa per il credito alle imprese artigiane), 1523 (UNIRE).

(6) Sezione enti, determinazione n. 1619, Relazione sull'IRI, esercizio 1980.

(7) Sezione controllo enti, determinazione citata alla nota precedente.

(8) Sezione controllo enti, determinazione n. 1533, Relazione sull'ENI, esercizio 1979.

(9) Sezione controllo enti, determinazione n. 1569 (RAI).

(10) Sezione controllo enti, determinazione n. 1570 (Consiglio nazionale delle ricerche).

CAPITOLO VI

COMUNITA EUROPEE

1. — QUADRO GENERALE, COORDINAMENTO INTERNO E ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI COMUNITARI.

Il permanere delle difficoltà dell'economia generale, con un alto tasso di disoccupazione specialmente giovanile (1), ha determinato, nel 1980, una politica comunitaria di maggiore selettività della spesa, necessitata dal minore incremento percentuale dei flussi provenienti dai paesi membri.

La ripartizione delle spese, cui si è pervenuti dopo notevoli divergenze all'interno delle Comunità, denota, in particolare, una scelta preferenziale per la soluzione dei problemi di ordine socio-strutturale, relativi soprattutto alla preparazione professionale dei giovani ed alla riqualificazione dei lavoratori delle industrie siderurgiche (2).

Sembra evidente come tale situazione, che si esprime in un restringimento del margine di manovra del bilancio comunitario, postuli in sede nazionale sia la ricerca e la realizzazione di un sempre maggiore coordinamento interno delle politiche comunitarie, sia la massima efficienza delle strutture amministrative pubbliche chiamate all'attuazione degli interventi comunitari, con riferimento all'attività preparatoria, al momento operativo e all'accertamento della regolare esecuzione delle norme e delle iniziative comunitarie.

Le disfunzioni che motivano, in particolare, la prima delle cennate esigenze sono quelle, ben note, connesse col frazionamento delle competenze, nella presente materia, in un considerevole nu-

(1) Tale tasso è, nell'area comunitaria, superiore al 6 per cento della popolazione attiva (Relazione della Commissione delle Comunità europee sulla gestione relativa all'esercizio 1980).

(2) Relazione ult. cit.

mero di organi (3), ciò che dà luogo ad una interferenza estremamente dannosa in termini di snellezza dell'azione amministrativa, come in prosieguo sarà meglio detto in sede di esposizione settoriale (4).

In ordine all'esigenza di coordinamento va pertanto segnalato il permanere delle note carenze, dalla Corte del resto più volte evidenziate (5), anche se la preposizione al settore, in seno alla compagine governativa, di un ministro *ad hoc* è indicativa di una volontà politica di superare la precedente impostazione caratterizzata dal prevalere di strutture collegiali (6) dotate, come tali, di minore stabilità e incisività.

Circa la seconda delle cennate esigenze, relativa al buon funzionamento delle strutture amministrative, basti il rilievo che, a fronte di un alto tasso di progetti italiani ammessi a contributo mediamente nei vari comparti, ristagnano invece, come è dato dedurre dalle successive osservazioni per settore, i relativi pagamenti.

Per quanto concerne più specificamente i controlli, si avverte la mancanza di un'adeguata armonizzazione di quelli comunitari e nazionali in vista di una maggiore efficacia della spesa, attraverso una coordinata attività di accertamento del buon uso delle risorse e dell'effettivo raggiungimento dei fini insiti nelle normative, nei programmi e nelle singole iniziative.

In tale quadro la Corte è ben consapevole dell'esigenza di una sempre più stretta collaborazione in modo particolare tra istituzioni nazionali di controllo esterno sulle pubbliche finanze e Corte dei conti europea, sì da affiancare quest'ultima in un'attività di diretti accertamenti *in situ* cui essa con le sue sole possibilità non potrebbe certo far fronte (7). Tale esigenza si è tradotta, nel 1980, in un'ampia delega data alla Corte dall'omologa istituzione di controllo europea in ordine alla cennata attività di accertamento.

(3) Ad esempio, per gli interventi di sviluppo regionale, sono competenti il Ministero degli affari esteri e il Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, oltre naturalmente le strutture regionali. Lo stesso vale per il settore agricolo (su di che si fa rinvio alla gestione dell'AIMA, *retro*, Capitolo IV) e per i rimanenti settori.

(4) Vedasi *infra*, paragrafo 3, lettera b).

(5) Da ultimo, nella Relazione per il 1979, *Atti Camera*, Documento XIV, n. 2, volume II, pagina 541.

(6) Trattasi del Comitato dei ministri costituito nell'ottobre 1978 e della Commissione interministeriale presieduta da un dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato. Di entrambi si è fatto cenno nella Relazione per il 1979.

(7) La Corte dei conti europea ha partecipato ai lavori della conferenza delle istituzioni superiori di controllo dei paesi membri delle CCEE, tenutasi a Londra nel settembre 1980.

Periodici incontri hanno luogo, inoltre, tra gli incaricati del collegamento delle dette istituzioni e della Corte dei conti europea.

Deve però ancora auspicarsi, a tal fine, un'adeguata armonizzazione negli ordinamenti sia nazionali che comunitario, al fine di accrescerne intensità ed efficacia (8).

2. — IL BILANCIO COMUNITARIO.

Fatti salienti del bilancio comunitario relativo all'esercizio 1980 sono stati da una parte l'integrale partecipazione di tutti gli Stati membri al finanziamento del bilancio mediante i versamenti previsti dalla decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari con risorse proprie delle Comunità, e dall'altra l'inserimento di quel bilancio in un contesto politico di austerità finanziaria da parte dei paesi membri, con conseguente rischio di compressione della parte d'impiego delle risorse comunitarie destinate alle politiche maggiormente incidenti sull'economia generale, ossia quella strutturale, quella energetica e quella di aiuto allo sviluppo (9).

Nonostante dette restrizioni, comunque, il bilancio comunitario è ammontato nell'anno 1980 a 17.491,9 milioni di unità di conto europee (UCE) (10) in stanziamenti di impegno e a 16.182,5 milioni in stanziamenti di pagamento, con un aumento, in rapporto al bilancio 1979, rispettivamente del 12,29 per cento e dell'8,56 per cento.

In particolare, per quanto riguarda le spese non obbligatorie, gli stanziamenti per impegni hanno registrato, sempre rispetto al bilancio 1979, un aumento del 22,77 per cento; quelli per pagamenti, del 12,70 per cento (11).

Rispetto al 1979 nel 1980 è aumentato il tasso di utilizzazione degli stanziamenti nell'esercizio sia per impegni che per pagamenti: dal 94,6 e 89,2 per cento esso è infatti passato, rispettivamente, al 97 e al 93,7 per cento (12).

(8) Esigenza già rilevata nella Relazione per il 1979: vedasi Parte generale, Capitolo VI. Sui problemi della partecipazione italiana alla CEE è stato presentato al Parlamento, nel 1980, apposito rapporto dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

(9) XIV Relazione generale della Commissione delle Comunità europee sull'attività comunitaria nel 1980.

(10) Al 31 dicembre 1980 l'unità di conto europea corrispondeva a 1.217,30 lire italiane.

(11) La Comunità ha iniziato l'esercizio 1980 senza un bilancio, talché ha trovato applicazione il regime dei « dodicesimi provvisori » mensili di cui all'articolo 204 del trattato CEE e dell'articolo 8 del regolamento finanziario. L'adozione definitiva del bilancio generale delle Comunità europee è avvenuta solo il 9 luglio 1980 (*Bollettino delle Comunità europee* 7/8-1980).

(12) Relazione della Commissione, cit. Le percentuali si riferiscono ai bilanci iniziali modificati dai bilanci rettificativi e suppletivi e dagli storni di stanziamenti, compresi gli stanziamenti d'impegno provenienti dagli esercizi precedenti e gli adeguamenti degli impegni rimasti da liquidare dagli esercizi precedenti.

Se l'evento più rilevante del 1980 è stato, in materia di bilancio, l'accordo raggiunto circa la partecipazione del Regno Unito (13) prevalente fattore di convergenza degli Stati membri sulla struttura e sulle dimensioni del bilancio è stato il programma di azione nell'ambito dei grandi Fondi (sociale; di orientamento e garanzia; per lo sviluppo regionale) in direzione di un miglioramento della occupazione e delle strutture.

In data 23 maggio 1980 il Parlamento europeo ha pronunciato il discarico della Commissione da ogni responsabilità per l'esecuzione del bilancio dell'esercizio 1978 (14).

La Corte dei conti europea, a sua volta, ha presentato il 28 novembre 1980 la relazione annuale sull'esercizio 1979 (15).

Il progetto preliminare di bilancio 1981 (16) ammonta a 21.627 milioni di UCE in stanziamenti per impegni e a 19.947 milioni di UCE in stanziamenti per pagamenti, con un aumento del 20,76 per cento e del 19,44 per cento rispettivamente in rapporto al bilancio dell'esercizio 1980. Le spese agricole continuano a costituire una parte preponderante del bilancio (il 64,5 per cento dagli stanziamenti di pagamento), mentre le entrate potenziali a disposizione delle Comunità saranno dell'ordine di 20.607 milioni di UCE.

Per quanto concerne il nostro paese, già nella precedente Relazione era stato riportato come l'Italia avesse fatto registrare, nel rapporto tra contribuzioni al bilancio comunitario ed erogazioni ottenute a proprio favore, un saldo attivo di 619 miliardi di lire, che si riduce a 229 miliardi ove siano presi in considerazione i trasferimenti effettivamente realizzati (17).

Anche nell'anno 1980 è proseguito il fenomeno ascensionale, in atto ormai dal 1975 (18), tanto che il saldo attivo per l'Italia, basato sulle risultanze contabili di cassa, per il 1980 è stato stimato in 754 milioni di UCE (19), pari a circa 917 miliardi di lire.

(13) Nella riunione del consiglio del 29 e 30 maggio 1980 (*Bollettino delle Comunità europee* 5-1980, punti 1.1.1. e seguenti). L'accordo introduce peraltro una soluzione provvisoria del problema del contributo netto del Regno Unito fino al 1982.

(14) *Bollettino delle Comunità europee* 5-1980, punto 2.3.5.

(15) *Gazzetta Ufficiale* legge 31 dicembre 1980, n. 342.

(16) Trasmesso al Parlamento il 14 agosto 1980. *Bollettino delle Comunità europee* 7/8-1980, punto 1.1.3 e seguenti. La struttura di tale progetto è sostanzialmente simile a quella adottata per il bilancio 1980.

(17) Cfr. Capitolo VI, paragrafo 1, della precedente Relazione.

(18) Nel decennio 1964-1974 l'Italia ebbe a partecipare alla finanza comunitaria nella misura del 23,2 per cento del totale, ricevendo erogazioni a proprio favore nella misura del solo 20,6 per cento (Rapporto del ministro per il coordinamento, ecc. cit.).

(19) Stima della Commissione delle Comunità (Commissione 80 147 def. del 20 marzo 1980). Il rapporto percentuale costi-benefici è stato per l'Italia del 12,5-13,9 per cento nel 1979 e dell'11,9-16,3 per cento nel 1980.

3. — L'UTILIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ.

a) In tema di politica agricola è da evidenziare - in aggiunta alle più estese osservazioni già formulate con riguardo alla gestione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (29) - il crescente aumento del settore della spesa comunitaria relativo alla Sezione garanzia del Fondo europeo di orientamento e garanzia nell'agricoltura (FEOGA) (21).

Questa specifica area di spesa è infatti passata dai 4.523 milioni di UCE del 1975 ai 10.441 milioni del 1979, con un ritmo medio d'incremento annuo del 23 per cento (22).

Nel 1980, poi, gli stanziamenti sono stati di 11.507,5 milioni in UCE, con un incremento dell'11 per cento rispetto al 1979 (23).

Per il 1981 è previsto un aumento del 12 per cento (24).

A fronte di tale crescita degli interventi globali, forti aumenti sono stati constatati nella quasi totalità dei singoli settori di spesa.

In tale quadro l'Italia ha beneficiato dei Fondi garanzia nella misura del 15 per cento circa del totale degli interventi (25), quota che è stata destinata a sostenere i redditi dei suoi agricoltori, i quali costituiscono, com'è noto, circa il 40 per cento degli occupati in agricoltura di tutta la Comunità.

b) Per quanto riguarda la Sezione orientamento del FEOGA, è da premettere che su una disponibilità globale di 570,7 milioni di UCE, 266 milioni sono stati destinati, nel 1979, alla concessione di contributi diretti per progetti realizzati nell'ambito degli obiettivi d'azione comuni e individuali (cosiddette « azioni dirette ») e 240,6 milioni al rimborso parziale degli Stati membri (« azioni indirette »).

(20) Cfr. *retro*, Capitolo IV.

(21) Com'è noto, con il regolamento n. 17 del 5 febbraio 1964 il FEOGA (articolo 40 del trattato CEE) è stato suddiviso in una Sezione Garanzia, che opera sui prezzi (mediante restituzioni alle esportazioni, interventi sul mercato e compensazioni monetarie), onde garantire agli agricoltori determinati prezzi di vendita dei loro prodotti, e in una Sezione Orientamento, che invece mira a finanziare la politica comune di miglioramento delle strutture agrarie.

(22) IX Relazione finanziaria del FEOGA 1979, presentata al Parlamento europeo nel novembre 1980 (*Bollettino delle Comunità europee* 11-1980, punto 2.1.72).

(23) Non sono tuttora disponibili i dati definitivi di consuntivo dell'esercizio 1980.

(24) Tale aumento previsionale è comprensivo degli stanziamenti accantonati e tiene conto dell'adesione della Grecia e della piena applicazione dell'organizzazione comune del mercato delle carni ovine (XIV Relazione generale della Commissione, cit.).

(25) Tale percentuale (Rapporto del ministro per il coordinamento ecc., pagina 65) tiene conto del correttivo in base al quale, nella ripartizione delle spese, per singolo Stato membro, lo Stato esportatore paga, sugli scambi intercomunitari, gli importi compensativi monetari per conto dello Stato importatore.

Le « azioni dirette », in particolare, hanno interessato il finanziamento di progetti relativi, tra l'altro, alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli (133,6 milioni di UCE per 370 progetti), oltre il finanziamento di 371 progetti individuali per 115,4 milioni di UCE.

L'Italia, in tale settore, ha beneficiato di interventi complessivi per 98,4 milioni di UCE, pari al 36,7 per cento del totale (l'incidenza per il settore agricolo è stata del 40 per cento).

A loro volta i pagamenti effettuati nel 1979 per « azioni indirette » sono serviti soprattutto al finanziamento di iniziative volte al miglioramento delle strutture produttive e al sostegno dell'agricoltura di montagna e delle zone depresse.

Il nostro paese ha beneficiato di tali interventi nella misura complessiva di 8,3 milioni di UCE, pari al solo 3,4 per cento del totale degli interventi a favore dei paesi membri (26), e ciò dovrebbe indurre a ricercare le cause di fondo di tale ridotta presenza, onde meglio valutare se essa sia giustificata.

In proposito è da tener presente che già nel 1978, in relazione al Regolamento n. 355/77, l'Italia aveva espresso il ritmo di liquidazione più basso tra i paesi membri, con un tasso del 2,8 per cento dei pagamenti contro una media comunitaria del 18,4 per cento (27).

Risulta, comunque, che il nostro paese è in testa nella graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento, mentre figura agli ultimi posti in quella dei progetti terminati: tendenza, questa, che sembrerebbe assumere una rilevanza strutturale.

c) Nel 1979 l'incidenza del Fondo sociale europeo (28) è stata notevolmente superiore a quella del 1978. Da una parte, infatti, il numero di cittadini comunitari che hanno beneficiato del Fondo è stato di 1,4 milioni (un terzo in più rispetto al 1978), dall'altra nel bilancio figuravano stanziamenti per 767,5 milioni di UCE, cioè superiori del 28 per cento a quelli dell'anno precedente (29).

Per quanto concerne l'Italia, nel settore specifico concernente i settori agricolo e tessile, i giovani, gli emigranti e le donne, su un totale di 307 milioni di UCE di contributi concessi essa ha beneficiato del 23,9 per cento degli interventi (38,2 per cento per la sola emigrazione); nel settore regioni, imprese e progresso tecnico, su un totale di 393,3 milioni di UCE i contributi assentiti all'Italia sono stati pari al 42,4 per cento; infine nel settore degli aiuti per l'occu-

(26) Relazione FEOGA, cit.

(27) Rapporto del Ministro per il coordinamento ecc., pagina 79.

(28) Il fondo è stato previsto dal trattato istitutivo della CEE allo scopo di migliorare la possibilità di occupazione e di mobilità dei lavoratori. Profondamente riformato nel 1971, esso persegue la selettività degli interventi mediante programmi di aiuti a impiegati in determinati settori produttivi, ai migranti, ai giovani, alle donne.

(29) VIII Relazione annuale del FSE. È anche rilevante che nel 1979 sia stato impiegato quasi il 72 per cento delle disponibilità, contro il 49 per cento del 1978.

pazione il tasso d'incidenza a favore dell'Italia è stato del 56,9 per cento su un totale di 70,5 milioni di UCE assentiti.

Nel 1980 gli stanziamenti sono saliti a 909,5 milioni di UCE, con una prevalenza sia degli interventi intesi a migliorare la situazione occupazionale in talune regioni, in determinati settori economici o gruppi di imprese (per 395,5 milioni di UCE), sia delle azioni a favore dei giovani (358 milioni) (30).

A fronte di tali stanziamenti, i contributi approvati nel 1980 sono stati, a carico dell'Italia, pari a 328,5 milioni di UCE, corrispondenti al 32,4 per cento, quasi un terzo delle disponibilità globali del Fondo.

Disfunzioni si sono invece palesate per quanto attiene ai pagamenti, che per il 1979 indicano, per l'Italia, una quota di utilizzo del 37 per cento circa (31), ciò che deve indurre ad una riconsiderazione della funzionalità della strumentazione e delle tecniche e delle stesse strutture finalizzate a tale settore.

d) Nell'ambito della politica regionale delle Comunità, il Fondo europeo di sviluppo regionale (32) è stato dotato, nel 1979, di 945 milioni di UCE (33).

A fronte di tale disponibilità i contributi hanno riguardato 2.835 progetti, mentre i pagamenti sono ammontati a 513,1 milioni di UCE.

Nel 1980 la politica regionale delle Comunità è stata contrassegnata dall'istituzione, da parte del consiglio, di « azioni fuori quota », destinate a soddisfare la dimensione regionale delle altre politiche comunitarie, al di fuori delle quote prestabilite per i singoli Stati membri.

La dotazione del Fondo, nell'ambito del bilancio preventivo per il 1980, è fissata in 1.165 milioni di UCE, di cui 58 milioni per « azioni fuori quota » (34).

Per quanto concerne, in particolare, la Sezione « entro quota » del Fondo, il numero dei progetti che hanno beneficiato di un contributo è stato di 2.562, ossia inferiore a quello relativo al 1979.

(30) XIV Relazione generale della Commissione, cit.

(31) Tra le cause di tale bassa incidenza dei pagamenti sugli impegni sono state indicate la mancanza di un quadro di riferimento programmatico soprattutto in sede regionale, la sopravvalutazione dei costi, le lentezze nell'approvazione dei progetti e la tardiva presentazione delle domande di pagamento, dovuta in parte ai tempi lunghi dei circuiti amministrativi italiani (Ministeri e Regioni): rapporto del Ministro per il coordinamento, cit., pagine 128-129.

(32) Il fondo, com'è noto, accorda sovvenzioni ad investimenti nei settori industriale, artigianale e dei servizi con specifico riferimento al turismo, nonché nelle infrastrutture di quei settori e delle zone depresse.

(33) XIII Relazione generale della Commissione per il 1979.

(34) Il 7 ottobre 1981 il Consiglio ha adottato i primi 5 regolamenti che costituiscono azioni comunitarie specifiche nell'ambito della Sezione « fuori quota ». Tali regolamenti prevedono, per un periodo di 5 anni, un contributo finanziario del Fondo di 320 milioni UCE (che interessano il nostro paese soprattutto nel Mezzogiorno) per programmi pluriennali di sviluppo (e non per progetti individuali) sia di investimento che di *soft-ware* (studi di mercato, contributi di gestione e quant'altro sia diretto a favorire l'adattamento delle imprese alle condizioni di mercato).

L'Italia figura al primo posto quanto ai progetti di investimento approvati: 1.522, per un ammontare di contributi pari a 495,8 milioni di UCE (il 43,6 per cento del totale).

I pagamenti effettuati sono stati pari a 726,6 milioni contro il 513,1 del 1979); essi hanno riguardato l'Italia nella misura di 249 milioni di UCE (34,2 per cento del totale).

Il notevole scarto riscontrabile nel rapporto tra pagamenti e contributi concessi (che è del 50 per cento) è fenomeno già di per sé sintomatico di quelle disfunzioni strutturali cui dianzi si accennava, disfunzioni da individuare e analizzare con attenzione onde porvi un freno e ridurne le dimensioni (35).

A ciò va aggiunto che l'accertata carenza di criteri selettivi dei progetti da includere negli interventi del Fondo ed una diffusa lentezza procedimentale (36) rendono difficoltosa l'attuale utilizzazione del Fondo stesso, mentre anche qui emerge una precisa esigenza di razionale programmazione e coordinamento dell'azione pubblica (37), tanto più rilevante, in quanto, con l'istituzione di « azioni fuori quota », va affiorando una tendenza a privilegiare interventi comunitari specifici, non frammentari e riferiti a programmi sempre più integrati.

e) In ordine ai vari tipi di intervento si sono palesate disfunzioni procedurali e strumentali, rese manifeste dal generalizzato notevole divario tra gli ammontari delle iniziative ammesse a finanziamento e quelli degli eseguiti pagamenti.

Nell'individuazione delle cause emerge infatti la presenza di fattori perturbativi che vanno ben oltre la farraginosità dei procedimenti nella fase di approvazione dei progetti, di presentazione delle domande e dei rendiconti e di erogazione degli importi, e che invece attengono soprattutto all'aspetto strutturale.

Rilevano, infatti, nel settore la mancanza di una valida strumentazione programmatoria all'interno delle Amministrazioni erogatrici, a fronte della sempre maggiore selettività della spesa comunitaria; necessitata da un minor incremento delle risorse e operante perciò in direzione di una sempre più puntuale elaborazione di programmi specifici nei vari settori di intervento.

(35) Presso il Fondo risultano giacenti 6,5 miliardi di lire di competenza del nostro Paese, acquisibili previa presentazione della documentazione sulla conclusione dei progetti (Rapporto del Ministro, ecc., pagina 160).

(36) La Cassa per il Mezzogiorno procede solo annualmente alla verifica dello stato di attuazione dei progetti; essa, inoltre, avvia le ricerche di contributo in unica soluzione (Rapporto del Ministro ecc., cit., pagina 160).

(37) Com'è noto alle richieste di contributo del Fondo sono competenti non i privati, ma i pubblici poteri, che in Italia sono da individuarsi nei Ministri per gli affari esteri e per il Mezzogiorno e nelle pubbliche amministrazioni erogatrici di aiuti negli investimenti.

I progetti presentati dagli Stati membri devono inserirsi, infatti, nel quadro di « programmi di sviluppo regionale », destinati a coadiuvare le politiche regionali nazionali e comunitarie e che costituiscono il parametro di valutazione dei progetti da parte della Commissione.

Rileva ancora, sempre sotto il profilo strutturale, un campo delle competenze alquanto articolato e appesantito (per lo sviluppo regionale, ad esempio, sono competenti il Ministero degli affari esteri, il Ministro per il Mezzogiorno, la Cassa per il Mezzogiorno, le amministrazioni pubbliche e gli altri enti erogatori degli aiuti) e che necessita quanto meno di maggior coordinamento.

Sembra evidente come, di fronte a tali disfunzioni, s'imponga l'adozione di adeguate misure razionalizzatorie, quali la capillare programmazione degli interventi, l'introduzione dell'elaborazione dei dati informativi nella gestione delle quote dei Fondi destinate all'Italia, la rilevazione periodica dell'andamento dei procedimenti ed, infine, la creazione di strutture di raccordo tra amministrazione centrale e amministrazione operativa (38).

4. — L'ATTUAZIONE DELLE NORMATIVE COMUNITARIE E I COMPORAMENTI CONTRARI ALLE REGOLE DEI TRATTATI.

a) Persiste il fenomeno del mancato recepimento di un notevole numero di direttive comunitarie nell'ordinamento interno o del loro ingresso in tempi eccessivamente estesi, ciò che espone il nostro paese ai conseguenti provvedimenti di messa in mora e di deferimento alla Corte di giustizia (39).

Tali ritardi sono causa, oltre tutto, di consistenti accorpamenti di direttive in sede di disegni di legge (40), con conseguenti negativi riflessi sull'azione amministrativa nei settori interessati.

Di particolare gravità, in relazione all'oggetto, è il ritardo nell'attuazione delle direttive in materia societaria (40), rilevanti soprattutto laddove introducono la nozione di bilancio come « quadro fedele » della situazione finanziario-patrimoniale delle società per azioni, evidenziando la necessità che il conto economico e lo stato patrimoniale registrino le variazioni dipendenti dall'erosione inflazio-

(38) Sul problema vedasi il menzionato Rapporto del ministro per il coordinamento ecc.,

(39) Solo il 5 per cento delle direttive ha trovato attuazione in Italia, di fronte alla media dell'80 per cento circa valida per i restanti Stati membri. Delle direttive disapplicate il 72 per cento concerne il mercato interno e gli affari industriali (Rapporto del Ministro per il coordinamento ecc., cit., pagina 217).

(40) È il caso del disegno di legge n. 554, che delega il Governo ad emanare norme attuative di 95 direttive, e del disegno di legge n. 554/Senato (divenuto n. 1903/Camera), che considera 35 direttive, delle quali oltre i due terzi emanate prima del 1978. Per 12 di queste la Commissione ha già deciso di ricorrere alla Corte di giustizia.

(41) Trattasi delle direttive: n. 77/91, sulla costituzione, salvaguardia e modifica del capitale delle società per azioni; n. 78/855 sulla fusione delle società per azioni; n. 78/660, sui conti annuali di taluni tipi di società.

La loro attuazione è prevista da apposito disegno di legge, del quale le Commissioni giustizia e finanze della Camera hanno iniziato l'esame, dopo che il Senato lo aveva già esaminato ed approvato nel corso del 1980.

nistica della moneta, ossia si adeguino a canoni economico-aziendalistici, superando la loro impostazione attuale, che si limita all'elemento fiscale.

La gravità del ritardo è determinata sia dalla concreta prospettiva che, su iniziativa delle Commissioni, si proceda contro il nostro paese davanti alla Corte di giustizia, sia dal danno che riceve la collettività nazionale, essendo evidente che, quanto più il bilancio societario rispecchia la reale situazione dell'azienda, tanto più chiaro è il quadro d'insieme che di essa si presenta alle pubbliche autorità ed agli operatori economici, con positivi riflessi di carattere economico generale.

b) Altro fenomeno negativo di notevole rilevanza è la mancata operatività di molti regolamenti comunitari in quanto ritenuti carenti di provvedimenti interni applicativi (42).

Vero è che talvolta si rende necessario, per taluni regolamenti, un raccordo tra normative (comunitaria e nazionale) al fine di consentirne la sistematica integrazione, ma questo non giustifica certo che per ogni regolamento comunitario debbasi approntare un correlativo atto di recepimento nell'ordinamento interno, essendone fuor di dubbio la piena e diretta applicabilità (43).

c) In materia di controversie dinanzi alla Corte di giustizia, e in cui è parte il nostro paese, emerge il dato di fatto di una incapacità a comporre subito dopo il provvedimento di messa in mora, prima dell'instaurazione del giudizio.

Questo porta l'Italia al primo posto dei paesi membri contro i quali è più di frequente aperto e proseguito il giudizio dopo la lettera di messa in mora o l'avviso motivato (44).

Tra i casi di maggiore rilevanza, costituenti oggetto di contenzioso comunitario, vanno menzionati i molti aiuti relativi alla regolamentazione agricola comunitaria a causa del notevole ritardo col quale sono concessi; gli ostacoli frapposti all'importazione di estratti di carne da paesi membri delle comunità; il meccanismo di fissazione del prezzo del latte, che avviene ad un livello superiore a quello indicato dai regolamenti comunitari; più in generale, la disapplicazione di direttive comunitarie e l'inesecuzione dei regolamenti.

L'ESTENSORE

F.to: Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE

F.to: Salvatore Terranova

(42) Il fenomeno è particolarmente consueto in sede regionale.

(43) Alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia europea si sono aggiunte, in tal senso, alcune note pronunzie della Corte costituzionale italiana (sentenze n. 183 del 1973, n. 232 del 1975 e n. 205 del 1976).

(44) Delle 34 decisioni di ricorso alla Corte di giustizia adottate dalla Commissione tra il gennaio e il novembre 1980, 16 riguardavano l'Italia. E delle 18 cause introdotte dalla Corte di giustizia nel 1979, 7 riguardavano il nostro paese.