

Capitolo IV

FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

Sulla base dei dati desunti dal rendiconto generale dello Stato, secondo la classificazione funzionale, nel 1982, per il finanziamento degli enti locali sono stati impegnati 18.869 miliardi e pagati 16.044,5 miliardi in termini di competenza.

I finanziamenti dello Stato in parte sono stati finalizzati all'ammortamento di mutui e all'acquisto di beni e servizi, in parte sono affluiti direttamente nel bilancio degli enti locali, secondo la seguente ripartizione, in termini di impegni: (1)

1981

Ammortamento mutui e prestiti	3.315,3 miliardi	15,20%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	587,8 miliardi	2,69%
Trasferimenti veri e propri	17.900,5 miliardi	82,11%

	21.799,6 miliardi	

1982

Ammortamento mutui e prestiti	3.580,7 miliardi	18,98%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	122,2 miliardi	0,65%
Trasferimenti veri e propri	15.167 miliardi	80,37%

	18.869,9 miliardi	

In termini di pagamenti:

1981

Ammortamento mutui e prestiti	3.120,1 miliardi	18,24%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	66,8 miliardi	0,40%
Trasferimenti veri e propri	13.911,3 miliardi	81,36%

	17.098,2 miliardi	

(1) I dati sono contenuti negli allegati prospetti A, B e C.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1982	
Ammortamento mutui e prestiti	3.363,4 miliardi 20,96%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	72,6 miliardi 0,45%
Trasferimenti veri e propri	12.608,5 miliardi 78,59%

	16.044,5 miliardi

La diminuzione dell'onere a carico del bilancio statale per il finanziamento degli enti locali nel 1982 rispetto al 1981 (pari a 2.929,7 miliardi, in termini di impegni) è correlata alla diminuzione nei trasferimenti veri e propri (2.733,5 miliardi), solo in parte compensata dall'aumento dei flussi finanziari indiretti relativi all'ammortamento dei mutui e dei prestiti contratti dagli enti locali (+ 265,4 miliardi); per quanto riguarda, infine, l'acquisto di beni e di servizi, a fronte di impegni per 122,2 miliardi, inferiori di 465,6 miliardi (79,2 per cento) rispetto al 1981, i pagamenti complessivi sono stati pari a 72,6 miliardi, superiori di 6,5 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Per l'analisi della gestione finanziaria e dell'andamento dell'azione amministrativa degli enti locali si rinvia a quanto indicato nella relazione della apposita Sezione della Corte, istituita con la legge 26 febbraio 1982, n. 51.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1981

MINISTERO	CAP	IMPEGNI	PAGAMENTI *	OGGETTO
Istruz	5571	198 milioni	13 milioni	Arredamento scuola obbligo
Bilancio	7083	212,5 miliardi	25 miliardi	Assegnate alle Regioni per la concessione di mutui ai Comuni per servizi pubblici
Tesoro	4537	261,7 milioni	261 milioni	Comune di Roma capitale
	4540	969 miliardi	969 milioni	Ammortamento a spese relative a prestiti Comune di Venezia per programma opere salvaguardia
	4544	28 milioni	—	Pagamento alle Casse Depositi e prestiti per anticipazioni ai comuni sui mutui per opere edilizie
	4682	34,3 miliardi	34,3 miliardi	Interessi sui mutui contratti con il consorzio di credito per le opere pubbliche per finanziamento di interventi a favore della finanza locale
	4692	51 miliardi	51 miliardi	Interessi su certificati di credito emessi per il finanziamento della finanza locale
	5930	2,6 miliardi	2,6 miliardi	Ammortamento mutui Cassa Deposito e Prestiti concessi agli enti locali
	5931	4,20 miliardi	4,20 miliardi	Ammortamento mutui autorizzati a favore dei comuni non capoluoghi per l'integrazione dei disavanzi economici dei bilanci fino al 1958
	5935	2,879 miliardi	2,879 miliardi	Rimborso alla Cassa Deposito e Prestiti di rate di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali
	7739	10,7 miliardi	7,5 miliardi	Quote di ammortamenti spese e corso delle emissioni relative alle obbligazioni emesse dal Comune di Napoli per l'esecuzione di Opere Pubbliche straordinarie di sua competenza
	7786	624 milioni	624 milioni	Comune di Trapani — fognature — mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti
	9538	113,494 miliardi	113,494 miliardi	Annualità rimborso certificati speciali di credito emessi per provvedimenti urgenti a favore degli enti locali
Finanze	1972	121 milioni		Contributo in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stradale
Giustizia	1701	40 miliardi	18,4 miliardi	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari

* di competenza

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Giustizia	112201	14 miliardi	160 milioni	Rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento di personale delle case mandamentali
-	7051	8,3 miliardi	1,1 miliardi	Contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazione, ampliamento o restauri generali di edifici giudiziari
ANAS	0281	50 milioni		Indennità ai comuni per il mantenimento delle traverse e consorzi per rinnovazioni dei pavimenti dei tronchi di strade compresi entro gli abitati
L. Pubbl.	7251	798 milioni	314 milioni	Contributo per la sistemazione di strade comunali non comprese nei piani delle Province (Regioni a Statuto speciale)
-	7252	257 milioni	164 milioni	Contributi ed anticipazioni alle Province (Regioni a Statuto speciale) per le strade provinciali
-	7254	8,5 miliardi	6,6 miliardi	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere stradali di interesse di enti locali
-	7255	8 milioni		Contributi trentacinquennali a favore dei comuni dei loro consorzi e degli enti autorizzati, ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale o aventi carattere interregionale per l'esecuzione di opere stradali
-	7270	50 milioni		Contributo alla Provincia di Pordenone per la costruzione di un ponte sul torrente Settimana
-	7764	5,06 miliardi	2,3 miliardi	Contributi trentacinquennali per la costruzione e il completamento di opere occorrenti per fornire di energia elettrica i comuni e frazioni
	7765	24 milioni		Contributi trentacinquennali a favore di comuni, nei territori delle Regioni a Statuto speciale, per la costruzione e il completamento delle opere occorrenti per fornire di energia elettrica gli enti stessi sprovvisti
	8001	1,7 miliardi	367 milioni	Contributi agli enti antarchici territoriali per la costruzione di opere di edilizia per la scuola materna non statale nelle Regioni a Statuto speciale
	8561	35 milioni	-	Contributi trentacinquennali a favore di comuni ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale, che costruiscono ed ampliano edifici destinati a propria sede

(*) - In forza dell'art. 13 della legge n. 1405 del 1941 i comuni sede delle carceri mandamentali devono sostenere tutte le spese per le carceri stesse. Al reperimento del personale dipendente dall'Amministrazione penitenziaria ai sensi della legge n. 469 del 1978, provvedono i comuni mediante pubblici concorsi. I comuni provvedono alla corresponsione del trattamento economico spettante al personale di custodia. Viene inoltre corrisposto ai comuni, oltre la spesa per il rimborso degli stipendi, anche un contributo forfettario secondo una quota fissa e una quota variabile, determinata quest'ultima, in base alla capacità recettiva della casa mandamentale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L. Pubb.	8562	1,5 miliardi	1,1 miliardi	Contributi trentacinquennali a favore dei comuni che costruiscono o ampliano edifici destinati a proprie sedi e delle province che costruiscono, sistemano o restaurano archivi di Stato
	8710	150 milioni	--	Contributo al Comune di Siena per il risanamento dei quartieri cittadini
-	8889	1,1 miliardi	751 milioni	Contributi trentacinquennali per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti
	8890	--	--	Contributi trentacinquennali ai comuni delle Regioni a Statuto speciale per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti
--	8894	8 milioni	7 milioni	Contributi trentacinquennali sui mutui contratti dal Comune di Teramo per le opere di risanamento igienico
-	8897	--	--	Contributi trentacinquennali al Comune di Roma per il ripristino dei collettori
-	8899	--	--	Contributi trentacinquennali a favore dei comuni ricadenti nelle Regioni a Statuto speciale per l'esecuzione di acquedotti, opere igieniche e sanitarie
	8904	189 milioni	75 milioni	Contributi per la costruzione di acquedotti previsti nel piano regolatore generale degli acquedotti
-	8908	14,9 miliardi	3,5 miliardi	Contributi alle regioni per le erogazioni ai comuni per le finalità degli artt. 19 e 20 della legge 10 maggio 1976 n. 319
-	9158	135 milioni	134 milioni	Contributi trentacinquennali a favore delle province e dei comuni delle zone dei Vajont per la costruzione di opere pubbliche di interesse degli enti stessi
-	9442	371 milioni	--	Contributi trentacinquennali a favore delle province e dei comuni della Sicilia colpiti dal terremoto per l'ammortamento di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per la ricostruzione
-	9444	2 miliardi	1,8 miliardi	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere di interesse comunale in Roma
	9445	1,5 miliardi	1,4 miliardi	Contributi trentacinquennali sui mutui da concedere alla Provincia ed al Comune di Napoli per il finanziamento di opere pubbliche di loro competenza
Interno	1571	3,5 miliardi	2,7 miliardi	Erogazioni straordinarie per eventi eccezionali e previdenza contingenti a favore di comuni e province

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Interno	1572	160 milioni	-	Oneri previdenziali per il personale municipale ex coloniale presso gli enti locali
-	1573	286 milioni	111 milioni	Servizio illuminazione Comune Isole Tremiti
-	1574	10 miliardi	10 miliardi	Contributo annuo ordinario Comune di Roma capitale
-	1576	334 milioni	334 milioni	Bilancio comuni terremotati Sicilia
-	1578	--	--	Pareggio economico bilanci Comuni Longarone, Castellovano ecc.
-	1580	7,5 miliardi	7,5 miliardi	Comuni terremotati Sicilia per la fornitura dell'energia elettrica per usi domestici alle famiglie alloggiate nelle baracche
-	1590	17 900 miliardi * 13 911 miliardi		Finanziamento bilanci comunali e provinciali
-	7231	17,2 miliardi	9,5 miliardi	Proventi gestione casa da gioco di Campione a favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche
Trasporti	**7296	45 miliardi	-	Fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali

T O T A L E 21 394 miliardi 17 098 miliardi

* — Occorre tener conto del fatto che nel 1981 si sono tenuti 4 referendum popolari (ordine pubblico, ergastolo, porto d'armi, interruzione di gravidanze) e che le relative spese sono state imputate al capitolo 1590. Complessivamente sono stati disposti, per il finanziamento di tali consultazioni, accreditamenti per 13,7 miliardi.

** — Tale capitolo è stato istituito ai sensi dell'art. 11 della legge n. 151 del 10 aprile 1981 per l'acquisto di mezzi di trasporto e per la costruzione e l'ammodernamento di infrastrutture e di impianti. E' questo un altro caso di finanziamento dello Stato attraverso i bilanci delle Regioni: i condizionamenti sono conseguenti alla procedura seguita che prevede il parere delle Commissioni consultive interregionali, la proposta di finanziamento formulata dalle Regioni sentiti gli enti locali e le rappresentanze delle imprese a gestione privata, la ripartizione del fondo alle regioni da parte del Ministero dei Trasporti, la ripartizione delle somme da parte del Governo regionale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1982

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI(* *)	OGGETTO
ISTRUZIONE	5571	215,8 milioni	15,8 milioni	Arredamento scuola obbligo
BILANCIO	7083	212,5 miliardi	—	Assegnate alle Regioni per la concessione di mutui ai Comuni per servizi pubblici.
TESORO	4537	261,8 milioni	261,8 milioni	Comune di Roma capitale.
“	4540	927,5 milioni	927,5 milioni	Ammortamento a spese relative a prestiti Comune di Venezia per programma opere salvaguardia.
“	4544	—	—	Pagamento alla Cassa Depositi e Prestiti per anticipazioni ai comuni sui mutui per opere edilizie.
“	4682	65,3 miliardi	65,3 miliardi	Interessi sui mutui contratti con il consorzio di credito per le opere pubbliche per finanziamento di interventi a favore della finanza locale.
“	4692	90,7 miliardi	90,7 miliardi	Interessi su certificati di credito emessi per il finanziamento della finanza locale.
“	5930	2,6 miliardi	2,6 miliardi	Ammortamento mutui Cassa Depositi e Prestiti concessi agli enti locali.
“	5931	4,2 miliardi	4,2 miliardi	Ammortamento mutui autorizzati a favore dei comuni non capoluoghi per l'integrazione dei disavanzi economici dei bilanci fino al 1958.
“	5935	3.075,9 miliardi	3.075,9 miliardi	Rimborso alla Cassa Depositi e Prestiti di rate di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali.
“	7739	10,3 miliardi	7,1 miliardi	Quote di ammortamenti spese e corso delle emissioni relative alle obbligazioni emesse dal Comune di Napoli per l'esenzione di Opere Pubbliche straordinarie di sua competenza.
“	7786	624,8 milioni	624,8 milioni	Comune di Trapani — fognature — mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti.
“	9538	113,4 miliardi	113,4 miliardi	Annualità rimborso certificati speciali di credito emessi per provvedimenti urgenti a favore degli enti locali.
FINANZE	1972	127,6 milioni	15,4 milioni	Contributo in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stradale.
GIUSTIZIA	1701	40 miliardi	24,9 miliardi	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari.
GIUSTIZIA	(*)2201	10,9 miliardi	1,9 miliardi	Rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento di personale delle case mandamentali.
“	7051	8,7 miliardi	1,5 miliardi	Contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazione, ampliamento o restauri generali di edifici giudiziari.

(*) — In forza dell'art. 13 della l. n. 1405 del 1941 i comuni sede delle carceri mandamentali devono sostenere tutte le spese per le carceri stesse. Al reperimento del personale, dipendente dall'Amministrazione penitenziaria ai sensi della l. n. 469 del 1978, provvedono i comuni mediante pubblici concorsi. I comuni provvedono alla corresponsione del trattamento economico spettante al personale di custodia. Viene inoltre corrisposto ai comuni, oltre la spesa per il rimborso degli stipendi, anche un contributo forfettario, secondo una quota fissa e una quota variabile, determinata, quest'ultima, in base alla capacità recettiva della casa mandamentale.

(* *) — I pagamenti sono in conto competenza.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
ANAS	0281	50 milioni	—	Indennità ai comuni per il mantenimento delle traverse e consorzi per rinnovazioni dei pavimenti dei tronchi di strade compresi entro gli abitati.
L. PUBBLICI	7251	614,2 milioni	600 milioni	Contributo per la sistemazione di strade comunali non comprese nei piani delle Province (Regioni a Statuto speciale).
"	7252	1,1 miliardi	857,9 milioni	Contributi ed anticipazioni alla Province (Regioni a Statuto speciale) per le strade provinciali.
"	7254	12,4 miliardi	7,9 miliardi	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere stradali di interesse di enti locali.
"	7255	83,7 milioni	11,2 milioni	Contributi trentacinquennali a favore dei comuni dei loro consorzi e degli enti autorizzati, ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale o aventi carattere interregionale per l'esecuzione di opere stradali.
"	7270	50 milioni	—	Contributo alla Provincia di Pordenone per la costruzione di un ponte sul torrente Settimana.
"	7764	3,4 miliardi	1,6 miliardi	Contributi trentacinquennali per la costruzione e il completamento di opere occorrenti per fornire di energia elettrica i comuni e frazioni.
"	7765	58,4 milioni	—	Contributi trentacinquennali a favore di comuni, nei territori delle Regioni a Statuto speciale, per la costruzione e il completamento delle opere occorrenti per fornire di energia elettrica gli enti stessi sprovvisti.
"	8001	1,4 miliardi	624,2 milioni	Contributi agli enti autarchici territoriali per la costruzione di opere di edilizia per la scuola materna non statale nelle Regioni a Statuto speciale.
"	8561	47,1 milioni	—	Contributi trentacinquennali a favore di comuni ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale, che costruiscono ed ampliano edifici destinati a propria sede.
L. PUBBLICI	8562	1,9 miliardi	1,3 miliardi	Contributi trentacinquennali a favore dei comuni che costruiscono o ampliano edifici destinati a proprie sedi e delle province che costruiscono, sistemano o restaurano archivi di Stato.
"	8710	—	—	Contributo al Comune di Siena per il risanamento dei quartieri cittadini.
"	8889	2,7 miliardi	1,5 miliardi	Contributi trentacinquennali per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
"	8890	209,6 milioni	19,4 milioni	Contributi trentacinquennali ai comuni delle Regioni a Statuto speciale per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
"	8894	7,8 milioni	7,7 milioni	Contributi trentacinquennali sui mutui contratti dal Comune di Teramo per le opere di risanamento igienico.
"	8897	35 milioni	—	Contributi trentacinquennali al Comune di Roma per il ripristino dei collettori.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
L. PUBBLICI	8899	589,8 milioni	—	Contributi trentacinquennali a favore dei comuni ricadenti nelle Regioni a Statuto speciale per l'esecuzione di acquedotti, opere igieniche e sanitarie.
"	8904	—	—	Contributi per la costruzione di acquedotti previsti nel piano regolatore generale degli acquedotti.
"	8908	—	—	Contributi alle regioni per le erogazioni ai comuni per le finalità degli artt. 19 e 20 della legge 10 maggio 1976 n. 319.
"	9158	241,7 milioni	132,2 milioni	Contributi trentacinquennali a favore delle province e dei comuni delle zone del Vajont per la costruzione di opere pubbliche di interesse degli enti stessi.
"	9442	2,8 miliardi	1,5 miliardi	Contributi trentacinquennali a favore delle province e dei comuni della Sicilia colpiti dal terremoto per l'ammortamento di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per la ricostruzione.
"	9444	2,1 miliardi	1,8 miliardi	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere di interesse comunale in Roma.
"	9445	1,5 miliardi	1,4 miliardi	Contributi trentacinquennali sui mutui da concedere alla Provincia ed al Comune di Napoli per il finanziamento di opere pubbliche di loro competenza.
INTERNO	1571	3,5 miliardi	2,9 miliardi	Erogazioni straordinarie per eventi eccezionali e previdenza contingenti a favore di comuni e province.
"	1572	160 milioni	—	Oneri previdenziali per il personale municipale ex coloniale presso gli enti locali.
"	1574	10 miliardi	10 miliardi	Contributo annuo ordinario Comune di Roma capitale.
"	1576	6,9 milioni	6,9 milioni	Bilancio comuni terremotati Sicilia.
"	1580	4,3 miliardi	4,3 miliardi	Comuni terremotati Sicilia per la fornitura dell'energia elettrica per usi domestici alle famiglie alloggiate nelle baracche.
"	1590	15.166,9 miliardi	12.608,2 miliardi	Finanziamento bilanci comunali e provinciali.
"	7231	17,1 miliardi	10,5 miliardi	Proventi gestione casa da gioco di Campione a favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche.
TRASPORTI	**7296	—	—	Fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.
TOTALE		13.869,9 miliardi	16.044,5 miliardi	

* — Occorre tener conto del fatto che nel 1981 si sono tenuti 4 referendum popolari (ordine pubblico, ergastolo, porto d'armi, interruzione di gravidanza) e che le relative spese sono state imputate al capitolo 1590. Complessivamente sono stati disposti, per il finanziamento di tali consultazioni, accreditamenti per 13,7 miliardi.

** — Tale capitolo è stato istituito ai sensi dell'art. 11 della l. n. 151 del 10 aprile 1981 per l'acquisto di mezzi di trasporto e per la costruzione e l'ammodernamento di infrastrutture e di impianti. È questo un altro caso di finanziamento dello Stato attraverso i bilanci delle Regioni: i condizionamenti sono conseguenti alla procedura seguita che prevede il parere delle Commissioni consultive interregionali, la proposta di finanziamento formulata dalle Regioni sentiti gli enti locali e le rappresentanze delle imprese a gestione privata, la ripartizione del fondo alle regioni da parte del Ministero dei trasporti, la ripartizione delle somme da parte del Governo regionale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1981 — 1982

Ministero	Cap.	Impegni 1981	Impegni 1982	Differenza	Pagamenti 1981	Pagamenti 1982	Differenza
Istruzione	5571	198 milioni	215,8 milioni	17,8 milioni	13 milioni	15,8 milioni	2,8 milioni
Bilancio	7083	212,5 miliardi	212,5 miliardi	0	25 miliardi	—	—
Tesoro	4537	261,7 milioni	261,8 milioni	0,1 milioni	261 milioni	261,8 milioni	0,8 milioni
—	4540	969 milioni	927,5 milioni	-41,5 milioni	969 milioni	927,5 milioni	-41,5 milioni
—	4544	28 milioni	—	—	—	—	—
—	4682	34,3 miliardi	65,3 miliardi	31 miliardi	34,3 miliardi	65,3 miliardi	31 miliardi
—	4692	51 miliardi	90,7 miliardi	39,7 miliardi	51 miliardi	90,7 miliardi	39,7 miliardi
—	5930	2,6 miliardi	2,6 miliardi	0	2,6 miliardi	2,6 miliardi	0
—	5931	4,20 miliardi	4,2 miliardi	0	4,20 miliardi	4,2 miliardi	0
—	5935	2.879 miliardi	3.075,9 miliardi	196,9 miliardi	2.879 miliardi	3.075,9 miliardi	196,9 miliardi
—	7739	10,7 miliardi	10,3 miliardi	-0,4 miliardi	7,5 miliardi	7,1 miliardi	-0,4 miliardi
—	7786	624 milioni	624,8 milioni	0,8 milioni	624 milioni	624,8 milioni	0,8 milioni
—	9538	113,494 miliardi	113,4 miliardi	0,1 miliardi	113,494 miliardi	113,4 miliardi	0,1 miliardi
Finanze	1972	121 milioni	127,6 milioni	6,6 milioni	—	15,4 milioni	—
Giustizia	1701	40 miliardi	40 miliardi	0	18,4 miliardi	24,9 miliardi	6,5 miliardi
—	2201	14 miliardi	10,9 miliardi	-3,1 miliardi	160 milioni	1,9 miliardi	1.740 milioni
—	7051	8,3 miliardi	8,7 miliardi	8,4 miliardi	1,1 miliardi	1,5 miliardi	0,4 miliardi
Anas	0281	50 milioni	50 milioni	0	—	—	—
Lavori Pubblici	7251	798 milioni	614,2 milioni	-183,8 milioni	314 milioni	600 milioni	286 milioni
—	7252	257 milioni	1,1 miliardi	843 milioni	164 milioni	857,9 milioni	693,9 milioni
—	7254	8,5 miliardi	12,4 miliardi	3,9 miliardi	6,6 miliardi	7,9 miliardi	1,3 miliardi
—	7255	8 milioni	83,7 milioni	75,7 milioni	—	11,2 milioni	—
—	7270	50 milioni	50 milioni	0	—	—	—
—	7764	5,06 miliardi	3,4 miliardi	-1,66 miliardi	2,3 miliardi	1,6 miliardi	-0,7 miliardi
—	7765	24 milioni	58,4 milioni	34,4 milioni	—	—	—
—	8001	1,7 miliardi	1,4 miliardi	-0,3 miliardi	367 milioni	624,2 milioni	257,2 milioni
—	8561	35 milioni	47,1 milioni	12,1 milioni	—	—	—
—	8562	1,5 miliardi	1,9 miliardi	0,4 miliardi	1,1 miliardi	1,3 miliardi	0,2 miliardi
—	8710	150 milioni	—	—	—	—	—
—	8889	1,1 miliardi	2,7 miliardi	1,6 miliardi	751 milioni	1,5 miliardi	749 milioni
—	8890	—	209,6 milioni	—	—	19,4 milioni	—
—	8894	8 milioni	7,8 milioni	-0,2 milioni	7 milioni	7,7 milioni	0,7 milioni
—	8897	—	35 milioni	—	—	—	—
—	8899	—	589,8 milioni	—	—	—	—
—	8904	189 milioni	—	—	75 milioni	—	—
—	8908	14,9 miliardi	—	—	3,5 miliardi	—	—
—	9158	135 milioni	241,7 milioni	106,7 milioni	134 milioni	132,2 milioni	-1,8 milioni
—	9442	371 milioni	2,8 miliardi	2.429 milioni	—	1,5 miliardi	—
—	9444	2 miliardi	2,1 miliardi	0,1 miliardi	1,8 miliardi	1,8 miliardi	0
—	9445	1,5 miliardi	1,5 miliardi	0	1,4 miliardi	1,4 miliardi	0
Interno	1571	3,5 miliardi	3,5 miliardi	0	2,7 miliardi	2,9 miliardi	0,2 miliardi
—	1572	160 milioni	160 milioni	0	—	—	—
—	1573	286 milioni	—	—	111 milioni	—	—
—	1574	10 miliardi	10 miliardi	0	10 miliardi	10 miliardi	0
—	1576	334 milioni	6,9 milioni	-327,1 milioni	334 milioni	6,9 milioni	-327,1 milioni
—	1578	—	—	—	—	—	—
—	1580	7,5 miliardi	4,3 miliardi	-3,2 miliardi	7,5 miliardi	4,3 miliardi	-3,2 miliardi
—	1590	11.900 miliardi	15.166,9 miliardi	-2733,1 miliardi	13.911 miliardi	12.608,2 miliardi	-1.302,8 miliardi
—	7231	17,2 miliardi	17,1 miliardi	-0,1 miliardi	9,5 miliardi	10,5 miliardi	1 miliardo
Trasporti	7296	45 miliardi	—	—	—	—	—
TOTALE		21.394 miliardi	18.869,9 miliardi	-2524,1 miliardi	17.098 miliardi	16.044,5 miliardi	-1.053,5 miliardi

Capitolo V

GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

1. - Aspetti finanziari della gestione

La spesa corrente statale a favore degli enti pubblici non territoriali per l'esercizio 1982 è costituita, in termini di impegni:

a) da trasferimenti per 13.252 miliardi agli enti di previdenza (dei quali 13.000 miliardi all'INPS), con una leggera flessione rispetto al precedente esercizio (13.467 miliardi). I pagamenti ammontano però a 21.253,5 miliardi, tenuto conto dell'incidenza dei residui (quasi 21.000 miliardi sono andati all'INPS).

b) da trasferimenti agli altri enti pubblici per 5.284 miliardi, con un aumento del 2,6 per cento rispetto al 1981.

I trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici della amministrazione centrale hanno assorbito, sempre in termini di impegni, 3.098 miliardi; vi è stato in questo settore un incremento del 9,2 per cento. A favore degli enti dell'amministrazione locale sono stati impegnati 153 miliardi, somma inferiore del 77,8 per cento a quella del 1981. Anche qui, tuttavia, per la presenza di residui, sono stati in concreto erogati 363 miliardi.

Complessivamente, per i trasferimenti agli enti predetti sono stati impegnati nel 1982 21.787 miliardi, con un aumento di circa il 5 per cento rispetto al 1981 (20.828,9 miliardi)

Quanto alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti alle imprese pubbliche (partecipazioni statali ed ENEL) (1), i relativi impegni hanno raggiunto 8.104 miliardi, registrando un aumento dell'88,3 per cento. E' questa pertanto l'area di maggiore lievitazione della spesa qui considerata.

2. - Attività degli enti a vigilanza ministeriale e relativi problemi

a) Nel quadro dei pur frammentari aggiustamenti operati in attesa (o in sostituzione) di un'organica riforma della pubblica amministrazione, è possibile ormai considerare un fatto tendenziale lo spostarsi verso l'area degli enti pubblici di funzioni tradizionalmente svolte dagli apparati ministeriali. Nel 1981, com'è noto, è stata istituita l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAV); nel 1982 è stato creato l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP); e in questo senso si muovono ulteriori progetti legislativi (2).

Nella prospettiva della diffusione e del consolidamento di questo modello organizzativo — del resto non nuovo ma che ora è certo favorito dal generale stato di crisi delle strutture burocratiche statali, particolarmente accentuato in alcuni di esse — sembrano pertinenti due considerazioni, che attengono entrambe al governo della nuova formula e sono suggerite dalla potenziale ampiezza del fenomeno e dalla delicatezza delle funzioni "entificate".

(1) Si veda in proposito, per maggiori dettagli, il cap. XIX della parte II, sez. II della presente relazione.

(2) V. al riguardo nella parte II, sez. II della presente relazione, il cap. II dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione.

Può, in primo luogo, osservarsi che questo trasferimento di servizi e funzioni mentre comporta una riduzione dei compiti operativi dei ministeri, pone il problema di una riconversione e riqualificazione delle strutture ministeriali nell'ottica di un esercizio di poteri di vigilanza, d'indirizzo e di programmazione che non si limiti a manifestazioni sporadiche e passive - come emerge dai dati riferiti più avanti - ma costituisca una tensione continua che, nel rispetto dell'autonomia degli enti, funga, per così dire, da sfondo all'azione di questi ultimi. Si tratta - e la notazione investe l'intero settore degli enti pubblici - della creazione di una "cultura" a questo fine, di una visione analoga a quella già sollecitata dal passaggio di funzioni statali alle regioni.

In secondo luogo, le leggi che istituiscono i nuovi enti, mentre prevedono il controllo della Corte anche per ciò che attiene all'efficienza economica e finanziaria degli enti stessi - esprimendo in tal modo l'istanza di una più estesa analisi dei profili gestionali - limitano poi gli strumenti di controllo a documentazioni puramente cartolari (articoli 4 - 6 della legge 21 marzo 1958 n. 259), laddove l'assistenza di un magistrato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione - attualmente limitata ai soli enti ai quali lo Stato contribuisce con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria (articolo 12 della legge citata) - condurrebbe certamente ad un controllo più incisivo e ad un arricchimento del referato della Corte al Parlamento (1).

(1) L'esigenza di un'estensione del modo di controllo di cui allo art. 12 della l. n. 259/1958 viene continuamente ribadita dalla Sezione controllo enti della Corte, anche con riferimento a resistenze talora incontrate nell'acquisizione della documentazione cartolare: si vedano le determinazioni n. 1640 del 19 gennaio 1982 (ENPAH), n. 1677 del 6 aprile-6 luglio 1982 (Automobile Club d'Italia), n. 1665 del 1° giugno 1982 (ENASARCO) n. 1666 del 1° giugno 1982 (ENPAIA) n. 1691 del 26 ottobre 1982 (Ente autonomo "La Biennale di Venezia"), n. 1703 del 7 dicembre 1982 (ENPAF).

b) Mentre la riforma degli apparati statali attende ancora il suo avvio, interventi globali nel settore degli enti pubblici non sono mancati, alcuni realizzati in modo diretto altri posti in essere come effetto o strumento di più vaste riforme. Così, con la legge 20 marzo 1975 n. 70 è stato avviato un processo di chiarificazione e riordinamento del parastato e la nuova disciplina uniforme degli enti e del loro personale costituisce senz'altro un utile strumento per il governo del settore. Elementi di semplificazione hanno introdotto anche il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, in sede di trasferimento di funzioni amministrative statali alle regioni (articolo 113 e seguenti), e l'attuazione della riforma sanitaria, per ciò che riguarda gli enti e le gestioni di assistenza di malattia. E una funzione aggregante va infine riconosciuta alla legge 24 gennaio 1978 n. 14 recante norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, e alla recente legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93 per ciò che attiene alla contrattazione collettiva (1).

Ciò nonostante, permangono notevoli problemi che toccano la generalità degli enti o singole categorie di essi.

Tralasciando gli enti a partecipazione statale - la cui problematica d'insieme è stata esaminata nel capitolo dedicato allo omonimo Ministero (2) e, ancora, nella risposta fornita dalla Se-

(1) Vanno anche ricordati gli interventi razionalizzatori in materia di contribuzione operati in singoli settori sia con la l. 2 aprile 1980 n. 123 (norme per l'erogazione di contributi statali ad enti culturali) e il d.P.R. 30 luglio 1980 n. 624 (tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato) sia con la l. 28 dicembre 1982 n. 948 (norme per l'erogazione di contributi statali agli enti a carattere internazionalistico sottoposti alla vigilanza del Ministero degli affari esteri).

(2) Si veda retro, parte II, sez. II, cap. XIX.

zione controllo enti all'apposito questionario inviato dal Senato della Repubblica (1). - va anzitutto considerato che la legge n. 70 del 1975, se ha avuto gli effetti positivi sopra indicati, si rivela tuttavia strumento perfettibile, nel senso che appare plausibile un riesame di alcune sue aggregazioni, come dimostrano la recente esclusione dell'ENEA della disciplina del parastato (legge 5 marzo 1982, n. 84) e le istanze da tempo avanzate dagli enti di ricerca. E in quest'ottica si potrebbe anche vedere l'aggiornamento della disciplina uniforme mediante il trasferimento di compiti operativi a società appositamente create (2).

Sul piano dell'assetto organizzativo, poi, l'esercizio del controllo ha posto in luce problemi che vanno dallo scostamento dell'organizzazione reale dal modello normativo (se ne è appena indicato un caso vistoso) (3) alla necessità di nuovi ordinamenti che tengano conto dell'accresciuta importanza dei compiti degli enti (4) o di una ridefinizione del ruolo e delle funzioni di

(1) Si veda Sezione controllo enti, determinazione n. 1659 del 4-17 maggio 1982. Si vedano anche le determinazioni della medesima Sezione n. 1726 del 31 maggio 1983 (IRI), n. 1673 del 22 giugno 1982 (ENI) e n. 1704 del 14 dicembre 1982 (EFIM).

(2) Si vedano la determinazione della Sezione controllo enti n. 1520 dell'11 dicembre 1979 relativa alla gestione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta, e le successive vicende parlamentari dell'ente, per il quale è stato nominato di recente un commissario straordinario.

(3) Si veda pure Sezione controllo enti, det. n. 1635 del 6 aprile 1982 (Ente autonomo di gestione per il cinema).

(4) Sezione controllo enti, det. n. 1657 del 27 aprile 1982 (Ente autonomo per la mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo); n. 1698 del 30 ottobre 1982 (Istituto nazionale per le conserve alimentari) e n. 1710 del 22 febbraio 1983 (Ente nazionale risi). V. pure det. n. 1651 del 30 marzo 1982 (Consiglio Nazionale delle ricerche).

enti sostanzialmente inoperanti (1), all'esigenza di abbandonare formule organizzative di sapore "patrimoniale", nelle quali da un lato manca la dialettica necessaria ai rapporti controllore-controllato e dall'altro si riscontrano meccanismi finanziari anch'essi lontani dal principio di buona amministrazione (2).

Per ciò che attiene alle funzioni degli enti, quali normativamente definite, fenomeni sperequativi sono stati rilevati tanto nell'ambito della previdenza propria delle categorie professionali, in ragione dei sistemi di alimentazione dei relativi fondi (3), quanto in rapporto all'assetto previdenziale e assistenziale degli stessi dipendenti statali (4).

Sul piano operativo, carenze continuano infine ad emergere sia nel modo con il quale viene svolta la vigilanza ministeriale, e quindi nella sua "qualità", sia nell'attività degli enti.

(1) Sezione controllo enti, det. n. 1671 del 5 giugno 1982 (Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo italiano e la FAO).

(2) Nella determinazione n. 1643 del 2 febbraio 1982, relativa alla Cassa nazionale del notariato, la Sezione controllo enti ha ribadito, tra l'altro, le osservazioni già formulate con la precedente det. n. 1507 del 24 luglio 1979 circa il legame tra la carica di direttore generale degli affari civili e delle libere professioni del Ministero di Grazia e Giustizia e la presidenza della Cassa (risalente al r.d.l. 9 novembre 1919 n. 2239) e circa i rapporti finanziari tra la Cassa e il Consiglio del notariato, quali previsti dalla legge.

(3) Sezione controllo enti, det. n. 1640 del 19 gennaio 1982 (ENPAM), n. 1643 del 2 febbraio 1982 (Cassa nazionale del notariato), n. 1703 del 7 dicembre 1982 (ENPAF).

(4) Sezione controllo enti, det. n. 1660 del 18 maggio 1982 (Fondo di assistenza per il personale di p.s.).

Le prime attengono alla mancata pronuncia sui bilanci o su altre deliberazioni (1) o al ritardo con cui vi si provvede (2), ad atteggiamenti elusivi su problemi riguardanti la finanza degli enti (3), al ritardo nell'erogazione dei contributi, con le evidenti conseguenze in ordine all'indebitamento (4), al ritardo nel rinnovo degli organi scaduti (5), al mantenimento di lunghe situazioni commissariali (6). Per riprendere il concetto espresso sotto

(1) Sezione controllo enti, determinazione n.1640 del 19 gennaio 1982 (ENPAM); n.1645 del 23 febbraio 1982 (Cassa per la formazione delle proprietà contadine) n.1663 del 25 maggio 1982 (ISPI), n. 1703 del 7 dicembre 1982. La giurisprudenza della Corte è costante nel richiamare l'obbligo che i ministeri vigilanti hanno in base ai principi generali del nostro ordinamento contabile, di emettere sul bilancio preventivi e consuntivi -anche quando non sia espressamente previsto un formale atto di approvazione -una pronuncia che esprima, quale concreta manifestazione della funzione di vigilanza, un compiuto giudizio sul modo con cui l'ente ha perseguito i fini istituzionali e condotto la gestione (vedi, per tutte, la citata determinazione n.1703 del 7 dicembre 1982).

(2) Sezione controllo enti, determinazione n.1644 del 2 febbraio 1982 (Istituti fisioterapici ospedalieri), n.1649 del 16 marzo 1982 (Ente regionale di sviluppo agricolo in Abruzzo), n.1663 del 25 maggio 1982 (ISPI).

(3) Sezione controllo enti, determinazione n.1690 del 26 ottobre 1982 (RAI).

(4) Sezione controllo enti, determinazione n.1639 del 19 gennaio 1982 (Cassa per il credito alle imprese artigiane), n.1649 del 16 marzo 1982 (Ente regionale di sviluppo agricolo in Abruzzo), n.1699 del 30 novembre 1982 (Istituto nazionale del dramma antico).

(5) Sezione controllo enti, determinazione n. 1639 e 1649 citazione n. 1657 del 26 aprile 1982 (Ente autonomo per la mostra d'oltremare: a questo riguardo vedi pure determinazione n. 1693 del 16 novembre 1982), n. 1674 del 22 giugno 1982 (Servizio per i contributi agricoli unificati), n.1675 del 29 giugno 1982 (Ente autonomo per l'acquedotto pugliese).

(6) Sezione controllo enti, determinazione n.1653 del 6 aprile 1982 (Ente autonomo di gestione per il cinema), n.1699 del 30 novembre 1982 (Istituto nazionale del dramma antico). In tema di illegittimo ricorso alla nomina del commissario si veda la deliberazione della Sezione controllo Stato n.1276 del 7 ottobre 1982.

la precedente lettera a), la vigilanza viene intesa non come "cura" degli enti e delle loro esigenze, nel rispetto dell'autonomia, ma come esercizio ed esaurimento di incombenze puntuali.

Le carenze degli enti (molti dei quali si trovano, com'è noto, in situazioni di crisi finanziaria, alla quale contribuiscono, in particolare, l'aumento del costo dei servizi e la lievitazione delle spese di personale), si sostanziano nei ritardi con i quali vengono deliberati i bilanci preventivi e i conti consuntivi (1), nell'ammontare, spesso notevole, dei residui tanto attivi (in genere, contributi da riscuotere) che passivi (2), in contabilizzazioni provvisorie d'ingenti masse di contributi, che tolgono chiarezza alle risultanze della gestione (3), nella mancata compilazione di bilanci consolidati in relazione a strutture articolate (4), in ritardi nella attuazione dei fini istituzionali per la complessità delle procedure (5), nella mancata tempestività nell'adottare i piani d'impiego dei fondi disponibili (6).

(1) Sezione controllo enti, determinazione n.1641 del 26 gennaio 1982 (INAIL), n.1645 del 23 febbraio 1982 (Cassa per la formazione della proprietà contadina), n.1663 del 23 maggio 1982 (ISPI), n.1688 del 19 ottobre 1982 (Ente autonomo per il porto di Savona), n.1692 del 9 novembre 1982 (INADEL).

(2) Sezione controllo enti, determinazione n.1640 del 19 gennaio 1982 (ENPAM), n.1648 del 9 marzo 1982 (Istituto Nazionale di previdenza giornalisti italiani "G.Amendola"), n.1657 del 26 aprile 1982 (Ente autonomo per la mostra d'oltremare), n.1684 del 27 luglio 1982 (Ente autonomo per il porto di Palermo), n.1691 del 26 ottobre 1982 (Ente autonomo "La Biennale di Venezia).

(3) Sezione controllo enti, determinazione n.1665 del 1° giugno 1982 (ENASARCO).

(4) Sezione controllo enti, determinazione 1705 del 18 gennaio 1983 (Lega Navale italiana).

(5) Sezione controllo enti, determinazione n.1645 del 23 febbraio 1982 (Cassa per la formazione della proprietà contadina).

(6) Sezione controllo enti, determinazione n.1648 del 9 marzo 1982 (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "G.Amendola).

Capitolo VI

COMUNITA' EUROPEE1. - Quadro comunitario e considerazioni generali sull'Amministrazione italiana degli interventi comunitari

Ad oltre un quarto di secolo dalla firma del trattato istitutivo (25 marzo 1957), la Comunità economica europea sembra attraversare una crisi, resa manifesta dai contrasti che nel suo seno si sviluppano e del delinearsi di cambiamenti di fondo nella propria azione politica.

Alcuni meccanismi comunitari, in effetti, appaiono inceppati come quello di fissazione dei prezzi agricoli, altri discutibili, come gli importi compensativi monetari (1). Tutt'è questo mentre è ormai prossimo l'ingresso di nuovi partners, che consoliderà probabilmente le già gravi contrapposizioni all'interno della Comunità, e mentre è notevolmente cresciuto il numero complessivo dei di-

(1) Gli importi (o montanti) compensativi monetari sono stati istituiti, com'è noto, con regolamento CEE 974 del 1971, in seguito all'evoluzione divergente dei tassi di cambio nella Comunità, iniziata nel 1969 con la svalutazione del franco francese e la simultanea svalutazione del marco tedesco.

Essi avevano come obiettivo d'impedire che questi movimenti turbassero gli scambi commerciali agricoli non solo tra Francia e Germania, ma fra tutti i paesi membri per i prodotti soggetti a prezzi comuni ed espressi in unità di conto.

Le continue svalutazioni della lira italiana rispetto al marco e alle altre monete forti, combinate con la rivalutazione di queste ultime, hanno di fatto trasformato il meccanismo in una causa di penalizzazione dell'economia agricola italiana.

soccupati nei dieci paesi (1).

Proprio al fine di combattere quest'ultimo grave fenomeno è stato istituito nel 1982 il cosiddetto nuovo strumento finanziario, cui è demandato il compito di promuovere investimenti e occupazione ponendo a disposizione degli Stati membri risorse finanziarie "ad hoc" (2).

Disagi specifici provengono al nostro paese dall'alto tasso inflattivo e dal ristagno della produzione, ma non meno rilevanti sono gli inconvenienti connessi con un apparato pubblico caratterizzato da complessità procedurali e soprattutto da frammentarietà di competenza e d'interventi.

Tale realtà appare in tutta la sua evidenza nel settore dell'amministrazione agricola, ciò che riveste notevole rilevanza ove si consideri che del totale degli stanziamenti finanziari comunitari d'intervento quelli per la politica agricola hanno rappresentato, nel 1982, il 71 per cento e che in termini di pagamenti la spesa agricola comunitaria ha rappresentato, sempre nel 1982, il 58 per cento dell'intero bilancio comunitario.

(1) Dagli 8 milioni del 1980, essi avevano superato i 12 milioni alla fine del 1982 (ossia quasi il 10% della popolazione attiva europea), di cui 4,5 milioni di disoccupati di età inferiore ai 25 anni.

(2) Impegnati i primi 1.000 milioni di ECU, la Commissione ha trasmesso al Consiglio; nell'ottobre 1982, una proposta di decisione che abilita a contrarre una nuova quota di prestiti per 3 milioni di ECU.

Ora, ciò che caratterizza negativamente la spesa agricola in Italia è il contrasto rilevante tra il policentrismo decisionale di una parte (1) e, dall'altra, la mancanza di un valido e integrato sistema di programmazione, di coordinamento e di controllo, sì che i vari operatori della spesa si limitano a gestire "fette" del bilancio agricolo in termini puramente amministrativo-finanziari, mentre la razionalità degli interventi richiederebbe una gestione pubblica concepita per linee operative armoniche, con omogeneità di procedure e di scritture e senza duplicazioni e con un efficace raccordo degli interventi (2).

(1) Gli enti operatori della spesa agricola comprendono non solo il Ministero dell'agricoltura e foreste e le regioni e province autonome, ma enti statali come la Cassa per il Mezzogiorno; la ANAS, le partecipazioni statali, per tacere delle gestioni speciali, di vari enti pubblici (come il Consiglio nazionale delle ricerche, l'istituto nazionale per la nutrizione, l'istituto nazionale di economia agraria ecc.) e di organismi locali quali gli enti regionali di sviluppo, le comunità montane, i consorzi di bonifica.

Alla fine del 1978, primo anno successivo alla grande "stagione" del decentramento amministrativo, il quadro generale della spesa agricola presentava, in consolidato, un ammontare di 12.401 miliardi, sui quali Ministero dell'agricoltura e regioni incidevano rispettivamente per 660 e 725 miliardi, ossia nella misura di appena l'11 per cento.

(2) Vedasi, in proposito, quanto osservato al paragrafo 3, in margine alla gestione del FE06A-Orientamento.

In tale contesto deve auspicarsi un più incisivo ruolo degli apparati statali, e segnatamente del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, nel coordinamento dei programmi d'intervento e nella valutazione dei risultati raggiunti (1), si da armonizzare l'amministrazione nazionale dei fondi speciali con le linee della programmazione comunitaria e, in generale, dei suoi criteri selettivi, procedurali e di controllo.

Il complesso e farraginoso sistema attuale è stato invece non certo l'ultima delle cause del basso grado di applicazione soprattutto della normativa comunitaria a contenuto socio-strutturale.

Va rilevato, in proposito, che a tutto il 1981 sulla legge nazionale n. 153 del 1975 era stato erogato appena il 10 per cento degli stanziamenti e che le erogazioni non avevano superato il 40 per cento degli stanziamenti della legge 352 del 1976. (2)

(1) Ciò è imposto anche dall'inserimento dei programmi agricoli nell'utilizzazione del Fondo per gli investimenti e l'occupazione, inserimento che implica l'analisi di produttività dei progetti inclusi nei predetti programmi e quella di efficacia e di utilità dei progetti realizzati, prima della loro presentazione al CIPE.

(2) Del corpo di direttive socio-strutturali del 1972 è stata attuata solo quella n. 159. Ciò fa scendere il tasso di utilizzo di detto corpo normativo da parte dell'Italia all'1,6% (contro il 28,8% della Germania).

Ma basso è il saggio di utilizzo anche della direttiva n. 268 del 1975 (agricoltura montana): 4%, contro il 28,6% della Germania.

Lo stesso accade con riguardo alla normativa per le zone svantaggiate con il 3,9% di utilizzo per l'Italia contro il 27,5 per la Francia e il 14,3% per la Germania.

Il concorso dei fondi comunitari nei progetti italiani individuali, nel quadro dei regolamenti 17 del 1964 e 355 del 1977, è bensì più elevato, ma devesi osservare che il numero dei progetti realizzati rispetto a quelli stanziati è stato nel nostro paese di 1.343 su 2.414 con 583 progetti non realizzati e 488 in corso, con una percentuale media annua di pagamenti rispetto agli impegni dell'84%, mentre in Germania esso è stato di 1.448 su 1.645 con 25 progetti non realizzati e 172 in corso, con una percentuale media annua del 98,7% fino al 1973 e del 92,1% dopo il 1973.

Ne consegue che la revisione dei meccanismi comunitari rivelatisi inidonei si deve accompagnare alla eliminazione delle carenze nazionali più indietro indicate.

V'è infine da considerare che un più esteso e integrato sistema nazionale di controlli si rivelerebbe un importante strumento di rilevazione di deviazioni e impacci amministrativi e di miglioramento e armonizzazione delle procedure.

Tale linea consentirebbe, inoltre, di giovare dei risultati del controllo espletato dall'organo comunitario interno di controllo finanziario, le cui numerose missioni negli Stati membri hanno avuto, nel 1982, proprio lo scopo di sottoporre ad analisi i sistemi nazionali di gestione, particolarmente per il Fondo sociale, il FEOGA - garanzia e le risorse proprie derivanti dall'IVA, oltre che ad attuare la lotta contro le frodi e le irregolarità (1).

Ciò introduce un altro importante problema, che è quello della possibilità di utilizzare i risultati dell'azione di controllo in modo tempestivo, evitando così gli aspetti negativi del contenzioso comunitario.

L'inconveniente trova riscontro particolarmente in sede di controlli della commissione sull'AIMA, nella sua qualità di organismo l'intervento comunitario per l'attuazione, in Italia, dei regolamenti sulle organizzazioni comuni dei mercati agricoli.

Proprio perchè tali controlli di conformità investono tutti gli aspetti della formazione degli atti nei quali si concretizzano gli interventi (aiuti, premi, stoccaggi, vendite, acquisti ecc.), dalla regolarità documentale ai tempi di esecuzione e pagamento, sarebbe opportuna una tempestiva conoscenza, da parte

(1) Relaz. della Commiss. per il 1982, parag. 97, pag. 60.

italiana, delle risultanze di tali verifiche per adottare gli opportuni correttivi alle deviazioni sostanziali e procedurali, spesso occasionate da diversità interpretative delle norme comunitarie e nazionali.

Manca invece un confronto esplicativo in tal senso e la inesatta interpretazione di una norma regolamentare viene fatta rilevare con procedimento contenzioso, a distanza di anni dal suo accertamento ad opera dei servizi comunitari di controllo.

E' privilegiata in tal modo una funzione di controllo formale, a contenuto ispettivo-requisitorio, della Commissione rispetto a quella di tempestivo indirizzo delle attività degli organismi d'intervento, che sarebbe forse più confacente agli stessi interessi comunitari.

La Corte ritiene pertanto di dover pienamente aderire alle critiche mosse dall'omologa istituzione comunitaria all'attuale assetto dei controlli posti in essere dalla Commissione (1).

Per quanto concerne, in particolare, la proposta adozione di un sistema di controlli basato su sondaggi per campione, si è del parere che la preventiva conoscenza, da parte dello Stato interessato, delle modalità di applicazione del sistema stesso—modalità che dovrebbe

(1) Si vuol far qui riferimento al documento della Corte dei conti europea in data 14 aprile 1982, col quale si propone la razionalizzazione dell'attuale sistema di formulazione dei "prontuari", che costituiscono il documento essenziale in base al quale vengono concessi i finanziamenti ed effettuati controlli; propone altresì un sistema di controllo basato su sondaggi per campione.

essere anzi concordate - aumenterebbe il suo grado di efficacia, tanto più che la rappresentatività del campione non potrebbe essere assicurata che da detto Stato. Lo stesso vale per l'introduzione, sollecitata della Commissione, di tecniche di analisi dei sistemi (cosiddetto "audit system") per valutare il grado di affidabilità delle strutture amministrative degli organismi pagatori nazionali; tali tecniche non potrebbero prescindere, infatti, dalla conoscenza della realtà normativo-istituzionale dello Stato membro.

In definitiva, è auspicabile un avvicinamento funzionale dei meccanismi di controllo interi comunitari e nazionali, che porti, ad una vivacizzazione dialettica tra rispettivi apparati superando l'attuale impostazione formalistica di pura contrapposizione, che non giova agli interessi non soltanto nazionali, ma, come si diceva anche comunitari.

Acquista peraltro notevole importanza, ai fini di un efficace controllo su modi e tempi di erogazione della spesa comunitaria, la disponibilità di validi e completi elementi di informazione e di analisi sui flussi finanziari, sulla contabilità e sulle procedure: deve pertanto auspicarsi, in tale settore, il massimo impegno realizzativo per fornire agli organi di amministrazione e di controllo, nazionali e comunitari, la strumentazione conoscitiva (1), e ciò senza contare che una siffatta strumentazione gioverebbe alla razionalizzazione degli interventi, favorendone la corretta programmazione.

(1) Risulta che è all'esame della Ragioneria generale dello Stato l'istituzione di un centro informativo meccanizzato sui dati finanziari della gestione di fondi comunitari.

2. - Il bilancio comunitario

L'entrata comunitaria è ammontata nel 1982, in termini di versamenti (1), a 21.312 milioni di ECU (2).

La voce più consistente è costituita dall'aliquota IVA che, pari allo 0,92 per cento, si è risolta in introiti per 12.000 milioni di ECU, pari al 56 per cento del totale dell'entrata.

Le altre voci sono rappresentate dai dazi doganali (6.815 milioni), dai prelievi agricoli (1.522 milioni), dai contributi zuccherò (706 milioni) e altre minori.

Sul versante della spesa, gli impegni sono ammontati a circa 22.115 milioni di ECU a fronte di stanziamenti per 24.170 milioni (91,5 per cento di utilizzazione; 92,2 per cento nel 1981), mentre i pagamenti sono ascisi a 19.460 milioni di ECU circa, contro uno stanziamento di cassa di 21.987,5 milioni (88,5 per cento di utilizzazione; 90,6 per cento nel 1981).

I residui passivi sono ammontati a 1.404 milioni di ECU (1.435,1 nel 1981), dei quali è stato smaltito il 78,7 per cento (il 75,3 nel 1981).

In particolare, delle utilizzazioni di cassa per attività di intervento, globalmente ammontanti a 17.805 milioni di ECU, le maggiori quote hanno interessato: il settore agricolo, con 13.969 milioni autorizzati e di questi pagato il 92,2 per cento, il settore della ricerca ed investimento con 1.304 milioni autorizzati e di

(1) I dati di bilancio riportati nel presente capitolo e riferiti al 1982 non sono definitivi, non tenendo conto della chiusura di talune contabilità. Per l'entrata, non si dispone dei dati relativi agli stanziamenti di competenza e di cassa.

(2) Al tasso medio 1982 il controvalore dell'ECU è stato di lire 1.323,78.

questi pagato l'85,3 per cento ed il settore energetico con 1.120 milioni e di questi pagato l'81 per cento.

Questi ultimi due settori hanno preso il posto, nell'ordine delle priorità, dei settori regionale, sociale e dell'aiuto alimentare.

I settori della politica regionale e sociale, inoltre, hanno palesato, rispetto al 1981, una netta tendenza alla contrazione del tasso di utilizzazione dei relativi stanziamenti: in termini di cassa, infatti, detto tasso è sceso per il settore regionale dall'89,6 al 54 per cento e per il settore sociale dal 79,6 al 63,3, più leggera è stata, invece, la contrazione per il settore agricolo (dal 94,2 al 92,2 per cento).

Nel 1983 le risorse proprie provenienti dall'IVA dovrebbero ascendere a oltre 11.000 milioni di ECU, pari al 51,2 per cento del totale (aliquota IVA pari allo 0,77 per cento) (1).

Sul versante della spesa, il progetto preliminare di bilancio 1982 prevede, in termini di competenza, la destinazione del 59 per cento del suo ammontare alle spese di sostegno del mercato con 13.671 milioni di Ecu (62 per cento in termini di cassa) e del 62 per cento alla spesa agricola nel suo insieme con 14.452 milioni (66 per cento in termini di cassa).

Al secondo posto si colloca la spesa regionale, che rappresen

(1) Trattasi di dati non definitivi, risultanti dall'esame del progetto di bilancio da parte del Parlamento europeo in seconda lettura.

ta, in termini di competenza, il 15,6 per cento del totale con 3.632 milioni di ECU (13,4 in termini di cassa) e al terzo quella sociale con 1.357 milioni in conto competenza e un'incidenza del 5,8 per cento (4,6 in termini di cassa).

Rispetto al bilancio 1982, si profila dunque una diminuzione degli stanziamenti di competenza del 3,7 per cento, mentre nessuna modifica dovrebbe subire la disponibilità di cassa. Ciò è indicativo di una tendenza alla contrazione dell'intervento comunitario che già lo scorso anno si era manifestata - come la Corte aveva evidenziato nella precedente relazione - con un rallentamento del ritmo di incremento.

Il saldo dei conti tra il nostro paese e la Comunità relativa al 1982 palesa, ancora una volta, una chiusura in attivo per 1.032 milioni di ECU, pari a circa 1.367 miliardi di lire, con un netto aumento rispetto al 1981, che aveva presentato un saldo attivo di 380 milioni di ECU, pari a circa 480 miliardi di lire.

Nel dettaglio, il raffronto tra i versamenti effettuati a vario titolo dall'Italia e i benefici da questa conseguiti risulta meglio dal seguente prospetto:

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONTRIBUZIONI E BENEFICI PER L'ITALIA DERIVANTI DAL BILANCIO COMUNITARIO

- Situazione dal 1° gennaio al 31 dicembre 1982 -

Versamenti di risorse proprie	Importi		Pagamenti a favore dell'Italia	Importi	
	milioni di ECU	milioni di lire		milioni di ECU	milioni di lire
- Dazi doganali	661,66	875.890,58	- FEOGA/garanzia	2.503,93	3.314.652,07
- Prelievi agricoli	285,52	377.964,79	- FEOGA/orientamento	127,70	169.046,70
- Contributi zuccheri	83,51	110.542,57	- Aiuti alimentari	29,06	38.473,16
- Risorse I.V.A.	1.030,69	1.364.400,94	- Fondo sociale	234,50	310.426,41
- Totale risorse proprie	1.456,84	1.928.540,30	- Fondo regionale	277,00	366.687,06
	2.487,53	3.292.941,24	- Friuli e aiuti a popolazioni vittime di catastrofi	7,20	9.531,22
	=====	=====	- Ricerche ed investimenti	154,90	205.053,52
			- Energia	6,50	8.604,57
			- Rimborso 10% risorse proprie	102,50	135.687,45
			- Varie	76,70	101.533,92
				=====	=====
Benefici netti	1.032,46	1.366.754,84		3.519,99	4.659.696,08
	=====	=====		=====	=====

O.B. : - Il controvalore dell'ECU è stato calcolato sulla base del tasso medio provvisorio dell'ECU per l'anno 1982 : 1 ECU = 1.323,78 lire italiane.

- I pagamenti effettuati dal FEOGA/Garanzia sono calcolati come segue :
 - pagamenti effettivi
 - I.C.M. (gennaio-ottobre) lire 12.563.323.575,-
 - corr. tà latte " " lire 35.684.259.725,-

 lire 3.362.899.652.856,-

48.247.583.300,-
 Importi netti
 lire 3.314.652.069.556,-
 =====

Pertanto per la sezione garanzia occorre apportare ancora le diminuzioni derivanti dagli I.C.M. di novembre e dicembre (stimabili in circa 1,2 miliardi di lire) e dalla corresponsabilità latte di novembre e dicembre (stimabili in circa 4 miliardi di lire).

3. - L'utilizzazione degli stanziamenti finanziari della Comunità

A) Gli interventi nel settore agricolo

Gli stanziamenti della Sezione garanzia del Fondo europeo di orientamento a garanzia dell'agricoltura (FEDGA) sono ammontati nel 1982 a 12.531 milioni di ECU (11.570 milioni nel 1981), con un aumento del 7,6 per cento rispetto all'anno precedente (l'aumento nel 1981 rispetto al 1980 era stato del 2,3 per cento).

I maggiori interventi sono stati previsti per i prodotti lattiero-caseari (28 per cento del totale), per il settore degli ortofrutticoli, del vino e del tabacco (16 per cento), per i cereali e il riso (14 per cento) e per le carni (11,5 per cento).

Economie consistenti rispetto al 1981 sono state realizzate nei tre settori lattiero-caseario, delle carni bovine e dei cereali, a causa della congiuntura favorevole e di una rigorosa gestione dei mercati.

I pagamenti effettuati a favore del nostro paese sono ammontati a 2.508,6 milioni di ECU (nel 1981: 2.813 milioni), pari a poco più di 3.300 miliardi di lire e del 20 per cento degli stanziamenti.

Ciò risulta dalla seguente tabella comparativa:

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Stati membri beneficiari	al 31 dicembre 1982		
	Fondi totali messi a disposizione	Spese dichiarate	Tasso di utilizzazione % (3) (2)
(1)	(2)	(3)	(4)
Belgio	537,3	535,5	99,7
Danimarca	560,0	558,7	99,8
Germania	2.075,8	2.030,0	97,8
Grecia	687,5	684,6	99,6
Francia	2.929,5	2.869,1	97,9
Irlanda	512,7	500,8	97,7
Italia	2.474,8	2.508,6	101,4
Lussemburgo	2,7	2,6	96,3
Paesi Bassi	1.459,8	1.424,8	97,6
Regno Unito	1.291,6	1.286,1	99,6
Totale	12.531,7	12.400,8	99,0

Dalla tabella che precede è rilevabile come le erogazioni a favore dell'Italia pongono il nostro Paese al secondo posto, dopo la Francia, per l'entità delle contribuzioni ricevute, ma resta sempre estremamente sfavorevole il rapporto tra erogazioni ottenute e numero degli addetti al settore agricolo.

Le cause del fenomeno sono da ricercare, in gran parte, nella particolare situazione occupazionale italiana ma non può tralasciarsi di considerare anche la scarsa efficacia dei provvedimenti comunitari che tendevano alla diminuzione della mano d'opera nel settore agricolo.

Lo spaccato settoriale di pagamenti effettuati a favore del nostro paese evidenzia i seguenti dati:

a) settore cerealicolo - I pagamenti sono ammontati a 307,1 miliardi, dei quali 202,2 a titolo di aiuto alla produzione di frumento duro e 80 a titolo di restituzione.

b) Settore riso - I pagamenti sono ammontati a 64,6 miliardi, dei quali 50 a titolo di restituzioni e 14,5 restituiti all'Ente Risi per le azioni comunitarie di aiuto alimentare ai paesi bisognosi.

c) settore lattiero-caseario - I pagamenti sono ammontati a 132,4 miliardi, dei quali 74,3 pagati all'AIMA per l'ammasso di formaggi, 23,6 a titolo di restituzione e 10,3 erogati dall'AIMA per l'ammasso di burro per pasticceria.

d) settore dei grassi - I pagamenti sono ammontati a 605 miliardi, un terzo dello stanziamento del settore. La voce più consistente è rappresentata dagli aiuti alla produzione da parte dell'AIMA (301,8 miliardi), seguita dagli aiuti al consumo (197,7 miliardi, anch'essi erogati dall'AIMA), dall'aiuto per i semi di girasole (49,8 miliardi erogati dall'AIMA), dall'ammasso dell'olio d'oliva (19,1 miliardi erogati dall'AIMA) e dalle restituzioni alla produzione (19 miliardi erogati dall'intendenza di finanza).

Per quanto specificamente riguarda gli aiuti della produzione dell'olio d'oliva, e in corso, da parte della Corte dei conti europea con la partecipazione della Corte italiana, una indagine circa un presunto danno cagionato alla comunità da parte italiana per avere il nostro paese conseguito un aiuto comunitario in misura maggiore di quella cui avrebbe avuto diritto in base all'effettiva produzione (1).

e) settore dello zucchero. I pagamenti sono ammontati a 122,4 miliardi, dei quali 94,9 erogati dalla Cassa conguaglio zuccheri per l'ammasso pubblico e 27,4 dall'intendenza di finanza a titolo di restituzioni.

(1) Secondo tale assunto, all'Italia sarebbe stato pagato un aiuto per una produzione vicina agli 8 milioni di quintali di fronte ad una produzione reale di circa 4,5 milioni di quintali, con conseguente indebito pagamento di circa 320 miliardi di lire.

La comunità, peraltro, allo stato attuale non ha ancora effettuato pagamenti che possono concretare il danno come sopra quantificato. Per le più recenti campagne, infatti, secondo le risultanze della Corte, sono stati disposti pagamenti a favore dell'Italia per 279,5 miliardi nel 1979-1980, 298,9 nel 1980-1981 e 134,2 miliardi nel 1981-1982, rispettivamente corrispondenti a 4,8, 4,6 e 1,8 milioni di quintali.

f) settore delle carni e uova - I pagamenti sono ammontati a 335 miliardi. La voce più consistente è costituita da erogazioni dell'AIMA per 147,8 miliardi per l'ammasso pubblico delle carni bovine, seguita dalle restituzioni operate dall'intendenza di finanza per 55 miliardi.

g) settore ortofrutticolo - I pagamenti sono ammontati a 833,7 miliardi. Trattasi pertanto del settore in cui maggiormente si è riversato l'intervento del Fondo (esso figura tra le poste attive della bilancia agro alimentare italiana per il 1982). Le erogazioni hanno riguardato soprattutto gli aiuti alla produzione derivata dal pomodoro (430,8 miliardi erogati dall'AIMA) e le compensazioni finanziarie sia per operazioni di ritiro e spese d'acquisto (176,8 miliardi erogati dall'AIMA) e sia per la trasformazione di alcune varietà di agrumi (120 miliardi pure erogati dalla AIMA).

h) settore vinicolo - I pagamenti sono ammontati a 511,3 miliardi, dei quali 382,9 per le distillazioni, 67,3 per aiuti allo ammasso di vino e di mosti d'uve e 37,5 a titolo di restituzione.

i) settore del tabacco - I pagamenti sono ammontati a 380,6 miliardi. Si è trattato per la maggior parte di premi (328,2 miliardi erogati dall'AIMA). Per l'ammasso sono stati erogati 31,3 miliardi, per le restituzioni 21,1 miliardi.

Occorre tener conto, inoltre, degli interventi operati in settori minori (sementi, foraggi, piante proteiche ecc.), delle restituzioni per talune merci derivanti dalla trasformazione dei prodotti agricoli (quasi 43 miliardi erogati dall'Intendenza), degli

importi compensativi e monetari pagati da alcuni stati membri importatori e di quelli avuti per l'esportazione (1) e infine delle compensazioni finanziarie relative all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca (7,9 miliardi erogati dall'AIMA).

Una più dettagliata analisi degli stanziamenti comunitari risulta dalla seguente tabella:

(1) Gli I.C.M., fondati sul Regolamento CEE 974 del 1971, in quanto riscossi o versati negli scambi intercomunitari, sono considerati come parte degli interventi dal 1° gennaio 1973 in poi. Negli scambi extracomunitari gli I.C.M. sono considerati, dal 1° luglio 1972, come restituzioni quando sono versati e come prelievi quando sono riscossi negli scambi con i paesi terzi.

L'analisi degli stanziamenti comunitari di cui alla tabella, consente di rilevare la linea di tendenza a privilegiare il trattamento dei prodotti lattiero-caseari e che sembra favorire le produzioni eccedentarie tipiche dei Paesi dell'Europa settentrionale, penalizzando l'Italia che nel citato settore merceologico si mantiene su livelli di produzione largamente insufficienti a soddisfare i bisogni del mercato interno (l'intervento a favore del nostro paese è pari ad appena il 2,1 per cento della spesa complessiva).

D'altra parte l'Italia, per il meccanismo dei prelievi di corresponsione agricola, continua ad effettuare esborzi (pari a 247,6 milioni di ECU, per il 1981) in gran parte dovuti alla importazione di prodotti lattiero-caseari (1).

Altro tema rilevante è quello connesso ai ritardi nella corresponsione degli aiuti comunitari agli aventi diritto.

Il problema si è già posto in passato, ma recentemente esso sembra riproporsi nei suoi aspetti più delicati e complessi.

Gli organismi comunitari ribadiscono, infatti, l'indirizzo restrittivo in materia di interpretazione dei termini, previsti

(1) Il mercato italiano continua ad essere utilizzato per lo smaltimento dell'ingenti eccedenze del settore, in particolare latte in polvere per uso zootecnico.

dalla normativa comunitaria, per i pagamenti dei primi, aiuti o sovvenzioni, manifestando la tendenza di attribuire ai termini stessi carattere perentorio e ultimativo, con la conseguente esclusione dell'imputabilità della spesa al bilancio comunitario di tutti gli interventi che gli organismi pagatori abbiano effettuato in ritardo.

L'atteggiamento della Commissione sembra confermato dalla decisione 27 gennaio 1981 della Corte di Giustizia, la quale trova fondamento nella considerazione che la tempestività degli interventi è condizione per la piena realizzazione delle finalità per le quali l'intervento comunitario è disposto.

La questione, che è di carattere generale, assume particolare consistenza per gli interventi effettuati da l'A.I.M.A., la cui struttura centralizzata male si adatta allo svolgimento di adempimenti ed operazioni (prevalentemente istruttorie e di controllo) che debbono essere svolte localmente e per le quali si richiederebbero strutture periferiche.

La nuova struttura dell'Azienda, potrà senza dubbio migliorare l'attuale situazione, ma essa non sembra porre i presupposti per una radicale soluzione dei problemi rappresentati.

E' infatti nel modello organizzativo centralizzato che sembrano concentrarsi le principali discrasie che pregiudicano la tempestività delle prestazioni.

Occorre però considerare che rimedi strutturali, che tendano a privilegiare unicamente il momento della tempestività dell'erogazione, finirebbero per indirizzare verso il modello della pluralità degli organismi erogatori, i quali, certamente, per flessibilità delle strutture, potrebbero assicurare maggiore celerità di spesa.

Tuttavia tale diverso modello amministrativo non appare compatibile con i vantaggi della concentrazione in centri d'imputazione nazionale numericamente limitati della spesa comunitaria e pone problemi d'altro genere ma non di minore rilevanza.

Ciò in particolare nel settore della rendicontazione e dei controlli, come pure per i profili della regolarità delle erogazioni ai soggetti interessati.

Ciò premesso, si ritiene che, fermo restando il principio del rispetto del termine da parte degli organismi nazionali pagatori, potrebbe ipotizzarsi un minor rigore per quegli interventi per i quali la normativa comunitaria prevede il meccanismo delle anticipazioni e potrebbero altresì individuarsi i casi nei quali il ritardo dell'organismo d'intervento possa considerarsi giustificato.

Potrebbe, infine, essere valutata la possibilità di rivedere quei termini la cui osservanza, in relazione ai tempi di istruttoria decentrata, appaia obiettivamente difficile.

Per quanto in proposito, più specificamente concerne l'efficienza degli apparati amministrativi erogatori in Italia, della spesa della Sezione garanzia del FEOGA, deve registrarsi l'intervenuto riordinamento dell'AIMA ad opera della legge 14 agosto 1982 n. 610 (1)

Rileva in questa sede che il controllo (esterno) della Corte ha espressamente ad oggetto la gestione aziendale e l'efficienza economico-finanziaria, mentre i controlli di regolarità formale sono demandati agli organi di controllo interno: Ragioneria e Collegio dei revisori di conti.

(1) Vedasi in proposito quanto osservato al cap. II ,parag. 1.

In tal modo il principale organismo italiano di erogazione della spesa comunitaria si è allineato ai moduli operativi delle omologhe strutture degli altri paesi europei.

Il problema dell'accelerazione dei pagamenti resta, comunque, uno dei problemi più rilevanti nella gestione del FEOGA -garanzia.

Tale problema è stato affrontato con la centralizzazione meccanografica degli aiuti comunitari, posto che il sistema informativo consente all'Azienda di memorizzare i dati riportati nei documenti di lavorazione provenienti dalle aziende beneficiarie e di raffrontarli con gli atti successivi, evitando così discordanze e duplicazioni (1).

L'esigenza di una struttura funzionale si pone anche per la Cassa Conguaglio Zuccheri e, prima ancora, per il Ministero dell'agricoltura e foreste (2), il quale è carente sia nel settore della repressione delle frodi (3), sia in quello dell'esame della rendicontazione, compito, questo, svolto senza l'ausilio di un apparato meccanografico né di alcuno strumento di automazione e memorizzazione e con assoluta carenza di personale (4). Mancano, inoltre, validi canali di informazione e collaborazione tra amministrazione centrale e uffici regionali.

(1) Il sistema ha specifica applicazione nel campo degli aiuti nel settore dell'olio d'oliva.

(2) Vedasi in proposito quanto osservato più indietro al cap. II paragrafo 1.

(3) Ibidem, parag. 5, lettera l.

(4) La rendicontazione riguarda un complesso d'interventi per oltre 2.500 miliardi.

Con decreto del presidente della Repubblica 8 giugno 1982 n. 447 è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva n.435 del 27 giugno 1977, relativa ai controlli sulle documentazioni commerciali delle imprese beneficiarie di finanziamenti afferenti al FEOGA - garanzia, al fine di impedire il concretarsi di operazioni fraudolente a danno delle Comunità (1).

Com'è noto, i controlli si concretizzano attualmente negli accertamenti di competenza degli organi finanziari (UTIF), sanitari (Ministero della Sanità) e di vigilanza per la repressione delle frodi (Ministero dell'agricoltura e foreste), accertamenti che sono richiesti dalla normativa comunitaria (2).

(1) Sono in corso di definizione gli adempimenti amministrativi, previsti dal decreto menzionato, volti a determinare il numero delle imprese da assoggettare a controllo sistematico, nonché i criteri per il coordinamento e l'espletamento dei controlli.

(2) Così il regolamento 337/79 per la distillazione del vino, i regolamenti 1099/68, 3330/74 e 1785/74 per lo zucchero, i regolamenti 727/70, 1726/70 e 1727/70 per il tabacco (per il quale opera anche, presso l'AIMA, una Sezione specializzata, dotata di 126 unità, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), il regolamento 3172/80 per l'olio d'oliva.

b) Per quanto concerne la Sezione Orientamento del FEOGA, v'è da premettere che solo agli inizi degli anni ottanta sono maturate le condizioni per avviare una revisione della politica agricola comune più attenta ai problemi delle strutture agrarie (la Sezione, com'è noto, avrebbe dovuto eliminare le disparità produttive tra le regioni comunitarie, aiutando le regioni e le aziende svantaggiate), particolarmente sulla scorta degli orientamenti contenuti nel mandato del Consiglio del 30 maggio 1980.

Uno degli aspetti fondamentali di questa nuova politica è rappresentato dall'attuazione di azioni coordinate attraverso la predisposizione di "programmi integrati di intervento", che verrebbero a porsi, di fatto, come un più completo sviluppo delle iniziative già assunte con il cosiddetto "pacchetto mediterraneo" (irrigazione, forestazione, infrastrutture rurali ecc.) e con alcuni programmi speciali (in Italia, nel campo zootecnico) varati tra il 1979 e il 1980.

Intanto il Consiglio, con deliberazione del 24 giugno 1982, ha prorogato fino a tutto il 1983 la validità delle direttive socio-strutturali del 1972 (n. 159, 160 e 161) - concernenti l'ammodernamento delle aziende, la cessazione dell'attività e l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale degli operatori agricoli, - e della direttiva del 1975 (n. 268) per le zone svantaggiate.

Gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1982 ammontavano, in termini di competenza, a 790,7 milioni di ECU e in termini di cassa a 780,8 milioni di ECU, con un aumento rispettivamente del 7,6 e del 41,8 per cento rispetto al 1981.

Il notevole aumento delle somme stanziolate per i pagamenti è indicativo del maggior ritmo di esecuzione dei progetti ammessi negli anni precedenti.

Nel 1982 i pagamenti effettuati nella Sezione Orientamento a favore dell'Italia sono ammontati a 127,7 milioni di ECU, pari a circa 170 miliardi di lire (nel 1981 erano stati erogati 70,6 milioni di ECU, pari a circa 90 miliardi di lire, talché si è determinato un aumento dell'81 per cento).

In realtà alcuni strumenti comunitari facenti capo alla Sezione, in primo luogo le tre direttive socio-strutturali, sono sottoutilizzati dal nostro paese, al punto che il livello di utilizzo dell'Italia è largamente inferiore a quello degli altri Stati membri.

Ciò può essere desunto dalla seguente tabella:

Rimborsi Feoga per le direttive 159 - 160 -
161 del 1972 fino al 31 dicembre 1981
(in milioni di ECU)

Belgio	8,4	2,6%
Danimarca	24,-	7,3%
Germania	94,2	28,8%
Francia	30,5	9,3%
Irlanda	28,9	8,5%
Italia	5,2	1,6%
Lussemburgo	--	--
Paesi Bassi	35,8	10,9%
Regno Unito	101,7	31,-%
Totale	327,8	100,-%

Si giunge così al paradosso che strumenti ideati proprio per paesi, come il nostro, da avviare verso un miglioramento delle strutture agricole sono sopravanzati da paesi, come il Regno Unito e la Germania federale, che evidentemente dispongono di migliori capacità ricettive della normativa comunitaria, di una più efficiente e agile organizzazione amministrativa, e di una maggiore capacità operativa.

In linea generale, poi, appare significativo, il raffronto tra i pagamenti erogati a favore dell'Italia nelle due sezioni del FEOGA: circa 170 miliardi della sezione orientamento contro i circa 3.300 miliardi della sezione garanzia, quanto dire che il vantaggio finanziario netto che l'Italia ricava dal settore delle strutture rappresenta poco più del 5 per cento di quello che essa ricava dal settore degli interventi sul mercato agricolo, essendo il rapporto di 1 a 19.

Il divario trova la sua spiegazione aritmetica nel fatto che, in termini di stanziamenti globali, il rapporto tra la spesa comunitaria per gli interventi strutturali e quella per gli interventi sui mercati e sui prezzi è di 1 a 15,8.

Ciò non basta, peraltro, a fugare le perplessità nascenti da una parte dalla considerazione della persistente crisi produttiva in agricoltura (1) e dall'altra dalla scarsa attenzione ai problemi di ordine strutturale (quali la dimensione aziendale, il credito, la commercializzazione, i noli e trasporti, la loca-

(1) Vedasi, in proposito, quanto riferito al Cap. II, paragrafo 1, lettera a).

zione dei terreni, l'irrigazione ecc.), confermata dalla scarsa utilizzazione della sezione orientamento del Fondo, come dianzi rilevato.

Basti considerare, in proposito, i seguenti dati:

a) Regolamento 17 del 1964 in materia di strutture agricole di produzione e trasformazione: tutt'oggi, trascorsi più di tre anni dalla cessazione di efficacia del regolamento, sono stati erogati solo 217,5 miliardi, pari al 64 per cento degli impegni assunti (337,7 miliardi) (1);

b) Regolamento 1760 del 1978 in materia di miglioramento delle infrastrutture rurali: alcune regioni (Sicilia, Campania) non hanno ancora avanzato alcuna richiesta di finanziamento;

c) Regolamenti 456 - 457 - 458 del 1980 e 1944 del 1981 in materia vitivinicola: manca il provvedimento normativo necessario ad assicurare la copertura finanziaria.

Per quanto concerne le singole aree interessate suddivise per tipo di intervento (azioni dirette e indirette), va rilevato quanto segue.

a) Azioni dirette

Regolamento 269 del 1979 - forestazione.

Destinatari dell'azione sono l'Italia e la Francia.

Il previsto programma-quadro è stato presentato dall'Italia, e approvato dalla Commissione nell'ottobre 1979.

Nel corso del triennio 1980-1982 quasi tutte le regioni hanno presentato i loro programmi, tranne la Puglia e le tre Venezie.

Dalla seguente tabella risulta lo stato di attuazione del regolamento con riguardo alle varie regioni:

(1) I progetti italiani, finanziati sono stati 2.471 (su 7.456 di tutti i paesi membri). I contributi concessi ammontano a 668 milioni di ECU, dei quali 266 alle regioni del nord, 157 a quelle centrali e 228 a quelle del mezzogiorno delle isole. I progetti ritirati o revocati sono stati 658.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regolamento (CEE) n.269/79: Stato di attuazione nel triennio 1980-1982

REGIONE	Numero programmi speciali inviati	importo totale programmi speciali inviati (80-81-82)	numero piani parziali annui approvati	importo totale piani parziali annui approvati	Contributo FEOGA concesso
PIEMONTE	1 triennale	13.600.991.000	3	13.600.991.000	6.800.495.500
LOMBARDIA	1 annuo	570.000.000	1	570.000.000	285.000.000
LIGURIA	1 triennale	15.257.926.000	1	1.660.005.000	830.002.500
EMILIA ROMAGNA	1 biennale 1 triennale	33.236.700.000 52.584.000.000	-	33.236.700.000	16.631.800.000
TOSCANA	4 triennali	43.353.273.000	5	20.648.356.500	14.301.665.750
UMBRIA	1 quinquennale	44.196.000.000	3	25.352.650.000	9.218.843.917
MARCHE	1 triennale	31.786.000.000	1	11.614.000.000	4.847.443.104
LAZIO	1 biennale	3.704.163.200	1	1.819.860.000	901.370.000
ABRUZZO	1 triennale	73.521.553.055	1	16.789.350.798	8.334.635.359
MOLISE	1 biennale	4.000.000.000	1	2.000.000.000	846.030.000
CAMPANIA	1 triennale	6.411.859.500	1	2.120.814.980	1.060.407.450
PUGLIA	-	-	-	-	-
BASILICATA	3 triennali	53.886.582.000	6	37.252.174.000	18.437.091.097
CALABRIA	1 triennale	86.312.625.000	2	53.730.966.076	26.865.433.038
SICILIA	1 triennale	27.950.000.000	-	-	-
SARDEGNA	1 triennale	100.866.540.000	1	21.431.707.500	10.156.491.485
TOTALI	21 poliennali	591.230.213.155	29	249.827.615.854	119.176.819.280

Regolamenti 355 e 1361 del 1977 - commercializzazione -

Lo stanziamento originario della Comunità (400 milioni di ECU per il periodo 1978-82) è stato via via incrementato, fino a raggiungere, con il regolamento 3164 del 1982 (che ha anche prorogato il periodo di applicazione a tutto il 1984), il miliardo di ECU circa.

Da ultimo, la quota a favore dell'Italia è stata prevista in 86 miliardi annui, determinati dal 50 per cento di contributo comunitario su un massimo di 96 miliardi di investimenti nel Mezzogiorno, e dal 25 per cento su un massimo di 125 miliardi di investimenti totali nel centro-nord (1).

I primi otto programmi sono stati approvati dalla Commissione, mentre gli altri cinque, in fase di revisione, dovrebbero completare il loro iter nel corso del 1983.

(1) Lo Stato italiano ha provveduto all'elaborazione di tredici "programmi specifici" interessanti i seguenti settori: produzioni zootecniche (carni e lattiero-casearie), prodotti ortofrutticoli, olii e grassi vegetali, vini ed alcool, tabacco, grano duro (carattere multiregionale), cereali foraggeri (regione Veneto), grano duro (regione Sardegna), sementi (carattere multiregionale), cereali foraggeri (regione Sardegna), grano duro (regione Emilia-Romagna), cereali foraggeri (regione Umbria), grano duro (regione Sicilia).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1982 - Reg. 355/1977

(in milioni di lire)

	n. prog.	Spesa totale	Contributi na- zionali	Contributi CEE
Ministero Agricoltura	5	21.462,6	5.365,6	4.387,3
Valle d'Aosta	-	----	---	----
Friuli	-	----	---	----
Trento	2	3.906,9	976,7	976,7
Bolzano	5	11.513,8	2.878,4	2.414,4
Piemonte	3	9.496,0	2.374,0	2.347,5
Liguria	-	----	---	----
Lombardia	3	7.871,5	1.967,8	1.507,7
Veneto	8	20.370,2	5.092,5	4.821,0
Emilia	23	27.758,9	6.939,7	6.770,3
Marche	1	2.010,9	502,7	485,9
Toscana	11	8.032,8	2.008,2	1.779,6
Umbria	-	----	---	----
Lezfo	1	2.084,3	521,0	521,1
Totale	60	114.507,9	28.626,6	26.011,5

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESERCIZIO 1982-Reg. 1361/1977

(in milioni di lire)

REGIONI	N° Progetti	Spesa totale	Contributi nazionali	Contributi CEE
Ministero Agricoltura	4	43.419,3	10.854,8	17.267,1
Marche	3	3.859,9	964,4	1.927,2
Lazio	2	461,5	115,3	230,7
Abruzzo	5	13.607,4	3.401,8	6.813,2
Molise	1	2.878,3	719,5	1.214,1
Campania	2	13.349,5	3.337,3	6.674,6
Puglia	6	17.089,1	4.272,2	8.547,8
Basilicata	7	25.450,4	6.362,6	11.976,4
Calabria	3	10.330,0	2.582,5	5.041,5
Sicilia	4	18.392,0	4.598,0	9.032,0
Sardegna	7	18.008,5	4.502,1	8.967,8
Totale	44	166.843,9	41.716,3	77.018,3

Regolamento 1362 del 1978 - irrigazione del Mezzogiorno.

Il regolamento prevedeva un incremento della superficie irrigua di circa 200.000 ettari, ma i tre programmi sinora, trasmessi alla CEE (di cui solo due approvati ed avviati), riguardano solo 105.000 ettari (di cui 30.000 nel terzo programma)(1).

Non risulta che siano per essere presentati altri programmi, per cui, a prescindere dal mancato utilizzo dei fondi messi a disposizione dalla CEE, in ogni caso, i risultati raggiunti saranno largamente inferiori a quelli previsti.

Regolamento 1760 del 1978 - Infrastrutture rurali -

Il programma quadro italiano (il regolamento si indirizza anche ad alcune regioni francesi) è stato approvato dalla Commissione il 18 aprile 1980. È in atto l'invio della Commissione delle domande di finanziamento, presentate da tutte le Regioni, meno che da Sicilia e Campania.

b) azioni indirette

Direttive 159-160-161 del 1972 - misure socio-strutturali (legge 9 maggio 1975 n. 153) (2).

(1) I tre programmi riguardano opere varie di irrigazione nel mezzogiorno. Per essi la Commissione ha accordato contributi per un totale di 225 miliardi di lire.

(2) Con legge 1° agosto 1981 n. 423 è stata recepita la direttiva n.666 del 1980 con la quale, insieme alle direttive 528 e 529 del 1981, sono state apportate modifiche sostanziali e correttive ai sistemi di coesione degli aiuti.

Sono qui rilevabili le note più dolenti sul grado di applicazione delle varie misure comunitarie. Si è già detto più indietro (paragrafo 1) come il nostro paese abbia utilizzato questi fondi in misura largamente inferiore rispetto agli altri Stati membri, sebbene i fondi siano a disposizione.

Sono certamente valide alcune critiche sollevate in passato (varie difficoltà applicative; inconsistenza dei singoli incentivi, etc.), ma le inadempienze verificatesi sono talmente gravi da imporre un ripensamento degli strumenti normativi e una valutazione delle reali possibilità di impiego dei fondi accreditati presso le regioni per la legge 153 del 1975, ed ivi giacenti presso le rispettive tesorerie (ammontano a circa 380 miliardi).

La seguente tabella mostra con chiarezza che il senso di marcia della concreta applicazione della legge 153 del 1975 diverge dal quadro delle assegnazioni alle regioni delle somme necessarie e raggiunge comunque tassi di utilizzazione notevolmente bassi nei vari settori:

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L. n. 153/75 - Assegnazioni dello Stato e pagamenti delle Regioni
al 31/12/1980 (valori in milioni di lire)

Tipi di intervento	Assegnazioni dello Stato (1)	Pagamenti delle Regioni (2)	% $\frac{(2)}{(1)}$
Contabilità aziendale (art.6 a)	54.611	11.712	21,4
Associazionismo (art.6 e)	3.416	473	13,8
Informazione socio-economica (art.8 a)	17.184	298	1,7
Consulenti (art.8 c)	10.164	542	5,3
Qualificazione prof. (art. 8 d)	21.882	6.040	27,6
Bollettini (art.8 e)	2.628	845	32,2
Oneri generali (art. 10)	3.178	1.628	51,2
Piani di sviluppo in generale (art. 6 a)	77.858	2.356	3,0
Piani di sviluppo nel settore zootecnico (art.6e)	19.154	728	3,8
Premio di apporto strutturale (art.7b)	93.025	2.125	2,3
Non attribuibili	--	5.867	--
	<hr/> 303.100	<hr/> 32.614	<hr/> 10,8

Sempre con riguardo alla medesima legge, il Mezzogiorno risulta in testa in termini di assegnazioni (44 per cento).

In termini di pagamenti, invece, il nord d'Italia sopravanza le altre aree (77 e 56 per cento rispettivamente per le due leggi); il che è indicativo di una incapacità delle regioni meridionali di far fronte in termini amministrativi, a palesi fattori di preferenza in sede di assegnazione delle somme. Ciò emerge dalle seguenti tabelle:

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rapporto percentuale tra assegnazioni dello Stato e impegni e pagamenti delle Regioni al 31/12/1980.

Ripartizioni Geografiche	L. 153/75		L. 352/76	
	Impegni x100 Assegnazioni	Pagamenti x100 Assegnazioni	Impegni x100 Assegnazioni	Pagamenti x100 Assegnazioni
NORD	63,8	14,3	98,7	56,0
CENTRO	29,2	4,7	78,9	41,9
SUD	40,2	3,2	58,7	19,9

Leggi n.153/75 e n.352/76. Ripartizione percentuale per i fondi e aree geografiche delle assegnazioni dello Stato e dei pagamenti di cassa delle Regioni effettuati negli esercizi 1978-1979-1980.

Ripartizioni Geografiche	L. 153/75		L. 352/76	
	Ripartizione assegnazioni	Ripartizione pagamenti	Ripartizione assegnazioni	Ripartizione pagamenti
NORD	37	77	34	56
CENTRO	19	9	16	19
SUD	44	14	50	25
TOTALE	100	100	100	100

I motivi della scarsa utilizzazione dei fondi assegnati per le direttive del 1972 vanno probabilmente individuati nella scarsa adattabilità della normativa comunitaria alle caratteristiche delle singole aree, alla eccessiva rigidità e selettività dell'intervento comunitario e all'attuale stato di crisi economica che investe le aree ad economia più debole, come quelle del mezzogiorno.

A ciò va aggiunto che la legge nazionale di recepimento si è rivelata più restrittiva delle stesse direttive comunitarie: basti pensare ai requisiti soggettivi dell'imprenditore agricolo a titolo principale, per il quale la percentuale di tempo di lavoro e di reddito è stata elevata dal 50 per cento della direttiva 159 al 75 per cento della legge n.153.

Vi è inoltre da osservare che le tre direttive sono state concepite in modo da operare simultaneamente, in unico contesto applicativo, articolato nella razionalizzazione della gestione aziendale, nella cessazione di attività antieconomiche e nella formazione professionale e finalizzato all'aumento della redditività.

La parziale applicazione delle direttive, sostanzialmente limitata alla direttiva n. 159, ha frustrato gli intendimenti iniziali, compromettendo il disegno originario di un intervento di reale incidenza strutturale nelle zone meno prospere.

Nè va trascurata, tra le cause che di fatto pregiudicano l'applicazione delle misure comunitarie nel nostro paese, la concessione di aiuti nazionali, più favorevoli e meno onerosi sul piano procedurale, da parte della Cassa per il mezzogiorno, delle regioni e di altri organismi pubblici in parallelo con quelli comunitari, ciò che determina l'indifferenza degli operatori agricoli verso le misure comunitarie.

Per quanto specificamente concerne la direttiva 161, relativa alla formazione professionale, la sua stessa applicazione sembra doversi ascrivere a un concorso di cause, tra cui la limitata partecipazione delle regioni, la scarsa disponibilità delle Università e la complessa procedura di perfezionamento delle convenzioni (1).

La conclusione della legislatura ha impedito la presentazione alle Camere di apposito disegno di legge ricettivo della direttiva 529 del 1981, con la quale le Comunità hanno apportato modifiche semplificative della procedura, rendendola più aderente alla realtà italiana.

(1) Tra l'altro, è richiesto il parere del Consiglio superiore agricoltura e foreste, del Consiglio superiore della pubblica istruzione e del Consiglio di Stato.

Entro il 1978, data di scadenza della legge 153, sono stati realizzati 4 corsi (Università di Milano, Perugia, Bari e Camerino) per circa 100 allievi, con una spesa di 467 milioni di lire. Successivamente sono stati formati (fuori della previsione della legge) altri 89 consulenti.

Dir. 268/75 - zone svantaggiate (legge 352 del 1976)

Pur senza raggiungere punte ottimali, non v'è dubbio che maggiore è stato il grado di attuazione di tale direttiva, come risulta dalla seguente tabella, e ciò è forse da farsi risalire all'agilità delle modalità d'intervento, che si concretizzano nell'indennità compensativa, misura tipicamente assistenziale e che non necessita di particolari adempimenti:

L.n. 352/76 - Assegnazioni dello Stato e pagamenti delle Regioni al 31/12/1980 (valori in milioni di Lire)

Tipi di intervento	Assegnazioni dello Stato (*) (1)	Pagamenti delle Regioni (2)	(2) x100 (1)
Infrastrutture (art.15-a)	15.686	9.555	60,9
Indennità compensativa (art.15-b)	163.643	62.217	38,0
Sviluppo aziendale (art.15-c)	8.604	2.179	25,3
Contributi integrativi (art.15-d)	8.670	1.362	15,7
Investimenti collettivi (art.15-e)	79.607	12.750	16,0
Non attribuibili	--	22.869	--
	<hr/> 276.210	<hr/> 110.932	<hr/> 40,2

Ciò dimostra che le erogazioni regionali per l'indennità compensativa rappresentano il 38 per cento delle assegnazioni della legge n. 352 del 1976.

Regolamento 270 del 1979 - divulgazione

Sotto il profilo strettamente finanziario è di gran lunga il provvedimento meno importate; ma ciò non basta a minimizzare i gravi ritardi con cui tutto il programma procede.

Il piano-quadro, in effetti è stato approvato in sede comunitaria il 23 marzo 1981, ma solo a distanza di 2 anni (15 febbraio 1983) è stato pubblicato il bando di concorso per il reclutamento dei formatori. Dei cinque consorzi interregionali previsti, inoltre, soltanto uno è stato regolarmente costituito.

Regolamento 1944 del 1981 - piani carni

Malgrado il programma-quadro sia stato approvato dalle Comunità il 27 ottobre 1982, manca tuttora la necessaria copertura finanziaria.

Regolamento 2511 del 1969 - Piano agrumi

La recente approvazione del regolamento 1204 del 1982, oltre a prorogare il periodo di validità del piano al 1988 ha:

- esteso le provvidenze alla coltura dei limoni;
- ipotizzato interventi di miglioramento fondiario;
- concesso aiuti per l'impianto di nuovi agrumenti;
- previsto interventi per la produzione del materiale di propagazione;

- protratto il periodo dell'aiuto complementare di reimpianto da 5 a 7 anni;
- aumentato l'importo di tale aiuto per ettaro riconvertito da 1.000 a 2.200 ECU per i primi 4 anni, e proporzionalmente per quelli seguenti.

Con l'approvazione del piano di attuazione, avvenuta nell'aprile 1983, le azioni previste dalla nuova normativa comunitaria sono state trasferite sul piano operativo.

Regolamento 1760 del 1978 - Miglioramento delle infrastrutture rurali (1) .

Principale destinataria dei fondi è stata, nel 1982, la Regione Puglia, con 14 miliardi di contributi concessi a fronte di 38 domande assentite e di costi progettuali complessivi per 35,8 miliardi (rimasti dunque coperti nella misura del 38,8 per cento). È grave che Sicilia e Campania non abbiano presentato alcun progetto. Il quadro completo risulta dal seguente prospetto:

(1) Interessa le zone svantaggiate d'Italia e Francia meridionale e le regioni del mezzogiorno non comprese nella direttiva 268, del 1975. Gli interventi riguardano opere di viabilità rurale, elettrificazione, e adduzione di acqua potabile. La durata del programma è di 5 anni (1979-1983), con il 40% del costo delle opere a carico del FEOGA, il 20% a carico dello Stato membro, almeno il 10% a carico dei beneficiari (consorzi, comuni, comunità montane).

La partecipazione finanziaria del FEOGA è stata fissata, nel quinquennio, in 125 milioni di ECU.

Nel corso del 1982 la Commissione ha approvato 73 progetti per 45 miliardi di lire e un contributo FEOGA di 19 miliardi di lire. Nel triennio 1980-1982, ha approvato 380 progetti per 198 miliardi di lire e un contributo FEOGA di 77 miliardi di lire.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regolamento (CEE) n. 1760/78: stato di attuazione nel triennio 1980 - 1982

Regioni	n. do mande inviato	Costo progetti inviati 80-81-82	Contributo FEOGA richiesto	n. do mande approv.	Costo progetti approvati	Contributo FEOGA richiesto	Contributo FEOGA concesso
P.A. ABRUZZO	6	8.830.004.806	3.532.001.922	5	7.824.324.006	3.129.729.402	3.123.626.402
P.A. AGENO	26	16.853.377.100	6.741.349.029	12	10.802.716.301	4.321.086.720	4.320.802.256
VALLE D'AOSTA	7	11.634.893.810	4.653.557.522	4	5.442.801.802	2.177.120.752	2.110.012.800
P.I.MONTE	47	12.758.167.524	5.103.267.009	46	12.720.695.370	5.084.216.204	5.032.547.542
LIGURIA	17	4.548.825.604	1.819.529.442	9	3.541.140.000	1.416.480.000	1.416.120.740
LOMBARDIA	86	14.788.739.001	5.515.495.600	52	13.285.557.125	5.287.687.624	5.237.054.750
TRENTINO	31	17.089.200.000	6.623.680.000	15	8.344.200.000	3.325.680.000	3.288.226.289
PRINCIPI V. G.	7	6.031.750.000	2.412.700.000	7	6.031.750.000	2.412.700.000	2.402.047.500
EMILIA R.	40	17.017.797.335	6.380.518.654	28	10.539.551.026	4.215.819.350	4.181.588.555
TOSCANA	33	11.622.930.980	4.649.172.392	30	11.045.877.580	4.455.551.191	4.360.097.460
UMBRIA	25	16.584.138.310	6.633.655.324	13	7.101.146.072	2.840.457.800	2.692.061.166
MARCHE	13	16.043.548.815	6.390.733.200	13	16.043.548.915	6.390.694.526	5.177.952.299
LADIA	24	17.505.090.312	7.002.036.124	21	16.910.213.690	6.764.085.476	6.477.383.561
AFRUSCO	24	5.621.248.260	2.248.499.304	23	5.445.645.378	2.178.258.149	2.032.829.274
VALLE	23	10.657.057.000	4.262.822.804	23	10.657.057.000	4.262.820.200	4.262.820.200
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	56	60.399.007.434	24.159.602.592	38	35.803.732.355	14.321.452.897	14.049.711.211
BASILICATA	1	20.074.118.491	8.025.647.396	-	-	-	-
CALABRIA	18	5.351.576.516	2.106.390.605	16	4.991.976.516	1.818.390.606	1.818.393.544
SICILIA	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	21	11.507.301.000	4.602.520.400	21	11.507.301.000	4.602.520.400	4.602.520.400
TOTALE	505	554.959.172.302	113.457.979.320	380	198.051.274.520	79.005.191.337	75.527.027.872

Con riguardo alla generalità dei descritti interventi da apposita indagine conoscitiva condotta dalla Corte (1) è emerso che le cause dei divari tra progetti ammessi a contributo e opere realizzate devono essere individuate nelle seguenti:

a) domande di contributo per investimenti non sorrette da adeguati calcoli di convenienza economica: il progetto esecutivo è spesso elaborato a contributo comunitario ottenuto e quindi diverge notevolmente, sotto il profilo finanziario, dal progetto di massima iniziale;

b) tardiva provvista dei capitoli di bilancio: molti beneficiari del contributo comunitario sono impossibilitati ad avviare i lavori per mancanza del formale decreto d'impegno necessario per ottenere il credito bancario, mancanza dovuta appunto all'anzidetta tardiva provvista;

c) difficoltà di copertura della spesa: gli operatori agricoli non hanno, di norma, capacità di autofinanziamento per la quota a loro carico e sono scoraggiati degli alti tassi di interesse sui mutui bancari privi del sostegno pubblico nel pagamento degli interessi;

d) impedimenti amministrativi alla esecuzione dei lavori o alla liquidazione delle spese relative a quelli eseguiti: mancanza della concessione edilizia, della certificazione di conformità al-

(1) All'indagine, curata dal Servizio Relazioni Internazionali della Corte, hanno collaborato il Ministero agricoltura e foreste e presso tutti i Commissari del governo presso le regioni.

Le norme urbanistiche e sanitarie, della normativa antisismica, delle disposizioni ENPI ecc;

e) ritardi degli organi comunitari: questi liquidano e pagano sulla base di stati d'avanzamento dei lavori, che richiedono tempi di elaborazione solitamente lunghi.

Da tutto ciò scaturisce l'opportunità di un'attenta revisione delle procedure in atto, si da semplificarle e incoraggiare in tal modo gli operatori, ai fini della crescita strutturale e infrastrutturale dell'agricoltura nazionale.

Sempre nel settore del FEOGA - orientamento deve rilevarsi la mancanza di un'adeguata armonizzazione tra la normativa nazionale e quella comunitaria.

Ciò è dovuto, specificamente, alla circostanza che i principali canali di finanziamento nazionale sono offerti dalle leggi n. 403 e 984 del 1977, le quali non assicurano, con i loro complessi meccanismi (1), la copertura pronta e prioritaria della spesa per le azioni comunitarie, col risultato di non favorire la migliore utilizzazione delle disponibilità del Fondo; e ciò senza tener conto delle carenze nel coordinamento programmatico e operativo tra organi dell'Amministrazione statale e regioni.

Vanno avviate pertanto, a parere della Corte, tutte le iniziative ritenute idonee ad un superamento degli attuali "scollamenti", attraverso una più stretta integrazione dei programmi comunitari, nazionali e regionali, nel quadro di leggi organiche che costituiscano unico punto di riferimento normativo e procedimentale in materia di interventi agricoli di rilevanza strutturale.

(1) Vedasi in proposito quanto osservato al cap.II, paragrafo.

B) Gli interventi nel settore sociale

Riguardo il Fondo sociale europeo (FSE), la Commissione ha trasmesso al Consiglio, nell'ottobre 1982, un parere sulla sua revisione, accompagnato da una proposta di regolamento dei suoi compiti, oltre che da un parere sullo statuto del comitato del Fondo stesso, si da farne efficace strumento di lotta alla crescente disoccupazione (1).

La Corte ha intanto ritenuto opportuno, nel quadro della collaborazione con l'analogia istituzione comunitaria contemplata dal trattato, condurre una propria indagine in ordine all'attività finanziaria degli interventi di formazione relativi al triennio 1980-1982, alla utilizzazione nel biennio 1981-1982 del Fondo di rotazione previsto dalla legge 21 dicembre 1978 n. 845 e di progetti pilota di sperimentazione e ricerca (2).

(1) Al problema dell'occupazione è stata dedicata la riunione del Consiglio congiunto dei ministri dell'economia, delle finanze e del lavoro del 16 novembre 1982. Anche il Consiglio europeo si è pronunciato per una politica di promozione degli investimenti, di lotta alla disoccupazione giovanile e di ristrutturazione del tempo di lavoro.

Anche il Parlamento europeo si è espresso in favore di un maggior ricorso ai fondi comunitari per le iniziative intese a creare nuovi posti di lavoro (22 aprile 1982).

La posizione italiana in ordine alla riforma del Fondo, così come è emersa in seno al Comitato di coordinamento nazionale, più volte riunitosi nel 1982 e nel quale sono rappresentate le regioni e le parti sociali, si ispira all'incremento delle disponibilità di bilancio del Fondo, alla esclusione di quotizzazioni su base nazionale, alla mobilità geografica, al riequilibrio regionale e alla creazione di nuove attività lavorative in comparti produttivi che presentino buone prospettive di incremento dell'occupazione.

(2) All'indagine curata dal Servizio Relazioni Internazionali della Corte, hanno collaborato i Ministeri del lavoro e previdenza sociale e degli affari esteri, i Commissari del governo ed altri organismi pubblici.

Circa gli aspetti finanziari, la distribuzione territoriale degli interventi evidenzia nel 1982 un aumento del numero dei progetti approvati rispetto agli anni precedenti e la tendenza di tale crescita a interessare il Mezzogiorno, come meglio può dedursi dalla seguente tabella: (1):

Tabella "A"

F.S.E.: DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI PROGETTI APPROVATI:
(PROMOTORI REGIONI)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
ITALIA SETTENTRIONALE	89.746	82.298	103.247
ITALIA CENTRALE	39.395	26.230	32.128
ITALIA MERIDIONALE	78.121	77.858	124.935
ITALIA INSULARE	29.005	32.312	42.839
	-----	-----	-----
ITALIA TOTALE	236.267	218.698	303.149
	-----	-----	-----
% SUL TOTALE APPROVATO	57,60%	48,88%	49,71%

(1) E' noto che la ripartizione territoriale è effettuata dal CIPE annualmente, sulla base di parametri concordati con la Commissione di cui all'art.13 della legn. 281 del 1970.

Gli importi globali per l'anno 1980 assommano a lire 410.393 milioni, per l'anno 1981 a lire 447.548 milioni, per l'anno 1982 a lire 609.856 milioni, il che denota che la quota italiana di utilizzazione per impegni dei fondi comunitari si attesta su una percentuale del 35 per cento circa dello stanziamento CEE, mentre rimane più contenuta (20 per cento circa) la quota dei pagamenti, che risente della lentezza nella realizzazione degli interventi.

E' da porre in evidenza che la percentuale dei progetti approvati e realizzati, nell'esercizio 1982, per le regioni dell'Italia settentrionale e centrale corrisponde al 29,5 per cento dell'importo massimo (400 miliardi), consentito dal CIPE, e che tale percentuale, per gli interventi nelle regioni meridionali e insulari, si attesta al 35,7 per cento dell'importo massimo consentito (600 miliardi): percentuali queste che non stanno a denotare una maggiore dinamicità delle regioni del Meridione nella realizzazione degli interventi alle regioni più industrializzate, in che, nella sostanza, viene a vanificare la bontà della previsione di maggiori aiuti per i territori meno sviluppati.

Quanto al fondo di rotazione di cui alla legge 21 dicembre 1978 n. 845, l'indagine ha consentito anzitutto di accentare che per la gestione del Fondo è stato posto l'obiettivo primario di evitare la più che probabile polverizzazione delle richieste di intervento, essendo privilegiate le iniziative formative promosse dalle piccole e medie aziende normalmente sfornite di mezzi finanziari adeguati. Tale obiettivo è stato raggiunto attraverso la formulazione di progetti-quadro regionali, in cui sono state incarnate le richieste delle singole aziende.

Nel 1981 sono stati formalizzati impegni a favore degli operatori interessati per un importo complessivo di oltre 48 miliardi,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<u>REGIONI</u>	<u>AUTORIZZAZIONE SPESA PREVISTA DAL CIPE</u>	<u>IMPORTI UTILIZZATI</u>	<u>PERCENTUALE</u>
Settentrionali e Centrali	400.000.000.000	135.375.000.000	29,54%
Meridionali e Insulari	600.000.000.000	167.874.000.000	35,74%

Tabella "C1"

cui seguiranno ulteriori impegni, sempre facenti capo alla disponibilità del 1981, per 170 miliardi.

Nel 1982 sono stati formalizzati impegni per 30 miliardi, in via di integrazione con ulteriori impegni per 129 miliardi.

L'importo totale della spesa raggiungerà pertanto, nel biennio considerato, il 377 miliardi, a fronte di progetti approvati per circa 490 miliardi, di cui il 60 per cento destinati al Centro-Sud e il 40 per cento Centro-Nord.

Quanto, infine, all'emergente fenomeno dei progetti di ricerca e sperimentazione-pilota, è da segnalare il crescente interesse della comunità per tali progetti, finalizzati a creare nuovi posti di lavoro e a migliorare i livelli di qualificazione con carattere polivalente, rendendo possibile la potenziale applicazione delle esperienze effettuate in più Stati della Comunità.

L'importanza dei progetti-pilota a livello comunitario risiede nel fatto che essi costituiscono uno strumento efficace per la definizione delle politiche di formazione professionale e di mobilità geografica e funzionale dei lavoratori.

Si tratta, quindi, di esperienze in cui ciascuno Stato dà dimostrazione non solo dei livelli tecnici delle proprie strutture di formazione ma, altresì, della esattezza e praticabilità, su scala europea, delle finalità e degli obiettivi che perseguono le Amministrazioni nazionali in materia di formazione professionale.

E' utile rilevare come i progetti-pilota non solo permettono ai loro promotori di sperimentare nuove metodologie per il conseguimento degli scopi formativi, ma soprattutto servono ad individuare nuovi posti di lavoro talchè i risultati conseguiti, quando possibile, vengono indicati come modelli per gli operatori nazionali e comunitari.

Nel corso del 1981 la Commissione aveva accolto ed ammesso al finanziamento del fondo quattro progetti-pilota italiani, presentati ai sensi dell'articolo 7 del regolamento CEE 2396/71, modificato con regolamento 2893/77 i quali hanno comportato contributi per complessivi 296,2 milioni di lire (1).

Nel 1982 la Commissione ha ammesso al finanziamento del Fondo nove progetti-pilota italiani i quali hanno comportato contributi per complessivi 1,1 miliardi di lire (2).

Sui criteri informativi dei corsi di formazione e sui controlli di efficacia da parte delle competenti regioni la Corte ha condotto nel 1982 apposita indagine (3), dalla quale è anzitutto emerso che, nel biennio 1981-1982, gli interventi delle regioni nel set-

(1) Trattasi di un'azione sperimentale del CERIDEP per il recupero dell'indigenza socio-culturale e professionale di donne adulte abitante in zone rurali isolate; un'iniziativa sperimentale della SITEA per la formazione di operatori in informatica e economia aziendale; un intervento della regione toscana diretto alla individuazione di posti di lavoro in vivai del Pistoiese; un'azione sperimentale della COOPCONSOLT Propesca per la costituzione di una cooperativa di lavoratori emigranti in via di rientro nel paese di origine.

(2) Trattasi di un'azione di ricerca dell'ENI per la formazione di tecnici dell'energia; un progetto del CESIL per l'alfabetizzazione di 30 lavoratori immigrati in Italia, un progetto di Accademia S.p.A. per la formazione professionale a distanza, un progetto formativo dell'ENFAPI, un'azione di ricerca della Regione Liguria per la formazione di 30 giovani diplomati nel settore marittimo, un progetto dell'ENFAP per la formazione di 30 giovani lavoratori, un'azione sperimentale della RAI per l'occupazione giovanile in professioni ad alta evoluzione tecnologica, un progetto dell'Istituto G. Cozzarin per la formazione dei quadri manageriali di società cooperative, un progetto dell'ASIP per formatori dell'artigianato artistico.

(3) All'indagine, curata dal servizio Relazioni internazionali della Corte, hanno collaborato pressoché tutte le regioni e la provincia autonoma di Trento.

tore della formazione professionale sono stati, in larga prevalenza, conformi agli indirizzi programmatici, di breve e di medio periodo, individuati dalla specifica legislazione che le singole regioni hanno adottato per una organica disciplina della materia, in armonia con le linee generali della programmazione regionale.

Tali criteri privilegiano la formazione professionale delle nuove leve mediante interventi di prima formazione, finalizzati a favorire l'occupazione di giovani che hanno concluso il ciclo scolastico dell'obbligo e, inoltre, la formazione e riqualificazione dei lavoratori adulti, occupati e disoccupati, in relazione a particolari esigenze del mercato del lavoro, nonché a situazioni di crisi delle singole aziende o di settori in corso di riconversione al fine di salvaguardare i livelli occupazionali.

In difetto di individuazione a livello normativo dei criteri programmatici, da seguire nel campo della formazione, si provvede, da parte di alcune regioni, a definire i contenuti in via amministrativa, nell'ambito delle competenze della Giunta.

E' tuttavia da sottolineare che l'incisività dell'azione formativa appare largamente condizionata dal diverso livello di sviluppo e dalla struttura socio-economica delle regioni italiane.

Ne consegue che, in taluni casi, mancano i presupposti e le condizioni di effettivo collegamento dell'attività di formazione con la dinamica del mondo del lavoro.

Il fenomeno assume particolare rilievo nelle regioni a prevalente struttura agricola, dove il basso livello di industrializzazione preclude nella maggior parte dei casi un ampliamento delle possibilità occupazionali in settori da quello agricolo e degli altri, che, tradizionalmente, vi sono connessi.

L'azione, generalmente domandata per i giovani a Centri di for-

mazione professionale pubblici e privati, è stata svolta, per gli adulti, prevalentemente, in ambito aziendale.

Con riferimento ai corsi del primo tipo, è da osservare che non sempre i programmi sono finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro, ma piuttosto rispondono ad esigenze di formazione di base (ad esempio, corsi di lingua o di scolarizzazione), se non addirittura a necessità prevalentemente assistenziali (corsi per handicappati, minorati).

Una notazione particolare meritano gli indirizzi prevalenti nella regione Basilicata che ha riservato gran parte delle disponibilità per corsi di formazione in favore di soggetti handicappati o minorati, realizzando un complesso di iniziative omogenee di grande rilievo sociale che hanno riscosso ampi consensi in sede comunitaria.

A tal proposito è, tuttavia, da considerare che la regione è condizionata nell'indirizzo della propria attività formativa dalla presenza di una situazione socio-economica, caratterizzata da uno scarso sviluppo industriale e da un assetto agricolo arretrato, inidonea ad assorbire nuove forze lavorative indipendentemente dall'acquisto livello tecnico-professionale.

Tale fenomenologia è sintomatica di una programmazione tuttora carente a livello centrale, che inquadri e coordini i processi di formazione con l'individuazione degli sbocchi occupazionali, reperibili o realizzabili non solo nell'ambito territoriale in cui si svolgono le attività formative ma anche in aree contigue di migrazione interna.

Quanto ai controlli regionali sull'attività formativa, è stato possibile accertare che il modello prevalente si articola in un controllo sul piano didattico (rispondenza dei programmi ai livelli

professionali da conseguire), in un controllo sull'organizzazione dei corsi (esteso alla idoneità tecnica dei locali e ai requisiti professionali dei docenti), ai controlli contabili e in una attività ispettiva da parte delle regioni. Carenze sono emerse circa l'accertamento degli sbocchi occupazionali dei corsi, non sembrando in grado le regioni di valutarne i risultati con sufficiente grado di adeguatezza.

Nel 1982 gli stanziamenti d'impegno disponibili, pari a 1.534 milioni di ECU, sono stati ripartiti in modo da destinare quasi il 40 per cento agli interventi occupazionali di talune regioni e circa il 30 per cento per azioni a favore della formazione professionale dei giovani (il resto ha riguardato i lavoratori emigranti, i minorati, determinati settori economici ecc.).

Dalla ripartizione dei contributi approvati per Stato membro emerge che l'Italia ha raccolto quasi il 30 per cento di tutte le provvidenze, (il 35 per cento nel 1981), pressochè alla pari col Regno Unito (29 per cento) e in misura nettamente superiore a paesi come la Francia (17,4 per cento), l'Eire (9,5 per cento) e la Grecia (3,9 per cento).

Pur in presenza di tali positivi risultati, ad una migliore utilizzazione del Fondo da parte italiana gioverebbe, ad avviso della Corte, una idonea struttura pubblica che funga da osservatorio nazionale dell'andamento dell'occupazione, tanto più che nel 1982 è entrato in funzione il "sistema d'informazione reciproca sulle politiche dell'occupazione in Europa" (MISEP), destinato a raccogliere, elaborare e divulgare le informazioni mediante una rete di corrispondenti nazionali, mentre da parte della Commissione proseguono le iniziative di promozione del cosiddetto "sistema europeo di diffusione delle offerte e delle domande di lavoro" (SEDOC), il quale dovrebbe consentire ai lavoratori di es

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FONDO SOCIALE EUROPEO

Risultati dei corsi di formazione professionale svolti nelle Regioni negli anni 1981 - 1982

REGIONE	<u>Progetti finanziati</u>		<u>Progetti conclusi</u>		<u>Progetti rinunciati</u>		<u>Progetti in corso di realizzazione</u>	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Valle d'Aosta	27	18	14	15	3	2	10	1
Friuli Venezia-G.	37	nel biennio	quasi tutti conclusi, alcuni si concluderanno nell'83					
Trento	2	1					2	1
Veneto	14	20	14	2				18
Piemonte		70		54 (1)		16		
Lombardia	6	7	tutti i progetti sono stati realizzati ad esclusione di alcuni rinunciati (4)		5	21 (2)		
Liguria	12	11	8	10	1		2	
Emilia Romagna	21	72	21	29				43
Lazio	56	48	22	12	18 (3)	11	12	25
Umbria	2	4					2	4
Abruzzo	1	1	1	1				
Campania	47	48	22	28			25	20
Basilicata	8	5	6	2	2			2

(1) non è specificato se si sono conclusi nell'82; (2) sono compresi i progetti iniziati negli anni precedenti;

(3) più 4 slittati nell'82; (4) punto 3 pag.5 della relazione sull'utilizzo del Fondo sociale europeo della Lombardia.

sere a conoscenza delle disponibilità di lavoro negli altri paesi membri.

E' fin troppo evidente che il predetto osservatorio si porrebbe non solo come naturale addentellato dei menzionati sistemi informativi comunitari, ma anche come strumento atto a favorire da una parte la razionale selezione delle iniziative nazionali da ammettere al finanziamento del Fondo e ad attuare dall'altra, una puntuale verifica dei risultati raggiunti dalle iniziative portate a termine (1).

C) Gli interventi per lo sviluppo regionale

Nel 1982 la dotazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è stata fissata in 1.817,7 milioni di ECU contro i 540 del 1981. Un importo di 11,8 milioni è stato assegnato alla Sezione fuori quota del Fondo, talchè lo stanziamento complessivo è stato di 1.929,5 milioni di ECU, in termini di competenza gli impegni sono ammontati a 1.844,9 milioni. Per quanto concerne la gestione di cassa, sono stati eseguiti pagamenti per 937,2 milioni a fronte di stanziamenti per 1.075 milioni di ECU.

(1) Iniziative sono state assunte dal Ministro per le regioni, di concerto con quelli del lavoro e per le politiche comunitarie, per costituire strutture di raccordo e di consultazione permanente per coordinare le rispettive competenze relative agli interventi nel mercato del lavoro.

Sulle carenze conoscitive in ordine all'andamento dell'occupazione in Italia da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale si vedano le osservazioni formulate più indietro al cap^o XVI;

Per quanto concerne, anzitutto, la Sezione "entro quota" i progetti d'investimento che hanno beneficiato di un contributo è passato da 2.763 nel 1981 a 3.269 nel 1982, per un importo totale di 1.812 milioni di ECU.

I progetti approvati nel settore dell'industria e dei servizi hanno rappresentato con 234 milioni di ECU, il 13 per cento dei contributi, e i progetti d'infrastruttura con 1.576 milioni di ECU (di cui 25 milioni per infrastrutture nelle zone rurali meno favorite) l'87 per cento.

Nel 1982 è stato, inoltre, concesso un contributo per la realizzazione di otto studi, per un importo totale di 2 milioni di ECU.

Il nostro paese è al primo posto per numero di progetti d'investimento approvati nel 1982 (1.594 su un totale di 3.277, ossia poco meno della metà) e per contributi concessi 605 milioni di ECU (1), ma passa al secondo in termini di valore degli investimenti, preceduto com'è dal Regno Unito (2.940 milioni di ECU per l'Italia, pari a 3.892 miliardi di lire).

Per gli interventi "in quota" sono state presentate dall'Italia domande per 1.263 miliardi di lire, concernenti iniziative della Cassa per il Mezzogiorno, dalle regioni, dell'ENI, e del Ministero trasporti.

Ove si prenda a base il periodo 1975-1982, ossia i primi otto anni di attività del Fondo, si rileva che l'Italia primeggia sia in termini di progetti approvati (6.975 pari al 39 per cento del totale, che è stato di 17.803 progetti), sia in termini di contributi concessi (2.674 milioni di ECU, pari a circa 3.540 miliardi di lire e al 38 per cento del totale, che è stato di 7.054 milioni di ECU, pari a circa 24.257 miliardi di lire e al 30 per cento del totale che è stato di 60.802 milioni di ECU).

(1) Tale ammontare deve essere integrato con 19,6 milioni di ECU per le azioni fuori quota.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INTERVENTI DEL FONDO REGIONALE PER STATO-MEMBRO
Nel 1982 (in milioni di ECU)

Stati membri	Numero dei progetti presentati	Valore degli investimenti progettati	Ammontare dei contributi concessi	Pagamenti effettuati
Italia	1.594	2.940,5	604,9	1.161,3
Regno Unito	659	3.723,1	441,5	1.075,2
Irlanda	67	2.226,4	114,-	325,2
Francia	312	1.171,8	325,4	523,3
Grecia	213	1.041,8	213,3	274,4
Germania	230	750,7	58,3	288,2
Altri	202	322,7	54,7	152,-
Totali	3.277	12.177,-	1.812,1	3.799,6

Infine, per quanto concerne i pagamenti effettuati nello stesso periodo, questi sono ammontati per l'Italia a 1.161 milioni, di ECU, pari a circa 1.537 miliardi di lire (poco meno di un terzo di tutti i pagamenti effettuati, che sono ammontati a 3.600 milioni di ECU).

Per quanto concerne la Sezione "fuori quota", questa ha interessato, nel 1982, il Regno Unito, del quale la Commissione ha approvato due programmi speciali, concernenti lo sviluppo di nuove attività economiche in altrettante zone colpite dalla ristrutturazione industriale.

Ove si prenda a riferimento la data del 31 dicembre 1981, la scomposizione per ente erogatore risulta come segue (in miliardi di lire) (1):

Cassa per il Mezzogiorno	1.529,5
Regioni	628
ENI	234,6
Ministero trasporti	30,-
IRI	2,-

Totale	2.424,1

(1) L'intero fenomeno dell'intervento del Fondo nel Mezzogiorno, nella sua totalità attuativa e negli aspetti di progettazione finanziaria è oggetto di indagine, tuttora in corso, da parte della Corte europea e di quella italiana.

Fenomeno particolarmente vistoso è quello relativo alla formazione di residui passivi nella utilizzazione dei fondi di parte italiana.

Nel 1982, a fronte di impegni, come detto, per 605 milioni di ECU (che salgono a 624,5 con le regioni fuori quota) sta una massa di residui di oltre il doppio: globalmente 1.371,3 milioni di ECU per i due tipi di azioni.

Risulta alla Corte che le cause del fenomeno vanno ricercate nella tardiva elaborazione ed approvazione delle perizie di variante e suppletive, rese necessarie da una prospettazione non sempre esauriente e basata su elementi, quali la consistenza geologica e l'ubicazione delle aree, spesso sommari.

Sono state, poi, riscontrate concessioni di proroghe a ditte appaltatrici estremamente ampie nei termini. Tempi di esecuzione dei procedimenti espropriativi eccessivamente lunghi, anche tenendo conto della complessità della normativa vigente in materia di espropri.

Si tratta di notazioni deducibili, con carattere di ricorrenza, dai risultati delle visite effettuate in collaborazione con la Corte europea. Non è possibile determinare in quale misura i suddetti elementi influiscano sui ritardi e sulla lentezza delle realizzazioni e se queste siano imputabili anche a complessità procedurali, connesse ai procedimenti di appalto ed esecuzione di opere pubbliche (1).

(1) Con l'entrata in vigore della L.10 dicembre 1981 n. 741, recante "ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche", alcuni degli inconvenienti suesposti sembrano aver trovato un presupposto normativo di concreta soluzione. La Cassa, ha infatti, in corso di predisposizione norme tecniche e istruzioni riguardanti: le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii e delle scarpate, i criteri generali e le prescrizioni per una più corretta progettazione.

Per quanto concerne, infine, i controlli di efficacia e le garanzie di buon fine degli interventi del Fondo, devono rilevarsi le carenze dell'attuale sistema normativo comunitario, particolarmente in materia di mantenimento del livello occupazionale (1).

S'impone evidentemente armonizzazione delle disposizioni nazionali attraverso idonei strumenti normativi comunitari con l'obiettivo della trasparenza delle finalità, degli interventi finanziari.

Si condividono, pertanto, le proposte della Corte europea, tendenti ad una più rigorosa valutazione del numero dei posti di lavoro realizzati e ad un miglioramento dei metodi di accertamento dei risultati ottenuti.

Le linee di tendenza seguite attualmente dalla Commissione, invece, se da una parte favoriscono al razionale orientamento degli interventi, non sembrano puntualizzare, dall'altra, l'esigenza di eliminare il carattere aleatorio delle previsioni e la imprevedibilità dei risultati degli investimenti sovvenzionati dal Fondo.

(1) In Italia detti controlli e garanzie si concretizzano com' noto, nella certificazione dell'Ispettorato provinciale del lavoro che il beneficiario deve presentare all'atto della richiesta di ciascuna erogazione dei contributi sugli interessi, attestante il numero degli occupati in costanza di rapporto di lavoro. In caso di inosservanza (da valutare anche alla stregua delle disposizioni contenute nella legge 12 agosto 1977 n. 675) non imputabile alla impresa il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno può disporre la sospensione dell'erogazione del contributo fino al ripristino della prevista occupazione.

4. - L'attuazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie

Permane la situazione di estesa inadempienza in materia di direttive comunitarie, già rilevata dalla Corte nella precedente relazione.

E' il caso del diritto societario, dove è allo studio presso gli organismi comunitari, una bozza di IX direttive in materia di "struttura dei gruppi" (1), quando nel nostro ordinamento è stata appena recepita con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969 n.1127 e successivamente con legge 12 aprile 1973 n. 256, la I direttiva.

In materia agricola è assai grave che, a sei anni dalla emanazione della direttiva CEE n. 435 del 1975, in materia di controlli sulle operazioni del FEOGA - garanzia, ad essa non sia stata ancora data attuazione legislativa.

(1) Delle precedenti direttive - a parte la prima, di cui è detto nel testo - la II in materia di costituzione e modificazioni del capitale sociale, è stata pubblicata in GUCE L. 26 del 31 gennaio 1977; la III, in materia di fusioni, in GUCE L. 295 del 20 ottobre 1978; la IV, in materia di bilanci delle Società - di capitali, in GUCE L.222 del 14 agosto 1978; la V, sulla struttura della S.p.A., non è stata ancora adottata, la VI, sulle scissioni, è stata adottata il 17 dicembre 1982 ed è in via di pubblicazione; la VII e l'VIII, entrambe da adottare, concernono rispettivamente i conti consolidati dai gruppi di società e la certificazione dei bilanci delle società di capitali.

L'anticipata fine della legislatura è intervenuta quando ormai da circa tre anni era in discussione alla Camera una proposta di legge intesa a delegare al Governo il potere di legiferare sulla seconda e sulla quarta direttiva con decreto.

Il ritardo è da ricercare nel disaccordo sul contenuto della delega, giacché una parte era orientata verso la separazione tra bilancio civilistico-commerciale e bilancio fiscale, un'altra parte dei membri verso il bilancio unico (le norme comunitarie risentono tale duplice possibilità); altro motivo di contrasto è stato quello relativo alla rivalutazione dei beni societari.

Ragione principale della emanazione di detta direttiva è la necessità di offrire validi strumenti di controllo di fronte alle molte irregolarità che secondo la comunità, si sarebbero verificate.

Il ministero dell'agricoltura e foreste ha provveduto ai necessari adempimenti, previsti dalla direttiva n. 72/159 in materia socio-strutturale, connessi con la elevazione in Italia del concorso nel pagamento degli interessi sui mutui per l'attuazione dei piani di sviluppo aziendale e con altri tipi di intervento.

In materia regolamentare, lo stesso dicastero ha predisposto il programma-quadro previsto dal Regolamento CEE n. 1994 del 30 giugno 1981 diretto a promuovere lo sviluppo di particolari settori produttivi in determinate regioni (1).

Con legge 9 febbraio 1982 n. 42 sono state recepite le altre ottanta direttive il cui termini di applicazione era da tempo scaduto e per le quali era stata avviata la procedura di messa in mora del nostro paese (2).

L'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia per infrazione e proposito della seconda direttiva.

(1) Testo esaminato dal CIPAA nella seduta dell'8 giugno 1982 e comunicato alla Commissione comunitaria, che lo ha approvato il 27 ottobre 1982. Con apposite circolari il Ministero anzidetto ha interessato le regioni ai fini della predisposizione dei "programmi speciali" previsti dall'art.3 dello stesso regolamento, che dovranno essere approvati dalla Commissione.

(2) Il Ministro per le politiche comunitarie ha assunto iniziative presso le Commissioni parlamentari per sollecitare il procedimento di attuazione delle altre trenta direttive, anch'esse scadute, che restano ancora da recepire.

Il d.l. 3035, ormai decaduto, prevedeva la delega al governo dell'attuazione della normativa comunitaria comportante interventi legislativi, l'attuazione in via amministrativa degli aspetti tecnico-amministrativi e un meccanismo d'informazione preventiva del parlamento e delle regioni sui contenuti delle direttive in corso di elaborazione.

5. - I comportamenti contrari alle regole dei trattati

Nel 1982 sono state avviate 332 procedure d'infrazione a norma dell'articolo 160 del trattato contro gli Stati membri (243 nel 1981), soprattutto in materia di agricoltura, di libera circolazione delle merci e di questioni fiscali.

Di dette procedure, 46 sono state introdotte con ricorso della Commissione (50 nel 1981); di queste ultime 17 riguardano la mancata applicazione di direttive.

Il nostro paese resta sempre in testa, con 14 casi (5 in materia di direttive), tra quelli chiamati dalla Commissione a rispondere davanti alla Corte, seguito dalla Francia (8 casi) e dal Belgio (5 casi).

Delle 23 sentenze pronunciate dalla Corte, degne di nota sono quelle con le quali è stato rispettivamente stabilito che un tribunale arbitrale non costituisce "giurisdizione di uno Stato-membro" ex articolo 177 del trattato, donde la sua incompetenza a pronunciarsi sulle questioni da un arbitro (1), e che l'organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza è tenuto a rivolgersi alla Corte quando davanti ad esso sia stata sollevata una questione pregiudiziativa d'interpretazione del diritto comunitario (2).

(1) Sent. 23 marzo 1982 sulla causa 102 del 1981.

(2) Sent. 6 ottobre sulla causa 283 del 1981.

In precedenza, con sent. 27 giugno 1963, la Corte aveva sollevato detti massimi organi dall'obbligo di rinvio allorquando la corretta applicazione del diritto comunitario s'impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.

Sempre in materia di rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale è rilevante la sentenza con la quale la Corte di cassazione del nostro paese, in materia di libera circolazione di capitali, ha stabilito che le direttive non possono essere la fonte diretta che permette di regolare le situazioni tra privati, fonte che va invece individuata nell'atto normativo nazionale che introduce le direttive nell'ordinamento interno (1).

Divergendo da tale impostazione, la Corte di giustizia comunitaria ha peraltro affermato, in altra causa, che una direttiva può essere invocata da un privato dinanzi ad una giurisdizione nazionale anche se la direttiva stessa non è stata ancora recepita nell'ordinamento positivo (2).

L'ESTENSORE

F.to Vittorio GUCCIONE

IL PRESIDENTE

F.to Silvio PIRRAMI TRAVERSARI

(1) Sent. 13 aprile sulla causa n. 7217 del 1978.

(2) Sent. 19 gennaio 1982 sulla causa 8/81. La direttiva considerata era la VI in materia di IVA.