

Parte Terza

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

1. Considerazioni generali.

1. Anche le risultanze dell'esercizio 1983, in linea con quelle degli anni precedenti, registrano una dimensione non rilevante dello scarto fra fabbisogno del settore statale (Stato, Aziende autonome, Tesoreria, Cassa depositi e prestiti) e fabbisogno del settore pubblico allargato. Il divario, secondo i documenti governativi trasmessi al Parlamento (1) finisce per coincidere con la quota del fabbisogno dell'ENEL reperita sul mercato interno. Questa situazione mostra come l'iniziale obiettivo della legge n. 468 volto a concentrare nello Stato la responsabilità del disavanzo appaia raggiunto. Ma un esame più attento dei meccanismi sostanziali generatori degli squilibri e delle tendenze istituzionali e di politica finanziaria limita o annulla ogni segno positivo di tale constatazione.

Il disavanzo grava direttamente sul bilancio statale (o sul «settore statale») attraverso la dinamica dei trasferimenti dallo Stato degli enti del settore pubblico allargato. Ma la semplificazione contabile che unifica nei saldi sopra indicati il deficit non attenua le preoccupazioni che nascono non solo dal costante incremento dei trasferimenti ma, ancor più, dalla constatazione del permanere di meccanismi di decisione della spesa sostanzialmente al di fuori della «governabilità» da parte del Governo e del Parlamento.

Ciò che conta non è, evidentemente, la collocazione contabile dei saldi ma la loro genesi, la loro dinamica, la loro controllabilità.

Si forniranno più analitiche indicazioni nei capitoli di questa Parte III della relazione, dedicati ai grandi comparti del settore pubblico allargato.

Una seconda considerazione di ordine generale nasce dalla valutazione delle tendenze in atto — nel nostro Paese ma anche in altri Stati industriali dell'Occidente — in ordine al problema del rapporto fra finanza statale accentrata e finanza degli enti locali autonomi o finanza dei settori sociali (previdenza, sanità). Prime indicazioni poste dalla recente legislazione (nel campo della finanza locale con le misure volte ad ampliare nuovamente l'autonomia fiscale dei Comuni; nel campo della previdenza, con la manovra in aumento dei contributi di numerose categorie; nel campo della sanità attraverso meccanismi normativi che ampiano gli oneri a carico degli assistiti) rivelano la tendenza a ricercare nuovi equilibri fra finanza statale e partecipazione delle comunità locali e degli utenti al finanziamento dei servizi resi al cittadino.

Gli andamenti effettivi della gestione e le tendenze istituzionali non consentono, quindi, di sottovalutare i temi concernenti la trasparenza, completezza, tempestività delle informazioni che riguardano i risultati del settore pubblico allargato. In questo senso non appare persuasiva la affermazione contenuta nella Relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro per il 1984 che sembra ritenere come permanente una situazione nella quale le finalità assegnate dalla legge n. 468 al conto

(1) Relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato per il 1984, Camera dei Deputati, IX Legislatura, Doc. XXXV; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1983), vol. II. La finanza pubblica, 30 aprile 1984.

consolidato del settore pubblico allargato siano, sostanzialmente, soddisfatte dalla stima del fabbisogno del settore statale (2).

Alla luce di questi andamenti desta preoccupazione il permanere, a più di un quinquennio di distanza dalla legge di riforma, di una situazione di inadempimento dell'art. 30 comma terzo che esige la presentazione, accanto agli elementi richiesti per il «settore statale», della stima del fabbisogno di cassa (e sul suo finanziamento) per l'anno in corso e di una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa nell'anno precedente (articolata per trimestri) per il settore pubblico allargato. La disponibilità di tali informazioni e previsioni per i comparti in cui si articola il settore pubblico allargato e dei collegamenti fra essi e il bilancio statale continua a rappresentare un passaggio obbligato.

La azione da svolgere riguarda la costruzione compiuta del sistema informativo di cui all'art. 28 della legge n. 468 (costruzione che incontra difficoltà derivanti dalle tendenze centrifughe degli enti). Ma è da dubitare che non sia possibile costruire utilmente, sulla base dei parziali flussi informativi che pur sono raccolti, una stima complessiva per il settore pubblico allargato (tanto più che tale strada fu imboccata nei primi esercizi successivi alla riforma).

La questione così posta non esprime un formalistico richiamo al rispetto di un adempimento normativo. Le tendenze affioranti — delle quali si è fatto cenno — alla ricerca di un più equilibrato rapporto fra Stato e soggetti dotati di autonomia finanziaria, non toccano aspetti marginali. Il controllo della finanza pubblica non è perseguibile con mezzi contrastanti con i principi posti dall'art. 119 della Costituzione che indica la via di un coordinamento adeguato al policentrismo della nostra articolazione costituzionale.

2. Le risultanze della gestione, quali emergono dal rendiconto dello Stato, confermano le preoccupazioni espresse muovendo da altre analisi (come quelle formulate in termini di contabilità economica nazionale dalla Relazione generale sulla situazione del Paese ed in termini di flussi finanziari dalla Relazione annuale della Banca d'Italia) sugli andamenti effettivi della finanza del settore pubblico allargato.

I trasferimenti correnti alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano hanno raggiunto, nel 1983 i 44.360,1 miliardi, in termini di impegni, con un incremento sul precedente esercizio del 32,6 per cento.

I trasferimenti correnti alle Province ed ai Comuni sono stati nel 1983, sempre in termini di impegni, pari a 3.576,5 miliardi, con un incremento del 4,8 per cento sul 1982 (più elevato l'aumento percentuale in termini di pagamenti, pari al 12,5 per cento).

La spesa per trasferimenti correnti agli «organismi previdenziali» è stata di 18.938 miliardi (impegni), con un incremento del 42,9 sull'anno precedente.

I trasferimenti correnti agli «altri enti pubblici» sono stati, nel 1983 pari a 5.575,9 miliardi, con un incremento del 4,2 per cento sul 1982.

I trasferimenti in conto capitale alle Regioni sono aumentati, nel 1983 rispetto al 1982, del 47 per cento, raggiungendo i 6.081,6 miliardi (impegni); della stessa entità è l'incremento in termini di pagamento.

I trasferimenti di spesa in conto capitale alle Province ed ai Comuni sono pari, in termini di impegni, a 456,7 miliardi, con un incremento del 54,5 per cento; e in termini di pagamenti, hanno raggiunto i 640,5 miliardi, con un aumento percentuale del 79,9 sul precedente esercizio.

I trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici della amministrazione centrale sono aumentati del 49 per cento, raggiungendo i 4.614,4 miliardi (impegni); quelli agli enti pubblici

(2) La citata Relazione di cassa sul fabbisogno afferma testualmente che alle finalità dell'art. 30 della legge n. 468, «risponde adeguatamente la stima del fabbisogno del settore statale, frutto di un'analisi condotta sulla base di elementi che rivestono sufficiente grado di attendibilità» (Doc. Camera XXXV, paragrafo 4.7).

dell'amministrazione locale sono stati (sempre in termini di impegni) pari a 725,4 miliardi, con un incremento sul 1982 del 374,3 per cento.

La analisi funzionale della spesa registra, per gli interventi a favore delle Regioni, un aumento degli impegni del 29,1 per cento e dei pagamenti del 50,7 per cento (1983 sul 1982) e per gli interventi a favore delle Provincie, Comuni ed altri locali un incremento del 23,7 per cento degli impegni e del 19,5 per cento dei pagamenti, sempre rispetto al precedente esercizio.

La significatività dei dati così desunti dal consuntivo è resa minore dalla difficile confrontabilità fra gli aggregati costruiti in queste materie, nell'ambito della classificazione economica e di quella funzionale. Una elaborazione ad hoc per registrare in modo comparabile (sia secondo l'approccio funzionale che secondo quello economico) i flussi finanziari dallo Stato al settore pubblico allargato, appare possibile, coi mezzi offerti dalla gestione del sistema informativo esistente.

3. Il tema dei rapporti fra finanza statale e finanza decentrata (collettività locali e impegni sociali del reddito) nell'ambito di un indirizzo generale della finanza pubblica tendente al «rientro» — e guidato, quindi, da indennizzi generali, posti dal Parlamento e dal Governo, di segno restrittivo — esige la ricerca di nuovi equilibri, coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione.

In questo senso si muovono le indicazioni fornite dalla Corte le cui funzioni (sulla base dell'articolo 100 e 119 della Costituzione) comprendono compiti di controllo esterno e garanzia dell'ordinamento nei confronti della finanza locale e regionale e degli enti pubblici. L'equilibrio fra autonomie e governo centralizzato del settore pubblico allargato sembra esigere, in questa direzione, una più compiuta attuazione dei principi costituzionali.

La funzione della Corte si pone come garante dell'ordinamento e non della finanza statale in senso stretto; in questo senso appare coerente la disciplina dei compiti in materia di finanza locale dettate dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 (che converte con modificazioni il decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786). Ma sono auspicabili più ampi e coerenti sviluppi in materia di finanza regionale e di controllo sugli enti pubblici.

La necessità di percorrere senza indugi un itinerario rivolto verso l'attuazione degli articoli 119 e 100 della Costituzione cercando migliori equilibri fra finanza statale e finanza decentrata è sottolineata dalla recente pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 307 del 1983) che, muovendo dalla disciplina dei rapporti fra Tesoreria dello Stato e finanza regionale e del nesso fra trasferimenti statali e politiche regionali in materia di trasporti pubblici locali, delinea una linea generale in materia. Da un lato si conferma la legittimità costituzionale dell'impianto complessivo e delle specifiche norme dalla legge n. 468 che, anche con segno rigorosamente restrittivo, pongono limiti severi alla espansione della spesa ed alla gestione di tesoreria delle Regioni e degli enti locali; dall'altro si stabiliscono garanzie ferme contro la possibilità di imporre, attraverso misure eccezionali (talora in violazione della riserva di legge posta dall'art. 119), confini al sistema delle autonomie non corrispondenti al disegno della Costituzione (dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 26 comma primo e secondo del d.l. n. 786 del 1981 convertito con modificazioni in legge n. 51 del 1982 e dell'art. 4 comma quinto e sesto della legge finanziaria per il 1983, n. 130, in materia di vincoli alla gestione di tesoreria delle Regioni; dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 31 primo comma del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni in legge 26 aprile 1983, n. 131, in materia di integrazione del Fondo nazionale trasporti mediante tributi propri delle Regioni).

PAGINA BIANCA

Capitolo II

LE REGIONI E LE PROVINCIE AD AUTONOMIA SPECIALE

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

PAGINA BIANCA

Capitolo III

REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. *Rapporto Stato - Regioni.*

a) Tuttora senza adeguata risposta è l'esigenza di adottare un'organica normativa regolatrice dei rapporti di finanza regionale: restano pertanto valide le osservazioni al riguardo già formulate dalla Corte (1). Anche per il 1983 si è provveduto in materia, com'è noto, in via transitoria, con l'articolo 4 della legge 26 aprile 1983 n. 130 (legge finanziaria 1983): è peraltro di tutta evidenza l'inopportunità - senza ripetere le notazioni già precedentemente formulate (2) - di perpetuare il ricorso a regimi normativi a carattere temporaneo. È invece fondamentale, per l'esplicazione stessa dell'attività di programmazione essenziale alla quale le Regioni sono tenute a conformarsi, che queste abbiano certezza del quadro normativo regolatore dei flussi finanziari e dei connessi rapporti (3). È altresì da rilevare che il reiterato provvedere mediante normazione a tempo potrebbe rendere ancora più, sfumati i confini dell'autonomia finanziaria attribuita alle Regioni dall'articolo 119 della Costituzione.

Il fatto poi che siano, ancora, in corso studi (4) per l'adozione di un più moderno sistema di rapporto finanziario tra Stato e Regioni non è certo appagante, anche se non di facile soluzione appare la definizione di un assetto normativo della finanza regionale che risponda essenzialmente al duplice obiettivo di garantire l'autonomia finanziaria delle Regioni, voluta dalla Costituzione, e di tenere sotto rigido controllo la pluralità dei centri di spesa affinché la pluralità non si tramuti in anarchia finanziaria. L'apparente antinomia fra i due obiettivi cennati può e deve essere superata - per il proseguimento dello stesso sviluppo economico come si è reso avvertito lo stesso Governo (5) - sulla base dei principi della Costituzione che garantisce il pluralismo ma altresì (articolo 5) l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Nello stesso contesto normativo dovranno essere adeguatamente garantiti tanto il tempestivo assolvimento degli obblighi finanziari dello Stato verso le Regioni (6) quanto l'ottemperanza ai propri obblighi da parte di queste ultime. Essenziale è l'adozione di meccanismi normativi idonei ad evitare la formazione di deficit sommerso che la finanza pubblica debba poi accollarsi (7).

(1) V. relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1981 e per il 1982, Parte III, cap. III.

(2) V. nota precedente.

(3) Può ricordarsi al riguardo anche che la Corte Costituzionale ha stabilito — 16 marzo 1983 n. 54 — che la Regione non può indicare nel proprio bilancio come entrata una somma proveniente dal bilancio dello Stato se essa non è stata anteriormente determinata nel quantum dei competenti organi centrali dello Stato.

(4) Così come dichiarato dal Ministro per gli affari regionali dinanzi alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali: Bollettino Commissioni — 80 — seduta del 14 dicembre 1983, pag. 7.

(5) Relazione sul disegno di legge n. 195 (legge finanziaria 1984) — Atti Senato — IX legislatura — n. 195, pag. 2.

(6) In tema di ritardi nei trasferimenti dei flussi finanziari dallo Stato alle Regioni v. relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1980 e per il 1981, parte III, cap. III.

(7) Esemplare al riguardo — in chiave negativa — è la nota vicenda delle U.S.L.: per poter avere un controllo delle spese di tali enti — istituiti dalla legge n. 833 del 1978 — è dovuto intervenire, nel 1983, il decreto legge n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638, che ha stabilito la costituzione in via straordinaria del collegio dei revisori ove non ancora costituito. Successivamente, con l'articolo 26 della legge finanziaria 1984 (a cui ha fatto seguito la circolare del Ministero del Tesoro n. 10 del 4 febbraio 1984 che detta norme applicative) lo Stato si è accollato il debito complessivo delle U.S.L.: accolto avvenuto senza che fosse conosciuto l'importo di tale debito — e rinviandosi «ad un successivo provvedimento legislativo» il pagamento del debito e degli interessi — e senza l'adozione di norme idonee ad evitare il formarsi, in futuro, di ulteriori debiti.

Sul tema della finanza regionale la Corte Costituzionale ha di recente fissato, com'è noto, taluni importanti principi che non potranno non essere tenuti presente in sede di normazione in materia. Così, la necessità di coordinamento tra finanza statale e regionale - cui risponde anche il sistema di accreditamento delle risorse per il funzionamento del servizio sanitario nazionale - e che non viola l'autonomia regionale (8). Così ancora, il costituire invece violazione dell'autonomia, costituzionalmente garantita, l'introduzione di un vincolo col quale sostanzialmente si impedisce alla Regione di disporre di somme necessarie per l'effettuazione di spese a suo tempo regolarmente deliberate ed inpegnate (9).

b) Sul piano istituzionale evento di rilievo è l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983. I compiti di essa, quali delineati dal citato decreto, sono essenzialmente consultivi ma su un ampio ventaglio di materie: la conferenza - in attesa di un migliore riassetto organizzativo nell'ambito della Presidenza del Consiglio - potrebbe pertanto essere un efficace momento di raccordo tra la sfera propria dello Stato e quella dell'autonomia. Essa potrebbe perciò - com'è auspicabile - non solo migliorare il clima di conflittualità tra Stato e Regioni da più parti rilevato, ma contribuire anche a predisporre strumenti idonei ad eliminare quella serie di problemi, ora esistenti, in ordine alle funzioni amministrative, derivanti dall'intersecarsi dell'attività dello Stato e delle Regioni, dalla vischiosità delle procedure, dalla non completa attuazione di norme della Costituzione o di atti legislativi (10).

Nel campo dell'attività delle Regioni è certo meritevole di attenzione anche quella, per dir così, di cerniera tra l'attività dello Stato e quella degli enti locali territoriali. È noto infatti che le Regioni, da un lato, esercitano sui Comuni poteri di controllo e, d'altro canto, esercitano le funzioni amministrative - sia proprie che delegate dallo Stato - delegandole ai Comuni e alle Province, a norma dell'articolo 118, u.c., della Costituzione. Di recente la Corte Costituzionale (11) ha chiarito che tale previsione rappresenta solo il modo «normale» di esercizio delle funzioni ma che non può prescindere, da parte delle Regioni da valutazioni politiche e tecniche aventi riguardo alla natura delle varie funzioni e alla efficienza dei vari enti locali, con conseguente potere di scelta. La regione, peraltro, quando dispone la delega di funzioni al Comune, non può individuarne l'organo competente all'esercizio del potere delegato, non avendo essa il potere di disciplinare l'organizzazione degli enti territoriali (12). In linea generale è da notare che le Regioni non hanno tutte compiutamente operato - sia attraverso la delega di funzioni sia con lo strumento legislativo - per far sì che i Comuni divengano pienamente espressione di decentramento delle stesse Regioni e non solo dello Stato.

c) Poco numerose, nel 1983, sono state le norme emanate dallo Stato riguardanti l'attività delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Possono annoverarsi la legge 10 gennaio 1983, n. 8, che ha demandato al Presidente della Giunta regionale l'individuazione, con proprio decreto, dei Comuni destinatari di contributi per l'installazione, da parte dell'ENEL, di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi. Di rilievo, in tale legge, la norma che fa obbligo alle Regioni ed ai Comuni di destinare il gettito di tali contributi alla promozione di investimenti finalizzati al risparmio di energia ed alla tutela ecologico-ambientale del territorio. Le Regioni hanno altresì facoltà di utilizzare tali contributi anche per l'istituzione ed il potenziamento dei servizi di prevenzione sanitaria. Potrebbe

(8) Corte Costituzionale n. 162 del 22 ottobre 1982.

(9) Corte Costituzionale n. 307 del 7 ottobre 1983.

(10) Per un più compiuto cenno su tutto ciò v. le relazioni della Corte al Parlamento sui rendiconti generali dello Stato per gli esercizi finanziari 1980, 1981 e 1982, parte III, cap. III.

(11) N. 48 del 10 marzo 1983.

(12) Corte Costituzionale n. 319 del 1983.

certo essere di grande interesse per il Parlamento - al fine del coordinamento della finanza pubblica - la completa conoscenza della distribuzione e dell'utilizzazione di tali contributi: potrebbe soccorrere a tal fine un controllo successivo sugli atti di gestione delle Regioni, oggi inesistente.

La legge 26 aprile 1983, n. 130, al quinto comma dell'articolo 9 ha demandato al Consiglio dei Ministri di emanare atti di indirizzo e coordinamento al fine di limitare l'incidenza, sulla spesa regionale, di nuove assunzioni di competenza delle Regioni. Non risultano finora emanati atti di indirizzo in tal senso.

Sono state invece emanate - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 ottobre 1983 - norme di indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di deroga al divieto di assunzione del personale del Servizio sanitario nazionale. A seguito infatti della nota sentenza della Corte Costituzionale, n. 307 del 1983 - che ha dichiarato illegittimo l'articolo 9 comma 4°, della legge 26 aprile 1983, n. 130, in quanto non attribuisce alle Regioni, ma al Presidente del Consiglio, il potere di deroga al divieto di assunzione del personale delle U.S.L., la Presidenza del Consiglio ha ritenuto necessario emanare le citate norme di indirizzo «per disciplinare con criteri di uniformità» l'esercizio del potere da parte delle Regioni. Peraltro tale disciplina del potere di deroga si esaurisce, da un lato, nell'indicazione che alle esigenze di personale debba provvedersi, prioritariamente, «con meccanismi di mobilità del personale previsti dalla normativa vigente» e, d'altro canto, nel porre il divieto di nuove assunzioni al di fuori della copertura di posti vacanti in ruolo.

Sempre in tema di controllo della gestione delle U.S.L. sono poi intervenute le circolari del Ministero del Tesoro n. 31063 del 30 aprile 1983 e n. 131325 del 2 maggio 1983, nonché la circolare del Ministero della Sanità n. 2 del 2 gennaio 1984. Con altra circolare n. 100/113524 del 17 settembre 1983, lo stesso Ministero della Sanità - a seguito del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463 - ha demandato ai Commissari del Governo di sollecitare le Regioni e le U.S.L. a porre in essere tutti gli adempimenti necessari a costituire i collegi dei revisori presso le U.S.L., provvedendo essi, in mancanza, alle designazioni necessarie per la costituzione dei collegi in via straordinaria. La citata normativa - primaria e sub primaria - è certo momento importante per riportare sotto controllo la spesa nel comparto, ma è veramente grave che siano dovuti trascorrere cinque anni dalla disciplina delle U.S.L. (legge 23 dicembre 1978, n. 833) solo per formare gli organi di revisione.

Altre direttive, in materia di orari di vendita nel settore del commercio al dettaglio, sono state emanate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 1983.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 1984 sono state poi date norme di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa in materia di requisiti minimi di strutturazione, dotazione strumentale e di qualificazione del personale dei presidi che erogano prestazioni di diagnostica di laboratorio.

d) Aree di incertezza sui confini tra competenze statali e regionali continuano tuttora a sussistere: e ne sono indice i numerosi ricorsi, proposti dalle Regioni, anche nel 1983, davanti alla Corte Costituzionale. Tra i più rilevanti - per l'importanza delle norme impugnate - quelli concernenti la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale di: articoli 8, 10, 43, 44 e 45 del decreto legge 30 dicembre 1982, n. 952 («provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983»); articoli 1, 8, 9, 10, 12, 26 e 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93 («Legge quadro sul pubblico impiego»); articoli 5, 9, 10 e 20 della legge 26 aprile 1983, n. 130 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»); articoli 1, 13, 14 e 15 della legge 17 maggio 1983, n. 217 («Legge quadro per il turismo»); articoli 12 e 17 del decreto legge 11 luglio 1983, n. 317 («misure urgenti per il contenimento della spesa pubblica»); articoli 21 e 26 del decreto legge 12

settembre 1983, n. 463 («misure per il contenimento della spesa pubblica»); articolo 1 della legge 19 dicembre 1983, n. 696 («norme concernenti l'agevolazione della produzione industriale . . . »); legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria 1984).

Al quadro di incertezze delineate dai ricorsi cennati si aggiunge l'ulteriore elemento della scarsa presenza di leggi-quadro. È infatti vero (13) che tali leggi non condizionano cronologicamente lo sviluppo della legislazione regionale ma, in mancanza di esse, è rimesso alle stesse Regioni l'individuazione dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato che costituiscono il limite che esse devono osservare nell'esercizio della potestà legislativa, a norma dell'articolo 117 della Costituzione. Poiché peraltro in presenza, particolarmente per alcune materie, di una legislazione spesso complessa e a stratificazione successiva non è sempre agevole e sicuro cogliere tali principi fondamentali, né può derivare una diversità, tra le varie Regioni, nell'individuazione di tali principi, con conseguenti diversità normative sostanziali: ciò che può abbassare notevolmente il grado di certezza dell'ordinamento complessivo, entro cui deve svolgersi la vita di relazione tra i soggetti.

e) Permane tuttora immutato l'assetto del controllo sugli atti delle Regioni. Assetto giudicato insoddisfacente ormai pressochè unanimemente e sul quale la Corte ha già espresso le proprie osservazioni (14). Indicazioni sulla necessità di una migliore connotazione degli istituti normativi che presiedono alla spesa pubblica particolarmente per la parte oggetto di trasferimento, si sono avute di recente, com'è noto, anche da parte del Fondo monetario internazionale (15). Anche in autorevole sede parlamentare (16) si è espressa la necessità di un diverso modo di essere del controllo e l'opportunità di controlli di efficienza oltre che di legittimità.

Pure per quanto riguarda l'organo, Commissario di Governo che attualmente, in aggiunta ai compiti di rilevanza costituzionale suoi propri, esercita anche il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni, cresce anche in sede politica la consapevolezza della necessità di adottare una diversa disciplina (17).

Sul problema del controllo della gestione delle spese delegate dallo Stato alla Regione il T.A.R. per l'Emilia-Romagna (18) ha sollevato questione di legittimità costituzionale - nella specie, dell'articolo 4 della legge 22 luglio 1975, n. 382 - ritenendo che il controllo sugli atti relativi a materie sub delegate dalla Regione non può esercitarsi dall'organo di controllo regionale, ma - poiché tali atti delegati restano pur sempre riferibili alla regione debbono essere sottoposti invece al controllo dell'organo statale. Tale ordinanza si aggiunge così alle altre analoghe, per cui pende tuttora giudizio davanti alla Corte Costituzionale. Opportuno sarebbe pertanto l'intervento del legislatore, per una migliore regolamentazione della materia (19).

Le tabelle che seguono danno il quadro riassuntivo della questione finanziaria nelle Regioni ad autonomia ordinaria.

2. Gestione contabile

a) Procedure di formazione ed approvazione dei conti regionali

Nel corso del 1983 si sono riprodotti i rilevati ritardi nel rispetto dei termini relativi alla predisposizione ed approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi regionali, con ovvie ripercussioni sulla chiarezza della gestione contabile regionale.

(13) Corte Costituzionale 23 marzo 1983, n. 69.

(14) V., in particolare, le relazioni della Corte al parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1981 e per il 1982, parte III, cap. III.

(15) Rapporto sull'Italia redatto dal dipartimento europeo del F.M.I. e consegnato al Ministro del Tesoro il 21 novembre 1983.

(16) Senato della Repubblica — n. 2224/A — relazione della V Commissione Permanente sul disegno di legge finanziaria per il 1983, pag. 22.

(17) V., ad esempio, Commissione Parlamentare per le questioni regionali — Bollettino delle Commissioni — seduta del 14 dicembre 1983, pag. 5.

(18) Ordinanza n. 597/83 del 14 aprile 1983.

(19) Per notazioni a riguardo, v. le precedenti relazioni della Corte, citate.

La situazione si presenta, come si è detto, peggiore per quanto concerne l'approvazione dei conti consuntivi, verosimilmente per la mancanza di sanzioni e comunque di ulteriori conseguenze, previsti dagli statuti o dalle norme di contabilità regionale (20). -

Sono evidenti i negativi riflessi che l'indisponibilità dei conti consuntivi può avere sull'accertamento delle effettive esigenze finanziarie regionali, nonché, tra l'altro, su una efficace programmazione delle risorse.

Va tenuto, altresì, presente che il rispetto dei termini da parte delle Regioni, fissato nei singoli statuti, trova fondamento nell'esigenza di non pregiudicare l'esercizio del coordinamento della finanza pubblica, nel senso che i termini stessi - sia sul piano normativo, sia sul piano operativo - devono pur sempre essere compatibili con gli attuali termini stabiliti per l'approvazione del bilancio statale.

Distinguendo, poi, tra adempimenti della Giunta e quelli del Consiglio, per i primi il termine di presentazione del bilancio preventivo, al Consiglio, stabilito nei singoli statuti, varia dal 30 agosto (Puglie, 31 Piemonte) al 30 settembre (Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia e Veneto) e dal mese di ottobre (15 Marche e Molise, 20 Campania, 30 Abruzzo, 31 Basilicata, Lazio e Toscana) al termine massimo del 15 novembre stabilito dalla regione Umbria. Per i conti consuntivi i medesimi termini vanno dal 31 marzo (Molise) al 30 aprile (Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) e al 30 giugno (Emilia Romagna, Liguria, Puglia e Veneto). Circa il rispetto dei termini sopra indicati (21), si osserva un generalizzato ritardo nell'approvazione sia dei bilanci preventivi (specialmente per la Basilicata e, relativamente al 1983, per la Toscana), sia, soprattutto, dei rendiconti consuntivi. Per questi ultimi il ritardo ha assunto delle proporzioni macroscopiche, con punte di 28 mesi per la Campania, di 16 mesi per la Calabria 11 mesi per la Basilicata, e 8 mesi per il Lazio e il Molise.

È evidente come i ritardi in questione influiscano negativamente anche sulle scelte e sulla gestione amministrativa regionale.

Per quanto riguarda il termine di approvazione del bilancio preventivo da parte del Consiglio, tutte le regioni lo hanno fissato tra il 30 novembre (Calabria, Campania, Molise e Umbria) e il mese di dicembre dell'anno precedente (15 per Abruzzo, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche e Puglia; 21 per il Veneto, 31 per la Basilicata e la Toscana), ad eccezione della regione Piemonte che lo ha stabilito per il 31 agosto invero in un periodo troppo lontano dall'inizio dell'esercizio per considerare attendibili le previsioni assunte in tale periodo. Passando ad analizzare il rispetto dei termini sopra indicati (22), si osserva un abituale ritardo nell'approvazione dei bilanci preventivi (con punte massime di 10 mesi per la Campania, 9 mesi per la Calabria, 7 mesi per il Molise, il Piemonte e l'Emilia Romagna e 6 mesi per la Puglia), con conseguente frequente ricorso all'autorizzazione all'esercizio provvisorio per periodi di tempo troppo lunghi per non influire negativamente sull'attività amministrativa regionale. Vale la pena di sottolineare, a riguardo, che nell'ultimo quinquennio (1979-1983) solo la regione Piemonte nel corso dell'esercizio 1983 non ha dovuto far ricorso all'esercizio provvisorio.

Per quanto riguarda il termine di approvazione dei conti consuntivi alcune regioni lo hanno fissato per il mese di giugno dell'esercizio successivo a quello in questione (15 per l'Abruzzo, 30 per la Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise e Toscana), altre il 31 di luglio (Lombardia, Marche, Piemonte ed Umbria), due il 30 novembre (Emilia Romagna e Puglia) ed una addirittura

(20) Occorre rilevare, tuttavia, che esiste per le persistenti e reiterate violazioni di legge la possibilità di scioglimento dei Consigli regionali, in forza del disposto dell'articolo 126 della Costituzione. In tale ipotesi dovrebbe anche ricomprendersi quella di reiterate violazioni in materia di approvazione dei rendiconti.

(21) Vedasi prospetto A.

(22) Vedasi prospetto B.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto «A»

GIUNTE REGIONALI

REGIONI	Termine previsto dalla giunta		Anno 1979		Anno 1980		Anno 1981		Anno 1982		Anno 1983		Anno 1984	
	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.
Abruzzo.....	30.10	30.04	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata....	31.10	30.04	17.02.79	08.03.80	22.10.81	23.12.80	08.03.82	25.03.82	—	—	—	—	—	—
Calabria.....	30.09	30.04	29.12.78	14.12.79	15.05.82	15.12.80	06.09.82	02.11.81	—	—	—	—	—	—
Campania.....	20.10	30.04	13.03.79	18.12.79	29.11.83	12.12.80	—	19.12.81	29.11.83	—	—	—	—	—
E. Romagna.....	30.09	30.06	18.02.78	05.08.80	20.11.79	09.12.80	18.05.82	01.12.81	29.03.83	—	—	—	—	—
Lazio.....	31.10	30.04	04.12.78	13.12.80	15.12.81	17.10.80	19.10.82	07.12.81	—	—	—	—	—	—
Liguria.....	30.09	30.06	24.11.78	10.07.80	25.06.81	18.10.80	15.07.82	10.12.81	—	—	—	—	—	—
Lombardia....	30.09	30.04	28.11.78	—	21.07.81	09.12.80	18.05.82	01.12.81	29.03.83	—	—	—	—	—
Marche.....	15.10	30.04	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Molise.....	15.10	31.03	22.12.78	31.12.79	21.07.81	12.01.81	02.09.82	19.01.82	22.07.83	—	—	—	—	—
Piemonte.....	31.08	30.04	14.11.78	16.11.79	05.05.81	22.12.80	03.06.82	17.12.81	21.07.83	—	—	—	—	—
Puglia.....	30.08	30.06	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Toscana.....	31.10	30.04	28.02.79	30.04.80	29.04.81	30.10.80	26.04.82	30.11.81	—	—	—	—	—	—
Umbria.....	15.11	30.04	12.09.78	26.08.80	28.07.81	10.12.80	27.07.82	21.12.81	29.06.83	—	—	—	—	—
Veneto.....	30.09	30.06	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
													20.10.83	

(1) Dati non disponibili.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto «B»

CONSIGLI REGIONALI

REGIONI	Termine previsto dalla giunta		Anno 1979		Anno 1980		Anno 1981		Anno 1982		Anno 1983		Anno 1984	
	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.	Prev.	Consun.
Abruzzo.....	15.12	15.06	30.04.79	28.04.81	06.03.80	08.01.82	05.05.81	16.12.82	13.05.82	02.02.84	14.05.83	—	—	—
Basilicata....	31.12	30.06	17.04.79	14.05.81	11.04.80	14.06.82	03.03.81	05.07.83	04.05.82	21.05.84	03.05.83	—	—	—
Calabria.....	30.11	30.06	24.08.79	—	02.06.80	—	06.07.81	—	28.07.82	—	08.07.83	—	—	—
Campania.....	30.11	30.06	05.06.79	—	12.09.80	—	08.06.81	—	01.06.82	—	03.06.83	—	—	—
E. Romagna...	30.11	30.11	20.04.79	18.02.81	23.04.80	22.04.82	24.04.81	14.07.83	07.06.82	—	03.06.83	—	—	—
Lazio.....	15.12	30.06	10.07.79	20.03.81	28.01.80	05.05.82	28.04.81	22.03.83	24.05.82	—	30.03.83	—	—	—
Liguria.....	15.12	30.09	03.04.79	23.01.81	24.03.80	07.12.81	11.05.81	09.12.82	17.05.82	25.11.83	02.05.83	—	—	—
Lombardia...	15.12	30.07	24.04.79	24.12.80	14.02.80	05.12.81	26.06.81	25.09.82	22.06.82	27.08.83	21.02.83	—	—	—
Marche.....	15.12	31.07	18.05.79	18.02.81	22.04.80	18.02.81	11.05.81	22.02.83	03.04.82	27.04.84	18.05.83	—	—	—
Molise.....	30.11	30.06	05.03.79	04.04.81	10.03.80	04.12.81	04.04.81	10.12.82	04.06.82	07.11.83	04.03.83	—	—	—
Piemonte.....	31.08	31.07	27.02.79	13.11.80	06.03.80	12.08.81	27.04.81	31.08.82	02.06.82	05.09.83	23.12.82	—	—	—
Puglia.....	15.12	30.11	06.06.79	20.06.83	23.03.80	—	23.06.81	—	18.06.82	—	17.06.83	—	—	—
Toscana.....	31.12	30.06	25.05.79	15.12.80	25.01.80	12.03.82	04.03.81	01.02.83	01.06.82	27.01.84	18.05.83	—	—	—
Umbria.....	30.11	31.07	26.03.79	31.03.81	18.03.80	07.04.82	25.03.81	26.04.83	07.04.82	20.02.84	02.05.83	—	—	—
Veneto.....	21.12	21.12	02.02.79	30.01.81	28.02.80	28.01.82	30.01.81	10.09.82	28.01.82	06.09.83	31.01.83	—	—	—

il 21 dicembre (Veneto), quest'ultimo in coincidenza con il termine fissato per l'approvazione del bilancio preventivo dell'esercizio successivo (23).

Circa il concreto comportamento in ordine al rispetto dei termini sopra indicati, a parte la situazione tutta particolare verificatasi per le regioni Calabria e Campania nelle quali l'approvazione dei conti consuntivi è ferma rispettivamente agli esercizi 1973 e 1974, e in misura minore, per la regione Puglia (consuntivi 1980 e 1981 approvati nel corso del 1984), devono registrarsi ritardi notevoli anche nelle altre regioni (con punte massime di 13 mesi per la Basilicata, di 11 mesi per il Lazio, di 10 mesi per l'Abruzzo e per il Molise, e di 8 mesi per l'Umbria).

Ciò comporta, tra l'altro, lo svuotamento del significato della deliberazione consiliare sul rendiconto, intesa come duplice approvazione sia dell'indirizzo seguito dalla Giunta nell'esercizio, sia della gestione effettuata da ciascun assessore nell'ambito della competenza attribuitagli dallo Stato e dalla legislazione regionale.

Un ulteriore conseguenza del predetto ritardo potrebbe coinvolgere direttamente i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, in quanto il primo in mancanza di dati certi e significativi quali possono essere quelli rinvenibili in rendiconti di recente ratifica da parte dei consigli regionali, non ha a sua disposizione elementi idonei ad accertare le effettive esigenze finanziarie regionali e quindi ad impostare con margine di attendibilità i piani di riparto delle fonti di finanziamento alle regioni, come ad esempio il fondo comune, di cui all'articolo 8 della legge n. 281 del 1970.

Un'ultima notazione concerne la facoltà, concessa dall'articolo 14 della legge n. 335 del 1976, dell'assestamento del bilancio entro il 30 giugno, al fine di aggiornare le previsioni mediante la ricognizione della reale consistenza dei residui, della situazione di cassa all'inizio dell'esercizio e del saldo finanziario. Tale termine nel corso dell'esercizio 1983, ad eccezione delle regioni Lombardia e Toscana, è stato sistematicamente disatteso da tutte le regioni, verosimilmente in conseguenza dei ritardi nell'approvazione dei bilanci preventivi.

Non rispettato è anche il termine del 30 novembre per apportare le variazioni al bilancio anche in questo caso vi è stata una generalizzata violazione del termine nonché un'utilizzazione di tale strumento in tempi strettamente vicini alla fine dell'esercizio, e per una regione addirittura dopo la chiusura dello stesso (Campania).

b) *Situazione dei rendiconti amministrativi.*

Una tendenza sempre più accentuata nelle regioni è quella dell'utilizzazione del sistema degli ordini di accreditamento ritenuto più idoneo a consentire tempestività e snellezza nella gestione delle spese. Per quel che concerne la tipologia delle spese erogate con il predetto sistema di pagamento, esse possono, in via generale, ricondursi oltre a quelle di funzionamento e manutenzione degli uffici e degli altri stabili di proprietà regionale, a quelle economiche in genere, soprattutto a quelle di gestione dei servizi tecnici e amministrativi decentrati.

L'entità delle spese gestite è notevole (24), afferendo soprattutto a settori di natura operativa (agricoltura, foreste, lavori pubblici, acque e acquedotti, formazione professionale, ecc.) per i quali il sistema dei pagamenti a mezzo dell'istituto della delega si rileva utile per gli innegabili vantaggi che da esso derivano.

(23) Perché si realizzi l'organicità dell'esame congiunto dei due bilanci sarebbe necessario esaurire prima l'esame del consuntivo ed in tempo utile perché il Consiglio possa tenerne conto nell'esame del preventivo del nuovo esercizio. Occorre considerare, inoltre, che con l'adozione del predetto sistema di esame, il Consiglio verrebbe a prendere in considerazione congiuntamente il bilancio preventivo del nuovo esercizio ed il conto consuntivo di due esercizi precedenti rispetto al primo, con conseguente vanificazione del significato dell'esame congiunto.

(24) A tal proposito basti considerare che nella regione Lombardia, nel corso del 1983, solo per l'effettuazione dei corsi di formazione professionale, sono state disposte aperture di credito per 70 miliardi.

Alcune regioni, avvalendosi della facoltà concessa dalle rispettive leggi di contabilità (25), hanno ampliato l'area di applicazione delle spese in questione ricomprendendovi, tra l'altro, l'erogazione di premi, sovvenzioni e contributi vari, nonché il funzionamento dei corsi di formazione professionale. In una posizione a sé stante si colloca la regione Molise, la quale, pur prevedendo nomativamente la figura del funzionario delegato, non ne ha sino ad ora compiuto pratica applicazione, ad eccezione delle spese sostenute dal Consiglio regionale nell'ambito dell'autonomia contabile.

L'aspetto che assume, in concreto, più rilevanza in tale contesto è comune da ricollegare, all'esigenza della puntualità e tempestività della resa dei conti da parte dei funzionari delegati secondo le scadenze stabilite dalle leggi regionali (26).

Va rilevato, tuttavia, che mentre vi è sostanziale rispetto dei termini nella presentazione dei rendiconti amministrativi da parte dei funzionari delegati, non altrettanto può dirsi per gli accertamenti di regolarità di competenza della Giunta (ovvero dei singoli Assessori). Pur considerando che l'esame e la pronuncia degli organi regionali costituisce mera facoltà e non obbligo giuridicamente rilevante, deve rilevarsi il ritardo e la saltuarietà con i quali la Giunta provvede al proprio compito (27).

A ciò deve aggiungersi che spesso i rendiconti approvati dalla Giunta e trasmessi quindi alle Commissioni di controllo, non vengono debitamente corredati da una completa documentazione giustificativa delle spese, specie nel caso di spesa di rilevante entità. Dalla saltuarietà dell'esame e dall'approvazione da parte della Giunta, deriva che in fatto le Commissioni di controllo vengono investite, sporadicamente o con notevole ritardo, dell'esame degli atti conclusivi del procedimento di verifica dei rendiconti (28).

Va rilevata, altresì l'inidoneità della Commissione di controllo, anche per l'attuale configurazione e composizione a svolgere un adeguato controllo sulla regolarità dei rendiconti.

Emblematica del ritardo di cui si è fatto cenno è la situazione verificatasi presso la regione Campania, nella quale per la revisione in forma organica e sistematica dei rendiconti effettuata sino ad ora solo fino all'esercizio 1975, è stata costituita una apposita commissione.

È, altresì, significativo che non risulta essere stato finora attivato da parte della Giunta il procedimento di resa di conto (articolo 610, 3° comma, regolamento contabilità generale dello Stato) nei casi, come quello registrato nella regione Emilia nel corso del 1983, di mancata presentazione di 390 rendiconti su 1.598 previsti. Del fatto è stato informato il Procuratore Generale della Corte.

c) Bilanci degli enti dipendenti della Regione.

Altra problematica di particolare interesse concerne i bilanci preventivi e consuntivi degli enti dipendenti dalla Regione, per i quali la legge n. 335 del 1976 (articolo 11 e 27) ha prescritto l'approvazione da parte degli organi regionali.

Tutte le regioni hanno previsto espressamente nella legge di contabilità la loro approvazione per legge unitariamente ai bilanci della Regione (29), nell'evidente finalità di porre i Consigli

(25) Emilia Romagna (articolo 66), Lombardia (articolo 69), Piemonte (articoli 63, 76 e 92).

(26) La maggior parte delle regioni ha stabilito la periodicità semestrale (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria e Veneto), altre hanno scelto quella trimestrale (Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Marche, Molise e Puglia).

(27) Appare evidente, l'inadeguatezza dell'attuale sistema normativo regionale, il quale non ponendo termini, né sanzioni per la loro violazione, consente la sistematica disapplicazione di tale compito da parte della Giunta.

(28) Valga ad esempio il caso della Giunta della regione Puglia, la quale nel corso del 1981 ha approvato i rendiconti presentati da funzionari delegati anche cinque anni prima rispetto al loro esame.

(29) Abruzzo (articolo 72), Basilicata (articolo 85), Calabria (articoli 82-83), Campania (articolo 82), Emilia Romagna (articoli 29-92), Lazio (articolo 44), Liguria (articolo 108), Lombardia (articolo 79), Marche (articolo 111), Molise (articolo 71), Piemonte (articoli 76-77-78), Puglia (articolo 75), Toscana (articoli 145, 155, 157, 158, 159) Umbria (articolo 20), Veneto (articolo 102).

regionali nella condizione di valutare, nel contesto dell'approvazione dei bilanci, gli effetti di tutti gli strumenti prescelti per il perseguimento dei fini regionali. La tipologia degli enti dipendenti dalle regioni è varia: da enti di sviluppo ad aziende, da consorzi a centri ed istituti vari (30). Il numero maggiore di enti vi è nella regione Emilia Romagna (7 enti), seguita dal Veneto (6 enti), Lombardia e Piemonte (4 enti), per finire alla regione Liguria presso la quale non sono stati ancora istituiti enti. Circa la documentazione allegata ai bilanci degli enti in questione vanno segnalate delle carenze riguardanti altre regioni (Campania e Piemonte), che vanno dalla mancata compilazione del prescritto rendiconto riassuntivo dalle spese degli enti ed organismi regionali, alla non presentazione in allegato al bilancio regionale sia dei bilanci delle società a partecipazione regionale, sia di quelli di alcuni consorzi regionali.

Per quel che concerne l'osservanza delle procedure per l'approvazione dei predetti bilanci occorre distinguere il comportamento della maggiore parte delle regioni nelle quali a ciò si provvede con regolarità (Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Umbria) da quello riguardante le regioni Calabria e Campania nelle quali si sono verificati notevoli ritardi, spesso con negative conseguenze sui costi di esercizio degli enti medesimi (31), a titolo di interessi passivi che maturano sulle anticipazioni di cassa richieste agli istituti tesorieri in carenza dei trasferimenti regionali. Da ciò, consegue, inoltre, che le ultime predette regioni non sono in grado di conoscere, con la dovuta esattezza e puntualità, i risultati economici e finanziari degli enti sub-regionali, vanificandosi in tal modo la potestà propria dei rispettivi Consigli di conoscere i risultati della gestione dell'intera finanza regionale.

d) *Conti patrimoniali.*

Per quanto concerne la compilazione della parte del rendiconto generale riguardante il conto del patrimonio, tutte le Regioni, nel recepire i principi dettati dalla legge n. 335 del 1976, hanno stabilito, in primo luogo, la necessità che tutte le poste patrimoniali, attive e passive, debbono indicare - a differenza di quanto si riesce a realizzarle nello Stato - il valore aggiornato alla data di chiusura dell'esercizio.

È previsto nelle singole leggi di contabilità regionali (32), oltre alla necessità di tenere distinte le attività e passività finanziarie da quelle non finanziarie, che il conto deve contenere tutti i beni

(30) Tali enti, distinti per Regioni, sono i seguenti:

Abruzzo: Istituto di ricerche economiche e sociali (IARES), ente di sviluppo agricolo (ERSA), azienda per la produzione e l'incremento della selvaggina (ARAPIS);

Basilicata: Azienda per lo sviluppo dell'artigianato (ARSA), ente di sviluppo agricolo CESAB;

Calabria: Azienda foreste demaniali, ente di sviluppo agricolo (ESAB);

Campania: Ente per lo sviluppo e la valorizzazione dell'artigianato (ERSVA), Consorzio farmaceutico ospedaliero (CRFO), ente di sviluppo agricolo (ERSAC), Consorzio autonomo porto di Napoli (CAP);

Emilia Romagna: Ente di sviluppo agricolo (ERSA), ente per la valorizzazione economica del territorio (ERVET) azienda per la gestione del centro elettronico (ARGEL), azienda per il riequilibrio faunistico ed ittico del territorio (ARIS), azienda delle foreste, istituto di psicopedagogia dell'apprendimento, istituto dei beni artistici e culturali;

Lazio: Ente di sviluppo agricolo, ente per il turismo, aziende di soggiorno e turismo, istituto autonomo case popolari (IACP), consorzi di bonifica, consorzi tra aree e nuclei di sviluppo industriale, consorzi tra istituti autonomi case popolari;

Lombardia: Ente di sviluppo agricolo, azienda per i porti fluviali di Cremona e Mantova, centro incremento ippico di Crema, azienda delle foreste;

Marche: Ente di sviluppo agricolo (ESA);

Molise: Ente di sviluppo agricolo (ERSAM), ente di risorse idriche (ERIM);

Piemonte: Ente di sviluppo agricolo (ESAP), azienda del parco di Vanaria Reale, azienda della tenuta La Mandria, istituto di ricerche economico-sociali (IRES);

Puglia: Ente di sviluppo agricolo, gestione speciale «Riforma fondiaria»;

Toscana: Ente di assistenza tecnica e gestionale (ERTAG), ente di sviluppo agricolo e forestale (ETSAF), istituto per la programmazione economica (IRPET), FIDI Toscana S.p.A.;

Umbria: Ente di sviluppo agricolo (ESAU);

Veneto: Azienda delle foreste, istituto per le ville venete (IRVV), latteria didattica «Piero Marconi» di Thiene, ente di sviluppo agricolo (ESAV), istituto di studi e ricerche economico-sociali (IRSEV), enti per la gestione del diritto allo studio universitario.

(31) Vedasi in proposito quanto già espresso dalla Corte (Sez. controllo enti) nella delibera n. 1556 del 21 dicembre 1980.

(32) Abruzzo (articolo 71), Basilicata (articolo 84), Calabria (articoli 81-82), Campania (articolo 78), Emilia Romagna (articolo 91), Lazio (articolo 43), Liguria (articolo 104), Lombardia (articolo 76), Marche (articolo 109), Molise (articolo 68), Piemonte (articolo 75), Puglia (articolo 74), Toscana (articolo 149), Veneto (articolo 104).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mobili ed immobili comunque di proprietà regionale. Ad esso deve essere, inoltre, allegato un elenco di beni immobili con l'indicazione della rispettiva destinazione (demaniali, indisponibili e disponibili) e del reddito prodotto, con conseguente evidenziazione sia della redditività effettiva e potenziale, sia del costo dell'uso pubblico di beni non produttori reddito in quanto destinati ad uso pubblico.

Qualche regione ha introdotto ulteriori precisazioni ed integrazioni, come la Calabria e la Toscana che hanno previsto la compilazione, in allegato al conto, dell'elenco dei debiti perenti, o come le Marche, che hanno introdotto il conto generale riassuntivo delle rendite e delle spese e degli aumenti e diminuzioni patrimoniali. Di notevole interesse è, in proposito la disposizione introdotta dalla regione Toscana circa la compilazione di un rendiconto consolidato, diretto a ricomprendere l'insieme delle attività e passività facenti capo, direttamente o indirettamente alla regione stessa.

Risulta in linea di massima adempiuto da parte delle regioni all'obbligo di redazione del conto patrimoniale con esclusione delle regioni Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia. Le stesse regioni, non hanno, inoltre, ancora realizzato un completo inventario dei beni mobili e immobili di loro proprietà. In una posizione intermedia si colloca la regione Piemonte (33) che presenta un conto patrimoniale privo della dimostrazione dei punti di concordanza con la contabilità del bilancio e denota ritardi e carenze sia nella ricognizione dei beni demaniali e patrimoniali, sia nella tenuta delle scritture inventariali e nell'aggiornamento dei relativi valori.

Per quanto riguarda le risultanze dei conti patrimoniali delle regioni, dall'allegato prospetto (34), redatto su dati forniti dalle regioni, si ricava la situazione con riferimento alla data del 31 dicembre 1982. Dal prospetto stesso si desume che, oltre al fatto che alcune regioni non hanno ancora provveduto alla compilazione dei conti patrimoniali (Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia), alcune regioni denunciano un progressivo peggioramento della situazione di disavanzo patrimoniale (Lazio, Liguria e Molise).

Prospetto «C»

SITUAZIONE PATRIMONIALE REGIONI AL 31.12.1982

REGIONI	ATTIVITÀ	PASSIVITÀ	Avanzo o disavanzo patrimoniale	Variazione rispetto all'esercizio precedente
Abruzzo (b).....	—	—	—	—
Basilicata	486.419.821.898	429.483.603.790	56.936.218.108	+ 3.605.284.834
Calabria (b).....	—	—	—	—
Campania (b).....	—	—	—	—
E. Romagna	745.776.414.055	686.700.943.928	59.075.476.127	+ 581.260.171
Lazio	856.081.600.637	974.764.310.803	— 118.682.710.166	— 55.776.539.268
Liguria	654.467.729.825	595.685.224.262	58.782.505.563	+ 44.298.248.466
Lombardia.....	3.127.100.534.544	2.643.187.269.903	483.915.264.641	(a)
Marche	623.659.226.495	379.237.318.475	244.421.908.020	+ 94.384.611.510
Molise	311.421.896.464	353.046.402.670	— 16.621.918.227	+ 2.811.205.248
Piemonte	777.900.870.494	500.992.707.952	276.908.162.542	+ 64.768.010.328
Puglia (b).....	—	—	—	—
Toscana	487.226.290.219	296.846.025.917	190.380.264.302	+ 16.543.795.994
Umbria	461.292.147.751	261.327.172.474	199.964.975.277	+ 71.468.044.172
Veneto.....	1.009.810.653.509	589.731.405.276	420.079.248.233	+ 306.839.015.316

(a) Non è possibile un raffronto con l'esercizio precedente in quanto la regione ha realizzato solo a partire dall'esercizio 1982 un conto patrimoniale consolidato, comprendente i dati relativi agli enti dipendenti.

(b) Come dianzi detto le predette regioni non hanno ancora compilato il conto patrimoniale.

(33) Va rilevato in proposito, che solo recentemente (legge 23 gennaio 1984, n. 8) è stata emanata una specifica normativa in materia di beni e contratti della regione. Analoga norma è stata emanata anch'essa recentemente nella regione Liguria (22 giugno 1983, n. 26).

(34) Vedi prospetto «C».

e) *Ricorso all'indebitamento.*

Una notazione a parte merita, nell'attuale quadro della finanza regionale, l'andamento delle reali capacità di autofinanziamento da parte delle regioni, in particolare attraverso il ricorso all'indebitamento (35).

Dall'analisi dei bilanci delle regioni per l'esercizio 1982 si è confermata l'osservazione, già formulata nella precedente relazione, circa il rigoroso contenimento della misura del rimborso annuale per ammortamento ampiamente entro la misura massimo loro consentita. In particolare, dall'allegato prospetto «D», risultano percentuali di utilizzazione, rispetto all'importo complessivo disponibile, diverse da parte delle regioni, che vanno da un massimo per le regioni Liguria (70,5%; 61,5% nel 1981), Marche (66,8%; 12,9% nel 1981), Toscana (47,1%; 46,7% nel 1981) ed Umbria (45,4%; 59,2% nel 1981) ad un minimo per le regioni Campania (3,6%; 4,1% nel 1981), Veneto (5,1%; 5,5% nel 1981), Calabria (7,1%; al pari dell'esercizio 1981) e Lombardia (9,7%; 8,5% nel 1981).

Inoltre, nell'allegato prospetto «E» viene posto in evidenza il confronto tra le diverse forme di finanziamento regionale in rapporto alle entrate. Viene così da osservare, oltre che la percentuale minima di incidenza del ricorso all'indebitamento sul totale delle entrate (tra lo 0,1% della Campania e del Lazio e l'1,8% delle Marche), la marginale incidenza sempre sul totale delle entrate, dei tributi propri, con un minimo per le regioni Basilicata (0,3%) e Calabria (0,4%) ad un massimo per la Lombardia (2%). Dallo stesso prospetto si rileva, inoltre, ponendo a raffronto i dati relativi ai tributi propri con quelli delle annualità di ammortamento, la maggiore propensione di alcune regioni, come Marche, Liguria e Umbria, all'indebitamento, mentre per le restanti regioni è pressochè prevalente il ricorso al sistema di pressione tributaria, con preminenza della regione Lombardia (120 miliardi di tributi propri a fronte di 13 miliardi di indebitamento annuo).

Dal medesimo prospetto, infine, può rilevarsi la percentuale di incidenza delle entrate contributive nei bilanci regionali, da un minimo per le regioni Umbria (45,7%; 66,7% nel 1981) e Liguria (46,2%; 40,8% nel 1981) ad un massimo per le regioni Calabria (85,5%; 84,8% nel 1981) Campania 85,2%; 83% nel 1981) e Lazio (84,4%; 87,6% nel 1981).

Prospetto «D» (in milioni)

ANNO 1982

REGIONI	Massimo indebitamento consentito (20% titoli I entrate)	Indebitamento previsto nella legge di bilancio	RAPPORTO %
Abruzzo	24.138	7.425	30,7
Basilicata	15.469	1.722	11,1
Calabria	44.835	3.219	7,1
Campania.....	103.565	3.779	3,6
E. Romagna	60.358	15.685	25,9
Lazio	65.601	4.870	7,4
Liguria	26.261	18.524	70,5
Lombardia.....	133.806	13.000	9,7
Marche	27.807	18.580	66,8
Piemonte	72.149	7.500	10,3
Toscana	54.436	25.645	47,1
Umbria	18.717	8.408	45,4
Veneto.....	62.717	3.215	5,1

(35) Di fatti, come già posto in evidenza nella relazione dello scorso anno (v. relazione 1982, pagg. 506-507), l'articolo 22 della legge n. 335 del 1976 ha stabilito che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse sui mutui e sui prestiti in estinzione non può superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie delle regioni iscritte in bilancio nel titolo I delle entrate.

Prospetto «E» (in milioni)

ANNO 1982

REGIONI	Totale entrate (1)	Tributi propri	Rapporto %	Entrate contributive	Rapporto %	Indebitamento previsto nella legge di bilancio	Rapporto %
Abruzzo	959.819	6.805	0,7	673.519	70,1	7.425	0,7
Basilicata	775.604	2.100	0,3	602.786	77,7	1.722	0,2
Calabria	1.692.075	7.005	0,4	1.447.128	85,5	3.219	0,2
Campania	3.907.534	20.057	0,5	3.331.500	85,2	3.779	0,1
E. Romagna	6.140.016	33.051	0,5	2.916.871	47,5	24.969	0,4
Lazio	4.070.214	35.005	0,8	3.438.052	84,4	4.870	0,1
Liguria	2.311.552	12.108	0,5	1.068.891	46,2	18.524	0,8
Lombardia	5.747.840	120.131	2,1	4.578.456	79,6	13.000	0,2
Marche	1.024.564	9.660	0,9	764.198	74,6	18.580	1,8
Molise	356.952	1.421	0,4	272.257	76,3	845	0,2
Piemonte	2.742.912	47.640	1,7	2.119.631	77,2	7.500	0,2
Toscana	2.472.548	27.530	1,1	2.100.407	76,5	25.645	1,0
Umbria	1.069.314	5.650	0,5	488.890	45,7	8.408	0,8
Veneto	3.928.603	30.306	0,7	2.004.361	51,0	2.315	0,1

(1) Dati previsionali.

3. Incarichi di studio e di ricerca.

Fra i vari settori di attività amministrative delle regioni, la Corte ha scelto per quest'anno, quale oggetto di indagine, quello degli incarichi di studio e ricerca. Tale modulo operativo, infatti, è assai diffuso nelle regioni e presenta delicati aspetti sia perchè l'oggetto degli incarichi ha interessato pressochè tutti i settori di competenza regionale ed ha riguardato sovente attività cui le regioni stesse avrebbero potuto adempiere a mezzo del proprio apparato organizzativo, sia perchè ha impegnato, nel complesso, rilevanti risorse finanziarie.

a) Disciplina normativa.

La materia degli incarichi è disciplinata in via generale dalla maggior parte degli statuti regionali (36) nonchè da disposizioni legislative sia di carattere generale ed organizzativo (Emilia Romagna) (37), sia specifiche di settore che autorizzavano il conferimento di incarichi (Basilicata, Lombardia, Molise, Piemonte e Umbria) (38).

Gli statuti regionali e le singole disposizioni legislative stabiliscono condizioni e modalità per il conferimento degli incarichi, regolano la relativa procedura ed individuano gli organi competenti nell'ambito della regione.

(36) Basilicata (articolo 48), Calabria (articolo 68), Campania (articolo 68), Emilia Romagna (articolo 61), Lazio (articolo 49), Liguria (articoli 58 e 59), Lombardia (articolo 47), Marche (articolo 53), Molise (articolo 47), Toscana (articolo 62), Umbria (articolo 78) e Veneto (articolo 52).

(37) Per questa ragione le modalità per il conferimento degli incarichi sono state ricomprese nella legge per l'organizzazione dei servizi regionali (l.r. 23 aprile 1979, n. 12).

(38) Basilicata: l.r. 22 giugno 1973, n. 13; Lombardia: l.r. 22 aprile 1974, n. 21, modificata dalla l.r. 31 agosto 1981, n. 52; Molise: l.r. 13 ottobre 1972, n. 13; Piemonte: l.r. 6 novembre 1978, n. 65; Umbria: l.r. 23 marzo 1981, n. 14.

In linea di massima gli incarichi sono previsti per lo studio di problemi di particolare rilievo, scientifico e tecnico, connessi con lo svolgimento di funzioni di competenza regionale, nonché per la soluzione dei problemi richiedenti specifiche competenze professionali, «ove a ciò non sia possibile provvedere attraverso le strutture regionali» (39). Deve quindi trattarsi di incarichi speciali, preordinati allo svolgimento di ordinarie funzioni, conferiti per periodi limitati a soggetti estranei in possesso di una particolare competenza professionale ed organizzativa, per lo svolgimento di compiti non rendibili dal personale in servizio, nonché attraverso la sua adeguata preparazione in idonei corsi di formazione.

Per quanto le disposizioni normative determinino chiaramente i presupposti e le condizioni cui è subordinata la possibilità di conferire incarichi e consulenze, non vi è dubbio che la latitudine dell'apprezzamento della sussistenza delle condizioni di legge è tale da consentire agli organi regionali un ampio margine di discrezionalità operativa.

Difatti, con notevole frequenza (40) si è rilevata in sede di controllo sugli atti amministrativi delle regioni, la necessità che venissero meglio precisati i motivi circa le effettive carenze, nell'ambito del personale dipendente delle regioni, di specifica competenza professionale relativamente alle materie per le quali si è fatto ricorso all'incarico esterno. Solo in pochi casi tuttavia si è giunti all'annullamento delle relative delibere, atteso che le repliche delle Amministrazioni regionali hanno assunto l'assoluta necessità di ricorso al sistema delle consulente esterne, adducendo o nuovi compiti affidati legislativamente alle regioni stesse, o l'esigenza di addivenire alla formulazione di nuove leggi regionali ovvero della predisposizione di piani territoriali.

b) *Procedura.*

Dalle disposizioni normative si desume, anzitutto, che la competenza al conferimento dell'incarico spetta o alla Giunta o al Consiglio regionale; nel primo caso, per l'acquisizione di dati, notizie ed ogni altro elemento utile per la soluzione di problemi amministrativi di particolare rilevanza; nel secondo caso, nell'ambito del potere di disporre indagini conoscitive, studi e ricerche per il raggiungimento dei fini istituzionali.

Gli incarichi sono conferiti, in genere, sentita preventivamente la Commissione consiliare competente per materia, mediante contratto di diritto privato che il Presidente della Giunta o del Consiglio regionale sono autorizzati a stipulare in conformità alle deliberazioni rispettivamente adottate dalla Giunta o dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio. Le deliberazioni devono predeterminare tutti gli elementi da trasfondere nella convenzione, e cioè l'oggetto, le condizioni, le modalità anche di revoca e la durata, comunque non superiore a sei mesi, tranne i casi eccezionali nei quali si possa prevedere un impegno di lavoro non espletabile entro tale termine. È stato opportunamente previsto, inoltre, in una regione (Lombardia) che, assolto l'incarico, siano trasmessi a tutti i Consiglieri le relazioni, i pareri, le ricerche, gli studi compiuti nell'ambito dell'incarico conferito (41). Non si hanno peraltro elementi atti ad accertare l'assolvimento di tale obbligo; non risulta che tale procedura sia stata prevista dalle altre regioni.

È frequente il rinnovo, per diversi anni, di incarichi già conferiti negli anni precedenti; in alcuni casi sono stati annullati dei rinnovi di incarichi eccedenti il periodo massimo del triennio stabilito dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077/1973.

39) In tal senso si sono espresse la maggior parte delle leggi regionali in materia.

(40) L'indagine è stata svolta per le seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

(41) Tale previsione può avere riflessi positivi sia per la diffusione dei risultati concreti risultanti dall'espletamento degli incarichi, sia perchè fornisce elementi utili per il controllo da parte del Consiglio regionale.

Circa i criteri per la determinazione dei compensi non vi è stata una univoca linea di condotta da parte delle regioni, in quanto in alcune regioni, come il Piemonte e l'Umbria, si è fatto riferimento alle tariffe professionali ovvero ad ulteriori criteri quali l'aggancio ai livelli più alti del personale dei ruoli regionali o all'oggettiva entità della prestazione.

Diversamente nella regione Basilicata è stato censurato dalla commissione di controllo il sistema adottato, in mancanza di parametri oggettivi, del rinvio della determinazione del compenso ad un successivo provvedimento di liquidazione.

c) Aspetti finanziari.

L'entità della spesa assume dimensioni di un certo rilievo in tutte le regioni, secondo quanto può desumersi dalle seguenti indicazioni relative alle spese effettuate nel corso del 1983 (42), espresse in termini di pagamenti (43):

Abruzzo 965,4 milioni; basilicata 787 milioni; Calabria 1,987 miliardi; Campania 89,9 milioni, Emilia 1,6 miliardi; Liguria 1,1 miliardi; Lombardia 10 miliardi; Molise 235 milioni; Piemonte 3,5 miliardi; Umbria 308 milioni, Veneto 1 miliardo.

Per quanto concerne la imputazione della relativa spesa, oltre all'esistenza di specifici capitoli di bilancio, è prevista sia la possibilità di imputazione della spesa a capitoli la cui denominazione comprenda la indicazione di ricerche e studi, sia l'individuazione degli stessi capitoli in relazione ai programmi ed alle aree di intervento.

Resterebbe in via di principio, preclusa la possibilità di utilizzare altri capitoli se non per espressa disposizione legislativa (44).

Non di rado, si è verificato che, pur di fronte a speciali norme che autorizzano in particolari materie attività di consulenza, studio e ricerca, non siano stati istituiti specifici capitoli di spesa, con conseguenti censure espresse in proposito dalle commissioni di controllo. Altre volte è accaduto che, anche in mancanza di una norma speciale che autorizzi incarichi di una determinata materia, il bilancio preveda apposito capitolo di spesa per il conferimento di incarichi, ritenendo di individuare il fondamento sostanziale della predetta spesa nella norma legislativa che attribuisce alla competenza regionale la materia che è oggetto dell'incarico o della consulenza.

La rilevanza della spesa per consulenze e ricerche non può trovare peraltro un valido freno nel controllo affidato alla commissione, in quanto limitato alla mera legittimità; non può escludersi, pertanto, una eventuale proliferazione nel conferimento di costosi incarichi, con possibile sperpero delle risorse disponibili.

d) Tipologia degli incarichi.

In base alla disposizioni normative le regioni possono conferire sia incarichi di studio e di ricerca, sia consulenze esterne in ordine a problemi di particolare rilievo o in attuazione di piani o di programmi. Occorre, innanzitutto, distinguere il profilo oggettivo, riguardante i contenuti, da quello soggettivo, concernente i destinatari.

(42) Occorre considerare che non si hanno elementi per valutare l'entità delle somme a disposizione dei Consigli regionali per spese rientranti in tale settore, in quanto, stante l'autonomia contabile del predetto organo, le relative delibere non sono soggette all'esame delle commissioni di controllo.

(43) Appare significativa l'incidenza di tale spesa ove venga posta a raffronto, in termini percentuali, con il totale delle spese correnti. Risulta difatti, ad esempio, che la regione Calabria ha impegnato nel corso del 1983 per spese relative ad incarichi il 3,37%.

(44) Occorre tuttavia tener presente che non si hanno elementi per accertare se vengono concretamente fatte gravare le spese per incarichi su capitoli generali, riguardanti i singoli settori operativi regionali.

Sotto il primo profilo si presenta ampio l'ambito di applicazione, ricompreso comunque tra le diverse materie di specifica competenza legislativa ed amministrativa regionale. Sono stati conferiti, tra gli altri, incarichi di ricerca e sperimentazione nel settore agricolo (Lombardia, Molise), in quello della formazione professionale, della caccia (Piemonte), nonché nel settore sanitario, con particolare riferimento alle problematiche connesse all'attuazione del Piano sanitario nazionale (Piemonte, spesa di 335 milioni, Liguria, spesa di 148 milioni, Lombardia, spesa prevista, anche se non attuata, di 14 miliardi).

Con notevole frequenza sono stati conferiti incarichi diretti alla definizione dei contenuti di programmi riguardanti delicati settori dell'attività amministrativa regionale, mentre la natura stessa di questi incarichi con esplicazione di una funzione pubblicistica istituzionale, e pertanto, non delegabile, non consentirebbe il loro conferimento a persone estranee alla stessa struttura amministrativa. Numerosi sono stati i provvedimenti di conferimento annullati dalle commissioni di controllo in quanto l'oggetto degli incarichi è stato riconosciuto attinente ad attività comprese tra i compiti cui le regioni devono approntare a mezzo del proprio apparato organizzativo (45).

Per quanto concerne le consulenze esterne la loro destinazione è stata, oltre che nelle materie oggetto di incarichi, prevalentemente quella dell'assistenza agli organi regionali, incentratisi principalmente nello svolgimento di funzioni consultive per attività di carattere tecnico (46) o richiedenti specifica competenza professionale. In alcuni casi, tuttavia, il ricorso a consulenze di lunga durata e la loro reiterazione nel tempo hanno finito per mascherare sia l'effettiva assunzione di personale estraneo, al di fuori degli ordinari procedimenti concorsuali, sia una sorta di privatizzazione di funzioni pubbliche.

Sotto il profilo soggettivo, cioè quello dei soggetti destinatari, occorre considerare, in primo luogo, università, enti pubblici, istituzioni, società a partecipazione regionale ed organizzazioni che per le loro finalità garantiscono l'espletamento degli incarichi. Alcune regioni hanno, in proposito, stabilito che detti organismi debbano essere i naturali destinatari degli incarichi anche se non risulta concretamente realizzato tale intendimento. Accanto ad essi vanno collocati i comitati di consulenza tecnico-scientifica, previsti dalle regioni Campania e Molise, con il compito di curare l'elaborazione e l'esame di progetti, leggi ed atti complessi; detti organismi di natura eccezionale e temporanea non debbono, tuttavia, interferire con il funzionamento delle strutture burocratiche della regione, né possono essere chiamati a svolgere funzioni e compiti attribuiti per legge agli uffici regionali.

L'altra categoria di soggetti destinatari è costituita dai c.d. «esperti», per i quali è richiesta dalle singole leggi regionali, l'iscrizione in albi professionali ovvero il possesso di peculiari e notorie competenze professionali. In proposito, si è riscontrato un sistematico e diffuso ricorso a prestazioni professionali di estranei pur in presenza di strutture regionali specializzate, quali gli uffici studio e legislativi, istituti di ricerca e studi. A ciò occorre aggiungere che il più delle volte il conferimento di incarichi a persone fisiche nasconde la illegittima (47) nomina di impiegati a tempo determinato.

Il fenomeno più diffuso è, tuttavia, quello del conferimento di mandati difensivi a professionisti del foro, nonostante l'esistenza di una Avvocatura regionale (articolo 107 del

(45) Ad esempio, in materia di incarichi per lavoratori di dattilografia è stato fatto osservare in sede di Commissione di controllo, che a tali compiti le Regioni devono provvedere con le proprie strutture ed il proprio personale adottando ove necessario, i provvedimenti adeguati al suo potenziamento ed alla sua organizzazione.

(46) Sono state frequenti (Piemonte, Campania, Molise, Veneto) le nomine di tecnici per interventi materia di indagini geologiche o apprestamenti di opere di contenimento di lesioni e frane.

(47) Molti provvedimenti sono stati annullati dalle commissioni di controllo.

decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) (48), accanto al quale si colloca l'appalto a liberi professionisti per la progettazione di talune opere pubbliche di interesse regionale.

Non risulta, peraltro, che in tali casi si sia sempre fornita l'adeguata indicazione dei titoli scientifici e professionali su cui si è basata la qualificazione di esperto (49).

Frequenti sono stati, altresì, gli incarichi affidati ad uffici statali o ad organismi regionali sul presupposto delle necessità di specifiche professionalità e nell'assunto dell'estraneità dell'oggetto dell'incarico ai compiti istituzionali di tali organi. Vanno segnalati, al riguardo, due provvedimenti, peraltro entrambi annullati, il primo relativo all'affidamento di un incarico ad una avvocatura distrettuale dello Stato per la predisposizione di un progetto di legge, e il secondo, conferito ad un dipendente di un ente regionale, per il progetto di costituzione di una società finanziaria a partecipazione regionale.

La materia lascia, come si è visto, grandissimi margini di discrezionalità che creano frequenti occasioni di distorsioni che, in connessione con i molteplici interessi in gioco, conducono talvolta o a determinare ovvero addirittura a creare i bisogni di consulenze delle Amministrazioni regionali.

L'estensione e l'importanza del fenomeno degli incarichi e delle consulenze dovrebbero portare a porre particolare attenzione al problema, anche al fine di riconsiderare la normativa e di stabilire parametri più precisi.

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

	1980		1981		1982	
		(a)		(a)		(a)
Abruzzo	111,7	(82,9)	509,8	(465,2)	625,3	(388,3)
Basilicata	158,8	(95,2)	252,0	(186,9)	270,9	(176,1)
Calabria	310,6	(219,8)	472,2	(407,3)	577,5	(476,6)
Emilia Romagna	177,8	(140,3)	224,5	(196,2)	411,8	(379,0)
Lazio	754,1	(507,2)	624,6	(461,4)	561,5	(415,4)
Liguria	339,3	(273,6)	246,0	(178,4)	417,9	(332,4)
Lombardia	702,9	(538,2)	1.172,6	(966,6)	2.430,3	(1.978,5)
Marche	325,9	(232,7)	131,9	(113,6)	223,4	(211,9)
Molise	134,8	(99,0)	190,7	(143,7)	248,8	(191,3)
Piemonte	339,4	(216,5)	362,5	(301,8)	372,2	(299,8)
Toscana	238,3	(204,2)	241,5	(201,6)	296,8	(220,8)
Umbria	152,4	(104,5)	207,2	(160,0)	215,6	(174,6)
Veneto	498,8	(238,8)	1.006,3	(722,6)	481,4	(290,4)
Totale . . .	4.244,8	2.952,9	5.641,8	4.505,3	7.133,4	5.535,1

(a) Residui di competenza.

(48) Anche in questi casi è intervenuto l'annullamento da parte di alcune Commissioni di controllo.

(49) Con una spesa per il 1983 di 155 milioni nella regione Calabria.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	ENTRATA			SPESE		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Abruzzo	626,5	840,5	923,7	531,7	1.232,0	1.075,6
Basilicata	672,1	840,0	908,1	613,0	850,4	873,7
Calabria	1.771,2	2.666,2	3.342,2	1.443,5	2.807,2	3.368,0
Emilia Romagna	2.163,6	4.043,0	5.384,3	2.206,8	4.047,3	5.385,8
Lazio	4.570,9	5.295,2	5.007,8	4.633,7	5.259,2	5.058,0
Liguria	926,9	962,1	1.949,9	928,6	955,0	2.001,2
Lombardia	3.312,9	4.645,6	6.019,3	3.472,4	4.856,9	6.224,2
Marche	1.332,7	854,4	1.180,7	1.345,6	790,7	1.171,8
Molise	455,8	552,0	591,0	417,7	586,1	654,3
Piemonte	1.706,2	2.466,2	2.791,1	1.849,6	2.493,6	2.687,5
Toscana	3.294,9	3.867,5	4.178,2	3.259,1	3.849,8	4.729,9
Umbria	844,5	1.168,2	1.410,5	854,8	1.120,5	1.402,8
Veneto	3.910,1	3.808,9	3.425,0	3.622,8	4.150,7	3.337,5
Totale . . .	25.588,3	32.009,8	37.651,8	25.179,2	32.999,4	37.970,3

RESIDUI ATTIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	1980		1981		1982	
		(a)		(a)		(a)
Abruzzo	485,1	(276,6)	547,9	(296,1)	581,2	(324,9)
Basilicata	298,0	(281,6)	425,6	(373,7)	474,2	(415,8)
Calabria	543,7	(382,5)	733,9	(469,2)	940,9	(573,1)
Emilia Romagna	281,0	(255,7)	347,3	(309,5)	586,5	(532,9)
Lazio	841,9	(589,4)	777,9	(559,5)	738,8	(584,7)
Liguria	239,6	(177,2)	258,8	(200,3)	468,2	(407,4)
Lombardia	638,5	(461,4)	1.000,7	(838,9)	2.253,4	(2.032,9)
Marche	383,6	(317,9)	232,7	(178,5)	387,1	(324,5)
Molise	203,6	(186,4)	257,7	(201,8)	282,2	(178,7)
Piemonte	398,6	(228,3)	504,8	(366,2)	675,1	(581,3)
Toscana	373,1	(316,1)	395,8	(332,2)	481,7	(401,8)
Umbria	188,8	(167,7)	333,6	(298,4)	421,5	(387,1)
Veneto	848,4	(799,9)	1.004,2	(970,2)	971,0	(923,4)
Totale . . .	5.723,9	4.440,7	6.819,9	5.394,5	9.261,8	7.668,5

(a) Residui di competenza.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTO REGIONI 1982 - 1983

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI 1982	IMPEGNI 1983	DIFFERENZA	PAGAMENTI 1982	PAGAMENTI 1983	DIFFERENZA
PRESIDENZA	1202	114 800	554 832,3	440 032,2	114.800	477 464	362 664
"	1203	23 100	110 899,4	887 799,4	8 600	106 962	98 362
"	1205	32.800	158 328,8	125 528,8	32 800	125 993	93 193
"	1206	41 800	192 463,7	150 663,7	41 800	192 463,7	150 663,7
"	1208	5.300	31 050	25 750	5.300	29 548,7	24 248,7
"	1209	-	274 755,8	274 755,8	-	274 755,8	274 755,8
TESORO	4692	90 700	79 445,8	- 11 254,2	90 700	79 445,8	- 11 254,2
"	5926	3.152 500	3 444 454,4	291.954,4	1 602 100	1 828 929	226 829
"	5927	13 600	13 649,6	49,6	13 600	13 649,6	49,6
"	5932	11 500	11 451,4	- 48,6	11.500	11 451,4	48,6
"	5933	425 300	298 945,4	- 126 354,6	20 300	152 411,7	132 111,7
"	5945	233 900	-	- 233 900	184 700	-	- 184 700
"	5946	5.800	6 620	820	5 800	6 620	820
"	6771	118 500	201 957,8	83 457,8	-	-	-
"	7751	-	452 681,5	452 681,5	-	452 681,5	452 681,5
"	7753	-	-	-	-	-	-
"	7762	90 000	100 000	10 000	90 000	100 000	10 000
"	8775	-	-	-	-	-	-
"	8776	-	-	-	-	-	-
"	8778	20 500	53 500	33 000	30.500	53 500	23 000
"	8781	-	-	-	-	-	-
"	8783	-	-	-	-	-	-
"	8784	6 000	3 488,3	2 611,7	6 100	3 488,3	- 2 611,7
"	8785	-	4 771	4 771	-	4 771	4 771
"	8786	565 100	230 000	335.100	345 100	130 000	- 215.100
"	8787	40 000	50 000	10 000	40 000	50 000	10 000
"	8788	-	94 000	94 000	-	94 000	94 000
"	8790	133 800	167 333	33.533	83 800	117 333	33 533
"	8795	-	20 000	20 000	-	20.000	20 000
"	8797	-	20 000	20 000	-	20 000	20 000
"	8798	75 000	-	- 75 000	-	-	-
"	8801	-	3 000	3 000	-	3 000	3 000
"	8805	25 000	40 000	15 000	25 000	40 000	15.000
"	8806	-	30 000	30 000	-	30 000	30.000
"	8809	-	32 500	32 500	-	32 500	32 500
"	8810	-	5 000	5 000	-	5 000	5 000
"	9534	53 300	56 649,4	3 349,4	53.300	56 649,4	3 349,4
FINANZE	1974	-	-	-	-	-	-
"	1980	972 200	1 225 989,8	253 789,8	918 100	1.013.135,9	95 035,9
"	1987	85 200	85 245,2	45,2	75 300	74.273,8	- 1 026,2
BILANCIO	7081	2 099 400	2 417 218,7	317 818,7	100 900	1 133.119	1 032 219
"	7083	212 500	-	- 212.500	-	-	-
"	7084	137 500	-	- 137 500	-	-	-
"	7085	10 000	120 000	110 000	-	82.000	82 000
ISTRUZIONE	1626	15,4	2,7	- 12,7	2,3	2,7	0,4
"	4111	40 000	45 000	5 000	38 100	43 530,7	5 430,7
"	8251	2 100	2 020	- 80	151	20	- 131
LAVORI	8269	20 000	20 000	-	20.000	20.000	-
"	8270	150 000	150 000	-	120 000	120 000	-
"	8908	-	-	-	-	-	-
"	9050	5 400	16 079,2	10 679,2	427,4	1.015,9	588,5
"	9058	-	1 800	1 800	-	-	-
"	9059	-	2 150	2 150	-	1 000	1 000
AGRICOLTURA	7757	2 000	2 000	-	-	1.500	1 500
"	8242	500	500	-	-	-	-
SANITA'	7531	-	-	-	-	-	-
Totale		9.015 215	10 829 873	4.083 291	4 078 781	7 347 620	3 753 178

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1983

(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
PRESIDENZA	1202	554.832,3	477.464	Fondo da versare alla Regione Valle d'Aosta in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
"	1203	110.899,4	106.962	Devoluzione alla Regione Sarda dei 9/10 delle imposte di fabbricazione.
"	1205	158.328,8	125.993	Fondo da versare alla Regione Friuli-Venezia Giulia in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
"	1206	192.463,7	192.463,7	Fondo da versare alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza delle quote di entrate ad esse devolute, delle leggi sullo statuto speciale.
"	1208	31.050	29.548,7	(Come sopra) alla Regione Trentino-Alto Adige.
"	1209	274.755,8	274.755,8	Fondo da versare alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
TESORO	4692	79.445,8	79.445,8	Interessi sui certificati di credito emessi per il finanziamento di interventi a favore della finanza regionale e locale.
"	5926	3.444.454,4	1.828.929	Fondo comune da ripartire tra le regioni a statuto ordinario.
"	5927	13.649,6	13.649,6	Somma da assegnare alle regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano per assistenza alla famiglia e maternità.
"	5932	11.541,4	11.541,4	Fondo da ripartire tra le regioni a statuto speciale e Trento e Bolzano per i trasferimenti delle funzioni dell'Opera Naz. (O.N.P.M.I.).
"	5933	298.945,4	152.411,7	Somma da assegnare alle regioni e Enti pubblici per progetti socialmente utili concernente l'occupazione giovanile.
"	5945	—	—	Somma da assegnare alle Regioni per definitiva estinzione di passività pregressa di Enti ospedalieri e Amm/ni provinciali accertate al 31 dicembre 1979.
"	5946	6.620	6.620	Assegnazione alla Regione Trentino-Alto Adige dei fondi per lo svolgimento delle funzioni Amm/ve in materia di catasto.
"	6771	201.957,8	—	Fondo per l'attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale.
"	7751	452.681,5	452.681,5	Contributo alla Regione Siciliana a titolo di solidarietà nazionale.
"	7753	—	—	Quota parte aliquota dovuta dai concessionari di idrocarburi, per giacimento nei territori del Mezzogiorno, da versare alle regioni competenti per territorio.
"	7762	100.000	100.000	Somme da versare alla Regione Sardegna per interventi relativi al piano straordinario per la rinascita economica, sociale e assetto agropastorale.
"	8775	—	—	Contributo speciale alla Regione Calabria, per zone danneggiate dagli eventi sismici nel marzo e aprile 1978.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1983

(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
TESORO	8776	—	—	Contributo speciale Regione Sicilia (Prov. Messina) per zone danneggiate eventi sismici (1978).
"	8778	53.500	53.500	(Come sopra) nella Sicilia occidentale.
"	8781	—	—	Somme da assegnare alle Regioni e province di Trento e Bolzano, per l'esecuzione di opere igienico-sanitarie asilo nido e scuole materne.
"	8783	—	—	Somme da assegnare alle Regioni e province di Trento e Bolzano per finanziamento di lavori di completamento di opere delle regioni.
"	8784	3.488,3	3.488,3	(Come sopra) per completamento, ripristino e adeguamenti funzionali di impianti relativi ad opere pubbliche di irrigazione.
"	8785	4.771	4.771	(Come sopra) finanziamento per interventi urgenti nel settore zootecnico.
"	8786	230.000	130.000	Somma da assegnare alla Regione Friuli-Venezia Giulia per la ricostruzione dei comuni colpiti da eventi sismici nel maggio e settembre 1976.
FINANZE	1974	—	—	Versamenti da effettuare alla Regione Siciliana per entrate erariali di spettanza alla Regione, ma riscosse dallo Stato.
"	1980	1.225.989,8	1.013.135,9	Somme da attribuire alle Regioni: Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e alle province autonome di Trento e Bolzano in sostituzione delle quote fisse e variabili dei tributi soppressi.
"	1987	85.245,2	74.273,8	Somme sostitutive, da attribuire alle regioni a statuto ordinario.
BILANCIO	7081	2.417.218,7	1.113.119	Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.
"	7083	—	—	Somma da assegnare alle Regioni per la concessione di contributi ai comuni e ai consorzi intercomunali, per costruzione e ammodernamento degli impianti necessari ai servizi pubblici.
"	7084	—	—	Somme da assegnare alle Regioni per la concessione di contributi alle imprese che realizzano o modificano impianti di depurazione degli scarichi.
"	7085	120.000	82.000	Contributo alle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi urgenti nei bacini e opere per le vie navigabili.
ISTRUZIONE	1626	2,7	2,7	Contributo agli Enti per la gestione di corsi di scuola popolare, nelle Regioni a statuto speciale.
"	4111	45.000	43.530,7	Contributi a favore delle opere universitarie delle Regioni a statuto speciale e centro residenziale dell'Università della Calabria ecc.
"	8251	2.020	20	Sussidi e contributi per la costruzione e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi nelle Regioni a statuto speciale.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1983

(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
LAVORI PUBBLICI	8269	20.000	20.000	Contributi venticinquennali, a cura delle Regioni, da destinare al completamento dei programmi di edilizia.
"	8270	150.000	120.000	Contributi negli interessi per l'acquisto o la costruzione di abitazioni da concedere alle categorie meno abbienti.
TESORO	8787	50.000	50.000	Somma da assegnare alla Regione Friuli-Venezia Giulia per concessioni di contributi.
"	8788	94.000	94.000	Somme da attribuire alla Regione Friuli-Venezia Giulia per l'attuazione dell'accordo della cooperazione economica tra la Repubblica Italiana e Jugoslavia.
"	8790	167.333	117.333	Somma da assegnare alle Regioni Meridionali, per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.
"	8795	20.000	20.000	Contributo speciale alla Regione Lombardia e alle Province autonome di Trento e Bolzano per il ripristino dei danni derivati dalla frana del maggio 1983.
"	8797	20.000	20.000	Contributo speciale alla Regione Marche per i movimenti franosi verificatisi nella città di Ancona nel dicembre 1982.
"	8798	—	—	Contributo speciale alle Regioni Umbria, Marche e Lazio per interventi in zone terremotate settembre 1979.
"	8801	3.000	3.000	Somme da assegnare alle Regioni per la concessione di contributi di cui agli artt. 18 e 19 della l. 21.5 81 n. 240.
"	8805	40.000	40.000	Contributo speciale alla Regione Campania, per ricostruzione zone terremotate agosto 1962.
"	8806	30.000	30.000	Concessione di un contributo speciale alla Regione Friuli-Venezia Giulia per l'attuazione di interventi diretti allo sviluppo produttivo.
"	8809	32.500	32.500	Contributo speciale alla Regione Friuli-Venezia Giulia per la realizzazione di progetti organici di sviluppo in attuazione dell'art. 50 dello statuto.
"	8810	5.000	5.000	Contributo speciale alla Regione Marche per provvedere agli interventi nelle zone danneggiate dagli eventi sismici del settembre 1983.
"	9534	56.649,4	56.649,4	Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato con il consorzio di credito per le opere pubbliche.
LAVORI PUBBLICI	8908	—	—	Concessione di contributi alle Regioni, per l'attuazione delle finalità indicate negli artt. 19, 20 l. 10 maggio 1976 n. 319 e artt. 5, 15 stessa legge.
"	9050	16.079,2	1.015,9	Spese in gestione al provveditorato alle opere pubbliche per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1983
 (in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
LAVORI PUBBLICI	9058	1.800	—	Spese a cura della Regione Friuli-Venezia Giulia e provveditorato per opere pubbliche di Trieste e per finanziamento art. 1 l. 31 maggio 1964 n. 357.
"	9059	2.150	1.000	Spese a cura della Regione Veneto e provveditorato di Venezia per finanziamento art. 1 l. 31 maggio 1964 n. 357.
AGRICOLTURA	7757	2.000	1.500	Contributo a favore della Regione Emilia-Romagna per opere di riforma fondiaria, concernente l'assetto idraulico e la viabilità del bacino del Mezzano.
"	8242	500	—	Interessi sui mutui trentennali concessi dalla Cassa depositi e prestiti e casse di Risparmio alle Regioni. Per l'acquisto e il rimboschimento dei terreni.
SANITA'	7531	—	—	Contributo alle Regioni interessate alla Molluschicoltura per gli impianti di depurazione.
TOTALE		10.829.873,2	7.347.620,6	

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

Sulla base dei dati desunti dal rendiconto generale dello Stato, secondo la classificazione funzionale, nel 1983, per il finanziamento degli enti locali sono stati impegnati 22.048,7 miliardi e pagati 17.635,6 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):

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%
	<u>18.869,9 miliardi</u>	
1983		
Ammortamento mutui e prestiti	3.681,6 miliardi	16,70%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	703,3 miliardi	3,21%
Trasferimenti veri e propri	17.658,8 miliardi	80,09%
	<u>22.048,7 miliardi</u>	
In termini di pagamenti:		
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%
	<u>16.044,5 miliardi</u>	
1983		
Ammortamento mutui e prestiti	3.628,2 miliardi	20,57%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	631,2 miliardi	3,58%
Trasferimenti veri e propri	13.376,2 miliardi	79,85%
	<u>17.635,6 miliardi</u>	

L'aumento dell'onere a carico del bilancio statale per il finanziamento degli enti locali nel 1983 rispetto al 1982 (pari a 3.178,8 miliardi, in termini di impegni) è correlata principalmente all'incremento dei trasferimenti veri e propri (2.491,8 miliardi), ed in parte all'aumento dei flussi

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

finanziari indiretti relativi all'ammortamento dei mutui e dei prestiti contratti dagli enti locali (+ 100,9 miliardi); per quanto riguarda, infine, l'acquisto di beni e servizi, a fronte di impegni per 707,3 miliardi, superiori di 585,1 miliardi rispetto al 1982, i pagamenti complessivi sono stati pari a 631,2 miliardi, superiori di 558,6 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 dell'apposita Sezione della Corte, istituita con la legge 26 febbraio 1982, n. 51.

PROSPETTO A

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1983
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI (*)	OGGETTO
ISTRUZIONE	5571	215,7	15	Arredamento scuola obbligo
BILANCIO	7083	—	—	Assegnate alle Regioni per la concessione di mutui ai Comuni per servizi pubblici
TESORO	4537	262	262	Comune di Roma capitale
»	4540	885,5	885,5	Ammortamento a spese relative a prestiti Comuni di Venezia per programma opere salvaguardia.
»	4544	—	—	Pagamento alla Cassa Depositi e Prestiti per anticipazioni ai comuni sui mutui per opere edilizie.
»	4682	60.642	60.642	Interessi sui mutui contratti con il consorzio di credito per le opere pubbliche per finanziamento di interventi a favore della finanza locale.
»	4692	79.446	79.446	Interessi su certificati di credito emessi per il finanziamento della finanza locale.
»	5930	3.350	2.684,5	Ammortamento mutui Cassa Depositi e Prestiti concessi agli enti locali.
»	5931	4.250	4.207,5	Ammortamento mutui autorizzati a favore dei comuni non capoluoghi per l'integrazione dei disavanzi economici dei bilanci fino al 1958.
»	5935	3.153.531	3.153.531	Rimborso alla Cassa Depositi e Prestiti di rate di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali.
»	7739	10.090	7.545	Quote di ammortamento, spese e corso delle emissioni relative alle obbligazioni emesse dal Comune di Napoli per l'esecuzione di Opere pubbliche straordinarie di sua competenza.
»	7786	1.514	1.514	Comune di Trapani — fognature — mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti.
»	7796	250.000	200.000	Somme ai Comuni ed ai Consorzi per la realizzazione edilizia sovvenzionata ed agevolata.
»	9538	113.494	113.494	Annualità rimborso certificati speciali di credito emessi per provvedimenti urgenti a favore degli enti locali.
FINANZE	1972	—	—	Contributo in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stadale.

(*) — I pagamenti sono in conto competenza.

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1983

(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI (*)	OGGETTO
GIUSTIZIA	1701	48.000	28.865,3	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari.
GIUSTIZIA	(*)2201	24.485,4	3.297	Rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento di personale delle case mandamentali.
»	7051	7.936	1.043,6	Contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazione, ampliamento o restauri generali di edifici giudiziari.
ANAS	0281	208	—	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	402,5	215	Contributo per la sistemazione di strade comunali non comprese nei piani delle Province (Regioni a Statuto speciale).
»	7252	127,9	13,7	Contributi ed anticipazioni alle Province (Regioni a Statuto speciale) per le strade provinciali.
»	7254	11.196,2	7.782	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere stradali di interesse di enti locali.
»	7255	96,5	21,8	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	—	Contributo alla Provincia di Pordenone per la costruzione di un ponte sul torrente Settimana.
»	7595	20	19,4	Contributo trentacinquennale ai comuni e consorzi delle Regioni a Statuto speciale.
»	7764	3.081,1	1.545,3	Contributi trentacinquennale per la costruzione e il completamento di opere occorrenti per fornire di energia elettrica i comuni e frazioni.
»	7765	68,5	1,5	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.
L. PUBBLICI	8001	1.114,1	660	Contributi agli enti autarchici territoriali per la costruzione di opere di edilizia per la scuola materna non statale nelle Regioni a Statuto speciale.

(*) — 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 stessi. 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.

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1983**(in milioni)**

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI (*)	OGGETTO
»	8225	750,1	385,3	Contributi trentacinquennali ad Istituti di case popolari ed a comuni.
»	8561	42	—	Contributi trentacinquennali a favore di comuni ricadenti nei territori delle Regioni e Statuto speciale, che costruiscono ed ampliano edifici destinati a propria sede.
»	8562	1.500,1	821,7	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	—	Contributo al Comune di Siena per il risanamento dei quartieri cittadini.
»	8889	4.223,4	1.297,4	Contributi trentacinquennali per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
»	8890	209,6	12,4	Contributi trentacinquennali ai comuni delle Regioni a Statuto speciale per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
»	8893	145	—	Contributi trentacinquennali per la costruzione e l'ampliamento delle fognature del comune di Palermo.
»	8894	7,7	7,7	Contributi trentacinquennali sui mutui contratti dal comune di Teramo per le opere di risanamento igienico.
»	8897	35	—	Contributi trentacinquennali al comune di Roma per il ripristino dei collettori.
»	8899	589,9	—	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 L. 10 maggio 1976 n. 319.
L. PUBBLICI	9158	144,8	36,9	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	2.871,9	2.300,8	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.

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1983
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
»	9443	12.180	274,5	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione delle opere del comune di Roma.
»	9444	2.164,2	2.111,8	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere di interesse comunale di Roma.
»	9445	1.545,6	1.480,7	Contributi trentacinquennali sui mutui da concedere alla provincia ed al comune di Napoli per il finanziamento di opere pubbliche di loro competenza.
INTERNO	1571	3.500	3.297,5	Erogazioni straordinarie per eventi eccezionali e previdenza contingenti a favore di comuni e province.
»	1572	120	—	Oneri previdenziali per il personale municipale ex coloniale presso gli enti locali.
»	1574	10.000	10.000	Contributo annuo ordinario comune di Roma capitale.
»	1580	7.800	7.800	Comuni terremotati Sicilia per la fornitura elettrica per usi domestici alle famiglie alloggiate nelle baracche.
»	1590	17.658.718	13.376.222	Finanziamento bilanci comunali e provinciali.
»	7231	17.581,4	11.293,5	Proventi gestione casa da gioco di Campione a favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche.
TRASPORTI	(**)7296	550.000	550.000	Fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.
TOTALE		22.048.745	17.635.034	

(**) — 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 in infrastrutture e di impianti. È questo un altro caso di finanziamento dello Stato attraverso i bilanci delle Regioni: i condizionamenti sono conseguenti alla procedura a seguito 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 IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO B

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1982 — 1983

(in milioni)

Ministero	Cap.	Impegni 1982	Impegni 1983	Differenza	Pagamenti 1982	Pagamenti 1983	Differenza
Istruzione	5571	215,8	215,7	0,1	15,8	15	-0,8
Bilancio	7083	212.500	—	-212.500	—	—	—
Tesoro	4537	261,8	262	0,2	261,8	262	0,2
»	4540	927,5	885,5	42	927,5	885,5	42
»	4544	—	—	—	—	—	—
»	4682	65.300	60.642	-4.658	65.300	60.642	-4.658
»	4692	90.700	79.446	-11.254	90.700	79.446	-11.254
»	5930	2.600	3.350	750	2.600	2.684,5	84,5
»	5931	4.200	4.250	50	4.200	4.207,5	7,5
»	5935	3.075.900	3.153.531	77.631	3.075.900	3.153.531	77.631
»	7739	10.300	10.090	-210	7.100	7.545	445
»	7786	624,8	1.514	889,6	624,8	1.514	889,6
»	7796	—	250.000	250.000	—	200.000	200.000
»	9538	113.400	113.494	94	113.400	113.494	94
Finanze	1972	127,6	—	-127,6	15,4	—	-15,4
Giustizia	1701	40.000	48.000	8.000	24.900	28.865,3	3965,3
»	2201	10.900	24.485,4	13.585,4	1.900	3.297	1.397
»	7051	8.700	7.936	-764	1.500	1.043,6	456,4
Anas	0281	50	208	158	—	—	—
Lavori Pubblici	7251	614,2	402,5	-211,7	600	215	-385
»	7252	1.100	127,9	-912,1	857,9	13,7	-844,2
»	7254	12.400	11.196,2	-1.203,8	7.900	7.782	-118
»	7255	83,7	96,5	12,8	11.200	21,8	-11.178,2
»	7270	50	50	—	—	—	—
»	7595	—	20	20	—	19,4	19,4
»	7764	3.400	3.021,1	-318,9	1.600	1.545,3	-54,7
»	7765	58,4	68,5	10,1	—	1,5	1,5
»	8001	1.400	1.114,1	-285,9	624,2	660,9	36,7
»	8225	—	750,1	750,1	—	385,8	385,8
»	8561	47,1	42	-5,1	—	—	—
»	8562	1.900	1.500,1	-399,9	1.300	821,7	-478,3
»	8710	—	150	150	—	—	—
»	8889	2.700	4.223,4	1.523,4	1.500	1.297,4	-202,6
»	8890	209,6	209,6	—	19,4	12,4	-7
»	8893	—	145	145	—	—	—
»	8894	7,8	7,7	-0,1	7,7	7,7	—
»	8897	35	35	—	—	—	—
»	8899	589,8	589,9	0,1	—	—	—
»	8904	—	—	—	—	—	—
»	8908	—	—	—	—	—	—
»	9158	241,7	144,8	-96,9	132,2	36,9	-95,3
»	9442	2.800	2.871,9	71,9	1.500	2.300,8	-800,8
»	9443	—	12.180	12.180	—	274,5	274,5

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero	Cap.	Impegni 1982	Impegni 1983	Differenza	Pagamenti	Pagamenti n1982	Differenza
»	9444	2.100	2.164,2	64,2	1.800	2.111,8	311,8
»	9445	1.500	1.545,6	45,6	1.400	1.480,7	80,7
Interno	1571	3.500	3.500	—	2.900	3.297,5	397,5
»	1572	160	120	-40	—	—	—
»	1574	10.000	10.000	—	10.000	10.000	—
»	1580	4.300	7.800	3.500	4.300	7.800	3.500
»	1590	15.166.900	17.658.718	2.491.818	12.600.200	13.376.222	768.022
»	7231	17.100	17.581,4	481,4	10.500	11.293,5	793,5
Trasporti	7296	—	550.000	550.000	—	550.000	550.000
TOTALE		11.869.900	22.048.745	10.178.845	9.044.500	17.635.034	8.590.534

PAGINA BIANCA

Capitolo V

GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

1. *Aspetti finanziari della gestione.*

La spesa corrente in favore degli enti pubblici non territoriali per l'esercizio 1983 è costituita, in termini d'impegni, da:

a) trasferimenti per 18.938 miliardi agli enti previdenziali (18.829 miliardi all'INPS), con un aumento del 42,9% rispetto all'esercizio precedente (13.252 miliardi). I pagamenti ammontano a 16.449,5 miliardi, dei quali quasi 16.349 sono andati all'INPS;

b) trasferimenti per circa 5.576 miliardi agli altri enti pubblici, con un aumento del 5,5% rispetto al 1982 (5.284 miliardi).

I trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici dell'amministrazione centrale hanno assorbito, sempre in termini di impegni, 4.614 miliardi; vi è stato in questo settore un incremento del 49,0%. A favore degli enti dell'amministrazione locale sono stati impegnati 725 miliardi (con un incremento del 374,3%) ed erogati 862 miliardi.

Complessivamente, per i trasferimenti agli enti predetti sono stati così impegnati 29.853 miliardi, cifra che segna un aumento del 37% rispetto al 1982 (21.787 miliardi).

Quanto alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti alle imprese pubbliche (partecipazioni statali ed ENEL), i relativi impegni sono stati di 7.860 miliardi, ed hanno registrato un decremento del 3% rispetto all'esercizio precedente (8.104 miliardi).

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

a) La Corte ha, nella precedente relazione, sottolineato la tendenza, accentuatasi nel corso della VIII legislatura, allo spostamento di funzioni tradizionalmente affidate ad apparati ministeriali verso l'area degli enti pubblici. La fine anticipata della legislatura — durante la quale sono stati istituiti l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAV) e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP) e presentati, fra l'altro, disegni di legge per l'istituzione dell'Azienda autonoma per l'aviazione civile e dell'Istituto nazionale della proprietà industriale (INPI) — ha impresso una battuta di arresto a tale tendenza; questa, tuttavia, per quanto se ne può giudicare nel primo avvio della nuova legislatura, appare in via di ripresa, come mostrano il disegno di legge per la creazione di un'«agenzia» delle Ferrovie dello Stato (1) e altri schemi, come quello relativo all'ENPI, che nuovamente circolano nell'ambito governativo.

(1) Camera dei deputati, IX legislatura, atto n. 1459.

La tendenza predetta, del resto, sembra trovare origine non solo in valutazioni comparative circa l'idoneità dell'uno e dell'altro modello organizzativo in sé considerato ma anche in una realtà che in larga misura sovrasta la possibilità di una scelta, costituita dalla situazione d'inefficienza delle strutture amministrative statali, che il continuo rinvio di un'organica riforma ha contribuito ad aggravare (2). Su questa situazione non mancano d'innestarsi altre spinte, come quella del personale interessato, che dal cambiamento si attende miglioramenti economici.

L'espandersi del fenomeno — che pur nella sua continuità offre un quadro di ritocchi parziali ed episodici — mentre da un lato sollecita l'adozione di linee direttive globali possibilmente legate alla riforma dei ministeri, implica e ribadisce dall'altro la necessità di una riqualificazione delle funzioni ministeriali anche rispetto agli enti; all'attuale logica di una «vigilanza» assai distante e manchevole dovrebbe sostituirsi una più attenta «cura» degli enti, da esprimersi in termini di programmazione, indirizzo e coordinamento.

L'ampiezza delle funzioni che si vanno entificando, talora assai delicate, non consente il mantenimento di una visione in cui gli enti appaiono raccordati alle Amministrazioni centrali prevalentemente in ragione di una «responsabilità» ministeriale che resta su un piano astratto.

Questi stessi motivi inducono a prospettare ancora una volta un altro dei problemi legati alla segnalata tendenza e che riguarda l'efficacia del controllo della Corte e la piena utilizzabilità dei suoi risultati ai fini conoscitivi e d'intervento da parte del Parlamento. A questo proposito, giova ricordare che la formula fin qui prevalentemente adottata è quella del controllo soltanto cartolare, quale previsto dagli artt. 2-8, della legge 21 marzo 1958, n. 259; e ciò anche quando lo stesso sistema della predetta legge imporrebbe il ricorso alla più penetrante forma di controllo prevista dall'articolo 12, come nel caso del citato disegno di legge sull'agenzia F.S. (apporto dello Stato al patrimonio dell'ente) (1).

Va posto in evidenza che ad un controllo meramente cartolare sono attualmente soggette gestioni come quelle del CONI, dell'ICE, della RAI e dello stesso INPS.

Ora, è appena il caso di sottolineare come l'assistenza di un magistrato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione (articolo 12) non solo consentirebbe di prevenire o di eliminare tempestivamente eventuali irregolarità nella gestione ma sarebbe più consono al compito affidato alla Corte di esaminare anche l'efficienza economica e finanziaria degli enti e di riferirne al Parlamento (4). È pertanto alla luce di questa esigenza che dovrebbe procedersi ad una revisione delle impostazioni normative dalla legge 259/1958 e di quante altre si ispirino al modello cartolare.

b) Per ciò che riguarda il generale assetto normativo degli enti pubblici (5), nelle precedenti relazioni sono state segnalate le tappe del processo di riordinamento del settore, processo che, iniziatosi nel 1975 come fenomeno limitato ad una specifica categoria di enti, si è poi ampliato in connessione con l'introduzione di altre riforme: con la legge 20 marzo 1975, n. 70, si è inteso procedere alla soppressione di enti inutili (dopo un primo, insufficiente intervento effettuato con la legge 4 dicembre 1956, n. 1404), impedire la proliferazione incontrollata di nuovi enti, riordinare gli enti del parastato; e nuove sistemazioni e chiarificazioni sono derivate dai provvedimenti di completamento dell'ordinamento regionale (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e di realizzazione del servizio sanitario nazionale (decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito con modificazioni in legge 17 agosto 1974, n. 386; legge 29 giugno 1977, n. 349 e legge 23 dicembre 1978, n. 833).

(2) Si veda, in proposito, nel I volume della presente relazione, il capitolo dedicato all'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

(3) v. nella presente relazione (Vol. I) il capitolo dedicato all'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

(4) Su questo tema si vedano, da ultimo, le determinazioni della Sezione controllo enti della Corte n. 1723 del 10 maggio 1983 (ICE); n. 1731 del 26 luglio 1983 (INPS); n. 1747 del 10 gennaio 1984 (CONI); n. 1753 del 24 gennaio 1984 (RAI).

(5) Per la problematica relativa agli enti a partecipazione statale si fa rinvio alla determinazione della Sezione controllo enti n. 1659 del 4-17 maggio 1982 nonché alle determinazioni e relazioni alla medesima Sezione sugli enti di gestione.

Gli enti del parastato — come quelli più direttamente connessi con l'espletamento di funzioni ministeriali (alcuni di essi, come l'ICE, l'ENIT, e l'Istituto superiore di sanità, costituiscono una sorta di «braccio secolare» dei rispettivi Ministeri «vigilanti») — hanno ricevuto una disciplina uniforme, in particolare per ciò che attiene al trattamento giuridico ed economico del personale e alle norme di contabilità. La legge n. 70/1975 ha previsto, com'è noto, in apposita tabella (a fini sostanzialmente descrittivi e sistematici) sette categorie di enti con strutture e compiti talvolta assai diversi; sicchè, come non sono mancate integrazioni della tabella, così si sono verificate esclusioni di enti dalla disciplina della legge (6). E non mancano ulteriori istanze di trattamenti derogatori, come quelle avanzate dagli enti di ricerca.

Nel corso del 1983 sono stati emanati vari provvedimenti generali riguardanti gli enti pubblici. Il più importante è la legge quadro sul pubblico impiego 23 marzo 1983, n. 93, per la quale si fa rinvio al capitolo della presente relazione dedicato al personale.

Ad essa ha fatto seguito il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 346, con il quale è stata emanata la disciplina del rapporto di lavoro degli enti di cui alla citata legge n. 70 risultante dall'accordo collettivo del 9 aprile 1983.

Gli altri provvedimenti che qui rilevano sono il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 novembre 1983, con il quale sono stati rideterminati tutti gli organismi e gli enti, anche di natura economica, che gestiscono fondi direttamente o indirettamente interessanti la finanza pubblica ai quali si applicano le disposizioni dell'articolo 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (7) e il recente decreto legge 24 maggio 1983, n. 153, che istituisce il sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici (8).

c) Quanto ai problemi emersi nell'esercizio del controllo — e già segnalati nei referti dell'apposita Sezione della Corte relativi ai singoli enti — il loro quadro non si discosta, in linea di massima, da quelli che possono considerarsi i contorni tradizionali.

Sul piano strutturale non mancano, così, esigenze di riforma dello statuto di alcuni enti o comunque di riorganizzazione dei medesimi, al fine di adeguarne il ruolo e la capacità operativa ai mutamenti della realtà nella quale sono chiamati ad agire (9) (si tratta talora di enti operanti in settori produttivi).

Sotto il profilo funzionale, i problemi più gravi sono quelli che attengono al mantenimento dell'equilibrio finanziario o alla riduzione di disavanzi anche notevolissimi. Tali problemi — nei quali talora una parte rilevante giocano incompressibili spese per il personale — riguardano enti delle categorie più svariate (10), ma assumono particolare gravità — oltre che per alcuni enti previdenziali — per gli enti marittimi e portuali, a causa degli elevati costi della gestione rispetto ad acquisizioni di traffico sempre più ridotte (11). Per ciò che riguarda, specificamente, l'INPS — per il quale sono stati previsti un disavanzo economico di 12.328,2 miliardi e un disavanzo patrimoniale di 33.704,1 miliardi al 31 dicembre 1983 (12) — la Corte ha ricordato come

(6) Ciò è accaduto per l'ENEA (legge 5 maggio 1982, n. 84) e, limitatamente alla disciplina del personale, per l'ETI (articolo 7 della legge 14 dicembre 1978, n. 836).

(7) Tale provvedimento sostituisce il precedente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 luglio 1983.

(8) In precedenza era stato emanato il decreto-legge 24 marzo 1983, n. 137, decaduto.

(9) V., per esempio, le determinazioni della Sezione controllo enti n. 1710 del 22 febbraio 1983 (Ente nazionale risi); n. 1753 del 24 gennaio 1984 (S.p.A. RAI - Radiotelevisione italiana); n. 1754 del 24 gennaio 1984 (Accademia nazionale dei Lincei); v., pure gli accenni alla riforma dell'ICE e dell'ENIT contenuti negli *Indirizzi programmatici* del Governo. Non mancano tuttavia casi di svolgimento di attività non istituzionali; v., per esempio, la determinazione n. 1712 dell'8 marzo 1983 (Ente autonomo del Flumendosa).

(10) V., fra le altre, le determinazioni n. 1731 del 26 luglio 1983 (INPS); n. 1734 del 4 ottobre 1983 (ENPAO); n. 1742 del 6 dicembre 1983 (ENEL); n. 1754 del 24 gennaio 1984 (S.p.A. RAI - Radiotelevisione italiana); n. 1762 del 13 marzo 1984 (Museo della scienza e della tecnica L. da Vinci).

(11) V., le determinazioni n. 1709 del 22 febbraio 1983 (Consorzio autonomo per il Porto di Civitavecchia); n. 1717 del 19 aprile 1983 (Consorzio autonomo per il Porto di Genova); n. 1745 del 20 dicembre 1983 (Società di navigazione esercenti linee di preminente interesse nazionale); v., pure il capitolo della presente relazione dedicato al Ministero della marina mercantile.

(12) Si veda, in proposito, la determinazione n. 1731 del 26 luglio 1983.

permangano immutate le cause dello squilibrio economico-finanziario e delle disfunzioni amministrative più volte segnalate e come nessun intervento sia stato effettuato in sede legislativa, nonostante il problema previdenziale tenda sempre più ad assumere l'evidenza di un nodo centrale della vita economico-sociale del Paese (13).

In tema di gestione finanziaria, sempre diffusi si manifestano i ritardi nella deliberazione dei bilanci preventivi — talora adottati addirittura alla fine dell'esercizio — con conseguente instaurarsi di gestioni di mero fatto; ritardi si registrano pure nell'adozione dei consuntivi (14).

Questa situazione — talvolta originata, per quanto riguarda i preventivi, da incertezze sui contributi statali o sulla loro entità — non manca di riflettersi al livello degli organi di vigilanza, dove non solo si ripetono i medesimi ritardi ma si registrano casi di omissione di ogni pronuncia (15). A questo riguardo, la Corte ha sottolineato ripetutamente la necessità che l'autorità vigilante emetta ugualmente sui bilanci — nel caso in cui non ne sia espressamente prevista l'approvazione — una pronuncia che esprima un giudizio compiuto sulla loro aderenza ai fini istituzionali dello ente (16). Quello dell'inerzia ministeriale è, del resto, un problema che non riguarda soltanto la valutazione della gestione in quelli che pur sono due momenti fondamentali, ma tocca, più in generale, tutta la dialettica enti-amministrazioni vigilanti, la quale appare impoverita anche da ritardi nell'approvazione di regolamenti, nel rinnovo di organi scaduti e nella eliminazione di lunghe gestioni straordinarie; dal mancato esercizio di compiti ispettivi; dalla carenza di interventi direttivi (17).

(13) V., la determinazione n. 1731 cit.. La Corte ha anche osservato che «Nel rapporto contributi-prestazioni, in assenza di un servizio di informatica pienamente rispondente alle esigenze conoscitive dell'Istituto, assumono particolare rilevanza: per il primo aspetto, l'irrisolto problema dell'accertamento tempestivo e pieno dei contributi di competenza, tuttora affidato a congetture e stime e comunque non confortato da una efficace azione ispettiva; per il secondo aspetto, o assenza di controlli sulle indicazioni fornite dagli stessi datori di lavoro in ordine alla durata e all'ammontare delle retribuzioni percepite dai lavoratori con l'inevitabile corollario del perpetuarsi dei fenomeni dell'evasione contributiva e della percezione abusiva di prestazioni. Permane, inoltre, inalterato l'abnorme fenomeno delle pensioni di invalidità alimentato, in particolare, dalla possibilità di cumulo del relativo reddito con quello dell'attività di lavoro».

(14) V., al riguardo, fra le tante, le determinazioni n. 1705 del 18 gennaio 1983 (Lega navale italiana); n. 1718 del 19 aprile 1983 (Ente di sviluppo per le Marche); n. 1752 del 17 gennaio 1984 (INADEL); n. 1756 del 31 gennaio 1984 (ETI); n. 1762 del 13 marzo 1984 (Museo nazionale della scienza e della tecnica L. da Vinci).

(15) V., le determinazioni citate nella nota precedente, alle quali *adde*: determinazione n. 1735 dell'11 ottobre 1983 (Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti); n. 1736 dell'8 novembre 1983 (Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste); n. 1748 del 10 gennaio 1984 (Istituto nazionale di alta matematica F. Severi).

(16) V., da ultimo, le determinazioni n. 1724 del 24 maggio 1983 (SIAE) e 1757 del 14 febbraio 1984 (Cassa nazionale di previdenza e assistenza ingegneri e architetti).

(17) V., ad esempio, le determinazioni n. 1708 del 22 febbraio 1983 (INAIL); n. 1709 del 22 febbraio 1983 (Consorzio autonomo per il Porto di Civitavecchia); n. 1723 del 19 aprile 1983 (Consorzio autonomo per il Porto di Genova); n. 1723 del 10 maggio 1983 (ICE); n. 1723 del 7 giugno - 5 luglio 1983 (Ente autonomo di gestione per il cinema); n. 1734 del 4 ottobre 1983 (ENPAO); n. 1737 del 15 novembre 1983 (A.N.C.C.); numero 1748 del 10 gennaio 1984 (Istituto nazionale di alta matematica F. Severi); n. 1753 del 24 gennaio 1984 (S.p.A. RAI - Radiotelevisione italiana); n. 1756 del 31 gennaio 1984 (ETI); n. 1759 del 21 febbraio 1984 (Consorzio dell'Oglio).

Capitolo VI

COMUNITÀ EUROPEE

1. Considerazioni generali

È nettamente peggiorato, nel 1983, il quadro della capacità decisionale e propulsiva delle istituzioni comunitarie, al punto di ingenerare dubbi sulla loro stessa identità rispetto al trattato istitutivo e allo spirito che lo informa.

Le difficoltà in cui si dibattono dette istituzioni investono, più particolarmente, la capacità di sviluppare nuove politiche comunitarie, accelerando il processo integrativo, di superare il ristagno della politica agricola comune, di potenziare efficacia ed incisività dei fondi di intervento a contenuto strutturale sulla economia comunitaria e, infine, di trovare stabili accordi sul gravoso problema del finanziamento del bilancio comunitario (1); e tutto ciò mentre è ulteriormente aumentato il tasso medio comunitario della disoccupazione, specialmente giovanile (2).

Sul piano nazionale restano inalterate le carenze e i problemi sui quali la Corte ha sempre richiamato l'attenzione negli ultimi anni e che concernono il coordinamento della programmazione degli interventi e il potenziamento dei controlli da parte degli organi gestori delle risorse finanziarie comunitarie.

Per quanto attiene, anzitutto, alle esigenze di un maggiore coordinamento programmatico-decisionale e operativo, si va sempre più profilando la necessità di attrezzare — nell'ambito delle funzioni di coordinamento della pubblica finanza che la Costituzione demanda allo Stato e, più specificamente, delle funzioni di indirizzo e coordinamento devolute al Presidente del Consiglio dei ministri — una efficiente struttura, con relativa strumentazione, che renda possibile anzitutto il sistematico accertamento sia delle iniziative statali e locali comunque connesse con la politica comunitaria, sia degli effetti di quest'ultima in ambito nazionale, mediante un'attenta verifica del grado di efficacia degli interventi di efficienza e produttività degli strumenti adottati per la utilizzazione dei fondi comunitari; che renda inoltre possibile il sollecito e puntuale adeguamento dell'ordinamento positivo nazionale alle norme comunitarie, attraverso i necessari raccordi con i centri decisionali dello Stato e delle regioni e province autonome.

Verrebbe in tal modo a colmarsi un vuoto nelle strutture di cui il paese ha sempre sofferto, soprattutto per quanto attiene all'attuazione delle direttive e dei regolamenti comunitari e alle concordanza tra le legislazioni comunitaria, statale e locale.

La Corte, del resto, non ha mai mancato di rilevare, in tutte le più recenti relazioni, le lungaggini procedurali e gli annosi ritardi con i quali si dà corso ai predetti adempimenti, particolarmente in materia di direttive, che si stenta a introdurre nel nostro ordinamento.

(1) Negativo nei risultati, il predetto quadro dà peraltro adito a prospettive positive sul piano dell'impegno e degli intendimenti dei Governi: il 19 giugno 1983, com'è noto, i 10 capi di Stato e di governo hanno sottoscritto a Stoccarda la solenne dichiarazione sull'unione europea, ripresa e confermata dal voto del Parlamento europeo espresso il 14 febbraio 1984.

(2) Il numero medio dei disoccupati iscritti nelle liste di collocamento è aumentato nel 1983, nell'area comunitaria, da 10,8 a 12 milioni di unità. In particolare nella fascia di età tra i 20 e i 24 anni, il 32,5% degli uomini e il 29% delle donne sono risultati, secondo i dati Eurostat, disoccupati per periodi superiori ai 12 mesi.

Favorita dalla inadeguatezza del sistema di formazione professionale rispetto alla necessità del mercato del lavoro, la disoccupazione va assumendo rilevanza tale da indurre a rivedere i meccanismi di intervento.

Si veda in proposito quanto è detto più avanti, al paragrafo 3, lettera D (Fondo Sociale Europeo).

Qui va aggiunto che il problema esige forse una più diretta e sistematica partecipazione delle assemblee rappresentative alla elaborazione delle norme ricettive di quelle comunitarie (3), ma intanto si palesa prioritaria la cennata istanza di realizzare concretamente, nell'ambito del potere esecutivo, un più adeguato coordinamento nelle materie in esame (4), particolarmente nella gestione dei fondi di rilevanza strutturale (Fondo sociale, Fondo di sviluppo regionale e FEOGA-Orientamento), gestione che è da ritenere parte integrante degli interventi pubblici nazionali.

Per quanto attiene in modo specifico alla valutazione dei risultati delle gestioni alimentate da fondi comunitari e nazionali, essa è resa difficoltosa, oltre che per le cennate carenze nel coordinamento programmatico-decisionale, anche per la mancanza di un valido sistema informativo (5).

Sembra alla Corte evidente, infatti, che solo da una completa, capillare raccolta di tutti gli elementi gestionali e dalla conseguente valutazione dei risultati degli interventi potrebbero scaturire valide indicazioni ai fini delle necessarie modificazioni procedurali e organizzative.

Per quanto concerne la materia dei controlli, si ribadiscono anzitutto i rilievi già fatti nelle precedenti relazioni sulle carenze dei controlli interni e sulla mancanza di un valido coordinamento tra gli stessi.

A fronte di cospicue erogazioni di somme di provenienza comunitaria persiste infatti una scarsa attenzione per le esigenze e la tipologia di tali controlli: ciò è valido per la gestione di tutti i principali fondi comunitari e ne sarà fatto più puntuale cenno nelle pagine successive, in relazione alle singole gestioni.

Sul piano dei controlli esterni, infine, si è andata accentuando nel 1983 la collaborazione della Corte dei conti italiana con quella europea, nei termini previsti dall'articolo 206 bis del Trattato, particolarmente per quanto riguarda le attività di diretto accertamento «in situ» (6), ma anche nello scambio di informazioni e documentazione utili alle due istituzioni per l'assolvimento delle funzioni loro proprie (7).

2. Bilancio comunitario

A fronte di una previsione di 27.677,3 milioni di ECU in termini di competenza e di 25.065,3 milioni in termini di cassa, le entrate di bilancio comunitario sono ammontate nel 1983, in termini di riscossioni, a 23.396,2 milioni di ECU (21.240,6 milioni nel 1982), dei quali 13.699 milioni per aliquota IVA (0,99%) (8), 6.988,7 milioni per dazi doganali, 948 milioni per prelievi e contributi zucchero e 1.760,5 milioni per contributi finanziari e altre poste (9).

(3) Come è noto, il meccanismo cui si fa più sovente ricorso in materia di attuazione delle direttive è quello della delega al Governo, giustificata dal tecnicismo delle norme da elaborare. Basti menzionare le leggi di delega 20 dicembre 1960, n. 1527 in materia di tariffe doganali e 9 febbraio 1982, n. 42 per l'attuazione di ben 97 direttive. Alla esigenza di un maggiore coinvolgimento del parlamento nella emanazione e attuazione delle direttive è fatto cenno nell'ordine del giorno della Camera del 3 dicembre 1981.

(4) Nel corso del 1984 è stato portato all'esame del Consiglio dei Ministri, ed approvato, un disegno di legge sul «coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari». Tale disegno di legge presenta anche una valenza finanziaria, laddove demanda al CIPE di determinare annualmente le linee del fabbisogno finanziario connesso all'attuazione delle politiche comunitarie (articolo 5) ed istituisce, nell'ambito del Ministero del tesoro, un fondo di rotazione, fuori bilancio, al quale dovrebbero confluire le somme erogate all'Italia dalle Comunità e le altre somme di rilevanza comunitaria e che dovrebbe erogare le somme dovute agli operatori nazionali destinatari dei contributi comunitari (articoli 6 e 7).

(5) È tuttora all'esame della Ragioneria generale dello Stato l'istituzione di un centro informativo che raccolga i dati concernenti i flussi finanziari intercorrenti con le comunità europee. Tale problema va visto anche nell'ottica del disegno di legge cui si è accennato nella precedente nota.

(6) Nel corso del 1983 la Corte dei conti europea, con l'assistenza e la partecipazione di quella italiana, ha effettuato in Italia visite — relative all'attuazione di interventi facenti capo ai vari fondi comunitari — per complessivi 135 giorni, prevalentemente nel centro-sud e nell'ambito del FEOGA-garanzia.

(7) Sulla utilizzazione dei fondi comunitari nel 1982 e relative problematiche la Corte ha redatto un rapporto annuale che è stato portato a conoscenza degli organi comunitari (supplem. Rivista della Corte dei conti, 1983, a cura del Servizio relazioni internazionali e comunitarie della Corte). Un primo rapporto annuale, pubblicato nel 1982, aveva riguardato la gestione dei fondi relativa al 1981.

(8) Tale aliquota era stata dello 0,92% nel 1982 ed è attualmente fissata, per il 1984, allo 0,96%.

(9) Di cui 217,7 milioni per contributi finanziari, 243 per altre entrate, 1.486,7 quali eccedenze degli esercizi precedenti e detratti 186,9 milioni a rettifica IVA e contributi finanziari (fonte: Commissione CEE).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il raffronto, nelle diverse componenti, delle risorse relative al 1983 con quelle del quadriennio precedente risulta dal seguente prospetto (10):

VOCE DI ENTRATA	1979	1980	1981	1982	1983
IVA	4.737,7	7.258,5	9.187, 8	12.000, 5	13.699,—
Dazi doganali	5.189,1	5.905,8	6.392, 3	6.815, 3	6.988, 7
Prelievi e contributi zucchero.....	2.143,5	2.002,3	1.747, 5	2.227, 8	948,—
Contributi finanziari e altre poste	2.302,1	—	151, 4	197,—	1.760, 5
Totale risorse proprie	14.372,4	15.166,6	17.479,—	21.240, 6	23.396, 2

Per quanto concerne la spesa, rispetto alle indicate previsioni di competenza e di cassa gli impegni sono ammontati a 26.819 milioni di ECU (pari al 96,9% degli stanziamenti di competenza) e i pagamenti a 23.110 milioni (pari al 92,2% della previsione di cassa).

Ciò rappresenta un sensibile miglioramento rispetto all'esercizio 1982, i cui analoghi tassi di utilizzazione ammontarono rispettivamente al 91 e all'87,8%.

I residui passivi sono ascisi a 1.521 milioni di ECU ed hanno fatto registrare un tasso di smaltimento del 79,5% (nel 1982 erano ammontati a 1.404 milioni di ECU con un tasso di smaltimento del 78,5%).

Gli stanziamenti d'intervento sono ammontati a 24.496,5 milioni di ECU in termini di competenza e a 21.838,9 milioni di ECU in termini di cassa.

I rispettivi tassi di utilizzazione sono migliorativi rispetto al precedente esercizio, essendo passati dal 91,6 al 96,9% in termini di competenza e dall'88,5 al 92,8% in termini di cassa.

La politica agricola, come di consueto, ha costituito la voce primaria in assoluto (ossia rispetto al bilancio generale e agli stanziamenti d'intervento), con 16.970,6 milioni di ECU in termini di competenza (14.129 nel 1982) e 16.536,5 in termini di cassa (13.969,4 nel 1982).

Seguono la politica regionale (2.513,4 contro i 2.158,1 milioni di ECU del 1982 in termini di competenza), la politica sociale (2.081,2 contro i 1.683,2 milioni di ECU del 1982), la cooperazione allo sviluppo (1.291,6 contro i 1.153 milioni di ECU del 1982) e via via gli altri campi d'intervento (politica energetica, ricerca e investimenti, politica industriale e dei trasporti, ambiente e tutela dei consumatori).

Tra le spese non d'intervento emergono quelle sostenute per la riscossione delle risorse proprie (966,9 milioni di ECU in termini di competenza e di cassa), le misure supplementari in favore del Regno Unito (887,6 milioni di ECU: nel 1982 era ascisa a 1.654,2 milioni di ECU, tutti erogati in entrambi gli esercizi) (11) e le spese per il personale e di funzionamento (755,7 milioni di ECU contro i 745,6 del 1982).

Il bilancio 1984 è attestato su una base di 25.867 milioni di ECU di risorse potenziali della Comunità, con l'IVA allo 0,96%. Per quanto riguarda le spese, queste dovrebbero aumentare del 9,32% in termini di impegni e dell'8,52% in termini di pagamenti.

(10) In milioni di ECU. Fonte: Commissione CEE, febbraio 1984.

(11) Il Regno Unito ha beneficiato inoltre, insieme alla Grecia, di compensazioni finanziarie per 122,1 milioni di ECU, quasi tutti impegnati, ed erogati nella misura dell'80,8%.

In particolare, gli aumenti più consistenti dovrebbero riguardare l'informazione e l'innovazione scientifica e tecnologica, nella misura di oltre il 100%, la pesca, l'industria e il mercato interno, nella misura di circa un terzo in più, e la ricerca e gli investimenti, nella misura di circa un quinto in più, mentre il FEOGA-garanzia non raggiungerebbe il 5%. Penalizzate risultano invece la politica regionale, quella energetica e la cooperazione allo sviluppo (12).

Per quanto riguarda il saldo netto del nostro paese nei confronti della finanza comunitaria, anche per il 1983 esso si è chiuso in positivo per l'Italia per un ammontare di 1.136,7 milioni di ECU, pari a 1.531,9 miliardi di lire (13).

Ad una contribuzione globale da parte italiana di 3.007,1 milioni di ECU (pari a 4.051,7 miliardi di lire) hanno fatto riscontro, infatti, pagamenti a favore del nostro paese per 4.143,8 milioni di ECU (pari a 5.583,6 miliardi di lire).

La voce predominante di contribuzione è stata la quota di imposta sul valore aggiunto (0,99%), pari a 1.929,86 milioni di ECU (2.600,3 miliardi di lire), seguita dai dazi doganali (658,4 milioni di ECU, pari a 88,7 miliardi di lire), dai prelievi agricoli (324,3 milioni di ECU, pari a 437 miliardi di lire) e dai contributi zucchero (94,5 milioni di ECU, pari a 127,3 miliardi di lire).

Per contro, la voce predominante dei pagamenti a nostro favore è stato il FEOGA-garanzia (2.872,36 milioni di ECU, pari a 3.870,2 miliardi di lire), che da solo ha rappresentato il 69% di detti pagamenti, cioè oltre i due terzi. Seguono il Fondo regionale (344,5 milioni di ECU, pari a 464,9 miliardi di lire), il Fondo sociale (220,9 milioni di ECU, pari a 291,6 miliardi di lire) e il FEOGA-orientamento (108,2 milioni di ECU, pari a 145,8 miliardi di lire).

L'intero quadro risulta in modo più analitico dal seguente prospetto:

Va peraltro tenuto presente che al risultato positivo, sul piano finanziario, di flussi intercorrenti tra il nostro paese e le Comunità non fa riscontro un pari risultato sotto quello produttivo e, conseguentemente, commerciale: il deficit agro-alimentare della nostra bilancia commerciale nell'interscambio con gli altri paesi comunitari è infatti aumentato, nel 1983, del 18% rispetto al 1982, essendo passato da 6.838 a 8.130 miliardi di lire.

(12) La politica regionale ha subito un «taglio» di circa il 39% (1.454 milioni di ECU contro i 2.383 del 1982), quella energetica del 27,7% (640 contro 886 milioni), la cooperazione allo sviluppo del 9,6% (504,8 contro 992,2 milioni).

(13) Al tasso medio per l'anno 1983 di 1.347,39 lire italiane per 1 ECU.

(14) Il Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura si compone, com'è noto, di 2 Sezioni, delle quali l'una (Sezione garanzia) destinata al finanziamento delle spese inerenti alla organizzazione comune del mercato agricolo, l'altra (sezione orientamento) al finanziamento delle spese relative alle strutture agricole. Il FEOGA ha costantemente rappresentato la preminente voce di spesa del bilancio comunitario, come può rilevarsi dal seguente prospetto:

	1979	1980	1981	1982	1983
% FEOGA	75,5	73,1	64,7	63,1	65,7
di cui sezione garanzia	72,7	69,4	61,5	59,9	63,2

Strumenti degli interventi della Sezione garanzia sono le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi, gli aiuti o premi alla produzione, gli aiuti compensativi dei prezzi, gli aiuti all'ammasso e le compensazioni per il ritiro dei prodotti del mercato. Il finanziamento delle spese della Sezione garanzia è attuato mediante anticipi mensili agli Stati membri, che li ripartiscono tra gli organismi pagatori, le cui contabilità sono successivamente verificate dalle autorità comunitarie.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Contribuzioni e benefici per l'Italia derivanti dal bilancio comunitario
Anno 1983

Versamenti di risorse proprie	Importi		Pagamenti a favore dell'Italia	Importi	
	milioni di ECU	miliardi di lire		milioni di ECU	miliardi di lire
Dazi doganali	658,41	887,14	— FEOGA/garanzia	2.872,36	3.870,18
Prelevi agricoli	324,33	437,00	— FEOGA/orientamento	108,20	145,79
Contributi zucchero	94,50	127,32	— Aiuti alimentari	10,60	14,27
	1.077,24	1.451,46	— Fondo sociale	220,90	297,64
Risorse proprie IVA	1.929,86	2.600,27	— Fondo regionale	344,50	464,18
Totale risorse proprie	3.007,10	4.051,73	— Aiuti a pop. vitt. di catastrofi e Friuli	17,30	23,31
			— Bonifici interessi SME	174,80	235,52
			— Energia	5,40	7,53
			— Rimborso 10% risorse proprie	105,80	142,55
			— Varie	284,00	382,66
Benefici netti	1.136,76	1.531,90	TOTALE . . .	4.143,86	5.583,63

N.B.: Il controvalore dell'ECU è stato calcolato sulla base del tasso medio 1983: 1 ECU = 1.347,39 lire italiane.
I pagamenti effettuati dal FEOGA/Garanzia sono calcolati come segue:

	Lire	Lire
Pagamenti effettivi		3.907.137.152.119
— corresponsabilità latte (gennaio-settembre)	33.950.207.322	
— corresponsabilità latte (gennaio-agosto)	3.002.686.000	36.952.893.922
		<u>3.870.184.258.197</u>
Importi netti . . .		<u>3.870.184.258.197</u>

Fonte: Ministero agricoltura e foreste.

3. L'utilizzazione degli strumenti finanziari

A) La Sezione «garanzia» del FEOGA (14) ha disposto nel 1983 di una dotazione di 15.956,2 milioni di ECU, con un incremento del 28,6% rispetto al 1982 (12.405,6 milioni di ECU).

La sfavorevole congiuntura nell'andamento dei mercati internazionali per una buona parte dei prodotti ha accentuato il processo di lievitazione di questa preminente parte della spesa agricola, tanto da rendere necessario l'incremento dell'iniziale stanziamento di bilancio (14.087,1 milioni di ECU).

Ne è dimostrazione il fatto che la dotazione di bilancio è stata quasi interamente impegnata (nel 1982 l'utilizzazione era avvenuta nella misura del 93,4%).

Anche la pur modesta massa di residui (2,6 milioni di ECU rispetto ai 162,4 del 1982) è stata utilizzata quasi del tutto: 95,4%) (15).

Dell'anzidetta dotazione di 15.956,2 milioni di ECU gli interventi a favore dei prodotti lattiero-caseario e delle carni, per i quali il nostro paese è notoriamente dipendente dai mercati del Nord comunitario, hanno rappresentato, con 6.719,6 milioni di ECU, il 42,1%.

Gli interventi per i prodotti ortofrutticoli, vino e tabacco hanno assorbito 2.387,1 milioni di ECU, pari al 14,9% del totale; i cereali e il riso 2.547,8 milioni, pari al 15,9%; l'olio d'oliva e i semi oleosi 1.636,6 milioni, pari al 10,2%; lo zucchero 1.434 milioni, pari all'8,9%; i restanti settori (16) 499,4 milioni, pari al 3,1%; le restituzioni per prodotti trasformati 319,5 milioni, pari al 2%.

(15) I dati sopra riportati non sono definitivi. La definitiva chiusura dei conti del FEOGA-garanzia si è infatti avuta, per il 1983, il 31 marzo 1984. In prosieguo è iniziato l'esame della contabilità da parte degli organi di controllo sia interno che esterno. La somma di 15.956,2 milioni di ECU comprende 108,1 milioni per liquidazione dei conti relativi al periodo 1976/1977.

(16) Dei quali 37,1 milioni destinati alla pesca (0,2% del totale).

Gli importi compensativi monetari, generalmente sfavorevoli al nostro paese (17), hanno assorbito 412,2 milioni di ECU, pari al 2,6%, della dotazione. È peraltro da tener presente che detti importi, nel quadro del loro progressivo smantellamento, sono stati aboliti nel 1983 per il nostro paese, oltre che per l'Irlanda e la Grecia, e ridotti per gli altri grandi paesi continentali (18).

Connessa con gli interventi sui mercati è stata, come di consueto, l'azione sui prezzi, i quali sono mediamente aumentati nella Comunità, rispetto al 1982, del 4,2%.

Interventi hanno adottato le istituzioni comunitarie, nel 1983, nel campo dell'alimentazione animale (19), della legislazione fitosanitaria (20) e di quella veterinaria (21).

È inoltre proseguita la lotta contro gli abusi a danno del FEOGA-garanzia condotta congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri: la maggior parte di essi riguardano il settore lattiero-caseario e delle carni bovine (22).

Sulla base dei dati definitivi relativi al 1982 (23), l'incidenza degli interventi sul mercato italiano rispetto a quello comunitario è stato del 20,2%: a interventi sul mercato italiano per 2.508,6 milioni di ECU (pari a 3.306,4 miliardi di lire) hanno infatti corrisposto interventi globali per 12.405,6 di ECU.

Gli interventi sul mercato italiano sono aumentati, nel 1982, del 21,5% rispetto al 1981, cioè in misura superiore al tasso d'incremento tra i medesimi periodi rapportato alla globalità degli interventi (13%).

Più sensibile è stato tale aumento per il riso (153%), le uova e i volatili (71%), il vino (61,4%) e l'olio d'oliva (44%), mentre una regressione hanno palesato i settori delle piante tessili (— 25,4%), della carne suina (— 24,4%) e dei cereali (— 9%).

Anche gli interventi nel settore della pesca (+ 29,7%) sono aumentati più che proporzionalmente rispetto alla media comunitaria (+ 21%).

L'intero quadro degli interventi per settore relativi al 1982, in raffronto col 1981, risulta in modo più dettagliato dal prospetto che segue.

Da essa è facilmente rilevabile la tendenza a privilegiare le produzioni lattiero-casearie, ciò che, mentre da un lato favorisce le produzioni eccedentarie tipiche dei paesi continentali, dall'altro penalizza il nostro paese (24), il quale in tale settore si mantiene su livelli produttivi largamente insufficienti a soddisfare i bisogni del mercato interno, che viene utilizzato per lo smaltimento delle ingenti eccedenze del settore (25).

La gestione della sezione garanzia del FEOGA pone non poche questioni di carattere generale.

Tra queste primeggia quella dei ritardi nella corresponsione degli aiuti comunitari agli aventi diritto.

È noto, infatti, l'indirizzo restrittivo dato dagli organismi comunitari all'interpretazione dei termini posti dalla normativa comunitaria per i pagamenti dei premi, aiuti e sovvenzioni, indirizzo confermato in sede giurisdizionale (26) e fondato sulla considerazione che la tempestività degli

(17) In merito agli aspetti negativi degli importi (o montanti) compensativi monetari la Corte ha accennato nella precedente relazione sotto questo capitolo, paragrafo 1.

(18) Gli ICM sono passati per la R.F. di Germania da + 13 a + 9,8, per i Paesi Bassi da + 8,4 a + 5,8 e per la Francia da — 5,1 a — 4,4.

(19) Il 18 aprile 1983 il Consiglio ha fissato le linee direttrici per la valutazione dei prodotti destinati a tale alimentazione, a seguito della propria direttiva del 30 giugno 1982. Il Consiglio ha inoltre proseguito l'esame della proposta di terza modifica della direttiva di base per gli additivi.

(20) Il Consiglio ha proseguito l'esame delle proposte della Commissione in merito ai prodotti fito-farmaceutici. Altre misure hanno riguardato la tutela dell'ambiente dell'uso di prodotti fitosanitari tossici.

(21) Il Consiglio ha adottato due direttive in merito agli scambi comunitari di carni fresche e all'importazione di bovini e suini da paesi terzi.

(22) Le irregolarità segnalate sono state 345 tra il 1° luglio 1982 e il 30 giugno 1983, per un totale di 125 milioni di ECU.

(23) Ancora non si dispone di dati definitivi per il 1983.

(24) Gli interventi in favore del mercato italiano rappresentano appena il 2% del totale degli interventi nel settore lattiero-caseario (anno 1982).

(25) Le richieste italiane, tendenti a facilitazioni nel credito alla conduzione, all'aumento dei premi alle produzioni e alla riduzione dei prelievi di corresponsabilità, non hanno finora trovato accoglimento.

(26) Decisione della Corte di giustizia del 27 gennaio 1981.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER MERCATO DEL FEOGA - GARANZIA: C.E.E. E ITALIA

	C.E.E.			ITALIA						
	1982 Miliardi ECU	1981 Miliardi ECU	Incre- mento in %	1982 Miliardi ECU	%	1981 Miliardi ECU	%	Incre- mento in %	1982 Miliardi lire	1981 Miliardi %
A Mercato:										
— Cereali	1.824,5	1.921,3	5,0	233,6	9,3	256,4	12,4	8,9	307,9	319,7
— Riso	50,3	21,7	+ 132,0	48,9	1,9	19,3	0,9	+ 152,8	64,5	24,1
— Zuccheri	1.241,8	767,5	+ 61,8	92,7	5,7	64,5	3,1	+ 43,8	122,8	80,4
— Olio d'oliva	493,1	442,7	+ 11,4	412,2	16,4	398,5	19,3	+ 3,4	543,3	497,0
— Oleaginose e proteaginose	803,5	650,2	+ 24,0	52,9	2,1	49,9	2,4	+ 6,0	69,7	62,2
— Piante tessili e baco da seta	116,4	72,2	+ 61,2	0,4	0,0	0,6	0,0	+ 25,4	0,5	0,7
— Frutta e legumi	914,3	641,1	+ 42,6	634,3	25,3	479,9	23,2	+ 32,2	836,0	598,5
— Vino	570,6	459,4	+ 24,2	387,9	15,5	240,4	11,7	+ 61,4	511,2	299,8
— Tabacco	622,6	361,8	+ 72,1	289,3	11,5	253,0	12,3	+ 14,3	381,3	315,6
— Latte e prodotti caseari	3.327,7	3.342,8	0,5	69,5	2,8	57,9	2,8	+ 20,0	91,6	72,2
— Carne bovina	1.158,6	1.436,9	- 19,4	244,2	9,7	213,1	10,3	+ 14,6	321,9	265,8
— Carne ovina e caprina	251,7	191,5	+ 31,4							
— Carne suina	111,7	154,6	- 27,7	8,6	0,7	11,4	0,6	+ 24,4	11,4	14,2
— Uova e volatili	103,9	83,9	+ 23,8	0,3	0,0	0,2	0,0	+ 71,2	0,4	0,3
— Altri settori prod. agricoli	53,4	44,7	+ 14,3	4,9	0,2	3,8	0,2	+ 29,4	6,5	4,8
— Prodotti fuori annesso II	414,4	282,4	+ 46,7	32,4	1,3	18,0	0,9	+ 80,5	42,7	22,5
— Totale A	12.058,5	10.874,7	+ 10,9	2.512,1	100,2	2.060,9	100,1	+ 221,5	3.3110,0	2.577,8
B. Misure monetarie:										
— MC - Adesione	0,4	0,1	+ 300,0	0,1	0,0	0,0	0,0	-	0,1	0,0
— MCM	312,7	238,3	+ 31,2	-	0,4	6,5	0,3	+ 47,3	-	0,1
C. Pesca:										
—	34,0	28,1	+ 21,0	6,0	0,2	4,6	0,2	+ 29,7	7,9	5,6
Totale A + B + C	12.405,6	11.141,2	+ 11,3	2.508,6	100,0	2.065,0	100,0	+ 21,5	3.306,4	2.575,3
Verifica 1974/75	- 161,0									
Totale A + B + C netto	12.405,6	10.980,2	+ 13,0	2.508,6	100,0	2.065,0	100,0	+ 21,5	3.306,4	2.575,3

interventi è condizione per la piena realizzazione delle finalità per le quali l'intervento comunitario è disposto.

Con tale prassi contrasta il modello organizzativo centralizzato, qual è l'AIMA, adottato dal nostro paese per lo svolgimento di adempimenti e operazioni istruttorie e di controllo, che in sede locale richiederebbero invece uno snello apparato periferico (27).

Di non minor rilievo sono le carenze a livello ministeriale.

Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, infatti, palesa un inadeguato apparato sia per le funzioni di coordinamento, facenti capo alla direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli, sia per quelle di controllo, incentrate nel servizio repressione frodi; compiti che sono svolti con un apparato inadeguato e senza il supporto di una valida strumentazione meccanografica (28).

Per quanto concerne il Ministero del tesoro, ritardi sono segnalati in sede comunitaria nell'invio dei conti riepilogativi di tesoreria (29), mentre nessuna attività di controllo risulta finora intrapresa (30).

Ritardi e carenze organizzative presenta anche l'ufficio centralizzato per le restituzioni dell'Intendenza di Finanza di Roma, a fronte degli adempimenti richiesti dalla direttiva del 1977.

Mentre per gli aspetti organizzativi dell'AIMA si fa rinvio a quanto più indietro è stato riferito a proposito di detta Azienda, resta infine da segnalare l'esigenza di una adeguata ristrutturazione organizzativa della Cassa conguaglio zuccheri, in relazione ai notevoli mezzi finanziari che essa gestisce, con particolare riguardo al controllo delle spese.

B) *La sezione orientamento del FEOGA* (31), a sua volta, ha disposto nel 1983 di una dotazione di 782,1 milioni di ECU in termini di competenza e di 597,1 milioni di ECU in termini di cassa.

Ove a tale voce si sommi quella relativa alle altre azioni specifiche a contenuto strutturale non rientranti nel FEOGA-Orientamento, detti importi risultano rispettivamente di 839,4 e di 653,4 milioni di ECU.

Tali dati, comparati a quelli del FEOGA-garanzia, danno la misura del diverso rilievo riservato alla politica delle strutture agricole rispetto a quella di sostegno dei prezzi e del mercato: in termini di stanziamenti di cassa, gli interventi del primo tipo hanno assorbito nel 1983 il 2,6% della spesa comunitaria, quelli del secondo tipo il 63%; il rapporto tra i due settori è pertanto, in termini di incidenza finanziaria, di 1 a 24.

Tutto ciò è indicativo del modo di intendere la politica agricola comune, tenuto conto che gli interventi a contenuto strutturale rappresentano un grado di maggiore e più incisiva penetrazione dell'organizzazione sovranazionale nelle politiche agricole nazionali. È comunque sintomatico che gli stanziamenti di cassa della sezione orientamento del FEOGA abbiano subito una riduzione del 20,5% rispetto al 1982.

D'altro canto va preso atto che le proposte della Commissione avanzate nel corso del 1983, e intese ad una maggiore efficacia dell'azione strutturale comunitaria (32), non hanno trovato

(27) I dati definitivi e disaggregati relativi al 1981 rilevano che su 2.065 milioni di ECU d'intervento complessivo in Italia, ben 1.776 sono stati erogati dall'AIMA, mentre la restante parte è stata erogata dall'Intendenza di Finanza di Roma, dalla Cassa Conguaglio Zuccheri e dall'Ente Risi.

(28) Continuano ad essere espletati corsi per la formazione di personale specializzato in verifiche dirette sulle contabilità e magazzini delle aziende. Con legge 4 giugno 1984 n. 194 (art. 10) è stata autorizzata la spesa di 2 miliardi per la dotazione delle attrezzature destinate al servizio per la prevenzione e la repressione delle frodi.

(29) Insieme alla Francia, l'Italia è il paese per il quale risulta più difficile l'accertamento delle contabilità di tesoreria relative al FEOGA-garanzia.

(30) Alla direttiva 435/77 è stata finora data attuazione per i soli aspetti finanziario-contabili.

(31) Com'è noto la Sezione con due diversi sistemi di finanziamento: mediante rimborso agli Stati membri delle spese sovvenzionate (azioni indirette) e mediante la concessione di contributi per progetti che perseguono gli obiettivi delle azioni comuni interessate.

(32) Si tratta della relazione presentata in proposito dalla Commissione il 28 luglio 1983, della proposta di programmi mediterranei integrati in Grecia, Italia e Francia, presentata il 23 agosto 1983 e delle proposte di revisione della politica comunitaria delle strutture, presentate dalla Commissione il 7 ottobre 1983.

accoglimento e che tutto si è ridotto all'adozione di un programma di coordinamento delle ricerche agricole su base quinquennale (1984-1988) (33).

Per quanto concerne i programmi di intervento della Sezione orientamento, va preso atto che una parte sempre più consistente delle somme iscritte in bilancio è destinata alle azioni a favore delle regioni svantaggiate, quali sono le azioni «regionalizzate» (nel 1983 quasi la metà), mentre diminuisce l'incidenza delle azioni connesse con i mercati agricoli.

Tutto ciò è desumibile dal seguente prospetto, che ragguaglia i tipi di intervento al quadriennio 1980-83:

Tipi d'intervento	Stanziamenti d'impegno (in milioni di ECU)							
	1980	%	1981	%	1982	%	1983	
Progetti di miglioramento strutturale.....	140, 5	24,—	169, 7	24, 4	184, 9	24,—	186, 8	23
Azioni socio-strutturali.....	92, 6	16,—	116,—	16, 7	92, 5	12,—	133, 7	16
Azioni regionalizzate.....	210, 4	35,—	260, 9	37, 5	323, 7	43,—	380, 1	47
Azioni per la pesca.....	15, 3	22, 5	19, 4	2, 8	25, 4	3,—	30, 5	4
Azioni connesse ai mercati.....	133,—	2, 5	129, 1	18, 6	132, 5	18,—	81, 6	10
TOTALI . . .	591, 8	100	695, 1	100	759,—	100	812, 7	100

Fonte: Commissione europea.

Per quanto concerne, anzitutto, le direttive socio-strutturali (34) e, in particolare, le norme sull'ammodernamento delle aziende agricole (35), nel 1981 erano stati approvati, nell'insieme della Comunità, 172.779 piani di sviluppo, dei quali il 20% in regioni svantaggiate.

Il fenomeno in atto, da giudicare negativamente, è quello di una costante diminuzione del numero dei piani approvati, anche con riguardo al nostro paese.

Scarsa attuazione hanno avuto in Italia anche le direttive sulla cessazione dell'attività agricola (36) e sull'informazione socio-economica e qualificazione professionale (37), a conferma di notevoli carenze a livello strutturale, tali da impedire la puntuale applicazione delle norme comunitarie.

Per quanto concerne, infine, gli interventi sull'agricoltura di montagna, di collina e di talune zone svantaggiate (38), l'importo medio versato per azienda è stato per l'Italia di soli 319 ECU, ma ciò è da porre in relazione con l'estrema frammentazione della superficie agricola in Italia (39), la quale finisce col vanificare gli interventi.

Nel seguente prospetto è riportata la situazione contabile del nostro paese a fronte delle direttive socio-strutturali fino a tutto il 1981:

(33) Iniziativa adottata nella seduta del 12 dicembre 1983.

(34) Trattasi, com'è noto, delle direttive 159, 160 e 161 del 1972, recepite nel nostro ordinamento con legge 9 maggio 1975, n. 153, e della direttiva 268 del 1975, recepita con legge 10 maggio 1976, n. 352.

(35) Direttiva 159 del 1972.

(36) Direttiva 160 del 1972. La massima applicazione è avvenuta in Francia e Germania.

(37) Direttiva 161 del 1972. Ha trovato la massima applicazione in Germania e Paesi Bassi quanto al titolo I, in Francia quanto al capitolo II.

(38) Direttiva 268 del 1975.

(39) L'86% delle aziende, che ammontano a circa 2 milioni e mezzo, ha, com'è noto, una superficie inferiore ai 10 ettari e copre il 36% della superficie totale.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DIRETTIVE COMUNITARIE SOCIO — STRUTTURALI
 Situazione dall'inizio dei lavori fino al 31-12-1981

Misure previste	Beneficiario	Fonte normativa		N. iniziative	Stanziam. nazionali (milioni)	Spese imputabili rieducate al 31-12-81	Rimborsi F.E.O.G.A.	
		Comunitaria	Nazionale				Cifre	%
Piani di sviluppo aziendali	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 l. n. 153/75	72/159/C.E.E. art. 8	L. 153/75 artt. 15, 18	596 (1)	95.000	12.358.936.441	3.089.228.978	25,00
Premio orientamento produzioni zootecniche	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 l. n. 153/75	72/159/C.E.E. art. 10	L. 153/75 art. 22	432 (1)	25.000	1.300.325.419	325.081.349	25,19
Premio incoraggiamento tenuta contabilità aziendale	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 l. n. 153/75	72/159/C.E.E. art. 11	L. 153/75 art. 29	32.955 (2)	74.600	18.812.150.929	4.703.037.946	25,00
Aiuto di avviamento per alleviare costi di gestione	Associazioni di produttori agricoli	72/159/C.E.E. art. 12	L. 153/75 art. 30	264 (3)	4.500	1.964.542.377	496.160.593	25,00
Totale						34.454.055.166	8.913.509.866	
Operazioni collettive di ricomposizione fondiaria e di irrigazione	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 l. n. 153/75	72/159/C.E.E. art. 13	L. 153/75 art. 24	— (1)	—	—	—	—
Indennità anticipata cessazione attività agricola	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 l. n. 153/75	72/160/C.E.E. artt. 2, 3, 4, 5	L. 153/75 art. 32 e segg.	— (2)	76.000	—	—	—
Formazione consulenti socio-economici	Università e Enti vari	72/161/C.E.E. titolo I	L. 153/75 art. 8 lett. b)	50 (4)	12.000	858.034.645	212.139.960	24,78
Attività di qualificazione professionale	Regione o Enti e Associazioni arbitrate	72/161/C.E.E. titolo II	L. 153/75 art. 8 lett. d)	10.612 (5)	28.000	6.295.175.773	1.573.433.745	25,40

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: DIRETTIVE COMUNITARIE SOCIO — STRUTTURALI
Situazione dall'inizio dei lavori fino al 31-12-1981

Misure previste	Beneficiario	Fonte normativa		N. iniziative	Stanziam. nazionali (milioni)	Spese imputabili rendicontate al 31-12-81	Rimborsi F.E.O.G.A.	
		Comunitaria	Nazionale				Cifre	%
Assunzione consulenti socio-economici	Regione o Enti e Associazioni arbitrate	72/161/C.E.E. titolo I	L. 153/75 art. 8 lett. c)	50 (4)	13.500	739.293.750	184.823.437	25,00
Indennità compensativa degli svantaggi naturali	Imprenditore agricolo ex art. 12 l. 153/75	75/268/C.E.E. titolo II	L. 75/352 artt. 5 e 6 art. 5 l. 423/81	91.495 (2)	200.000 140.000	109.594.766.251	45.323.588.235	41,35
Investimenti collettivi concernenti sistemazioni pascoli montani e alpeggi	Assoc. Comuni, Comunità montane ed altri enti specificati nell'art. 12 l. 352 c.N	L. 75/268 titolo IV	L. 76/352 art. 12	542 (1)	96.000	20.156.182.070	5.509.279.019	27,33
Totali						172.095.507.655	61.416.774.268	35,73

(1) numero progetti; (2) numero ditte beneficiarie; (3) numero associazioni beneficiarie; (4) numero consulenti; (5) numero agricoltori tirocinanti che hanno seguito un ciclo completo di studi per acquisire una nuova qualificazione professionale.

Da anni ormai la Corte richiama l'attenzione sulla scarsa utilizzazione delle direttive e contenuto socio-strutturale e ne ha indicato le possibili cause.

Qui va rilevato che lo sforzo di ammodernamento delle strutture non è stato forse alla portata delle aziende meno sviluppate ed in più sono mancati incentivi all'imprenditorialità e una adeguata informazione socio-economica di indirizzo nelle scelte, talchè tutto si è risolto in un aumento della produzione nelle aziende più prospere e dotate, a danno soprattutto dell'economia meridionale.

Particolarmente significativa è la disapplicazione della legge 153 del 1975 in tema di direttiva 161/72: al 31 dicembre 1982, con un costo di 814,6 milioni di lire, erano stati formati 189 consulenti socio-economici e ne erano stati assunti appena 75.

Corsi di qualificazione professionale per conferire una maggiore professionalità aziendale alle persone che lavorano in agricoltura (articolo 55 e seguenti della legge 153/75) sono stati organizzati in poche regioni, con un costo di 5,8 miliardi di lire, per 1,6 dei quali sono stati chiesti rimborsi in conto FEOGA (40).

È anche vero che in senso negativo, se non proprio paralizzante, ha influito sull'attuazione delle direttive socio-strutturali anche la politica dei prezzi perseguita dalla Comunità, politica che, mentre impegna circa i due terzi del bilancio comunitario, d'altra parte è stata d'incentivo per il contenimento dei costi e l'introduzione di nuove tecnologie nelle sole aziende efficienti ad alta produttività.

Tale politica ha finito per offrire vantaggi preferenziali alle colture continentali, al punto da creare eccedenze nella relativa produzione (prevalentemente lattiero-casearia), mentre non ha potuto offrire alle aziende più deboli, particolarmente mediterranee, le condizioni economiche per radicali ristrutturazioni.

Ma è indubbio che ai deludenti risultati delle leggi 153 del 1975 e 352 del 1976 hanno contribuito la scarsa flessibilità delle relative disposizioni, che non hanno tenuto sufficiente conto delle caratteristiche socio-strutturali dell'azienda-tipo italiana, e la stessa esperienza, sostanzialmente negativa, della legge del «quadrifoglio» (n. 984 del 1977), che attraverso il piano agricolo nazionale avrebbe dovuto coordinare tra loro i vari interventi sia sui prezzi che sulle strutture.

Nel quadro del regolamento 355 del 1977 (azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), la Comunità ha stanziato, per il quinquennio 1978-82, 610 milioni di ECU (pari a oltre 820 miliardi di lire) per contributi in conto capitale, da assegnare in misura pari al 25% della spesa ammessa (41).

Oltre a programmi specifici già elaborati dal nostro Paese, e per o quali vari progetti sono stati approvati dalla commissione (42), sono in corso di elaborazione altri programmi concernenti prevalentemente i cereali.

Complessivamente, al 31 dicembre 1982, i progetti approvati erano 491, quelli finanziati 468, per un importo di 340,8 miliardi di lire di contributi CEE (43).

Per quanto concernene il regolamento del Consiglio n. 17 del 5 febbraio 1964, in materia di strutture agricole di produzione e trasformazione, sono stati finanziati, nel periodo di applicazione dello stesso, cioè dal 1964 al 1979, n. 7.456 progetti per tutti i paesi della Comunità, con la concessione di 2.103,1 milioni di ECU.

I progetti italiani finanziati sono stati 2.471, con la concessione di contributi per complessivi 668 milioni di ECU, corrispondenti ad una percentuale di utilizzo degli stanziamenti di 28,8 (in termini di progetti presentati: 32,4%).

(40) Trattasi delle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Sicilia e della provincia autonoma di Trento. In complesso gli agricoltori che hanno seguito un completo ciclo di studi sono stati 13.983.

(41) Un altro 25% è a carico dello Stato, il restante 50% grava sul beneficiario. Per il mezzogiorno d'Italia, il contributo è stato elevato al 50% (regolamento 1361/78).

(42) Progetti approvati dalla CEE: 83 per la zootecnica, 182 per l'ortofruttiltura, 25 per i grassi vegetali, 26 per il tabacco.

(43) Dei quali 37,6 per la Sicilia, 32,6 per l'Emilia Romagna, 32,2 per la Puglia, 27,5 per la Calabria, 22,5 per la Sardegna e 20,7 per l'Abruzzo.

I contributi concessi risultano così ripartiti fra le Regioni italiane (in milioni di ECU):

Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta		32
Lombardia		31
Veneto, Friuli Venezia G., Trento e Bolzano		112
Emilia-Romagna		91
Toscana, Umbria e Marche		107
Lazio		50
Campania		20
Abruzzo e Molise		35
Puglia, Basilicata e Calabria		121
Sicilia		45
Sardegna		7
	Sommano	651
Progetti interregionali		17
	Totale	668

La distribuzione per aree geografiche vede pertanto prevalere il nord con 266 milioni di ECU, rispetto all'Italia meridionale e insulare (208) e al centro (157) (44).

Per quanto concerne le iniziative comunitarie rientranti nel cosiddetto «pacchetto mediterraneo», esse fanno capo ai regolamenti 1362/78, 1760/78 e 269/79. Nell'ambito del primo di detti regolamenti, relativo al programma di accelerazione e orientamento dell'irrigazione nel mezzogiorno, è previsto un piano quinquennale (1979-83) finanziato con 520 milioni di ECU, diretto all'incremento della superficie irrigua di circa 200 mila ettari (45).

Nell'ambito del regolamento 1760 del 25 luglio 1978, concernente opere di viabilità rurale, elettrificazione e adduzione di acqua potabile, nel triennio 1980-1982 sono state accolte 380 su 505 domande presentate, per un totale di 76,5 miliardi di lire a fronte di un costo globale dei progetti approvati di 198 miliardi.

Delle domande accolte 182 hanno riguardato realizzazioni del nord del paese, 100 il centro, 98 il sud e le isole.

Infine, a fronte del regolamento 269 del 1979 (interventi forestali), nello stesso triennio sono stati trasmessi alla Commissione programmi regionali esecutivi per circa 590 miliardi di lire, dei quali approvati per circa 250 miliardi, con concessione di contributi per circa 120 miliardi di lire.

Di tali contributi più della metà (65,6 miliardi) sono andati al Mezzogiorno (contro i 28,3 del Centro e i 24,5 del Nord).

La gestione della sezione orientamento del FEOGA nel nostro paese pone vari problemi.

Manca anzitutto un armonico collegamento tra azione comunitaria e azione nazionale: è il caso delle leggi 403 e 984 del 1977, le quali non assicurano la pronta copertura della spesa, senza

(44) Peraltro, i progetti realizzati o in corso di realizzazione risultano in numero inferiore a quelli sovvenzionati (n. 2.471), dovendosi detrarre quelli ritirati o revocati che sono 658. Conseguentemente, per i progetti validi (1.813), il rapporto tra impegni e pagamenti a tutto il 1982, espresso in milioni di lire, è il seguente:

— impegni, 337.685,4;
— pagamenti, 218.324,4 (il 64% degli impegni).

È da aggiungere che le somme disimpegnate, per effetto della revoca o del ritiro dei predetti 658 progetti, sono state portate in aumento delle dotazioni di bilancio e riutilizzate per il finanziamento di nuovi progetti.

(45) Finora sono stati inoltrati alla Commissione 3 programmi: uno interessa 50.446 ha. delle regioni Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna, con un costo di 231,3 miliardi di lire; un altro interessa 25.000 ha. in Puglia, con un costo di 101,4 miliardi di lire; il terzo, infine, interessa circa 30.000 ha. di varie regioni centro-meridionali, con un costo di 194 miliardi di lire.

dire che per alcuni regolamenti comunitari esiste il problema del finanziamento degli oneri da essi derivanti (46).

Per raggiungere l'obiettivo del collegamento sono state suggerite varie misure («plafond» riservato alla quota di finanziamenti comunitari da destinare alle regioni, istituzione di un fondo nazionale di rotazione, informazione delle regioni sulla fase preliminare della legiferazione comunitaria, ecc.), ma sembra fondamentale alla Corte la consapevolezza della necessità di coordinare le azioni comunitarie e nazionali con quelle regionali, e viceversa.

Apposita indagine conoscitiva condotta dalla Corte italiana nel 1982 aveva già messo in luce come la sottoutilizzazione del Fondo nella sezione orientamento sia da ricondurre ad almeno 5 cause: domande di contributo per investimento non sorrette da adeguati calcoli di convenienza economica; tardiva provvista dei capitoli di bilancio; difficoltà di copertura della spesa per carenze o incapacità di autofinanziamento dei beneficiari e per gli alti tassi di interesse sui mutui bancari; impedimenti amministrativi alla esecuzione dei lavori o alla liquidazione dei lavori eseguiti; ritardi degli organi comunitari nella liquidazione e nel pagamento delle somme impegnate, essendo queste ultime operazioni legate alla produzione degli stati di avanzamento dei lavori o del loro stato finale.

Tattasi di difficoltà di rilevanza strutturale che abbisognano di adeguata ponderazione e di misure correttive.

Tra le altre carenze del settore devono segnalarsi la mancanza, in molti casi, di programmi quadro e di programmi regionali applicativi di quelli comunitari (lo si è riscontrato per i regolamenti 1760/78 e 269/79), la insufficiente sorveglianza sulla realizzazione dei progetti, la mancanza di un efficace coordinamento tra beneficiari e uffici regionali, lo scoordinamento dei vari progetti tra loro (47).

C) Il Fondo europeo di sviluppo regionale ha disposto nel 1983 di una dotazione di bilancio di 2.010 milioni di ECU, contro i 1.850 milioni del 1982. Di essi, 100,5 milioni di ECU sono stati attribuiti alla sezione fuori quota del Fondo, dalla quale sono peraltro in parte rifluiti, nel corso dell'esercizio, nella Sezione entro quota.

Per quanto concerne la Sezione entro quota, la Commissione ha assentito nel 1983 contributi per 2.121,6 milioni di ECU per un totale di 3.683 progetti di investimento (3.277 nel 1982). Sotto il profilo settoriale, sono stati preferiti i progetti di infrastruttura (89%), mentre il resto ha riguardato l'industria e i servizi.

Il nostro paese ha assorbito il 38,6% dei contributi concessi, pari a 818,9 milioni di ECU, che corrispondono ad investimenti per 3.566,7 milioni di ECU. I progetti italiani (1.035) hanno rappresentato il 28,1% del totale.

Ove si consideri il settennio 1975-83, si ha un quadro nettamente positivo per il nostro paese in termini di ammissione ai benefici del Fondo (Sezione entro quota), giacché il numero dei progetti nazionali approvati (7.993) rappresenta il 37,3% del totale (segue il Regno Unito con il 24,2%); i contributi concessi hanno raggiunto i 3.943,5 milioni di ECU, pari al 38% del totale, che è stato di 9.175,9 milioni (segue il Regno Unito con il 23,6%); gli investimenti nazionali interessanti dai progetti approvati sono stati pari a 19.772,4 milioni di ECU, pari al 28,1% del totale (170.141,6 milioni; segue il Regno Unito con il 25,3%). In termini di pagamenti, infine, l'Italia ha introitato 1.505,8 milioni di ECU, pari al 29,8% del totale (5.046,2 milioni).

(46) È il caso dei reg. 355/77 (trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), 458/80 (ristrutturazione vigneti), 1944/81 (piano carni), 1204/82 (piano agrumi).

(47) Per il settore vitivinicolo, in particolare, che fa capo ai regolamenti CEE n. 457/80 e n. 458/80, sono stati riscontrati il ritardo nel pagamento dei premi di estirpazione, la mancanza di una toponomastica delle aree vitate e vocate e la scarsa vitalità economica di molte cantine sociali.

Per quanto concerne la Sezione fuori quota, sono stati attuati nel 1983 otto programmi speciali presentati dagli Stati membri (48). Il programma degli interventi prevede 216 milioni di ECU per il periodo 1981-85. Di questi, il 36,6% è stato stanziato nel triennio 1981-83 (5,8 milioni nel 1983).

Collateralmente all'azione del Fondo, la politica regionale si è giovata, come di consueto, dei prestiti di riconversione, accordati ai sensi dell'articolo 56 del trattato CECA.

Nel 1983 all'Italia sono stati accordati 4 prestiti, per un totale di 99,5 milioni di ECU, pari al 34,8% del totale (segue il Regno Unito col 26,5%), il che rappresenta un netto miglioramento rispetto al 1982, allorquando al nostro paese vennero accordati 2 prestiti per complessivi 59,2 milioni, pari al 17,3% del totale (alla Germania e al Regno Unito congiuntamente era andato il 70% del totale), e ancor più rispetto al 1981, anno in cui all'Italia venne accordato un solo prestito per 12 milioni di ECU (il 3,9% del totale).

Va rilevato che dal primo anno di applicazione (il 1961) a tutto il 1983 sono stati accordati prestiti per 2.173,8 milioni di ECU, di cui all'Italia 256,8 milioni (l'11,8%) per 27 prestiti su un totale di 335 (49).

Nel seguente prospetto si riportano i dati definitivi relativi al 1982:

CONTRIBUTI CONCESSI ALL'ITALIA IN AMBITO F.E.S.R.

FINO AL 31 DICEMBRE 1982 (in miliardi di lire)

	Totali contributi concessi al 31.12.81	Accertamento contributi concessi nel 1982	TOTALE
Cassa per il Mezzogiorno	1.529.510.701.117	401.773.129.441	1.931.283.830.558
Regioni.....	627.939.885.706	258.936.671.699	886.876.557.405
ENI.....	234.576.000.000	48.662.000.000	283.238.000.000
Ministero Trasporti.....	30.053.077.518	1.253.000.000	31.306.077.518
IRI.....	2.080.500.000	—	2.080.500.000
TOTALE . . .	2.424.160.164.341	710.624.801.140	3.134.784.965.481

In generale è stato rilevato, con carattere di ricorrenza, un tasso di utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie non sufficientemente elevato, soprattutto per il ritardo nella predisposizione e approvazione delle perizie di variante e suppletive e nell'esecuzione dei procedimenti d'espropriazione.

(48) Tra questi non figura ancora il IX Programma «acciaio» riguardante l'Italia.

(49) A partire dal 16 luglio 1983 è stato aumentato il bonifico di interesse, il cui tasso è stato elevato dal 3 al 5% annuo (G.U. C 191 del 16 luglio 1983).

(50) Al netto dei progetti disimpegnati nel 1982 e dei contributi concessi (71,9 miliardi) ma subordinati all'adempimento della pubblicazione dei bandi di gara sulla Gazzetta Ufficiale della CEE.

Finora, inoltre, non è scaturito alcun apprezzabile effetto positivo della legge 10 dicembre 1981 n. 741, recante ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche (51).

Va infine rilevato che le linee di tendenza seguite dalla Commissione, in quanto privilegiano il finanziamento di programmi anziché di meri progetti industriali, sono indubbiamente diretti a relazionare criteri di maggiore razionalità degli interventi, consentendone un migliore orientamento, ma non puntualizzano, in modo diverso dall'attuale, l'esigenza di eliminare il carattere aleatorio delle previsioni e la imponderabilità dei risultati degli investimenti sovvenzionati dal Fondo in rapporto al fine ultimo di questo che è dato dalla difesa e dallo sviluppo dell'occupazione (52).

D) Il Fondo sociale europeo è stato ridefinito nei suoi compiti (53) per incentivare le misure a favore dei giovani e delle aree ad elevato tasso di disoccupazione (54).

Nel 1983 gli stanziamenti di competenza sono stati pari a 1.948,5 milioni; quelli di cassa, a 1.285,5 milioni di ECU.

La maggior quota di aiuti è stata attribuita al nostro paese (29,3%), seguito dall'Irlanda (28,9%) e dalla Francia (14,7%).

Settorialmente, la ripartizione degli stanziamenti è avvenuta in modo da privilegiare le azioni a favore della formazione professionale dei giovani (714,4 milioni: il 36,6%) e gli interventi intesi a migliorare la situazione occupazionale di talune regioni, tra cui l'Italia (624,6 milioni: il 32%).

Il resto delle assegnazioni ha riguardato l'aiuto alla occupazione (209 milioni: il 10,7%), le azioni a favore dei minorati (169,7% milioni: l'8%), gli interventi a favore dei settori economici da adattare al processo tecnico (72 milioni: il 3,7%), le azioni a favore dei lavoratori emigranti (54,1 milioni: il 2,7%), le azioni a favore del settore agricolo e tessile (38,7 milioni: l'1,9%), le azioni a favore delle donne (35,6 milioni: l'1,8%) (55).

Sempre nell'ambito della politica sociale, collateralmente all'area d'intervento del fondo, misure sociali integrative sono state decise nel 1983 per il quinquennio 1983-86 a beneficio del risanamento dell'industria siderurgica (56).

Le anzidette misure hanno potuto contare nel 1983 su uno stanziamento di 212 milioni di ECU, così ripartito: 68,5 milioni alla Francia, 67,4 al Regno Unito, 30 alla Germania, 22,8 al Belgio, 17,9 all'Italia e la restante parte ai Paesi Bassi, alla Danimarca e al Lussemburgo.

Nel settore della formazione professionale, varie risoluzioni adottate nel corso del 1983 hanno inteso riconoscerle la rilevanza fondamentale ai fini della politica occupazionale (57) e collegare ad essa l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione (58).

(51) La Cassa per il mezzogiorno ha elaborato e sta per introdurre regola sulla obbligatorietà del programma dei lavori, predisposto dalla stazione appaltante e, sull'espletamento delle gare di appalto solo dopo l'acquisizione della piena disponibilità dei suoli e delle autorizzazioni amministrative, oltre ad altre norme tecniche.

(52) Solo in Italia e Francia le attestazioni sulla creazione di nuovi posti di lavoro sono rilasciate da autorità pubbliche. Negli altri paesi sono redatte o da società di revisione (Germania) o addirittura dagli stessi beneficiari.

(53) Risoluzione del Consiglio del 17 ottobre 1983. Già il 3 giugno il Consiglio aveva definito una nuova strategia per incentivare le pratiche di formazione professionale. L'8 dicembre il Consiglio ha espresso il suo accordo su una risoluzione (Boll. CE 12 - 1983) concernente la promozione della occupazione giovanile secondo una precisa strategia di intervento (aiuti all'assunzione all'avviamento al lavoro e alla rilevazione di imprese da parte di giovani, ecc.).

(54) Si vedano, in merito, le osservazioni formulate sotto il paragrafo 1.

(55) Il 17 novembre 1983 la Commissione ha trasmesso al Consiglio una comunicazione sulla disoccupazione delle donne nella Comunità, (Boll. CE - 11 - 1983, punti 1.3.1 e 1.3.2).

(56) Il programma è stato adottato dalla Commissione, previo parere del Parlamento europeo. Il programma è diretto a facilitare la riqualificazione o il reimpiego di circa 130.000 lavoratori del settore siderurgico, con una spesa di 330 milioni di ECU.

(57) Così la risoluzione del Consiglio dell'11 luglio 1983 (G.U. C 193 del 20 luglio 1983 e Boll. CE 6 - 1983).

(58) In tal senso le risoluzioni del Consiglio del 2 giugno 1983 (G.U. C 166 del 25 giugno 1983 e Boll. CEE - 1983) e del 19 settembre 1983 (G.U. C 256 del 24 settembre 1983 e Boll. CE 6 - 1983).

Un contributo di 1,1 milioni di ECU è stato concesso all'Istituto universitario europeo di Firenze per le attività scientifiche e di ricerca.

Nel settore dei corsi di formazione professionale svolti nelle regioni, risultano finanziati, nel biennio 1981-82, 543 progetti (dei quali 318 nel nord del paese); di essi, 307 sono stati effettivamente conclusi. Nello stesso biennio risultavano in corso di realizzazione 45 progetti in Campania, 43 in Emilia-Romagna, 37 nel Lazio, 18 nel Veneto, 11 in Valle d'Aosta, 13 in altre regioni.

Il fondo di rotazione istituito con legge 21 dicembre 1978 n. 845 ha messo a disposizione delle regioni la somma di 302,5 miliardi di lire nel 1981 e di 186,9 miliardi nel 1982 (59).

Appare significativa la decisione del Comitato italiano per le provvidenze del FSE (60) di privilegiare le iniziative formative promosse dalle piccole e medie aziende normalmente sfornite di mezzi finanziari adeguati: ciò ha posto l'Amministrazione italiana — al fine di evitare una polverizzazione delle richieste d'intervento — nella necessità di formulare progetti-quadro collettivi, rivolti sia a creare nuovi posti di lavoro, sia a conservare i livelli occupazionali esistenti mediante azioni di riqualificazione connessa a processi di riconversione o ristrutturazione industriali.

Tale procedura si è rivelata utile per disporre in tempi brevi di contributi comunitari nel rispetto delle competenze regionali (61).

In crescita sono i progetti-pilota di ricerca e sperimentazione, finalizzati a creare nuovi posti di lavoro e a migliorare i livelli di qualificazione (62).

Il controllo della gestione è espletato dalle regioni sul piano sia didattico (accertamento della rispondenza dei singoli programmi ai livelli professionali da conseguire), sia organizzativo (idoneità dei locali per i corsi), sia contabile, sia ispettivo sui risultati delle iniziative.

Per quanto concerne le competenze ministeriali (63), vanno rilevate carenze sia nel potenziale di risorse umane proprio della struttura amministrativa, sia nella strumentazione meccanizzata di supporto, che potrebbe rendere più efficace l'azione amministrativa soprattutto nei settori del coordinamento e del controllo.

Ma è l'intero sistema dei controlli, ad avviso della Corte, a presentare carattere di frammentarietà, privo com'è di qualsiasi modulo di coordinamento; per di più si tratta di controlli prevalentemente cartolari e formali, mentre essi potrebbero essere condotti durante lo svolgimento dei corsi, con particolare riguardo ad aspetti economico-funzionali.

Assai carente si palesa, infatti, il controllo sui risultati occupazionali degli interventi, aspetto questo che sfugge di fatto ai controlli sia comunitari, diretti prevalentemente alla regolarità contabile, sia ministeriali, sia regionali.

In proposito deve rilevarsi, in particolare, la scarsa attendibilità dei metodi di previsione della domanda di lavoro, anche per l'assenza, già evidenziata dalla Corte nella precedente relazione, di un osservatorio nazionale del lavoro a livello centrale (64), da attuare mediante l'analisi del mercato del lavoro, l'orientamento dei lavoratori e l'informazione sulle potenzialità occupazionali (65).

(59) Di tali somme, 66,6 miliardi sono andati a beneficio della Campania, 51,6 della Sicilia, 45,1 della Puglia, 43,1 del Lazio, 39,9 della Lombardia, 25,9 del Piemonte, 25,2 della Sardegna.

(60) Comitato istituito con decreto del Ministero del Lavoro del 20 gennaio 1978.

(61) L'onere a carico dell'azienda è del 20% (16% se opera nel Meridione) della spesa globale prevista, il resto è coperto dal FSE e dal fondo di rotazione. (62) Tra i vari progetti — pilota presentati dall'Italia uno dell'ENI per giovani diplomati (contributo FSE: 174,5 milioni di lire), uno della RAI per giovani tecnici (150 milioni), uno dell'ENFAPI — Umbria per imprenditori e dirigenti di piccole-medie imprese (109 milioni).

(63) Il Ministero del Lavoro esegue il controllo finale dei documenti del progetto ai fini della conformità del progetto alle norme omunitarie.

(64) Sono attualmente in funzione osservatori regionali.

(65) Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha elaborato il progetto INFORM, con il quale si intendono fornire al cittadino informazioni adeguate sull'andamento del mercato del lavoro locale, regionale e comunitario.

Deve conseguentemente auspicarsi la più sollecita adozione di idonea iniziativa legislativa in tal senso, similare a quella già adottata nella passata legislatura in tema di mobilità dei lavoratori (66).

Ulteriori carenze vanno individuate nell'insufficienza dei criteri di programmazione della formazione professionale e nella scarsa attenzione in ordine all'affidabilità degli enti beneficiari e quindi delle strutture di formazione.

In ordine al primo di tali aspetti, in particolare, occorrerebbe tener conto del progresso tecnologico nel campo della produzione e dei servizi e della riconversione verso nuovi settori produttivi, nell'ambito della fondamentale esigenza del mantenimento del livello occupazionale.

Il secondo aspetto comporta invece una revisione degli attuali criteri di affidamento dei corsi, nei casi in cui la esperienza si sia rivelata negativa (67).

Si tratta di aspetti dei quali, a parere della Corte, non può non tenersi conto nell'attuale fase di riforma del Fondo.

E) La spesa comunitaria per la *cooperazione allo sviluppo* di recente ha acquistato caratteri di organicità, mentre in precedenza non era ordinata in una precisa linea politica.

Quest'ultima è data dalla fusione di varie azioni politiche: quella che fa a capo agli accordi di Lomé (68), quella mediterranea, attualmente in stato di crisi, quella che si estrinseca in un sistema di preferenze e di aiuti alimentari, e infine quella del tutto unilaterale che si riferisce agli interventi d'urgenza in presenza di catastrofi e altre situazioni gravi, sulla base di un dovere di umana solidarietà.

Nell'attuale politica di bilancio la cooperazione allo sviluppo comprende l'aiuto alimentare (capitolo 92), la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo non associati (capitolo 93), le «azioni specifiche e di circostanza» (capitoli 94 e 95), la cooperazione con i Paesi del bacino del mediterraneo (capitolo 96) e altri interventi (capitoli 97, 98 e 99).

Globalmente nel 1983 tale politica, in termini di stanziamenti di cassa, ha impegnato la finanza comunitaria nella misura di 992,2 milioni di ECU, pari al 3,95% dell'intera spesa comunitaria, mentre in termini di stanziamenti di competenza ha rappresentato, con 1.124,2 milioni di ECU, il 4,2% della spesa.

Sempre in termini di competenza, tale spesa è ammontata nel 1983 a 557,9 milioni di ECU per l'aiuto alimentare, a 246,7 milioni per la cooperazione con i non associati, a 160,5 milioni per la cooperazione con i paesi mediterranei, a 108,3 milioni per le azioni specifiche e di circostanza e a 50,7 milioni per altri interventi.

In particolare, gli aiuti alimentari compresi nel programma di interventi 1983 (69) hanno riguardato 1.043.369 tonnellate di cereali, 150.000 tonnellate di latte scremato e in polvere, 16.086 tonnellate di zucchero, 5.150 tonnellate di olio vegetale, 36.500 tonnellate di olio di burro, oltre ad altri prodotti (legumi, pesce essiccato, ecc.) per 27 milioni di ECU (70).

(66) Trattasi del disegno di legge 1602 Senato, che recava disposizioni in materia di servizi dell'impiego, di mobilità dei lavoratori, di integrazione salariale e di effettuazione di esperimenti — pilota in materia di avviamento al lavoro.

In esso era prevista l'istituzione, in seno al Ministero del lavoro, di una nuova direzione generale per l'osservazione del mercato del lavoro in coordinamento con gli Uffici provinciali del lavoro e con le Commissioni regionali per l'impiego.

(67) La quasi totalità degli interventi adottati in Calabria è stata sospesa ed è in corso una inchiesta amministrativa che fa seguito alle iniziative del magistrato penale di Catanzaro e Reggio Calabria.

(68) Nel 1963, com'è noto, diciotto paesi africani di recente indipendenza sottoscrissero a Lomé la volontà di sostituire ai vecchi vincoli coloniali un accordo negoziato con la Comunità su base di uguaglianza e gestito praticamente dalle rispettive istituzioni. L'accordo ha i caratteri del contratto collettivo a durata determinata. La seconda convenzione di Lomé, firmata il 31 ottobre 1979 ed in vigore dal 1° gennaio 1981, scadrà nel 1985. I negoziati per la terza convenzione sono iniziati nel corso del 1983. Essi riguardano 76 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (cosiddetti ACP).

(69) Deliberato dal Consiglio nella seduta dell'11 luglio 1983.

(70) Gli aiuti hanno avuto per beneficiari paesi africani (Egitto, Mauritania, Ghana, Zimbabwe) asiatici (Bangladesh, India) e americani (Ecuador, Nicaragua).

Le operazioni sono spesso a base triangolare: gli acquisti sono fatti in paesi emergenti a beneficio di altri paesi emergenti.

Quanto alla cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo non associati, essa ha riguardato, in media per il 76% paesi asiatici, per circa il 18% quelli latino-americani e per il 6% quelli africani.

È significativo che nel 1983 la spesa per la cooperazione allo sviluppo abbia fatto registrare erogazioni per appena il 54% degli stanziamenti di cassa (982,2 milioni di ECU).

Dei vari comparti operativi dell'area di intervento in esame, la punta minima di utilizzazione è stata toccata dalle azioni specifiche e circostanziali (28,5%) e dagli interventi nei paesi in via di sviluppo non associati (29,6%), mentre la voce più importante, costituita dall'aiuto alimentare (541,9 milioni di ECU), ha evidenziato l'impegno della quasi totalità degli strumenti (99,9%) contro il 62,5% di pagamenti effettuati.

Rispetto all'esercizio 1982 vi è stato un netto peggioramento nella capacità di utilizzazione dei fondi in bilancio (i pagamenti dell'aiuto alimentare avevano toccato l'85,5% del totale e quelli dell'intero settore il 63,3%), il che denota difficoltà nell'erogazione della spesa in termini decisionali, procedurali ed esecutivi.

Consimili difficoltà sussistono anche nel settore della cooperazione con Paesi del bacino mediterraneo, ove si tenga presente che sia nel 1982 che nel 1983 l'utilizzazione dei fondi relativi in termini di competenza (rispettivamente 209,5 milioni e 182,3 milioni) ha ruotato intorno alla metà delle disponibilità totali (49 e 50,4%).

I residui passivi sono ammontati nel 1983 a 345,3 milioni di ECU (71), con un tasso di smaltimento dell'87,3% (nel 1982 rispettivamente 258,5 milioni e 72,7%).

Il progetto di bilancio 1984, così com'è stato approvato dal Parlamento il 15 dicembre 1983, prevede per il settore d'intervento in esame stanziamenti di competenza per 1.022,8 milioni di ECU (contro i 1.124,2 del 1982) e di cassa per 897,1 milioni di ECU (contro i 992,2 del 1982): ciò che porterà ad una variazione in diminuzione del 9,57% in termini di cassa (72).

4. *L'attuazione delle direttive e dei regolamenti comunitari.*

Si è accennato più indietro alle difficoltà di ordine istituzionale e organizzativo che impediscono la spedita introduzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno (73).

Il nostro paese, in effetti, ha sempre sopravanzato gli altri paesi membri delle Comunità per il numero delle procedure, promosse dalla Commissione a norma dell'articolo 169 del Trattato, di infrazione per mancata attuazione delle direttive comunitarie.

Solo di recente, con l'ordine del giorno della Camera del 3 dicembre 1981, vi è stata una formale presa di coscienza del problema in sede politica (74), ma resta il fatto che altissimo è tuttora il numero delle procedure d'infrazione in corso.

Ad un più cospicuo snellimento delle pendenze si era pervenuti, nella passata legislatura, con la legge 9 febbraio 1982 n. 42 di delega al governo a dare attuazione legislativa a 97 direttive.

(71) Nella maggior parte essi hanno riguardato la spesa per i Paesi in via di sviluppo non associati (117,1 milioni) e la cooperazione con i Paesi del bacino mediterraneo (103,8 milioni). I residui relativi all'aiuto alimentare (723 milioni) sono stati tutti smaltiti.

(72) L'aiuto alimentare dispone nel 1984 di 506,1 milioni di ECU in termini di competenza e di cassa (contro i 557,9 del 1982), la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo non associati di 237 milioni in termini di competenza e di 131,3 in termini di cassa. Seguono le azioni specifiche e di circostanza, con 113,1 milioni in termini di competenza e 95,2 milioni in termini di cassa, e la cooperazione con i Paesi del bacino mediterraneo con 108 milioni in termini di competenza e 106 milioni in termini di cassa.

(73) Paragrafo 1 di questo capitolo.

(74) Il Governo era impegnato, a termini di detto o.d.g., a riferire alla competente Commissione della Camera sui provvedimenti che avrebbe adottato al fine di assicurare, in materia di direttive Comunitarie, una loro rapida attuazione.

Tra le più rilevanti direttive, che attendono tuttora attuazione, possono menzionarsi quella (n. 780 del 1977) sul libero accesso all'attività degli enti creditizi e quella (n. 129 del 1975) sui licenziamenti collettivi, ma talmente alto è il numero delle direttive inattuata e così esteso il campo delle materie cui si riferiscono, da risultare difficile un loro inventario e una loro selezione per rilevanza.

Non possono tuttavia passarsi sotto silenzio i gravi ritardi che interessano il settore societario, soprattutto per i negativi riflessi che ne derivano all'economia nazionale.

Fino al 1982, invero, il Consiglio delle Comunità aveva adottato cinque direttive, rispettivamente in materia di pubblicità degli atti societari, di capitale delle società anonime, di fusioni, di bilanci delle società di capitali e di struttura delle società per azioni. Di esse, soltanto la prima era stata recepita nel nostro ordinamento (75).

Nel 1983 è stata pubblicata una VI direttiva, adottata dal Consiglio il 17 dicembre 1982, in materia di scissioni, seguita dalla VII direttiva, avente ad oggetto i conti consolidati dei gruppi di società (76).

Più recentemente, nell'aprile 1984, è stata adottata una VIII direttiva, in materia di certificazione dei bilanci annuali delle società di capitali, mentre è in corso di elaborazione una IX direttiva in materia di struttura dei gruppi.

Si tratta, com'è evidente, di discipline della massima rilevanza, per le quali il ritardo nella introduzione nel nostro ordinamento positivo, oltre che dar luogo ad un contenzioso in sede comunitaria, crea una dannosa discrasia tra l'assetto societario italiano e quello dei restanti paesi comunitari.

Basti pensare alla portata della VII direttiva, che si palesa misura fondamentale per la trasparenza gestionale delle grandi imprese a struttura multipla, sia nazionali sia multinazionali.

In proposito v'è da rilevare che con l'articolo 12 della legge n. 77 del 1983 sono stati rafforzati i poteri regolamentari attribuiti alla Commissione nazionale per le società e la borsa con la legge 216 del 1974 per specifiche materie, poteri che consentono lo stesso recepimento di direttive comunitarie nell'ordinamento positivo italiano.

Di tale potere detta Commissione non ha peraltro fatto, finora, alcun uso.

5. I comportamenti contrari alle regole dei trattati.

Nel 1983 sono state inviate 289 lettere d'intimazione contro Stati membri (contro le 332 del 1982).

Anche il numero dei pareri motivati è diminuito (83 nel 1983 contro i 166 del 1982) e così pure i ricorsi contro gli Stati membri (43 nel 1983, contro i 46 del 1982 e i 50 del 1981).

Sono state cancellate dal ruolo della Corte di Giustizia 15 cause per sopravvenuta conformità degli Stati interessati alla normativa comunitaria in pendenza di giudizio.

La maggior parte delle infrazioni constatate nel 1983 riguardano l'articolo 30 del trattato (libera circolazione di merci), il che è chiaro sintomo di una crescente produzione normativa, in seno agli Stati membri, in materia di protezione dei prodotti nazionali. Seguono l'agricoltura e la tutela dell'ambiente: 15 cause su 42 hanno riguardato l'erronea applicazione e la disapplicazione di direttive.

I ricorsi contro il nostro paese sono stati 12 (ossia il 28% del totale), 4 dei quali hanno riguardato direttive. I restanti ricorsi hanno riguardato la Francia (12), il Belgio e la Repubblica

(75) Con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969, n. 1127 e successivamente con legge 12 aprile 1973, n. 256.

(76) Pubblicata sulla G.U.C.E. L. 193 del 18 luglio 1983.

Federale di Germania (4 ciascuno), la Danimarca e i Paesi Bassi (3 ricorsi ciascuno), la Grecia e il Regno Unito (2 ciascuno) e infine l'Irlanda (1 ricorso).

Sempre nel corso del 1983, la Corte ha respinto 2 ricorsi della Commissione contro il nostro paese (77).

Rilevanti, tra le varie pronunzie della Corte, quella che ha riaffermato il principio di libertà di transito delle merci all'interno della Comunità, ciò che tuttavia non esclude la riscossione di diritti costituenti la contropartita delle spese di trasporto connesse al transito (78); quella che ha confermato alla Commissione un ampio potere discrezionale relativamente all'importo delle ammende, a condizione che la impresa abbia avuto la possibilità di far valere il proprio punto di vista e che venga presa in considerazione la cifra d'affari globale dell'impresa (79); quella, assai rilevante, che riconosce ai cittadini comunitari un diritto soggettivo al libero stabilimento, laddove si tratti di direttive aventi efficacia diretta, nonostante la mancata trasposizione, da parte dello Stato membro interessato, delle direttive stesse (80); quella, infine, che ha ritenuto contrario allo spirito del Trattato il ritardo dell'immissione al consumo di vino da tavola importato sfuso (nella specie: dall'Italia in Francia) a causa di meticolosi controlli mediante analisi (81).

L'ESTENTORE
F.to Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE
F.to Silvio Pirrami Traversari

(77) Essi riguardavano rispettivamente, il sistema dei margini fissi per la commercializzazione dei tabacchi lavorati e l'applicazione della direttiva sull'eguaglianza di trattamento tra uomini e donne.

(78) Causa 266/1981, in C.G.C.E. del 16 marzo 1983.

(79) In relazione al disposto di cui all'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento n. 17, pubblicato in G.U. n. 13 del 21 febbraio 1962.

(80) Causa 271/1982, in C.G.C.E. del 22 settembre 1983.

(81) Causa 42/1982, in C.G.C.E. del 22 marzo 1983.