

PARTE TERZA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1 - La gestione della finanza pubblica nel 1984 pone in evidenza un allargarsi del divario tra risultati della gestione del "settore statale" e risultati riferiti ai piu' ampi aggregati del "settore pubblico allargato" (1).

Il fabbisogno del settore statale, in rapporto al P.I.L., e' sceso dal 16,4 del 1983 al 15,4% nel 1984. Lo stesso saldo ha registrato un miglioramento meno sensibile per il settore pubblico, passando dal 16,9% sul P.I.L. nel 1983 al 16,5% nel 1984 (2). Il fabbisogno del settore pubbli-

(1) Com'e' noto, il "settore statale" include, accanto alla gestione del bilancio dello Stato, quella della Cassa per il Mezzogiorno, della Cassa depositi e prestiti e le altre operazioni di tesoreria; il "settore pubblico" esclude, rispetto al precedente aggregato, le aziende autonome produttrici di servizi (Ferrovie, Poste, Telefoni di Stato, Monopoli) e include Regioni, Comuni e Province, enti di previdenza, unita' sanitarie locali e altri enti centrali e locali. Il "settore pubblico allargato" torna ad includere le aziende escluse dal "settore pubblico" ed aggiunge alle categorie di soggetti inclusi nel "settore pubblico" le aziende municipalizzate e regionalizzate e l'Enel. Infine, il saldo preso in considerazione dal conto consolidato della pubblica amministrazione e' uguale al "settore pubblico" come sopra definito, includendovi anche le Aziende delle Ferrovie, Poste, Telefoni, Monopoli.

(2) Tali valutazioni sono tratte dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" per il 1984, vol. II, pag.31, per il primo aggregato e dal documento del Ministro del tesoro "Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica" (c.d. "piano di rientro") 22 maggio 1985, per il settore pubblico.

co allargato e' rimasto stazionario raggiungendo, sia nel 1983 che nel 1984, la percentuale del 17,4 sul prodotto lordo (3).

Il riproporsi di un divario tra gli andamenti della gestione del settore statale e quelli del settore pubblico indica che il processo di attuazione della legge n.468 del 1978 non riesce a garantire il controllo sostanziale della evoluzione della finanza pubblica.

Si deve tener conto che il divario sarebbe stato ancora maggiore se non avesse operato il provvedimento che istituisce (rafforzando vincoli gia' posti a partire dall'articolo 32 della legge n.468) il sistema della tesoreria unica (4).

Nel settore previdenziale la manovra di contenimento delle prestazioni sociali e di aumento del gettito contributivo, avviata nel 1983 e proseguita nel corso del 1984, ha consentito di non aggravare lo squilibrio esistente tra spesa per prestazioni istituzionali ed entrate contributive. Le prestazioni previdenziali nel loro complesso sono cresciute nel 1984 del 10,4% rispetto al 21,5% dell'anno precedente;

(3) Stima tratta dalla "Relazione del Governatore della Banca d'Italia" sull'esercizio 1984, pag.131.

(4) Decreti legge decaduti (senza vuoti nella vigenza dei vincoli in corso d'anno): 25 gennaio 1984, n.5; 24 marzo 1984, n.37; 24 maggio 1984, n.153; 25 luglio 1984, n.372; 29 agosto 1984, n.521. La normativa sulla tesoreria unica e' stata definitivamente approvata con legge 29 ottobre 1984, n.720.

una maggiore dinamicita' hanno registrato gli incrementi di spesa per interventi della Cassa integrazione guadagni e delle rendite di inabilita' dell'INAIL. Il gettito contributivo (contributi previdenziali al netto delle quote fiscalizzate) ha registrato un incremento, rispetto al 1983, dell'11,2%. Questo tasso di crescita e' risultato inferiore alle previsioni che si fondavano su una ipotesi piu' ottimistica circa gli andamenti della occupazione industriale nel 1984 e, che secondo una valutazione del Tesoro, dipendono anche "verosimilmente da una certa accentuazione del fenomeno dell'evasione". Si e' verificato, cosi', uno sfondamento del limite posto dalla legge finanziaria per il 1984 al ricorso massimo da parte dell'INPS a trasferimenti a carico del bilancio e della Tesoreria statale, che e' stato superato di oltre 4.000 miliardi.

Il fenomeno e' indicativo della scarsa efficacia dei "tetti" fissati in sede di decisione di bilancio allorché l'evoluzione della spesa dipende da meccanismi legislativi imperniati su posizioni giuridiche soggettive garantite del cittadino e da fattori esogeni derivanti dalla evoluzione dell'economia (numero degli occupati, tasso d'inflazione ... etc.).

Resta, anche trascurando per ora le piu' ambiziose ipotesi di riforma, da sottolineare la necessita' della adozione

di un piu' stretto collegamento tra Tesoro ed enti previdenziali che garantisca un coordinamento ex ante in sede di formulazione delle previsioni ed un flusso costante di informazioni sugli andamenti della gestione, da ricondurre alle previsioni stesse.

I trasferimenti di parte corrente dal bilancio dello Stato agli enti previdenziali (Titolo I, categoria V) sono aumentati del 12,9% in termini di competenza e del 36,8% in termini di pagamenti (che hanno raggiunto nel 1984 i 22.494 miliardi).

Per la finanza regionale si dispone di una rilevazione dei flussi di cassa e di un conto consolidato riportati dalla relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro (5). Ne emerge un aumento degli incassi tributari correnti dell'11,4% rispetto al 1983, ed un analogo incremento, dell'11,8%, dei pagamenti correnti (in larghissima misura assorbiti, com'e' noto, dalle spese di personale e dai trasferimenti alle Unità sanitarie locali). I trasferimenti dallo Stato alle regioni registrati dalla relazione sul fabbisogno di cassa risultano aumentati solo del 9,25%, a causa dell'effetto

(5) Ministero del tesoro, "Relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico" per l'anno 1985, presentata al Parlamento il 23 febbraio 1985 (Atto Camera, IX legislatura, Doc.XXXV, n.7). L'aggregato preso in considerazione comprende tutte le Regioni, comprese quelle a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano; non sono stati acquisiti i dati delle Regioni Campania, Puglia e Calabria.

esercitato sui flussi di tesoreria dalla istituzione della tesoreria unica. La gestione del bilancio statale (categoria V delle spese correnti) segnala un aumento, in termini di impegni, del 12,6%, e, in termini di pagamenti, del 17,7%. In particolare, i trasferimenti alle Regioni per l'assistenza sanitaria risultano aumentati del 16% (pagamenti).

Per la finanza comunale e provinciale la relazione sul fabbisogno di cassa pone in evidenza un incremento del fabbisogno molto elevato, che raggiunge i 1.850 miliardi.

I trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato agli enti locali sono aumentati del 23,4%, rispetto al precedente esercizio, sia in termini di impegni che di pagamenti. La quasi totalità delle erogazioni è a carico del bilancio del Ministero degli interni per il finanziamento dei bilanci dei Comuni e delle Province.

Il conto consolidato costruito dalla relazione sul fabbisogno di cassa sulla base di una ampia raccolta di informazioni (che copre il 91,5% dei Comuni e il 97,7 delle Province) consente di registrare un incremento del 10,9% delle entrate tributarie, realizzato nonostante la non riproposizione nel 1984 della sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (SOCOF), ed un aumento del 25% delle entrate per vendita di beni e servizi.

Anche per la finanza locale l'adozione della tesoreria

unica produce, rispetto alle corrispondenti voci del bilancio dello Stato, un meno sensibile incremento dei trasferimenti di parte corrente, cresciuti, con riguardo al "settore statale", solo dell'8,8%.

Si deve ribadire che - come affermato nella relazione concernente il precedente esercizio - non e' da considerare soddisfacente la attuale elaborazione dei conti concernenti il settore pubblico allargato. Permane, a piu' di cinque anni dalla entrata in vigore della legge n.468, una situazione di inadempimento dell'articolo 30 comma terzo della stessa legge, che esige la presentazione, accanto agli elementi richiesti per il "settore statale", del conto consolidato e delle previsioni concernenti il fabbisogno del settore pubblico allargato. I progressi che sembrano registrarsi, secondo le informazioni fornite dal Tesoro, nella costruzione del sistema informativo previsto dall'articolo 28 della legge n.468, inducono a ritenere necessario uno sforzo ulteriore per la costruzione dei conti del settore pubblico e del raccordo di essi con il sistema della contabilita' economica nazionale (conto consolidato della Pubblica Amministrazione).

2 - La manovra di politica fiscale e di bilancio concernente il 1984 ha influenzato in vario modo i descritti andamenti della finanza del settore pubblico.

In primo luogo, la istituzione della tesoreria unica (legge 29 ottobre 1984, n.720, che ripropone le norme contenute nel decreto legge n.5 del 1984, riprese, senza soluzione di continuita', da successivi decreti legge) ha influenzato, come si e' visto, la formazione del fabbisogno, riducendo la pressione della finanza regionale e locale sul fabbisogno del settore statale (6).

Per le regioni i limiti fissati dalla legge finanziaria 1984 (legge 27 dicembre 1983, n.730, articolo 7) hanno consentito un aumento del Fondo sanitario nazionale e del Fondo comune per le regioni a statuto ordinario in linea con il tasso programmato di inflazione. Il Fondo per i programmi regionali di sviluppo e' rimasto invariato in termini nominali; sono sensibilmente aumentate le erogazioni a carico del Fondo nazionale trasporti.

Per il 1984 e per il 1985 (per effetto delle norme contenute nella legge finanziaria 1985) la finanza locale continua ad essere regolata dalle disposizioni, di portata triennale, del decreto legge 28 febbraio 1983, n.55, convertito in legge 26 aprile 1983 n.151. In particolare, la legge finanziaria per il 1984 ha disposto la erogazione ai Comuni

(6) Secondo la "Relazione del Governatore della Banca d'Italia sull'esercizio 1984" il provvedimento sulla Tesoreria unica "ha frenato l'espansione dell'erogazioni nette effettuate dallo Stato, in favore degli enti decentrati, provocando una inversione nell'andamento delle disponibilita' da questi detenute presso le aziende di credito".

ed alle Province rispettivamente di contributi pari al gettito previsto per il 1983 della SOCOF ed alla differenza fra gettito previsto e gettito accertato nel 1983 per l'addizionale provinciale sull'energia elettrica. Sia per il 1984 che per il 1985 (per effetto della legge finanziaria relativa a tale esercizio) gli incrementi dei trasferimenti ordinari sono assegnati sulla base di parametri perequativi (popolazione e suo movimento, reddito pro-capite, spesa corrente pro-capite); ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e a quelli terremotati e' garantito comunque un aumento del 7%. Sia la legge finanziaria per il 1984 che quella per il 1985 assicurano la copertura integrale (originariamente prevista in un terzo) dell'onere dell'ammortamento dei mutui contratti nell'anno precedente con la Cassa depositi e prestiti, con gli istituti di previdenza del Tesoro, con altri istituti di credito; per gli altri mutui il concorso dello Stato e' limitato, dalla legge finanziaria 1985, alla copertura delle rate di ammortamento che risulterebbe dall'applicazione del tasso di interesse praticato dalla Cassa depositi e prestiti, restando a carico dell'ente l'eventuale maggior onere. Per evitare il fenomeno di una abnorme dilatazione dei mutui registrata nel 1984 la legge finanziaria introduce, inoltre, condizioni che consentano di verificare l'esistenza effettiva, al momento della stipulazione del mutuo dei pro-

getti, da finanziare e talune clausole-tipo.

In materia previdenziale, la manovra dei contributi sociali ha riguardato aumenti dei contributi capitari per assistenza sanitaria a carico dei coltivatori diretti, degli artigiani, dei commercianti e dei liberi professionisti. E' stata prorogata, con diversi decreti legge la fiscalizzazione degli oneri sociali, da ultimo sino al 31 maggio 1985 con decreto legge 1 marzo 1985, n.44, convertito in legge 26 aprile 1985, n.155.

Per quanto attiene alla finanza previdenziale, la legge finanziaria 1984 ha unificato, dal 1 maggio dello stesso anno, il meccanismo di indicizzazione delle pensioni; il sistema di adeguamento in somma fissa per le pensioni superiori al minimo dell'INPS e per quelle dei dipendenti pubblici e' sostituito da un sistema basato sulla crescita percentuale dei prezzi. Tale misura, insieme alla riduzione del tasso di crescita delle retribuzioni (cui sono connessi gli importi di larga parte delle prestazioni sociali), ha contribuito a ridurre la dinamica delle erogazioni.

La legge 12 giugno 1984, n.222 ha riformato la disciplina della invalidita' pensionabile.

Una valutazione dell'impatto delle misure di aumento delle pensioni sociali e di quelle integrate al minimo, subordinata a livelli di reddito familiare, e degli aumenti e

misure perequative per i pubblici dipendenti, disposti con le già citate leggi n.140 e 141 del 1985, sarà compiuta sulla base dei risultati della gestione 1985 (7).

In materia sanitaria, la legge finanziaria 1984 ha introdotto restrizioni alle prestazioni diagnostiche effettuate esternamente alle strutture pubbliche. La legge finanziaria 1985 ha confermato tali misure ed ha aumentato la quota fissa dovuta dagli assistiti per ogni prescrizione farmaceutica.

La legge finanziaria per il 1984 ha determinato le quote massime a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale per il 1984, il 1985 e il 1986, fissando, altresì, parametri e standard per talune prestazioni ed un limite massimo per le spese farmaceutiche.

Modalità e limiti per il finanziamento mediante mutui contratti dalle U.S.L. delle spese che non trovano copertura nelle assegnazioni di parte corrente sul Fondo sanitario nazionale sono fissati dal decreto-legge 29 agosto 1984, n.528, convertito in legge 31 ottobre 1984, n.733.

(7) Secondo valutazioni compiute da centri di ricerca economica privati, tali miglioramenti concorrerebbero a determinare un aumento della quota delle prestazioni sociali sul P.I.L. Secondo la annuale relazione della Banca d'Italia, dopo la adozione dei citati aumenti, in assenza di interventi correttivi, l'accentuarsi della crescita delle prestazioni sociali non troverà riscontro nell'andamento del gettito contributivo.

3. - La regolazione di debiti pregressi

La legge finanziaria per il 1985 (legge 22 dicembre 1984, n.887) include, all'interno del limite posto all'ammontare massimo del saldo netto da finanziare, 20.444 miliardi concernenti la regolazione di debiti pregressi.

Tale importo include: il ripiano di disavanzi di amministrazione delle U.S.L. al 31 dicembre 1983 (decreto legge 28 marzo 1984, n.41, decaduto e poi ripreso dai decreti legge n.158 del 26 maggio, n.371 del 25 luglio, n.597 del 21 settembre, n.790 del 28 novembre, del 1984, tutti decaduti; infine decreto legge 25 gennaio 1985, n.8, convertito in legge 27 marzo 1985, n.103); l'estinzione di crediti d'imposta insorti in favore di istituti bancari (decreto legge 30 settembre 1983, n.512, articolo 4, convertito in legge 25 novembre 1983, n.649); la contabilizzazione in bilancio del debito insorto verso l'amministrazione postale per i trattamenti agli invalidi civili (legge n.887 del 1984, articolo 10); il ripristino della fruttuosita' dei conti di tesoreria della Cassa depositi e prestiti (legge n.887 del 1984, articolo 19); il ripiano dei disavanzi dell'amministrazione postale per gli esercizi 1983 e 1984 (legge n.887 del 1984, articolo 8); il consolidamento della esposizione debitoria degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche (legge n.312 del 1984); il ripianamento delle esposizioni debitorie

degli enti mutualistici soppressi nei confronti degli istituti bancari creditori, delle cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato e dei disavanzi pregressi degli enti portuali (per questi ultimi, decreto legge 20 dicembre 1984, n.859, convertito in legge 17 febbraio 1985, n.20).

Sui complessi problemi suscitati da tali misure di ripianamento e sulla natura (e l'influenza sulla gestione della finanza pubblica) dei fenomeni gestori che hanno generato gli squilibri oggetto delle attuali misure di recupero si e' pronunciata la Corte con apposito referto in corso d'esercizio, nell'aprile 1985 (8).

Si deve, in questa sede, sottolineare come i fattori sottostanti gli squilibri attualmente oggetto di misure di ripianamento costituiscano, sostanzialmente, manifestazioni sintomatiche della presenza di meccanismi generatori di oneri latenti, che sfuggono al controllo degli organi preposti al controllo della finanza pubblica.

4. - Il controllo della finanza del settore pubblico

I documenti programmatici di medio periodo del

(8) Si veda inoltre la trattazione dedicata a questo tema nel Capitolo I, della Parte I, Sezione II, della presente relazione.

Governo (9) hanno costruito un sistema dei vincoli-obiettivo quali "regole esterne" da assumere come linee-guida per il controllo della evoluzione della finanza pubblica.

Sia lo schema di bilancio pluriennale che il "piano di rientro" pongono, accanto agli obiettivi generali concernenti l'evoluzione complessiva del settore pubblico, indirizzi e principi che riguardano prevalentemente i soggetti di spesa dotati di autonomia, al di fuori dello Stato. Si delinea un ambizioso disegno che finisce per implicare una vasta opera ricostruttiva del quadro istituzionale in materia di rapporti fra Stato centrale e collettività locali e in materia di politiche sociali.

I criteri-guida individuati possono essere schematicamente richiamati come segue: carattere vincolante dei bilanci dei centri autonomi di spesa e loro impostazione coerente con le "regole esterne" poste alla evoluzione della finanza pubblica; tendenza all'aumento delle entrate proprie degli enti di autonomia locale e delle istituzioni preposte al settore previdenziale e sanitario; adozione da parte degli enti espressione di collettività locali di politiche tariffarie (oltre che, come già detto, della fiscalità locale) tali da

(9) Ministero del tesoro, "Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-87", 15 ottobre 1984; Ministro del tesoro, "Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica (1986-1990)", 22 maggio 1985 (così detto "piano di rientro"). Sui contenuti di tali documenti si è ampiamente soffermato il Capitolo I, della Parte I, Sezione I, della presente relazione.

ristabilire legami specifici tra fruizione del servizio e suo finanziamento da parte degli utenti; tendenziale orientamento della legislazione in materia di previdenza ed assistenza verso la tutela dei redditi minimi e delle esigenze sociali meno tutelate; delimitazione e programmazione, per i servizi sanitari, delle priorit  e dei limiti degli interventi di responsabilit  pubblica; individuazione, nel campo della istruzione, per i gradi successivi alla scuola dell'obbligo, di forme di contribuzione differenziata sulla base del reddito personale e/o in relazione ai servizi specifici o ai risultati conseguiti.

Non appare ipotizzabile, nella fase storica presente, una sorta di nuova "codificazione", in parte da affidare ad una ampia revisione costituzionale, in parte da condurre attraverso la revisione delle leggi fondamentali che regolano lo "Stato sociale" e il sistema delle autonomie. Una volta individuata una strategia (compito che   affrontato dai citati documenti governativi),   necessario procedere attraverso un'opera coerente e continua volta, da un lato, a correggere, integrare o ridefinire il quadro istituzionale dell'intervento pubblico nell'economia ed in campo sociale, dall'altro a rafforzare il "quadro di comando" del Governo e del Parlamento, tracciando nuovi confini e aggiornati parametri di riferimento per il rapporto tra Stato centrale e

sistema delle autonomie.

Un primo interrogativo riguarda la possibilità di rafforzare l'efficacia ed il carattere vincolante delle decisioni di bilancio annuali e pluriennali del Parlamento per l'intero settore pubblico. Talune norme delle leggi finanziarie recenti hanno sperimentato la tecnica della fissazione di "tetti" ai trasferimenti dello Stato agli enti decentrati. Ma e' necessario introdurre specifici meccanismi, adeguati alla diversa natura dei servizi e delle prestazioni sociali ed al diverso grado di autonomia degli enti del settore pubblico, a tutela della invalicabilità e della "resistenza" dei limiti così fissati. L'articolo 119 della Costituzione consente di introdurre strumenti di coordinamento della finanza pubblica vincolanti, fondati su equilibri meglio definiti tra finanza statale e manovra delle entrate proprie degli enti dotati di potestà impositiva, politiche tariffarie, contributo degli utenti dei servizi o dei fruitori delle prestazioni sociali. La via da seguire più fruttuosamente sembra quella affidata ad approfondimenti specifici, settore per settore, al fine di individuare sia nuove regole e vincoli esterni, sia nuove linee-guida e nuovi parametri interni all'ambito del potere decisionale autonomo dei soggetti di spesa, con puntuale riferimento ai problemi istituzionali, economici, organizzativi, sociali, giuridici, dei singoli comparti (10).

(10) In questa direzione sembra orientato il lavoro già

Su questa strada attenta alle concrete evoluzioni della finanza pubblica, alle specifiche tecniche e modalita' di programmazione e controllo, alla disciplina dei vari settori della organizzazione e del procedimento, sono impegnate le passate e la presente relazione al Parlamento della Corte sul rendiconto generale dello Stato.

svolto (e la programmazione della futura attivita') della Commissione tecnica per la spesa pubblica, presso il Ministero del tesoro. Sono stati elaborati specifici documenti di lavoro e raccomandazioni (rivolte ovviamente al "decision-maker" politico) in tema di politica del personale pubblico; metodologia e contenuti dei bilanci previsionali delle Regioni; ordinamento e controllo della finanza locale.

Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, "Rapporto annuale sull'attivita' e i risultati conseguiti dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel 1984," Roma, 1985.

Capitolo II**REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA****1. - Rapporto Stato-Regioni**

a) L'andamento delle spese regionali nell'ultimo triennio, espresso in termini di pagamenti, e' caratterizzato da una crescita sia pure non costante; difatti si e' passati dai 41.100 miliardi del 1982 ai 55.600 miliardi del 1983, con un incremento, del 35,27 per cento, per giungere nel 1984 a 60.010 miliardi, con un incremento, in percentuale, del 7,93 per cento (1).

A fronte di tale andamento i trasferimenti dallo Stato a favore delle regioni (2), nel medesimo triennio - anch'essi espressi in termini di pagamenti - dai 36.865 miliardi del 1982 sono passati ai 50.384 miliardi del 1983 con un incremento in percentuale, del 36,67 per cento, per giungere nel 1984 a 54.041 miliardi con un incremento, in percentuale, del 7,25 per cento.

Per quanto concerne le entrate proprie regionali, nel

(1) Dati desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese per l'esercizio 1984. Tali dati comprendono sia le regioni ad autonomia ordinaria che quelle ad autonomia speciale.

(2) Dati desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese per l'esercizio 1984. Tali dati comprendono sia le regioni ad autonomia ordinaria che quelle ad autonomia speciale.

medesimo periodo, queste sono passate dai 3.970 miliardi del 1982 ai 4.950 miliardi del 1983 con un incremento, in percentuale, del 24,68 per cento, per giungere nel 1984 a 5.160 miliardi, con un incremento, in percentuale, del 4,24 per cento (3).

Ponendo a raffronto i dati riguardanti i flussi di finanziamento, costituiti da trasferimento statale e da entrate proprie regionali, risulta che nei confronti del fabbisogno di cassa delle regioni, in termini percentuali, nel 1982 i trasferimenti statali costituivano l'89,69 per cento e le entrate proprie erano pari al 9,65 per cento, mentre nel 1983 i trasferimenti statali hanno costituito il 90,61 per cento e le entrate proprie sono state pari all'8,90 per cento; infine nel 1984 i trasferimenti statali hanno costituito il 90,05 per cento e le entrate proprie sono state pari all'8,59 per cento.

Quanto fin qui esposto costituisce conferma della pressoché completa dipendenza della finanza regionale da quella statale e della esigenza di pervenire ad un assetto della provvista finanziaria delle regioni che tenga conto dell'autonomia finanziaria delineata dall'art. 119 della Costituzione.

La mancanza di una disciplina organica di coordinamento

(3) Dati desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese per l'esercizio 1984. Tali dati comprendono sia le regioni ad autonomia ordinaria che quelle ad autonomia speciale.

riguardante la finanza statale regionale e locale, tema tuttora oggetto di dibattito (4) sul quale la Corte ha sempre richiamato l'attenzione (5), non permette di considerare definito, a quindici anni dal suo avvio, il processo di attuazione dell'ordinamento regionale. Incerto resta, quindi, il quadro normativo regolatore dei flussi finanziari a favore delle regioni e ancora sfumati i confini dell'autonomia finanziaria di tali enti. Si e' cosi' affermata ormai la prassi annuale dell'emanazione in sede di legge finanziaria di disposizioni per il finanziamento delle spese regionali (da ultimo, l'art. 7 della legge 27 dicembre 1983 n.730 e l'art. 3 della legge 22 dicembre 1984 n.887); disposizioni sempre piu' articolate e con carattere di vincolo di destinazione, finanziario, che, pur inserite nel contesto della manovra di politica economica e finanziaria dello Stato, rivestono, tuttavia, carattere di transitorietà.

D'altra parte fin dal 31 dicembre 1981 e' cessato il regime di finanza regionale disciplinato dalla legge 10 maggio 1976 n.356 ed e', pertanto, tornata ad essere

(4) In proposito vedasi quanto espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali: Atti del Convegno sul tema "Le regioni nella realta' sociale e politica di oggi", 21-22 gennaio 1985.

(5) Vedasi, da ultimo, relazioni della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1981,1982 e 1983, Parte III, Cap. II.

applicabile la normativa dettata dalla legge 16 maggio 1970 n.281: normativa ormai del tutto inadatta a regolare i rapporti di finanza regionale (6).

Si ricorda, inoltre, che la Corte Costituzionale si è recentemente espressa sul tema della autonomia finanziaria regionale fissando degli importanti principi che dovranno essere osservati dalla successiva legislazione statale in materia che abbiano riflessi sulla finanza regionale (7). Così la Corte ha riconosciuto costituire violazione dell'autonomia costituzionalmente garantita la previsione da parte del legislatore statale, per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale e delle unità sanitarie locali, dell'obbligo, anziché della facoltà, delle regioni di prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge n.281 del 1970. In proposito, la Corte ha ritenuto illegittimo che lo Stato, in nome del coordinamento finanziario, faccia fronte ad una spesa di interesse nazionale ricorrendo ai tributi regionali e che, a tal fine, possa imporre oneri a carico dei bilanci regionali, senza assegnare le somme occorrenti per farvi fronte.

b) Neppure nel 1984 sono state emanate leggi nazionali in diversi importanti settori e dalle quali emergessero

(6) Vedasi più ampiamente relazione anno 1981, pagg. 355-356.

(7) Corte costituzionale n.245 del 30 ottobre del 1984.

principi generali di riferimento per la legislazione regionale di settore. Quest'ultima pertanto ha avuto carattere frammentario e non coordinato con le legislazioni delle altre regioni.

Va segnalato in proposito che le regioni Emilia Romagna, Toscana e Veneto malgrado la mancata emanazione di una legge che stabilisca un piano sanitario nazionale, hanno predisposto nel corso del 1984 (rispettivamente con legge 9 aprile 1984 n.16, con legge 6 dicembre 1984 n.70 e con legge 2 aprile 1984 n.13) i piani sanitari regionali per il triennio 1984-1986 e che e' proseguita anche nel 1984, l'emanazione di leggi regionali in materia di protezione civile mentre non e' stata ancora emanata una legislazione statale del settore.

Sul piano istituzionale sono rimaste pressoché inespresse nel corso del 1984 le prospettive poste dall'istituzione della conferenza Stato-Regioni, avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 300 del 2 novembre 1983.

Difatti, le funzioni consultive affidate a tale organo e che potevano costituire un momento di raccordo permanente, sia pure a livello di organi esecutivi, tra Stato e regioni, hanno avuto scarso modo di esplicarsi, atteso l'esiguo numero di riunioni svolte nel corso dell'anno, se si escludono la recente decisione di istituire un osservatorio

nazionale della spesa sanitaria e l'intendimento di dedicare particolare attenzione ai rapporti tra regioni e CEE.

Nel campo dell'attività di intermediazione tra attività dello Stato e quella degli enti dipendenti dalle regioni la Corte costituzionale ha chiarito che rientra tra le competenze regionali la materia delle assunzioni di personale, non solo per il personale delle unità sanitarie locali ma anche per tutto il personale dipendente da enti pubblici regionali (8).

Su un piano generale è da notare che nel 1984 le regioni non hanno concretamente operato nel senso del decentramento amministrativo, voluto dagli articoli 5 e 118 della Costituzione. Di fatto si è registrato lo scarso esercizio, del potere di delega agli enti locali nelle materie in cui tale potere è espressamente previsto dal decreto presidenziale n. 616 del 1977.

E' da ricordare una iniziativa assunta dalla regione Umbria di presentare un disegno di legge (Atto Senato n.1120) in tema di attività culturali e formative all'estero.

c) Anche nel 1984 sono state poche le norme emanate dallo Stato concernenti le funzioni attribuite alle regioni ad autonomia ordinaria.

Meritano di essere qui segnalate il decreto-legge 29 maggio 1984 n.176, convertito con modificazioni nella legge

(8) Corte costituzionale n.245 del 30 ottobre del 1984.

25 luglio 1984 n.381 che ha demandato alle regioni di comunicare al Comitato interministeriale, previsto dall'art.3 della legge 10 maggio 1976 n.319 e successive modificazioni, i provvedimenti di proroga adottati ai sensi del 10° comma dell'articolo 6 del decreto-legge 29 dicembre 1983 n.747, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1984 n.18. In particolare, tale legge fa obbligo alle Regioni di indicare, per ciascuno dei provvedimenti sopra citati, lo stato attuale di progettazione o di esecuzione dell'impianto centralizzato di depurazione comunale o consortile, i limiti di accettabilità per gli scarichi nella pubblica fognatura che alimenta l'impianto medesimo, le condizioni di qualità del corpo idrico ricettore e gli obiettivi di tutela fissati nell'ambito del piano regionale di risanamento. Non risultano finora emanati provvedimenti in attuazione di tale legge.

La legge 4 giugno 1984 n.194, concernente interventi a sostegno dell'agricoltura, all'articolo 3, a modifica dell'articolo 2 della legge 18 dicembre 1983 n.700, ha demandato alle Regioni di esprimere il proprio parere sul programma di ricerca, sperimentazione e divulgazione nel settore biettico-lo-saccarifero, predisposto dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno 1984.

Inoltre la legge 15 giugno 1984 n.245, riguardante l'elaborazione del piano generale dei trasporti, ha previsto la partecipazione di 5 presidenti delle regioni, designati dalla

conferenza permanente dei presidenti, al comitato interministeriale competente alla predisposizione del predetto piano generale.

Di rilievo e', infine, la legge 22 dicembre 1984 n.887 (legge finanziaria 1985) nella quale (articolo 16) e' fatto obbligo alle regioni di approvare programmi di riorganizzazione della rete ospedaliera nell'ambito regionale nei limiti dei principi nella medesima legge stabiliti. Le Regioni possono altresì procedere alla costruzione e all'ampliamento di ospedali solo per esigenze connesse al potenziamento dei servizi di pronto soccorso ovvero al riequilibrio territoriale dei servizi di diagnosi e cura, ovvero all'ammodernamento o sostituzione di strutture vetuste.

Sono state inoltre emanate - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 1984 - norme di indirizzo e di coordinamento per la disciplina dei flussi informativi sull'attività gestionale ed economica delle unità sanitarie locali, alle quali e' seguita la predisposizione - con decreto del Ministro del Tesoro 30 maggio 1984 - di un disciplinare tecnico per la compilazione dei modelli di rilevazione, previste nelle predette norme di coordinamento. In materia di ripiano dei disavanzi di amministrazione delle unità sanitarie locali sono poi intervenute le circolari del Ministero del Tesoro n.10 del 4 febbraio 1984, n.61 del 18 ottobre 1984 e n.70 del 5 dicembre 1984.

Sempre in tema di unita' sanitarie locali sono state emanate la circolare del Ministero della Sanita' n.2 del gennaio 1984 ai fini del controllo sulle relative gestioni, e del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 1984, concernente la disciplina del trattamento economico del personale.

d) Aree di incertezza permangono sui confini tra competenze statali e regionali: di cio' sono indice i numerosi ricorsi, per lo piu' proposti dalle regioni (9), davanti alla Corte costituzionale.

Tra i piu' significativi, sia per l'importanza delle norme impugnate sia per il numero delle iniziative regionali ricorrenti, quelli concernenti la richiesta di declaratoria di illegittimita' costituzionale di talune disposizioni di legge statale; in particolare degli articoli 3 e 4 del decreto legge 30 ottobre 1984 n.726, convertito nella legge 19 dicembre 1984 n.863 ("misure a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali") (regioni Emilia Romagna, Liguria e Lombardia); dell'articolo 5 della legge 22 dicembre 1984 n.892 ("norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali") (regioni Liguria e Toscana); dell'articolo 1 della legge 4 agosto 1984 n.424 ("Disposizioni in materia di difesa dei boschi dagli incendi") (Regione Liguria). Di re-

(9) L'unico ricorso che risulta proposto dal Governo e' stato quello avverso la Regione Liguria in materia di inquadramento del personale dipendente della Regione.

cente a proposito di quest'ultima materia la Corte costituzionale (10) ha chiarito che resta ferma "la competenza degli organi statali in ordine agli interventi per la protezione della natura", e cio' in quanto solo gli organi dello Stato sono "in grado di apprezzare le esigenze e gli interessi ecologici, non di singole regioni, ma dell'intera collettivita' nazionale".

Vanno altresì ricordati, sia i ricorsi proposti, ormai con cadenza annuale, da alcune regioni avverso le leggi finanziarie, sia quelli avverso l'"istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici". Per quanto concerne i primi, talune regioni (Campania, Lombardia, Toscana) hanno, anche successivamente alle pronunce della Corte costituzionale nn.307 del 1983 e 245 del 1984, promosso questioni di incostituzionalità delle leggi finanziarie per le parti in cui le stesse sono dirette non già a comprimere una spesa per urgenze di manovre inflazionistiche, ma ad integrare una prescrizione di spesa rispetto ad un piano già approvato per legge, sottraendo alle regioni medesime poteri costituzionalmente garantiti.

Infine sono da menzionare i ricorsi, presentati dalla Regione Toscana, contro la legittimità costituzionale della legge 29 ottobre 1984 n.720, "Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici"; e' stato

(10) Corte costituzionale n.219 del 13 luglio 1984.

eccepito al riguardo che la predetta disposizione oltre ad incidere sia sull'aspetto organizzativo del sistema di tesoreria regionale, e sia sugli aspetti relativi ai flussi finanziari, esporrebbe le autonomie regionali alle possibili modificazioni apportabili al sistema medesimo con semplice decreto ministeriale, in contrasto non solo con la riserva di legge prevista dall'articolo 119 della Costituzione, ma anche con il principio posto dall'articolo 3, 1° comma, della Costituzione medesima.

e) Per quanto concerne il tema dell'attuale sistema di controllo sulla attività amministrativa regionale si rinvia a quanto espresso nella premessa della presente relazione.

2. - Gestione contabile e finanziaria

a) Procedure di formazione ed approvazione di bilanci regionali

Anche nel corso del 1984 si è reiterato il mancato rispetto delle scadenze previste per la predisposizione, da parte delle giunte, e per la approvazione, da parte dei consigli, dei bilanci preventivi e consuntivi regionali, con negative conseguenze sulla gestione contabile regionale, sia sui rapporti finanziari tra finanza statale e finanza regionale nonché sui necessari raccordi tra programmazione statale e regionale. Il mancato rispetto dei termini appare più accentuato con riguardo alla approvazione dei conti

consuntivi.

Tale comportamento pur non avendo una immediata sanzione (11), costituisce violazione di uno dei fondamentali doveri del Consiglio regionale, sia sotto il profilo della garanzia obiettiva di correttezza della gestione della finanza regionale, sia sotto il profilo dei rapporti finanziari tra Stato e regioni.

Inoltre, il rispetto dei termini da parte delle Regioni, fissati nei singoli statuti, costituisce condizione essenziale per l'esercizio del coordinamento della finanza pubblica, riservato al Parlamento dall'articolo 119 della Costituzione, in quanto i termini di approvazione dei bilanci regionali siano compatibili con i corrispondenti termini di approvazione del bilancio statale.

Gia' nelle precedenti relazioni la Corte ha delineato il piano normativo dei termini fissati nei singoli statuti, con riferimento sia agli adempimenti della Giunta, sia a quelli del consiglio (12).

Circa il rispetto dei termini sul piano operativo, occorre distinguere tra i comportamenti delle Giunte (13) e

(11) Tale disfunzione, reiterata o congiunta ad altre, potrebbe indurre alla scioglimento dei Consigli regionali (art. 126 della costituzione).

(12) Vedasi piu' ampiamente relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, Parte III, cap.III.

(13) Vedasi tabella 1

dei consigli regionali (14).

Per i primi si osserva nel corso del 1984 una accentuazione del generalizzato ritardo nell'approvazione sia dei bilanci preventivi (15) (specialmente per l'Emilia Romagna, la Lombardia, l'Umbria, l'Abruzzo e il Molise), sia soprattutto dei rendiconti consuntivi.

Per questi ultimi il ritardo ha raggiunto, nel corso del 1984, punte di 7 mesi per l'Abruzzo, l'Emilia Romagna e il Lazio e di 6 mesi per l'Umbria.

E' evidente che la reiterazione dei ritardi in questione influisce negativamente anche sulla gestione dell'attività amministrativa regionale.

Per quanto riguarda il rispetto dei termini da parte dei Consigli regionali, si osserva un pressoché costante ritardo nella approvazione dei bilanci preventivi, con punte massime, nel corso del 1984, di 7 mesi per l'Abruzzo e la Calabria, di 6 mesi per l'Emilia Romagna, il Lazio, la Lombardia e l'Umbria, e di 5 mesi per la Basilicata.

Pertanto, anche nel 1984 quasi tutte le regioni, con le sole eccezioni del Piemonte, del Veneto e del Molise, hanno fatto ricorso all'autorizzazione all'esercizio provvisorio per periodi di tempo così lunghi da incidere negativamente

(14) Vedasi tabella 2

(15) Per la regione Calabria risulta che il Governo, a seguito della rilevazione di numerose irregolarità, abbia, per la prima volta, rinviato al Consiglio regionale il bilancio di previsione 1985 e quello pluriennale 1985-87.

sulla gestione regionale.

Circa il concreto comportamento dei Consigli regionali in ordine all'approvazione dei conti consuntivi va anzitutto segnalata la paradossale situazione verificatasi per le regioni Calabria e Campania nelle quali l'approvazione medesima e' ferma rispettivamente agli esercizi 1972 (16) e 1974.

Altri ritardi notevoli devono segnalarsi specificamente per la regione Puglia (consuntivi 1980, 1981 e 1982 approvati nel corso del 1984), e in via generale per quasi tutte le regioni, con l'eccezione delle regioni Liguria, Marche e Veneto, con punte di 8 mesi per la regione Lazio, di 7 mesi per la regione Abruzzo e di 6 mesi per le regioni Umbria e Molise.

Soprattutto per i casi di maggior ritardo e' evidente come venga a perdere significato la deliberazione consiliare sul rendiconto, quale atto di approvazione dell'indirizzo politico delle Giunte manifestatosi nell'esercizio e dell'operato di ciascun assessore.

La mancanza di dati certi e significativi quali possono desumersi da rendiconti sottoposti a ratifica da parte dei consigli regionali finisce, inoltre, per incidere negativamente sui rapporti finanziari tra Stato e regioni, non consentendo al primo di accertare le effettive esigenze finanziarie regionali e quindi di impostare i piani di

(16) Approvazione avvenuta con L.R. 7 gennaio 1985 n.2

ripartizione dei finanziamenti regionali, come ad esempio per il fondo comune di cui all'articolo 8 della legge n.281 del 1970.

Ulteriore notazione concerne il concreto esercizio della 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 (17).

Tale termine, come pure in molti casi si è verificato nel corso dei precedenti esercizi, anche nel 1984 non è stato rispettato da parte di tutte le regioni.

Parimenti non osservato è stato il termine del 30 novembre per apportare le variazioni al bilancio, nonché una generalizzata utilizzazione di tale strumento in termini prossimi alla fine dell'esercizio (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, Molise e Puglia) e per alcune regioni addirittura dopo la chiusura dello stesso (Campania, Lazio e Lombardia).

b) Situazione dei rendiconti amministrativi

Va accentuandosi la tendenza nelle regioni (18) all'utilizzazione del sistema degli ordini di accreditamento e per interi settori di intervento anche al di là della stretta

previsione normativa che evidentemente si riferisce a determinati tipi di pagamento caratterizzati dall'urgenza e dalla non dilazionabilità nella gestione delle spese. La previsione normativa delle spese gestibili a mezzo di aperture di credito riguarda spese di funzionamento e manutenzione in generale, quelle per funzioni economiche dei servizi centrali e degli uffici e dei servizi tecnico-amministrativi decentrati, quelle per erogazione di contributi nei settori agricoli e in quello delle opere pubbliche, quelle afferenti ai centri di formazione professionale, nonché quelle di gestione dei depositi di terzi.

Talune regioni (19), inoltre, avvalendosi della facoltà riconosciuta dalle rispettive norme di contabilità hanno previsto il potere della Giunta di autorizzare, per qualunque altra spesa, aperture di credito presso la tesoreria regionale a favore di funzionari regionali specificamente individuati.

La presentazione dei rendiconti amministrativi da parte dei funzionari delegati, ad eccezione di quelli della regione Lazio, nella quale si sono verificati rilevanti ritardi, avviene in linea di massima entro i termini stabiliti dalle

(17) Vedasi tabella 3

(18) Fa eccezione a tale tendenza la regione Molise nella quale la figura del funzionario delegato non ha avuto applicazione, con esclusione delle spese di funzionamento del Consiglio regionale.

(19) Lombardia e Veneto

leggi di contabilita'.

Tuttavia, deve rilevarsi che detti rendiconti amministrativi vengono, per la maggior parte, esaminati con notevole ritardo dalla Giunta (ovvero dai singoli Assessori) rispetto all'esercizio cui si riferiscono (di regola, il ritardo non e' inferiore ai due anni).

Tale situazione, pur considerando che l'esercizio di tale compito costituisce mera facolta' e non obbligo per la medesima Giunta secondo la previsione delle rispettive leggi regionali, vanifica l'esigenza di puntualita' e tempestivita' del procedimento di rendicontazione amministrativa.

Appare evidente sia l'incongruenza dell'attuale sistema normativo regionale che sostanzialmente consente la sistematica disapplicazione di tale compito da parte della Giunta, sia il disinteresse dei Consigli regionali per le inadempienze delle Giunte regionali in materia di approvazione dei rendiconti amministrativi.

Occorre inoltre osservare che di regola la deliberazione della Giunta di approvazione di tali rendiconti trasmessa alle Commissioni di controllo risulta priva della necessaria documentazione giustificativa delle spese.

In una situazione particolare si colloca la regione Piemonte per la quale la legge di contabilita' ha previsto, nell'ambito della vigilanza sull'operato degli agenti contabili, la possibilita' di controlli ispettivi (verifiche di

cassa, ispezioni) anche al fine di accertare la regolarità dei fondi accreditati a favore dei funzionari delegati e dei pagamenti effettuati sulle aperture di credito: non risulta, peraltro, che i competenti organi regionali si siano mai avvalsi di tale facoltà'.

Emblematiche dei ritardi sopra segnalati sono le situazioni verificatesi presso le regioni Campania e Umbria, nelle quali per la revisione in forma organica e sistematica dei rendiconti, rispettivamente, fino all'esercizio 1975 e fino all'esercizio 1979, sono state costituite apposite commissioni. Non risultano ancora conclusi i lavori di tali organismi.

Non risulta essere stato finora attivato da parte di alcuna Giunta il procedimento di resa di conto (articolo 610, 3 comma, del regolamento di contabilità generale dello Stato) nei casi, concretamente verificatisi, di mancata presentazione dei rendiconti (20).

c) Bilanci degli enti dipendenti dalla Regione

Le leggi regionali di contabilità, in sintonia con le norme di principio contenute negli articoli 11 e 27 della legge n.335 del 1976, hanno stabilito che i bilanci di previsione e i rendiconti degli enti dipendenti dalla Regione siano presentati annualmente alla Giunta, per essere da quest'ultima, a sua volta, presentati al Consiglio regionale.

(20) Tali casi risultano essersi verificati nelle regioni Emilia e Puglia.

L'approvazione dei predetti conti avviene, secondo quanto previsto in tutte le leggi regionali, con la legge di approvazione dei bilanci regionali, e a tal fine i bilanci degli enti in argomento devono essere uniformati ai tempi, agli schemi ed alle procedure previste per la approvazione dei bilanci regionali.

In alcune regioni, peraltro, sono stati registrati ritardi nell'adeguamento delle procedure di approvazione dei predetti bilanci degli enti (Abruzzo, Lazio e Piemonte), cio' sia perche' talvolta le leggi istitutive dei singoli enti prevedevano l'approvazione dei bilanci stessi da parte della Giunta, sia perche' alcuni enti sono stati costituiti solo recentemente nel corso del 1983 (21).

(21) La tipologia degli enti dipendenti dalla regione e' varia e puo' essere cosi' distinta per aree di competenza:

1) Enti regionali di sviluppo agricolo (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto)

2) Istituti di ricerche economiche e sociali e per la programmazione (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto)

3) Aziende regionali per la produzione e l'incremento ittico, faunistico e ippico (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia)

4) Azienda foreste demaniali e parchi (Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto)

5) Istituti regionali di psicopedagogia dell'apprendimento e per il diritto allo studio universitario o all'istruzione superiore (Emilia Romagna, Lombardia, Veneto)

Vanno inoltre segnalati i seguenti enti costituiti per finalita' specifiche da ciascuna regione :

A) Azienda per lo sviluppo dell'artigianato (Basilicata, Campania)

B) Consorzio farmaceutico ospedaliero (Campania)

C) Consorzi autonomi e aziende regionali dei porti (Campania, Lombardia)

Circa la documentazione allegata ai bilanci degli enti in questione si ribadiscono le osservazioni già formulate nella precedente relazione (22).

Per quanto riguarda l'osservanza delle procedure per l'approvazione dei predetti bilanci, eccezione fatta per i ritardi segnalati in talune regioni (Calabria, Campania e, in misura minore, Lombardia), la maggior parte dei Consigli regionali provvede con regolarità al relativo esame (23).

Talvolta, dall'esame degli atti allegati ai bilanci degli enti sono emersi sia la non rispondenza delle previsioni

-
- D) Aziende regionali per la gestione del centro elettronico (Emilia Romagna)
 - E) Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (Emilia Romagna)
 - F) Enti regionali per la valorizzazione economica del territorio (Emilia Romagna)
 - G) Società finanziarie di sviluppo (Lazio)
 - H) Biblioteche biomediche (Lombardia)
 - I) Istituti regionali di formazione professionale (Lombardia)
 - L) Istituti lattiero-caseari (Lombardia, Veneto)
 - M) Enti di risorse idriche (Molise)
 - N) Musei regionali delle scienze naturali (Piemonte)
 - O) Enti regionali trasporti (Puglia)
 - P) Enti regionali di assistenza tecnica e gestionale (Toscana)
 - Q) Centri di studi giuridici e politici (Umbria)
 - R) Istituto per la storia contemporanea (Umbria).

(22) Vedasi relazione anno 1983 pag.544.

(23) In una posizione a se' stante si colloca la regione Lazio nella quale risulta un'unica pronuncia sui bilanci preventivi di due enti dipendenti, relativa all'esercizio 1983 (Istituto regionale di studi e di ricerche per la programmazione regionale e Ente regionale di sviluppo agricolo). Non risultano pronunce su bilanci precedenti o successivi a quello del 1983 per il medesimo ente, ne' su quelli degli altri enti strumentali.

di bilancio a quelle contenute nel bilancio regionale, sia la carenza delle previsioni di spesa di oneri conseguenti ad operazioni passive di tesoreria (quali le anticipazioni e le accensioni di prestiti).

d) Conti patrimoniali

Altra problematica econcerne la compilazione di quella parte del rendiconto generale riguardante il conto del patrimonio: in applicazione dei principi stabiliti dalla legge n.355 del 1976 tutte le regioni hanno stabilito che il conto del patrimonio debba indicare, in termini di valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, le attività e le passività finanziarie, i beni mobili e immobili di proprietà regionale, ed ogni altra attività e passività.

Il conto in questione deve altresì contenere la dimostrazione dei punti di concordanza tra il conto del bilancio e quello del patrimonio e ad esso deve essere, inoltre, allegato un elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare con la indicazione delle rispettive destinazioni e dell'eventuale reddito da essi prodotto, nonché del costo dell'uso pubblico di beni non produttori reddito in quanto destinati ad uso pubblico.

Le regioni Calabria e Toscana hanno anche previsto che sia allegato al predetto conto l'elenco dei debiti perenti, mentre nella regione Marche è stata stabilita la compila-

zione di un conto riassuntivo degli aumenti e delle diminuzioni patrimoniali, ed infine le regioni Lombardia e Toscana hanno introdotto un conto patrimoniale "consolidato" comprendente tutte le attività e passività ricollegabili alla gestione regionale.

Tutte le regioni hanno concretamente adempiuto alle disposizioni contenute nelle rispettive norme di contabilità, ad eccezione delle regioni Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia, le quali non hanno ancora compilato il conto patrimoniale. La regione Puglia ha peraltro redatto un inventario dei beni patrimoniali che viene allegato al conto consuntivo regionale, mentre nella regione Calabria non si sono ancora conclusi i lavori della apposita commissione istituita per la elaborazione degli inventari dei beni regionali.

Permangono carenze sotto l'aspetto della tenuta e dell'aggiornamento dei valori dei beni regionali e cioè in quanto, nonostante le nuove normative (24), mancano talvolta gli inventari e gli aggiornamenti di valore. La circostanza investe particolarmente il patrimonio mobiliare per sua natura verosimilmente più esposto al rischio di indebite sottrazioni o utilizzazioni. Sussistono inoltre talune carenze di opportuni canali informativi e di raccordo fra i vari rami

(24) Fino ad ora solo tre regioni hanno emanato una specifica normativa in materia di beni e di contratti: Liguria (l.r. 22 giugno 1983 n.26), Piemonte (l.r. 23 gennaio 1984 n. 8), Umbria (l.r. 9 marzo 1979 n.11).

dell'amministrazione regionale e i competenti organi regionali, con conseguenti difficoltà nella gestione dei movimenti e degli incrementi patrimoniali (25).

Il patrimonio regionale è costituito quasi interamente da beni provenienti dallo Stato e dagli enti disciolti con legge statale e solo in minima parte a seguito di acquisizione diretta.

In diverse regioni l'elenco dei beni immobili regionali comprende anche quelli demaniali, sia pure ai soli fini descrittivi, e ciò costituisce una significativa innovazione rispetto a quanto avviene nel conto patrimoniale dello Stato.

Per quel che concerne le risultanze dei conti patrimoniali, dall'allegata tabella (26) redatta su dati forniti dalle regioni, si desume che, oltre ad alcuni casi di mancata compilazione dei conti patrimoniali (Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia) in talune regioni si è registrato nel corso del 1983 un progressivo peggioramento, rispetto all'esercizio precedente, della situazione di disavanzo patrimoniale (Toscana 244,4 miliardi, Basilicata 25,3 miliardi e Molise

(25) È stato segnalato, ad esempio, il caso della regione Piemonte, dove la mancanza di opportuni canali informativi tra i vari rami dell'amministrazione regionale e l'Assessorato al patrimonio non ha spesso consentito a quest'ultimo di seguire i movimenti e gli incrementi patrimoniali mano a mano che si verificavano. Peraltro, la medesima regione ha recentemente (12 febbraio 1985) stipulato una convenzione di un sistema informativo riguardante la gestione del patrimonio.

(26) Vedi tabella 4.

25,2 miliardi).

Dall'esame di un ulteriore prospetto (27) si rileva che in numerose regioni e' in netto disavanzo il saldo delle partite prettamente patrimoniali (Lazio: 355,5 miliardi; Toscana: 264,1 miliardi; Basilicata: 248,7 miliardi; Emilia Romagna: 93,7 miliardi; Veneto: 74,9 miliardi; Umbria: 25,2 miliardi; Liguria: 20,3 miliardi; Molise: 16,3 miliardi) e che, inoltre, in alcune regioni (Piemonte, Umbria e Veneto) non vi e' eccessiva differenza tra i valori iscritti per i beni immobili e quelli per i beni mobili, e cio' costituisce indice dello scarso aggiornamento nella rivalutazione dei beni immobili di proprieta' regionale.

e) Ricorso all'indebitamento.

Come di consueto, viene qui di seguito data contezza dell'andamento delle reali capacita' di autofinanziamento da parte delle regioni, in particolare attraverso il ricorso all'indebitamento (28).

Dall'analisi dei bilanci delle regioni per l'esercizio

(27) Vedi tabella 4.

(28) Di fatti, come gia' posto in evidenza nelle relazioni degli scorsi anni (vedasi relazione 1982, pagg. 506, 507, relazione 1983, pagg. 546 e 547), l'articolo 22 della legge n. 335 del 1976 ha stabilito che l'importo complessivo delle annualita' di ammortamento per capitale e interesse sui mutui e sui prestiti in estinzione non puo' superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie delle regioni iscritte in bilancio nel titolo I delle entrate.

1983 si e' confermata l'osservazione, gia' formulata nella precedente relazione, circa lo stretto contenimento della misura del rimborso annuale per ammortamento entro la misura massima consentita. In particolare, dall'allegata tabella "A", risultano percentuali di utilizzazione, rispetto all'importo complessivo disponibile, diverse da parte delle regioni, che vanno da un massimo per le regioni Liguria (84,1%; 70,5% nel 1982), Toscana (63,6%; 47,7% nel 1982) ed Emilia Romagna (42,2%; 25,9% nel 1982) ad un minimo per le regioni Campania (3,2%; 3,6% nel 1982), Calabria (6,1%; 7,1% nell'esercizio 1982) e Marche (9,4%; 7,4% nel 1982).

Inoltre, nell'allegata tabella "B" viene posto in evidenza il confronto tra le diverse forme di finanziamento regionale in rapporto alle entrate. Vanno cosi' segnalate, oltre alla percentuale minima di incidenza del ricorso all'indebitamento sul totale delle entrate (tra lo 0,1% della Campania e del Veneto e l'1,4% della Toscana), la marginale incidenza, sempre sul totale delle entrate, dei tributi propri, con un minimo per le regioni Calabria (0,1%) e Basilicata (0,3%) ad un massimo per le regioni Lombardia (1,7%) e Piemonte (1,6%). Dallo stesso prospetto si rileva, inoltre, ponendo a raffronto i dati relativi ai tributi propri con quelli delle annualita' di ammortamento, la maggiore propensione di alcune regioni, come Liguria e Toscana, all'indebitamento, mentre per le restanti regioni e' pressocche' pre-

valente il ricorso al sistema di pressione tributaria, con preminenza della regione Lombardia (117 miliardi di tributi propri a fronte di 50 miliardi di indebitamento annuo).

Dal medesimo prospetto, infine, puo' rilevarsi la percentuale di incidenza delle entrate contributive nei bilanci regionali, da un minimo per le regioni Liguria (41,5%; 46,2% nel 1982) ed Emilia Romagna (41,7%; 47,5% nel 1982) ad un massimo per le regioni Campania (87,2%; 85,2% nel 1982), Toscana (85,2%; 76,5% nel 1982), Calabria (84,9%; 85,5% nel 1982) e Lazio (84%; 84,4% nel 1982).

3. - Analisi degli interventi e della spesa nel settore della formazione professionale.

La Corte ha ritenuto, per quest'anno, di dedicare particolare attenzione al settore della formazione professionale presso le regioni, sia per gli aspetti delicati che tale settore assume in funzione strumentale nei confronti delle dinamiche produttive e sociali, sia per l'ampio sviluppo che l'attivita' di formazione e' andata assumendo nel corso di questi ultimi anni, e sia, conseguentemente, per il rilevante impegno finanziario.

a) Quadro normativo statale

Il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n.10, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario

le funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana, professionale e relativo personale. Sono state comprese nel trasferimento, con esclusione di quelle di interesse meramente locale riservate agli enti locali, le seguenti funzioni.

- a) corsi di addestramento professionale;
- b) corsi aziendali di riqualificazione;
- c) addestramento professionale degli artigiani;
- d) formazione professionale degli apprendisti mediante l'attività d'insegnamento complementare;
- e) istruzione artigiana e professionale negli istituti di prevenzione e di pena;
- f) formazione professionale per lo svolgimento di professioni sanitarie ausiliarie e di arti sanitarie ausiliarie;
- g) orientamento e qualificazione professionale degli invalidi del lavoro e degli invalidi civili;
- h) ogni altra funzione in ordine alla formazione e addestramento professionale svolta dallo Stato.

Lo stesso decreto ha trasferito alle regioni i compiti in precedenza svolti dall'Istituto nazionale per l'addestramento e il perfezionamento dei lavori dell'industria (INAPLI), dell'Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio (ENALC) e dell'Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento del settore artigiano (INIASA).

E' stata, inoltre, data facolta' alle regioni di avvalersi, per l'attivita' di loro competenza, delle sedi e delle attrezzature degli istituti professionali di Stato, provvedendo all'occorrente finanziamento.

Allo Stato e' stata riservata nelle medesime materie la funzione di indirizzo e di coordinamento attraverso l'obbligo per le regioni di inviare al Ministro competente per settore i programmi regionali di formazione e addestramento professionale, e la formazione, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri (delegabili al CIPE per la determinazione dei criteri operativi oppure al Presidente del Consiglio con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari) di direttive per il coordinamento delle attivita' delle regioni, anche in relazione ai programmi economici nazionali.

Il decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 24 luglio 1977, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975 n.382, ha precisato che "le funzioni amministrative relative alla materia istruzione artigianale e professionale concernono tutti i servizi e le attivita' destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, per qualsiasi attivita' professionale e per qualsiasi finalita', compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attivita' produttive", nonche' "la vigilanza

sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale".

Ha stabilito, inoltre, il trasferimento alle regioni delle istituzioni di istruzione artigiana o professionale, dei consorsi per l'istruzione tecnica, con eccezione per gli istituti professionali e per gli istituti d'arte.

Infine ha attribuito alle regioni la funzione di vigilanza sulle attività di istruzione professionale svolte dagli enti pubblici, ad eccezione dell'attività di perfezionamento del personale dei medesimi enti.

Per quel che riguarda i rapporti tra regioni e istituzioni scolastiche statali e' stato consentito, previa stipulazione di apposite convenzioni con i competenti organi statali, l'uso, da parte delle regioni e degli enti locali territoriali, dei locali e delle attrezzature delle scuole e degli istituti scolastici, secondo i criteri generali deliberati dai consigli scolastici provinciali.

Residuano allo Stato la vigilanza sull'osservanza della legislazione sociale, nonché l'attività di formazione ed addestramento professionale svolta in genere dall'Amministrazione statale, ivi comprese le aziende autonome, per il proprio personale.

Nel corso del 1978 e' stata emanata la legge quadro per la formazione professionale, legge 21 dicembre 1978 n.845, che definisce i principi fondamentali del settore, diretti a

garantire l'equilibrato sviluppo dell'attività di formazione professionale. Detta legge assegna alla formazione professionale la funzione di strumento della politica attiva del lavoro e prescrive che tale attività si svolga nel quadro degli obiettivi della programmazione economica, al fine di favorire l'occupazione, la produzione e la evoluzione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico e che la stessa attività sia finalizzata alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per consentire lo svolgimento di ruoli professionali, nonché eventualmente, il primo inserimento, la qualificazione, la riqualificazione, la specializzazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente.

La stessa legge n.845 del 1978 contempla la formulazione di piani regionali e comprensoriali in materia, con la partecipazione degli enti locali, delle categorie sociali e degli enti interessati e con la consultazione degli organi periferici delle amministrazioni statali dell'istruzione e del lavoro, ed inoltre prevede l'utilizzazione, oltre che delle strutture pubbliche, anche di strutture private, all'uopo convenzionate, finanziate e controllate dalle regioni.

Sul piano dell'attività amministrativa la legge n.845 dispone, inoltre, la delega delle regioni agli enti locali delle funzioni amministrative in materia.

b) Disciplina normativa regionale (29)

La materia della formazione professionale e' prevista in via generale nella maggior parte degli statuti regionali (30) tra i servizi sociali dei quali le regioni curano istituzionalmente il coordinamento e lo sviluppo avvalendosi delle proprie competenze in concorso con lo Stato e gli enti locali, nonche' in disposizioni legislative di carattere generale del sistema di orientamento e formazione professionale (31).

(29) L'indagine e' stata svolta per le seguenti regioni: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

(30) Abruzzo (art.7), Calabria (art.56), Campania (art.4), Emilia-Romagna (art.3), Lazio (art.4), Liguria (art.4), Lombardia (art.3), Marche (art.6), Molise (art.4), Piemonte (art.4), Puglia (art.7), Toscana (art.40), Umbria (art.21), Veneto (art.4).

(31) Abruzzo: l.r. 5.12.1979 n.63, "Disciplina dell'attivita' di formazione professionale"; l.r. 2.4.1980 n.22, "Disciplina dell'insegnamento degli sci"; l.r. 2.6.1980 n.44, concernente il ruolo del personale addetto alle attivita' di formazione gestita dalla regione.

Calabria: l.r. 16.5.1980 n.8, in materia di ordinamento del personale addetto al settore della formazione professionale. Tale legge, peraltro, e' stata emanata al solo scopo di immettere in ruolo 621 dipendenti gia' a tempo indeterminato nei vari centri regionali e di stabilire il contingente di 777 impiegati da utilizzare nell'attivita' formativa. Un disegno di legge organico nella materia della formazione professionale, elaborato nel corso del 1985, e' tuttora in corso di emanazione, essendo emerse alcune incongruenze nel testo predisposto, che sono state eccepite dal Governo in sede di esame del disegno di legge medesimo.

Emilia-Romagna : l.r. 2.7.1979 n.19, "Riordino, programmazione e deleghe della formazione professionale".

Lazio : l.r. 6.4.1978 n.14, in materia di formazione professionale. (legge antecedente alla legge-quadro statale n.845/1978); l.r. 17.1.1979 n.86, "Istituzione del ruolo del personale della formazione professionale"; l.r. 18.12.1979 n.99, "Riconoscimento dei corsi di formazione professionale

Dette disposizioni legislative regolano, con norme di dettaglio, le procedure di programmazione, di progettazione e di attuazione degli interventi ed individuano, nell'ambito delle regioni, gli organi competenti, le forme di partecipazione e di controllo sociale, nonché le strutture e i mezzi operativi.

In linea di massima le leggi regionali in materia prevedono l'elaborazione di piani pluriennali, destinati a

gestiti da privati"; l.r. 23.7.1983 n.50, "Istituzione dell'albo regionale degli operatori della formazione professionale".

Liguria : l.r. 7.8.1979 n.27, concernente disposizioni generali in materia di formazione professionale.

Lombardia : l.r. 7.6.1980 n.95; l.r. 4.6.1981 n.27; l.r. 10.6.1981 n.31; l.r. 27.8.1983 n.68.

Molise : l.r. 17.1.1983 n.3, concernente la regolamentazione organica della materia della formazione professionale.

Piemonte : l.r. 25.2.1980 n.8

Puglia : l.r. 17.10.1978 n.54, (Legge antecedente alla legge-quadro statale n.845/1978); l.r. 5.11.1982 n.31; l.r. 19.11.1982 n.33; l.r. 17.6.1983 n.9; l.r. 10.12.1983 n.21, "Disposizioni per la formazione professionale in aziende di medio-grande dimensione"; l.r. 25.1.1984 n.8.

Toscana : l.r. 31.5.1972 n.8 (Legge antecedente alla legge-quadro statale n.845/1978); l.r. 15.11.1980 n.86, "Esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale".

Umbria : l.r. 21.10.1981 n.69; l.r. 11.8.1983 n.30, "Norme sul sistema formativo regionale".

Veneto : l.r. 13.9.1978 n.59 (Tale legge, pur antecedente alla legge-quadro statale n.845/1978, ha tenuto conto del contenuto della predetta legge); l.r. 22.12.1978 n.69, riguardante la qualificazione professionale in agricoltura; l.r. 10.8.1979 n.53, riguardante interventi regionali per l'aggiornamento del personale regionale; l.r. 7.12.1979 n.99, riguardante la disciplina e organizzazione dell'insegnamento dello sci e delle scuole di sci; l.r. 8.11.1981 n.51, riguardante il rilascio della licenza di esercizio alla professione di guida alpina; l.r. 21.3.1983 n.13, riguardante integrazioni e modifiche alla l.r. n.69/1978.

raccordare gli indirizzi dell'azione amministrativa con il programma regionale di sviluppo, e di piani annuali, aventi come finalita' la definizione delle singole iniziative, insieme agli obiettivi ed ai criteri di attuazione degli interventi.

Tutte le leggi regionali prevedono una ampia delega di funzioni agli enti locali, attribuendo prevalentemente alle Province compiti programmatori e di proposta, ai Comuni o alle Associazioni intercomunali compiti di gestione del sistema formativo. Vengono generalmente riservate alle regioni medesime le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, nonche' la regolazione dei rapporti con gli organi statali e delle autorizzazioni di progetti privati.

Per quanto le disposizioni normative determinino chiaramente il raccordo dell'attivita' di formazione professionale con il piano regionale di sviluppo, non vi e' dubbio che difficolta' applicative siano derivate sia dalla complessita' dei meccanismi procedurali sia dal frequente ritardo nell'elaborazione dei programmi pluriennali di formazione professionale.

Si sono, inoltre, frequentemente verificati ritardi nell'attuazione della delega di funzioni amministrative agli enti locali, con la conseguente mancanza di concorso decisionale di questi nella predisposizione dei programmi, e con l'appesantimento dell'attivita' regionale in materia e a

seguito dell'azione di coordinamento regionale.

c) Procedura per l'attuazione degli interventi

Dalle disposizioni normative si desume che l'azione amministrativa delle regioni in materia di formazione professionale puo' distinguersi in due fondamentali fasi: una fase essenzialmente programmatica a livello regionale e sub-regionale nella quale si collocano l'adozione dei piani pluriennali e programmi annuali, al cui processo formativo concorrono in varia misura organi regionali (Consiglio e Giunta) ed enti ed organi locali (Enti destinatari di delega, comitati comprensoriali, consigli scolastici distrettuali) nonche' la determinazione degli indirizzi della programmazione didattica riservata al Consiglio regionale, su proposta della Giunta; una fase attuativa destinata a svolgersi o direttamente presso le strutture pubbliche (centri di formazione professionale) ovvero presso le strutture di enti, associazioni, imprese in possesso dei prescritti requisiti.

Il procedimento prende avvio con la presentazione da parte della Giunta, contestualmente alla predisposizione del piano regionale di sviluppo, di uno schema di piano pluriennale, sul quale vengono sentiti i comitati comprensoriali (ove previsti), gli enti locali, le categorie sociali, gli altri enti interessati, nonche' taluni uffici periferici delle amministrazioni statali.

Sulla base delle indicazioni regionali e comprensoriali,

gli enti delegati (comuni), sentiti i consigli scolastici distrettuali, predispongono sia il piano pluriennale che quello annuale.

Alla Giunta regionale compete inoltre il potere di emanare direttive annuali in merito alla tipologia dei corsi, alla relativa organizzazione tecnico didattica, nonché alla gestione e al finanziamento amministrativo dei corsi.

Tutte le regioni hanno predisposto piani di formazione professionale, anche con riferimento all'esercizio 1984 (32).

Tuttavia, la disciplina procedimentale così delineata non ha potuto essere interamente applicata, talora per difficoltà derivanti dalla complessità dei meccanismi procedurali e di raccordo con la disciplina generale della programmazione in generale e con il piano regionale di sviluppo in particolare, talora per il mancato concorso decisionale dei comuni.

Anche sotto il profilo documentale l'attività di programmazione dei corsi, secondo talune osservazioni formulate dagli organi di controllo, non è stata pienamente conforme alle indicazioni legislative, risultando talora priva di alcuni dati normativamente richiesti quali il numero minimo degli allievi, i criteri di ammissibilità in rela-

(32) Peculiare la situazione verificatasi nella regione Toscana nella quale l'anno formativo 1983/84 si è svolto a scaglioni, avendo il consiglio regionale approvato tutti gli interventi presentati, ma ne ha finanziati solo una parte; peraltro il finanziamento dei corsi è stato utilizzato per l'attuazione di altri corsi, approvati ma non finanziati.

zione alla scolarità acquisita e al livello da raggiungere, i costi e l'importo dei contributi finanziari della regione e degli altri enti.

Quanto alla fase attuativa dei programmi di formazione professionale la maggior parte dell'attività si è svolta presso i centri di formazione professionale regionale o costituiti da enti riconosciuti, mentre spesso è stato l'apporto degli enti locali, ai quali il mancato conferimento della delega di funzioni regionali ha impedito lo svolgimento del fondamentale ruolo in materia riconosciuta dalla stessa legislazione regionale, con conseguente appesantimento dell'amministrazione regionale a scapito di una più efficace azione a livello di coordinamento, controllo e vigilanza.

Particolare importanza assume la istituzione in una regione (Molise) di una commissione regionale con il compito di esprimere parere sulle proposte di piani elaborate dalla Giunta e sui problemi di carattere generale interessanti il settore della formazione professionale, di comitati di controllo sociale della gestione con il compito di promuovere l'attuazione dei servizi sociali a favore degli allievi, di esaminare i bilanci dei centri di formazione e di riferire all'Assessorato competente e all'ente convenzionato sulle attività svolte dai centri; è stato istituito altresì un ufficio di vigilanza e di controllo per l'accertamento dei

requisiti per il riconoscimento dei centri e delle sedi di svolgimento, per il controllo tecnico-didattico e amministrativo contabile sullo svolgimento delle attività di formazione gestite, finanziate ed autorizzate dalla regione o comunque svolte nell'ambito del territorio regionale. In taluni casi le ispezioni disposte hanno portato alla revoca dei finanziamenti, soprattutto per accertate reiterate assenze di allievi ovvero per la mancata frequenza ai corsi di tutti gli allievi iscritti. Non risulta che tale ultima procedura sia stata prevista da altre regioni.

d) Tipologia dell'attività formativa

I programmi annuali di attività formativa comprendono tanto corsi organizzati e gestiti direttamente dalle regioni attraverso l'azione dei propri centri di formazione (c.d. gestione diretta), quanto corsi organizzati sia da comuni, province e comunità montane, i quali si avvalgono parimenti di proprie strutture o centri formativi costituiti o gestiti da enti riconosciuti (c.d. gestione indiretta).

Nell'ampio contesto della formazione professionale debbono farsi rientrare, ancorché di regola non compresi nei programmi annuali, anche i progetti finalizzati a specifiche occasioni di impiego ammessi a fruire di contributi dei fondi comunitari (Fondo sociale europeo), i quali sono organizzati e gestiti tanto da operatori pubblici quanto da soggetti privati.

Per quel che concerne il concreto comportamento delle regioni, occorre osservare che una parte di esse (Abruzzo, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana, Umbria e Veneto) si avvale prevalentemente di organismi privati che sono emanazione delle organizzazioni di lavoratori, degli imprenditori o di associazioni con finalità formative e sociali o del movimento cooperativo, il più delle volte detti organismi sono creati appositamente per lo svolgimento di tale attività, mentre è di minor peso l'entità dell'attività formativa gestita direttamente attraverso centri dipendenti dalle regioni, che si avvalgono di proprie strutture e proprio personale.

Sotto il profilo oggettivo, riguardante i contenuti dei corsi di formazione e di orientamento professionale, essi concernono la qualificazione dei giovani e degli apprendisti, dei tecnici e dei quadri intermedi, dei lavoratori autonomi, dei lavoratori dei servizi delle amministrazioni locali. Marginale si presenta inoltre, l'attività formativa concernente corsi speciali per soggetti in particolari condizioni (invalidi, detenuti) ed inserimento di soggetti portatori di menomazioni.

I settori produttivi interessati dall'attività formativa sono stati principalmente quello industriale (con particolare riferimento ai comparti metalmeccanico, elettromeccanico, elettronico), quello dell'artigianato (in specie, nel

comparto dell'artigianato dei servizi), il terziario (sia il comparto amministrativo sia quello informatico), il turistico-alberghiero, il settore dell'agricoltura e, in misura minore, il settore del commercio.

Le indicazioni ricavabili dall'esame dei programmi regionali varati fino ad oggi consentono di rilevare l'orientamento prevalente del sistema formativo verso un'attività di stampo scolastico, finalizzata in larga misura alla prima qualificazione professionale, rispetto a quella destinata alle esigenze delle realtà economico-produttive (33).

Non sono mancati, nel settore della formazione, alcuni casi al limite della competenza regionale, come l'organizzazione di un corso professionale concernente la preparazione per l'ingresso in magistratura (Emilia Romagna).

e) Aspetti finanziari

L'entità della spesa assume dimensioni di un certo rilievo in tutte le regioni, secondo quanto può desumersi dalla seguente tabella contenente indicazioni relative alle spese effettuate nel corso del 1983, espresse in termini di impegni e desumibili dai conti consuntivi delle predette regioni, e relative ai programmi di formazione professionale

(33) Come è noto, l'anno di formazione va dal 1° settembre al 31 agosto successivo.

degli anni 1983-84, stante la sfasatura temporale tra esercizio finanziario ed anno di formazione (34).

In particolare, dall'analisi delle indicazioni sopra esposte risultano percentuali di incidenza della spesa per la formazione professionale regionale, rispetto al totale delle spese correnti, che vanno da un massimo per le regioni Basilicata (4,57%) e Molise (3,84%) ad un minimo per le regioni Liguria (1,17%), (1,87%) e Umbria (1,27%).

Per quanto concerne la imputazione della relativa spesa, dall'esame dei bilanci regionali e' emersa, oltre all'esistenza di un apposito capitolo incluso tra i "servizi generali" e riguardante in genere la formazione professionale del personale dipendente dell'amministrazione regionale, l'istituzione di un apposita rubrica o sezione, nella quale sono compresi diversi capitoli di spesa, specificamente individuati in relazione ai programmi di formazione professionale. Appositi capitoli sono, inoltre, iscritti con riferimento all'attuazione dei progetti di formazione a valere sul Fondo Sociale Europeo.

La rilevanza, anche sotto l'aspetto finanziario, della spesa per la formazione professionale non puo' costituire oggetto di osservazione da parte della commissione, in quan-

(34) Nel campo della formazione professionale viene altresì in evidenza l'attività di indagine svolta da talune regioni (Emilia), in base ad accordi con organi statali, su talune fasce professionali, svolte direttamente dalle stesse regioni ovvero affidate ad enti strumentali delle regioni (istituti di ricerche).

to limitato alla mera legittimità', e quindi non in grado di accertare il grado di realizzazione di tale spesa, attraverso la verifica dei risultati concreti, quali il numero degli allievi che abbiano superato i corsi in ragione al numero dei partecipanti, ovvero l'entità delle immissioni nei ruoli professionali.

TABELLA «A»
(in milioni)**ANNO 1983**

REGIONI	Massimo indebitamento consentito (20% titoli I entrate)	Indebitamento previsto nella legge di bilancio	RAPPORTO %
Abruzzo	28.403	6.000	21,1
Basilicata	17.982	1.722	9,5
Calabria	52.831	3.218	6,0
Campania	116.905	3.779	3,2
Emilia Romagna	72.082	30.445	42,2
Lazio	82.031	10.380	12,6
Liguria	28.801	24.238	84,1
Lombardia	141.380	50.000	35,3
Marche	30.900	939	3,0
Molise	8.966	846	9,4
Piemonte	78.630	11.787	15,0
Toscana	62.853	40.000	63,6
Umbria	25.633	8.408	32,8
Veneto	72.074	7.550	10,4

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA «B»
(in milioni)

ANNO 1983

REGIONI	Totale entrate (1)	Tributi propri	Rapporto %	Entrate contributive	Rapporto %	Indebitamento previsto nella legge di bilancio	Rapporto %
Abruzzo	1.263.076	8.230	0,6	963.838	76,3	6.000	0,5
Basilicata	778.278	2.560	0,03	589.132	75,7	1.722	0,2
Calabria	1.867.417	2.000	0,1	1.586.942	85,0	3.218	0,1
Campania	4.738.957	24.349	0,5	4.136.576	87,3	3.779	0,07
Emilia Romagna	7.095.494	43.050	0,6	2.964.332	41,7	30.445	0,4
Lazio	5.477.981	40.005	0,7	4.605.817	84,0	10.380	0,1
Liguria	3.188.121	12.007	0,3	1.323.630	41,5	24.238	0,7
Lombardia	6.700.356	117.800	1,7	5.015.806	74,8	50.000	0,7
Marche	1.296.368	154.528	11,9	1.010.585	77,9	939	0,08
Molise	423.746	1.960	0,4	334.257	78,9	846	0,2
Piemonte	3.127.576	51.280	1,6	2.418.524	77,3	11.787	0,4
Toscana	2.824.678	35.810	1,3	2.408.138	85,2	40.000	1,4
Umbria	800.104	8.100	1,01	643.741	80,4	8.408	1,05
Veneto	4.719.380	39.961	0,8	3.064.346	65,0	7.550	0,1

(1) — Dati previsionali.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI PASSIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	1981		1982		1983	
		(a)		(a)		(a)
Abruzzo	509,8	(465,2)	625,3	(388,3)	608,5	(436,0)
Basilicata	252,0	(186,9)	270,9	(176,1)	303,9	(182,1)
Emilia Romagna	224,5	(196,2)	411,8	(379,0)	472,5	(434,3)
Lazio	624,6	(461,4)	561,5	(415,4)	604,4	(453,6)
Liguria	246,0	(178,4)	417,9	(332,4)	378,8	(287,5)
Lombardia	1.172,6	(966,6)	2.430,3	(1.978,5)	1.967,8	(1.390,0)
Marche	131,9	(113,6)	223,4	(211,9)	199,7	(159,7)
Molise	190,7	(143,7)	248,8	(191,3)	260,7	(197,9)
Piemonte	362,5	(301,8)	372,2	(299,8)	316,8	(253,4)
Toscana	241,5	(201,6)	296,8	(220,8)	389,0	(311,8)
Umbria	207,2	(160,0)	215,6	(174,6)	231,4	(178,6)
Veneto	1.006,3	(722,6)	481,4	(290,4)	652,1	(512,2)
Totale	5.169,6	(4.098,0)	6.555,9	(5.058,5)	6.385,6	(4.797,1)

(a) Residui di competenza

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	ENTRATA			SPESE		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Abruzzo	840,5	923,7	2.459,3	1.232,0	1.075,6	2.570,5
Basilicata	840,0	908,1	1.118,4	850,4	873,7	1.060,6
Emilia Romagna	4.043,0	5.384,3	6.714,2	4.047,3	5.385,8	6.732,1
Lazio	5.295,2	5.007,8	5.784,1	5.259,2	5.058,0	5.827,9
Liguria	962,1	1.949,9	3.286,4	955,0	2.001,2	3.307,8
Lombardia	4.645,6	6.019,3	6.882,6	4.856,9	6.224,2	6.977,4
Marche	854,4	1.180,7	1.480,0	790,7	1.171,8	1.343,5
Molise	552,0	591,0	787,9	586,1	654,3	812,4
Piemonte	2.486,2	2.791,1	3.290,9	2.493,6	2.887,5	3.121,7
Toscana	3.867,5	4.178,2	6.089,1	3.849,8	4.729,9	6.099,8
Umbria	1.168,2	1.410,5	1.563,3	1.120,5	1.402,8	1.607,8
Veneto	3.808,9	3.425,0	4.523,3	4.150,7	3.337,5	4.469,8
Totale	29.343,6	34.309,6	43.979,5	30.192,2	34.602,3	43.931,3

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI ATTIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	1981		1982		1983	
		(a)		(a)		(a)
Abruzzo	547,9	(296,1)	581,2	(324,9)	568,7	(490,9)
Basilicata	425,6	(373,7)	474,2	(415,8)	575,3	(490,4)
Emilia Romagna	347,3	(309,5)	586,5	(532,9)	650,8	(600,4)
Lazio	777,9	(559,5)	738,8	(584,7)	945,1	(790,4)
Liguria	258,8	(200,3)	468,2	(407,4)	439,5	(362,8)
Lombardia	1.000,7	(838,9)	2.253,4	(2.032,9)	1.910,9	(1.536,6)
Marche	232,7	(178,5)	387,1	(324,5)	386,4	(329,4)
Molise	257,7	(201,8)	282,2	(178,7)	282,3	(193,1)
Piemonte	504,8	(366,2)	675,1	(581,3)	826,8	(696,7)
Toscana	395,8	(332,2)	481,7	(401,8)	596,4	(498,5)
Umbria	333,6	(298,4)	421,5	(387,1)	442,5	(404,7)
Veneto	1.004,2	(970,2)	971,0	(923,4)	1.278,3	(1.235,8)
Totale	6.086,0	(4.925,3)	8.320,9	(7.095,4)	8.903,0	(7.629,7)

(a) Residui di competenza

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTO REGIONI 1983 — 1984

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI 1983	IMPEGNI 1984	DIFFERENZA	PAGAMENTI 1983	PAGAMENTI 1984	DIFFERENZA
PRESIDENZA	1.202	554.832,3	311.428,1	243.408,2	477.464,0	311.428,1	166.037,9
"	1203	110.899,4	111.405,5	506,1	106.962,0	72.223,8	34.738,2
"	1205	158.328,8	101.650,0	56.678,8	125.993,0	84.444,2	41.548,8
"	1206	192.463,7	107.884,0	84.579,7	192.463,7	104.726,5	87.737,2
"	1208	31.050,0	12.679,0	18.371,0	29.548,7	12.679,0	16.869,7
"	1209	274.755,8	227.597,8	47.158,0	274.755,8	227.597,8	47.158,0
TESORO	4682	79.445,8	68.098,4	11.349,4	79.445,8	68.098,4	11.349,4
"	5926	3.444.454,4	3.830.429,0	385.974,6	1.828.929,0	2.853.329,6	1.024.400,6
"	5927	13.649,8	15.014,8	1.365,0	13.649,8	15.014,8	1.365,0
"	5932	11.451,4	12.695,5	1.244,1	11.451,4	12.695,5	1.244,1
"	5933	298.945,4	103.808,0	195.137,4	152.411,7	103.808,0	48.603,7
"	5945	—	—	—	—	—	—
"	5946	6.620,0	7.280,0	660,0	6.620,0	7.280,0	660,0
"	6771	201.957,8	1.313.994,4	1.112.036,6	—	—	—
"	7751	452.681,5	1.050.000,0	597.318,5	452.681,5	1.050.000,0	597.318,5
"	7753	—	—	—	—	—	—
"	7762	100.000,0	110.000,0	10.000,0	100.000,0	110.000,0	10.000,0
"	8775	—	—	—	—	—	—
"	8776	—	—	—	—	—	—
"	8778	53.500,0	5.000,0	48.500,0	53.500,0	5.000,0	48.500,0
"	8781	—	211,9	—	—	211,9	—
"	8783	—	—	—	—	—	—
"	8784	3.488,3	612,9	2.875,4	3.488,3	612,9	2.875,4
"	8785	4.771,0	—	—	4.771,0	—	—
"	8786	230.000,0	670.000,0	440.000,0	130.000,0	670.000,0	440.000,0
"	8787	50.000,0	50.000,0	—	50.000,0	50.000,0	—
"	8788	94.000,0	100.000,0	6.000,0	94.000,0	100.000,0	6.000,0
"	8790	167.333,0	83.667,0	83.666,0	117.333,0	33.667,0	83.666,0
"	8795	20.000,0	37.000,0	17.000,0	20.000,0	37.000,0	17.000,0
"	8797	20.000,0	2.000,0	18.000,0	20.000,0	2.000,0	18.000,0
"	8801	3.000,0	2.500,0	500,0	3.000,0	2.500,0	500,0
"	8805	40.000,0	40.000,0	—	40.000,0	40.000,0	—
"	8806	30.000,0	70.000,0	40.000,0	30.000,0	70.000,0	40.000,0
"	8809	32.500,0	42.500,0	10.000,0	32.500,0	42.500,0	10.000,0
"	8810	5.000,0	5.000,0	—	5.000,0	5.000,0	—
"	9534	56.649,4	62.388,0	5.738,6	56.649,4	62.388,0	5.738,6
FINANZE	1974	—	—	—	—	—	—
"	1980	1.225.989,8	1.148.048,8	77.541,0	1.013.135,9	1.053.873,9	40.738,0
"	1987	85.245,2	93.769,7	8.524,5	74.273,8	82.556,2	8.282,4
BILANCIO	7081	2.417.218,7	2.315.348,0	101.870,7	1.133.119,0	1.508.811,6	375.492,6
"	7083	—	—	—	—	—	—
"	7084	—	—	—	—	—	—
"	7085	120.000,0	20.000,0	100.000,0	82.000,0	20.000,0	100.000,0
ISTRUZIONE	1626	2,7	1,4	1,3	2,7	—	1,3
"	4111	45.000,0	47.000,0	2.000,0	43.530,7	40.833,2	2.000,0
"	8251	2.020,0	2.295,5	275,5	20,0	261,5	241,5
LAVORI	8269	20.000,0	20.000,0	—	20.000,0	20.000,0	—
"	8270	150.000,0	150.000,0	—	120.000,0	150.000,0	30.000,0
"	8908	—	—	—	—	—	—
"	9050	16.079,2	20.795,1	4.715,9	1.015,9	828,0	187,9
"	9058	1.800,0	1.862,0	62,0	—	61,8	—
"	9059	2.150,0	2.480,0	330,0	1.000,0	211,2	788,8
AGRICOLTURA	7757	2.000,0	2.000,0	—	1.500,0	200,0	1.300,0
"	8242	500,0	330,0	170,0	—	—	—
SANITA'	7531	—	—	—	—	—	—
TOTALE		10.829.873,0	12.378.898,3	1.549.025,3	7.347.620,0	9.018.551,8	1.670.931,8

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1984
 (in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
PRESIDENZA	1202	311.426,1	311.426,1	Fondo da versare alle Regione Valle d'Aosta in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
"	1203	111.405,5	72.223,8	Devoluzione alle Regione Sarda del 9/10 delle imposte di fabbricazione.
"	1205	101.650,0	84.444,2	Fondo da versare alla Regione Friuli Venezia-Giulia in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
"	1206	107.884,0	104.726,5	Fondo da versare alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza delle quote di entrata ad esse devolute, delle leggi sullo statuto speciale.
"	1208	12.679,0	12.679,0	(Come sopra) alla Regione Trentino-Alto Adige.
"	1209	227.597,8	227.597,8	Fondo da versare alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza delle quote di entrate erariali.
TESORO	4692	68.096,4	68.096,4	Interessi sui certificati di credito emessi per il finanziamento di interventi a favore della finanza regionale e locale.
"	5926	3.830.429,0	2.853.329,6	Fondo comune da ripartire fra le regioni a statuto ordinario.
"	5927	15.014,6	15.014,6	Somma da assegnare alle regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano per assistenza alle famiglia e maternità.
"	5932	12.695,5	12.695,5	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	103.808,0	103.808,0	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 il 31 dicembre 1979.
"	5946	7.280,0	7.280,0	Assegnazione alla Regione Trentino-Alto Adige dei fondi per lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di catasto.
"	6771	1.313.994,4	—	Fondo per l'attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale.
"	7751	1.050.000,0	1.050.000,0	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	110.000,0	110.000,0	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 — 1984
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
TESORO	8776	—	—	Contributo speciale Regione Sicilia (Prov. Messina) per zone danneggiate eventi sismici (1978).
"	8778	5.000,0	5.000,0	(Come sopra) nella Sicilia occidentale.
"	8781	211,9	211,9	Somme da assegnare alle Regioni e province di Trento e Bolzano, per l'esecuzione di opere igienico-sanitarie, asilo nido e scuole materne.
"	8783	127,7	127,7	Somme da assegnare alle Regioni e province di Trento e Bolzano per finanziamento di lavori di completamento di opere delle regioni.
"	8784	612,9	612,9	(Come sopra) per completamento, ripristino e adeguamenti funzionali di impianti relativi ad opere pubbliche di irrigazioni.
"	8785	—	—	(Come sopra) finanziamento per interventi urgenti nel settore zootecnico.
"	8786	670.000,0	670.000,0	Somme da assegnare alla Regione Friuli-Venezia Giulia per la ricostruzione dei comuni colpiti da eventi sismici nel maggio e settembre 1976.
"	8787	50.000,0	50.000,0	Somme da assegnare alla Regione Friuli-Venezia Giulia per concessioni di contributi.
"	8788	100.000,0	100.000,0	Somme da attribuire alla Regione Friuli-Venezia Giulia per l'attuazione dell'accordo della cooperazione economica tra la Repubblica Italiana e Jugoslavia.
"	8790	83.667,0	33.667,0	Somme da assegnare alle Regioni Meridionali, per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.
"	8795	37.000,0	37.000,0	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	2.000,0	2.000,0	Contributo speciale alla Regione Marche per i movimenti franosi verificatisi nella città di Ancona nel dicembre 1982.
"	8801	2.500,0	2.500,0	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	40.000,0	40.000,0	Contributo speciale alla Regione Campania, per ricostruzione zone terremotate agosto 1962.
"	8806	70.000,0	70.000,0	Concessione di un contributo speciale alla Regione Friuli-Venezia Giulia per l'attuazione di interventi diretti allo sviluppo produttivo.
"	8809	42.500,0	42.500,0	Contributo speciale alla Regione Friuli-Venezia Giulia per la realizzazione di progetti organici di sviluppo in attuazione dell'art. 50 dello statuto.
"	8810	5.000,0	5.000,0	Contributo speciale alla Regione Marche per provvedere agli interventi nelle zone danneggiate dagli eventi sismici del settembre 1983.
"	9534	62.388,0	62.388,0	Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato con il consorzio di credito per le opere pubbliche.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI REGIONI — 1984
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
FINANZE	1974	—	—	Versamenti da effettuare alla Regione Siciliana per entrate erariali di apertanza alla Regione, ma riscosse dallo Stato.
"	1980	1.148.048,8	1.053.873,9	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	93.769,7	82.556,2	Somme sostitutive, da attribuire alle regioni a statuto ordinario.
BILANCIO	7081	2.315.348,0	1.508.611,6	Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.
"	7083	—	—	Somme 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	20.000,0	20.000,0	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	1,4	—	Contributi agli Enti per la gestione di corsi di scuola popolare, nelle Regioni a statuto speciale.
"	4111	47.000,0	40.833,2	Contributi a favore delle opere universitarie delle Regioni a statuto speciale e centro residenziale dell'Università della Calabria ecc..
"	8251	2.295,5	261,5	Sussidi e contributi per la costruzione e l'adattamento di palestre e impianti ginnico-sportivi nelle Regioni a statuto speciale.
LAVORI PUBBLICI	8269	20.000,0	20.000,0	Contributi venticinquennali, a cura delle Regioni, da destinare al completamento dei programmi di edilizia.
"	8270	150.000,0	150.000,0	Contributi negli interessi per l'acquisto o la costruzione di abitazioni da concedere alle categorie meno abbienti.
"	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	20.795,1	828,0	Spese in gestione al provveditorato alle opere pubbliche per la Regione Friuli-Venezia Giulia.
"	9058	1.862,0	61,8	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	2.480,0	211,2	Spese a cura della Regione Veneto e provveditorato di Venezia per finanziamento art. 1 l. 31 maggio 1964 n. 357.
AGRICOLTURA	7757	2.000,0	2.000,0	Contributo a favore della Regione Emilia-Romagna per opere di riforma fondiaria, concernente l'assetto idraulico e la viabilità del bacino del Mezzano.
"	8242	330,0	—	Interessi sui mutui trentennali concessi dalle Casse depositi e prestiti Casse di risparmio alle Regioni. Per l'acquisto e il rimboscimento dei terreni.
SANITA'	7531	—	—	Contributo alle Regioni interessate alla Molluschicoltura per gli impianti di depurazione.
TOTALE		12.378.898,30	9.018.551,8	

Capitolo III

FINANZA LOCALE E TERRITORIALE

L'analisi della gestione finanziaria e dell'andamento dell'azione amministrativa degli enti locali e' contenuta nella relazione, alla quale si fa qui rinvio, dell'apposita Sezione della Corte, istituita con la legge 26 febbraio 1982 n. 51.

Vengono qui fornite indicazioni circa i flussi finanziari di trasferimento dal bilancio statale ai bilanci degli enti locali.

Sulla base dei dati desunti dal rendiconto generale dello Stato, secondo la classificazione funzionale, nel 1984 per il finanziamento degli enti locali sono stati impegnati 24.244,8 miliardi e pagati 18.470,9 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):

(1) I dati sono contenuti nelle allegate tabelle A e B

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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</u>	miliardi	

1984

Ammortamento mutui e prestiti	3.539,5	miliardi	14,6%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	747,2	miliardi	3,1%
Trasferimenti veri e propri	19.958,1	miliardi	82,3%
	<u>24.244,8</u>	miliardi	

In termini di pagamenti:

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	75,85%
	<u>17.635,6</u>	miliardi	

1984

Ammortamento mutui e prestiti	3.537,2	miliardi	19,1%
Acquisto beni e servizi, realizzazione di opere	663,2	miliardi	3,6%
Trasferimenti veri e propri	14.270,5	miliardi	77,3%
	<u>18.470,9</u>	miliardi	

L'aumento dell'onere a carico del bilancio statale per il finanziamento degli enti locali nel 1984 rispetto al 1983 (pari a 2.196,1 miliardi, in termini di impegni) e' correlata principalmente all'incremento dei trasferimenti veri e propri (2.299,3 miliardi), in parte compensate dalla diminuzione di flussi finanziari diretti all'ammortamento dei mutui e dei prestiti contratti dagli enti locali (142,1 miliardi); per quanto riguarda, infine, l'acquisto dei beni e servizi, a fronte di impegni per 747,2 miliardi, superiori di 43,9 miliardi rispetto al 1983, i pagamenti complessivi sono stati pari a 663,2 miliardi, superiori di 32 miliardi rispetto al precedente esercizio.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO A

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1984
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI(*)	OGGETTO
ISTRUZIONE	5571	161,3	11,3	Arredamento scuola obbligo
BILANCIO	7083	—	—	Assegnate alle Regioni per la concessione di mutui ai Comuni per servizi pubblici.
TESORO	4537	261,8	261,8	Comune di Roma capitale.
"	4540	843,5	843,5	Ammortamento a spese relative a prestiti Comune di Venezia per programma opere salvaguardia.
"	4544	—	—	Pagamento alla Cassa Depositi e Prestiti per anticipazioni ai comuni sui mutui per opere edilizie.
"	4682	55.568,2	55.568,2	Interessi sui mutui contratti con il consorzio di credito per le opere pubbliche per finanziamento di interventi a favore della finanza locale.
"	4692	68.096,4	68.096,4	Interessi su certificati di credito emessi per il finanziamento della finanza locale.
"	5930	3.350,0	2.706,9	Ammortamento mutui Cassa Depositi e Prestiti concessi agli enti locali.
"	5931	4.250,0	4.207,5	Ammortamento mutui autorizzati a favore dei comuni non capoluoghi per l'integrazione dei disavanzi economici dei bilanci fino al 1958.
"	5935	3.280.790,0	3.280.789,5	Rimborso alla Cassa Depositi e Prestiti di rate di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali.
"	7739	7.700,0	7.525,0	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	1.513,7	1.513,7	Comune di Trapani — fognature — mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti.
"	7796	50.000,0	50.000,0	Somme ai Comuni ed ai Consorzi per la realizzazione edilizia sovvenzionata ed agevolata.
"	9538	113.494,0	113.494,0	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 stradale.
GIUSTIZIA	1701	52.000,0	28.896,4	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari.
"	(**)2201	30.869,8	3.778,3	Rimborsi ai comuni delle spese di funzionamento di personale delle case mandamentali.
"	7051	8.055,5	1.463,1	Contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazione, ampliamento o restauri generali di edifici giudiziari.

(*) — I pagamenti sono in conto competenza.

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

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1984
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
ANAS	0281	250,0	206,8	Indennità ai comuni per il mantenimento delle traverse e consorzi per rinnovazioni dei pavimenti dei tronchi di strade compresi entro gli abitati.
LAVORI PUBBLICI	7251	176,7	—	Contributo per la sistemazione di strade comunali non comprese nei piani delle Province (Regioni a Statuto speciale).
"	7252	12,6	12,6	Contributi ed anticipazioni alle Province (Regioni a Statuto speciale) per le strade provinciali.
"	7254	9.634,3	7.036,9	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere stradali di interesse di enti locali.
"	7255	134,2	44,0	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	50,0	16,6	Contributo alla Provincia di Pordenone per la costruzione di un ponte sul torrente Settime-na.
"	7595	20,0	19,4	Contributo trentacinquennale ai comuni e consorzi delle Regioni a Statuto speciale.
"	7784	3.247,7	1.588,6	Contributo trentacinquennale per la costruzione e il completamento di opere occorrenti per fornire di energia elettrica i comuni e frazioni.
"	7765	58,5	15,3	Contributi trentacinquennali a favore di comuni, nei territori delle Regioni a Statuto speciale, per la costruzione e il completamento delle opere occorrenti per fornire di energia elettrica gli enti stessi sprovvisti.
"	8001	700,0	614,9	Contributi agli enti autarchici territoriali per la costruzione di opere di edilizia per la scuola materna non statale nelle Regioni a Statuto speciale.
"	8225	550,1	401,3	Contributi trentacinquennali ad istituti di case popolari ed a comuni.
"	8561	42,0	4,9	Contributi trentacinquennali a favore di comuni ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale, che costruiscono ed ampliano edifici destinati a proprie sedi.
"	8562	1.663,2	1.039,6	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	150,0	—	Contributo al Comune di Siena per il risanamento dei quartieri cittadini.
"	8889	4.791,1	874,0	Contributi trentacinquennali per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
"	8890	209,6	48,9	Contributi trentacinquennali ai comuni delle Regioni a Statuto speciale per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione degli acquedotti.
"	8893	287,0	137,2	Contributi trentacinquennali per la costruzione e l'ampliamento delle fognature del Comune di Palermo.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FINANZIAMENTI ENTI LOCALI — 1984
(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI	PAGAMENTI	OGGETTO
"	8894	7,7	7,7	Contributi trentacinquennali sui mutui contratti dal Comune di Teramo per le opere di risanamenti igienico.
"	8897	35,0	28,9	Contributi trentacinquennali al Comune di Roma per il ripristino dei collettori.
"	8899	1.008,8	100,4	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 la finalità degli artt. 19 e 20 della l. 10 maggio 1976 n. 319.
"	9158	154,8	37,9	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	3.767,4	2.395,0	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.
"	9443	8.722,8	404,8	Contributi trentacinquennali per l'esecuzione delle opere del Comune di Roma.
"	9444	2.164,1	1.856,5	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	3.500,0	2.476,0	Erogazioni straordinarie per eventi eccezionali e previdenza contingenti a favore di comuni e province.
"	1572	120,0	—	Oneri previdenziali per il personale municipale ex coloniale presso gli enti locali.
"	1574	25.000,0	25.000,0	Contributo annuo ordinario Comune di Roma capitale.
"	1580	5.150,0	5.150,0	Comuni terremotati Sicilia per la fornitura elettrica per usi domestici alle famiglie alloggiato nelle baracche.
"	1590	19.929.000,0	14.242.455,2	Finanziamenti bilanci comunali e provinciali.
"	7231	15.505,3	8.294,0	Proventi gestione casa da gioco di Campione a favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche.
TRASPORTI	(*)7286	550.000,0	550.000,0	Fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.
TOTALE		24.244.812,7	18.470.902,7	

(*) — 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

(in milioni)

MINISTERO	CAP.	IMPEGNI 1983	IMPEGNI 1984	DIFFERENZA	PAGAMENTI 1983	PAGAMENTI 1984	DIFFERENZA
ISTRUZIONE	5571	215,7	161,3	54,4	15,0	11,3	3,7
BILANCIO	7083	—	—	—	—	—	—
TESORO	4537	262,0	261,8	0,2	262,0	261,8	0,2
"	4540	885,0	843,5	42,0	885,5	843,5	42,0
"	4544	—	—	—	—	—	—
"	4682	60.642,0	55.568,2	5.073,8	60.642,0	55.568,2	5.073,8
"	4692	79.446,0	68.096,4	11.349,6	79.446,0	68.096,4	11.349,6
"	5930	3.350,0	3.350,0	—	2.684,5	2.706,9	22,4
"	5931	4.250,0	4.250,0	—	4.207,5	4.207,5	—
"	5935	3.153.531,0	3.280.790,0	127.259,0	3.153.531,0	3.280.789,5	127.259,0
"	7739	10.090,0	7.700,0	2.390,0	7.545,0	7.525,0	20,0
"	7786	1.514,0	1.513,7	0,3	1.514,0	1.513,7	0,3
"	7796	250.000,0	50.000,0	200.000,0	200.000,0	50.000,0	150.000,0
"	9538	113.494,0	113.494,0	—	113.494,0	113.494,0	—
FINANZE	1972	—	—	—	—	—	—
GIUSTIZIA	1701	48.000,0	52.000,0	4.000,0	28.865,3	28.896,4	31,1
"	2201	24.485,4	30.869,8	6.384,4	3.297,0	3.778,3	481,3
"	7051	7.936,0	8.055,5	119,5	1.043,6	1.463,1	419,5
A.N.A.S.	0281	208,0	250,0	42,0	—	206,8	—
LAVORI PUBBL.	7251	402,5	176,7	225,8	215,0	—	—
"	7252	127,9	12,6	115,3	13,7	12,6	1,1
"	7254	11.196,2	9.634,3	1.561,9	7.782,0	7.036,9	745,1
"	7255	96,5	134,2	37,7	21,8	44,0	22,2
"	7270	50,0	50,0	—	—	16,6	—
"	7595	20,0	20,0	—	19,4	19,4	—
"	7764	3.021,1	3.247,7	226,6	1.545,3	1.588,6	43,3
"	7765	68,5	58,5	10,0	1,5	15,3	13,8
"	8001	1.114,1	700,0	414,1	660,9	614,9	46,0
"	8225	750,1	550,1	200,0	385,8	401,3	15,5
"	8561	42,0	42,0	—	—	4,9	—
"	8562	1.500,1	1.863,2	363,1	821,7	1.038,6	216,9
"	8710	150,0	150,0	—	—	—	—
"	8889	4.223,4	4.791,1	567,7	1.297,4	874,0	423,4
"	8890	209,6	209,6	—	12,4	48,9	36,5
"	8893	145,0	287,0	142,0	—	137,2	—
"	8894	7,7	7,7	—	7,7	7,7	—
"	8897	35,0	35,0	—	—	28,9	—
"	8899	589,9	1.008,8	418,9	—	100,4	—
"	8904	—	—	—	—	—	—
"	8908	—	—	—	—	—	—
"	9156	144,8	154,8	10,0	36,9	37,9	1,0
"	9442	2.871,9	3.767,4	895,5	2.300,8	2.395,0	94,2
"	9443	12.180,0	8.722,8	3.457,2	274,5	404,8	130,0
"	9444	2.164,2	2.164,1	0,1	2.111,8	1.856,5	255,3
"	9445	1.545,6	1.545,6	—	1.480,7	1.480,7	—
INTERNO	1571	3.500,0	3.500,0	—	3.297,5	2.476,0	821,5
"	1572	120,0	120,0	—	—	—	—
"	1574	10.000,0	25.000,0	15.000,0	10.000,0	25.000,0	15.000,0
"	1580	7.800,0	5.150,0	2.650,0	7.800,0	5.150,0	2.650,0
"	1590	17.658.718,0	19.929.000,0	2.270.282,0	13.376.222,0	14.242.455,2	866.233,2
"	7231	17.581,4	16.505,3	2.076,1	11.293,5	8.294,0	2.999,5
TRASPORTI	7296	550.000,0	550.000,0	—	550.000,0	550.000,0	—
TOTALE		22.048.745,0	24.244.812,7	2.196.067,7	17.635.034,0	18.470.902,7	835.868,7

PROSPETTO C

**SPESE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE
(impegni)**

(in milioni)

Regione	Servizi generali Aggiornamento personale della amministrazione	Formazione e aggiornamento professionale	Spese finanziate con il Fondo Sociale Europeo	Percentuale di inci- denza rispetto al totale delle spese correnti
Abruzzo	350	17.509	6.500	2,69
Basilicata	35	26.600	6.100	4,57
Emilia	60,5	57.441	1.495	1,76
Lazio	47,8	51.939	—	1,44
Liguria	150,8	12.857	15.208	1,17
Lombardia	540	70.828	—	1,18
Molise	1,5	4.579	4.174	3,84
Piemonte	191,3	56.840	12.033	2,28
Toscana	221,2	43.144	3.111	1,50
Umbria	16,6	6.605	966	1,27
Veneto	558,6	56.833	3.332	1,78