

Capitolo IV

GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

1 - Introduzione

Le innovazioni finora introdotte nell'ambito della disciplina degli enti pubblici, pur giustificate dalla dichiarata urgenza di snellire procedure e migliorare prestazioni e servizi, non hanno sufficientemente alleggerito una diffusa situazione di inefficienza essendo rimaste sul piano di quella frammentazione degli aggiustamenti, già da tempo rilevata dalla Corte (1) in ordine all'organizzazione amministrativa pubblica considerata nel suo complesso.

Al momento, sull'attività di nuovi enti pubblici (come, ad esempio, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e l'Azienda per l'assistenza al volo) i tempi brevi dalla relativa creazione non consentono la formulazione di giudizi approfonditi; recentissime iniziative (che saranno approfondite nel successivo paragrafo) quali l'istituzione, con legge, dell'ente "Ferrovie dello Stato" o il riordinamento, predisposto con un disegno di legge governativo, dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICE) denotano però il concreto avvio di una ripresa del discorso ride

(1) Doc. XIV, n.5, Senato della Repubblica, VIII Legislatura, vol. I[^], Parte II[^], Sezione I, Cap. II[^], Organizzazione della pubblica amministrazione, pag. 489 e 490 (Relazione sul rendiconto 1982).

finitorio della componente "per enti" della pubblica amministrazione, in cui si iscrive anche la travagliata vicenda connessa all'emanazione dello statuto-regolamento dell'A.I.M.A.

Quanto agli enti di gestione ed alle società del sistema delle partecipazioni statali (2) e' solo da dire, in estrema sintesi, che il nodo di fondo e' costituito dalle incoerenze e dalle incertezze rinvenibili nel quadro istituzionale di programmazione e controllo, le quali acquistano ancor maggiore spessore nei casi di società operative a partecipazione totalitaria.

2 - Profili generali

Il tema viene introdotto, di necessita', dalla recentissima legge 17 maggio 1985 n.210 gia' prima annunciata, la quale ha istituito l'ente "Ferrovie dello Stato" con personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, ai sensi delle disposizioni contenute nel codice civile (imprese esercitate da enti pubblici).

I profili di maggior interesse, nell'ottica di questo capitolo, si incentrano sugli articoli 14 e 20 della citata legge 210 che prevedono, rispettivamente, delegificazione

(2) In proposito si fa ampio rinvio al capitolo XVIII di questa relazione, dedicato al Ministero delle partecipazioni statali.

ed emanazione di regolamenti tecnici (da sottoporre soltanto all'approvazione del ministro vigilante) e criteri direttivi per l'organizzazione, nonché sull'articolo 19 che regola il sistema del controllo esterno.

Sara' comunque da verificare, nel tempo, un tipo di organizzazione che prevede strutture funzionalmente articolate e strumenti di collegamento con le regioni e gli enti territoriali, per il soddisfacimento di esigenze locali.

Quanto all'ICE, che in altra parte della relazione (3) viene qualificato come strumento pubblico operativo per l'attuazione dei fondamentali e piu' impegnativi interventi promozionali, il relativo disegno di legge governativo (Atto Camera dei Deputati n.2853, presentato il 23 aprile 1985) tende a favorire sia una necessaria flessibilita' operativa che un rafforzamento dell'autonomia dell'ente: viene in tal modo operato uno sganciamento dell'ICE dal parastato ma non dalla disciplina della legge n.93 del 1983 (scartando quindi l'ipotesi della trasformazione in ente pubblico economico), in parziale analogia con altre recenti soluzioni legislative(4), le quali - per loro conto - hanno assunto un rilievo di portata generale nel quadro di una nuova concezione de-

(3) Vedi, al riguardo, il capitolo VI sul Ministero del commercio con l'estero.

(4) Trattasi, in particolare, della disciplina concernente l'ENEA (art. 8 legge 5 maggio 1982, n.84) e l'ISVAP (legge 12 agosto 1982, n.576, art.20).

gli enti pubblici.

Per l'Istituto di studi per la programmazione economica - ISPE -, che e' classificato ente scientifico di ricerca e sperimentazione (e come tale contraddistinto da connotazioni tipiche di enti similari) il relativo disegno di legge di modifica all'ordinamento (Atto Camera dei Deputati n.2726, gia' approvato dalla V Commissione permanente del Senato nella seduta del 20 marzo 1985) punta a favorire una continuita' della gestione operativa e ad assicurare una autonomia tecnico-scientifica: a tal fine viene previsto che il presidente dell'istituto non coincida piu' con la persona del ministro titolare del dicastero vigilante; in tal senso la proposta viene incontro ad una istanza gia' ripetutamente segnalata dalla Corte - per questo (5) come per altri enti - volta a superare appunto la disfunzione, istituzionale e pratica, del cumulo della carica di presidente di un ente e di ministro vigilante.

Per l'Ente nazionale italiano per il turismo - ENIT - una recente proposta di iniziativa parlamentare (Atto Senato n.1019 del 14 novembre 1984) prevede nuove norme sulla struttura ed il funzionamento dell'ente stesso collocandolo, istituzionalmente, in un nuovo contesto di programmazione, stret-

(5) Determinazione n. 1807 della Sezione Controllo Enti del 24 gennaio 1985, con relazione sugli esercizi dal 1974 al 1983.

tamente correlato alle iniziative regionali; il progetto di legge in questione si incentra sulla considerazione che il turismo puo' vantare un fatturato di circa 50.000 miliardi rappresentando uno dei settori strategici della economia italiana e dichiara espressamente, nella relazione illustrativa, che le nuove norme sono intese a "comprendere i mutamenti intervenuti nel turismo in generale ed in particolare nelle forme e nelle tecniche della promozione".

In ordine alle modalita' del controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici la Corte - sulla base di una esperienza ormai ultraventicinquennale - ribadisce la inadeguatezza del controllo cosiddetto "cartolare" e la maggiore efficacia della presenza di un magistrato alle riunioni degli organi direttivi e dell'organo interno di revisione, cosi' come previsto - ma soltanto per un gruppo di enti - dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n.259.

Ancora una volta, e molto di recente (6), e' stato posto in luce nel testo di uno dei consueti referti alle Camere che "la presenza del magistrato alle riunioni degli organi degli enti - pur sempre in posizione esterna, autonoma e neutrale - assicura tempestivita' di conoscenza dei momenti determinanti nei quali dialetticamente, all'interno degli organi collegia-

(6) Determinazione n.1820 della Sezione Controllo Enti del 28 maggio 1985, con relazione per gli esercizi 1981, 1982 e 1983 riguardante l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI).

li, si compie il processo di formazione della volontà operativa dell'ente e si pongono in essere quelle direttive che poi si concretano nell'azione amministrativa e nell'attività di gestione dell'ente stesso".

Conclusivamente e' da osservare, sull'argomento, che l'orientamento del Governo e', ormai, nel senso di prevedere l'assoggettamento al tipo di controllo che contempla la presenza di un magistrato della Corte presso gli enti pubblici a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria anche di enti - attualmente sottoposti a un controllo meramente cartolare -, qualora il contributo dello Stato superi una determinata soglia di rilevanza. In tali termini si esprime il disegno di legge di riforma complessiva della Corte dei conti, ricordato nella premessa alla presente relazione.

L'innovazione non e' di poco conto perche' assicurerebbe alla Corte la gia' ricordata cognizione diretta ed immediata degli eventi di gestione e di amministrazione fin dalle fasi procedurali.

Nell'ottica appena individuata avrebbe dovuto essere oggetto di maggiore precisazione la formula adottata in ordine all'ente "Ferrovie dello Stato", che fa rinvio - per il controllo della Corte - alle modalita' previste dagli articoli 5, 6, 7, 8, e 9 della legge n.259 "in quanto compatibili". E' peraltro da tenere presente, al riguardo, che e' stato

contemplato dalla stessa legge un "controllo continuativo" sulla gestione dell'ente ed un referto al Parlamento sulla "efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta": ciò dovrà essere tenuto ben presente nella fase di attivazione del modulo di controllo.

Con coerenza, per contro, il disegno di legge governativo di riordinamento dell'ICE, già citato in precedenza, prevede espressamente il controllo sulla gestione finanziaria con le modalità dell'articolo 12 della legge n.259.

Per l'AIMA l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1985, n.30 (approvazione dello statuto-regolamento dell'azienda) introduce un modulo del tutto peculiare di controllo, prevedendo un "ufficio speciale" della Corte la quale riferisce al Parlamento sul controllo della gestione (demandato al predetto "ufficio speciale"), nonché sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'azienda; è previsto, al contempo, che il magistrato assegnato all'ufficio abbia la facoltà di assistere, senza diritto al voto, alle adunanze del consiglio di amministrazione.

Sempre in tema di considerazioni generali è da porre in risalto che un ritardo notevole ha subito la determinazione del numero dei comparti di contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n.93. A tutt'oggi, infatti, non è stato

emanato il prescritto decreto del Presidente della Repubblica, mentre in data 21 dicembre 1984 e' stato raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali. Tale accordo prevede, tra l'altro, i comparti del personale degli enti pubblici non economici ed il comparto del personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e di sperimentazione.

In proposito sono comunque sorti - e recepiti nelle dichiarazioni a verbale allegata all'Accordo dianzi citato - problemi interpretativi afferenti alla inclusione o meno di taluni enti nell'ambito di applicazione della legge-quadro e nei relativi comparti di contrattazione collettiva.

Nel contesto fin qui delineato dei profili generali si collocano, altresì, le vicende relative alla istituzione di un sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici, che si sono concluse, per il momento, con il varo - davvero travagliato - della legge 29 ottobre 1984 n.720.

Al riguardo poco si puo' dire, avendo affidato il legislatore all'Esecutivo la definizione dei contenuti fondamentali della legge. E' certo pero' - e qui la Corte riprende il discorso sviluppato nel primo capitolo della parte III della presente relazione, dedicata al coordinamento della finanza pubblica - che la legge 720, almeno a livello di intenti, sembra atteggiarsi come "protagonista" per una migliore governabilita' dei flussi monetari che interessano gli

enti pubblici, la cui esigenza e' sempre piu' avvertita per la particolare situazione in cui versa la finanza pubblica e, piu' esattamente, per il livello complessivo dell'indebitamento statale. Oltre all'obiettivo di conseguire positivi risparmi sul piano tecnico, non e' estraneo alla legge l'intento di impedire l'utilizzo delle tesorerie degli enti per scopi che travalicano il corretto uso del pubblico denaro e che, al limite, possono ritardare una sollecita resa dei servizi.

Cio' affermato su un piano teorico, appare poi evidente - quanto agli effetti sostanziali - che la legge e' tesa a realizzare un doppio circuito per i flussi monetari interessanti gli enti pubblici: uno, per cosi' dire privato, costituito dai vecchi tesorieri, che restano tali e che vengono anzi espressamente dichiarati "organi di esecuzione" degli enti; l'altro pubblico, costituito dalla tesoreria dello Stato, che detiene effettivamente i fondi, ma che non sembra potersi qualificare - in senso proprio - "tesoriere".

Un'ultima considerazione generale si riconnette - ma nell'ottica specifica della trattazione sugli enti pubblici - ad una nuova tematica globalmente affrontata quest'anno dalla Corte ed afferente ai profili organizzativi della ricerca scientifica pubblica.

E' stato gia' osservato come la materia sia affidata ad una molteplicita' di centri, sedi e istituzioni dotati di

connotazioni giuridiche e strumentali assai differenziate, quale effetto-in gran parte - di una stratificazione operata-si nel tempo e mai pervenuta ad un assetto razionale e coordinato. Va soltanto aggiunto - in questa sede specifica - che la pluralita' degli apparati, generalmente provvisti in vario grado di propria soggettivita' ed autonomia che li rendono partecipi di finanziamenti pubblici autogestibili, dovrebbe assumere a postulato la definizione di adeguati ed incisivi meccanismi di coordinamento, sia nel campo della ricerca di base, sia in quello della ricerca applicata.

3 - Aspetti finanziari, contabili e gestionali

La spesa corrente statale in favore degli enti pubblici non territoriali per l'esercizio 1984 e' stata costituita, in termini d'impegni, da:

a) trasferimenti per 21.390 miliardi agli enti previdenziali (21.198 miliardi all'INPS), con un aumento del 12,9% rispetto all'esercizio precedente (18.938 miliardi). I pagamenti ammontano a 22.495 miliardi, dei quali quasi 22.359 in favore dell'INPS;

b) trasferimenti per circa 6.170 miliardi agli altri enti pubblici, con un'aumento del 10,6% rispetto al 1983 (5.576 miliardi).

I trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici

dell'amministrazione centrale hanno assorbito, sempre in termini di impegni, 4.729 miliardi con un'incremento del 25%; a favore degli enti dell'amministrazione locale sono stati impegnati 1.027 miliardi (con un'incremento del 41,6%) ed erogati 434 miliardi.

Complessivamente, per i trasferimenti agli enti predetti, sono stati impegnati 33.316 miliardi, cifra che segna un aumento dell'11,6 % rispetto al 1983 (29.853 miliardi).

Quanto alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti alle imprese pubbliche (partecipazioni statali ed ENEL), i relativi impegni sono stati di 7.034 miliardi; la variazione percentuale negativa e' stata - rispetto alla Categoria XIII nella sua interezza - dell'8,5%, mentre il dato con specifico riferimento alle partecipazioni azionarie alle imprese ha registrato un decremento di circa il 7%.

Per integrare il quadro degli aspetti finanziari e', poi, da ricordare (7) che il conto consolidato delle operazioni di cassa degli enti di previdenza espone pagamenti totali per 122.227 miliardi a fronte di 108.532 miliardi dell'esercizio 1983; gli incassi totali registrano invece

(7) Questi elementi sono tratti dal vol. II - La finanza pubblica, capitolo IV- della Relazione generale sulla situazione economica del Paese del 1984 ("Elementi di informazione su taluni degli enti esterni al settore statale e sul fabbisogno del settore pubblico allargato").

108.644 miliardi per il 1983 e 122.310 miliardi per il 1984 (8).

Il conto consolidato di cassa degli enti pubblici non economici, a carattere non previdenziale, conclude, a fine 1984, con un avanzo di 361 miliardi, essendo i pagamenti per operazioni finali ammontati a 2.342 miliardi ed i corrispondenti incassi a miliardi 2.703, di cui 2.138 provenienti dal bilancio dello Stato (9).

E' da porre in luce in proposito, rispetto a dati sia pur disomogenei afferenti al 1983, il consistente incremento

(8) Nel conto consolidato delle operazioni di cassa degli enti di previdenza sono esposti - tra l'altro - i risultati 1983 (definitivi) e 1984 (provvisori). Nel conto vengono presi in considerazione i dati di gestione di ventitre enti su un totale di ventisette soggetti obbligati, che in termini di volume di transazioni rappresentano la quasi totalita' del settore.

(9) La Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1984 sviluppa, sull'argomento, le seguenti testuali notazioni: "Va precisato che le operazioni consolidate del predetto conto riguardano risultati, sia pure provvisori, solo di 22 dei 42 enti tenuti istituzionalmente all'invio dei dati di cassa.

Gli enti inadempienti non hanno trasmesso i dati in tempo utile prevalentemente per i problemi che la loro struttura decentrata comporta e per difficolta' tecniche dei propri centri meccanografici. L'indicato avanzo non tiene, tuttavia, conto ne' delle partite finanziarie ne' delle partite di giro che hanno comportato pagamenti netti per miliardi 111.

Considerando i predetti pagamenti per operazioni finanziarie e di giro si perviene ad un avanzo di 250 miliardi che ha, di conseguenza, accresciuto le disponibilita' detenute da tali enti presso la Tesoreria centrale all'inizio del 1984 (846 miliardi)".

dei trasferimenti da parte dello Stato (+ 790 miliardi) e delle spese per costituzione di capitali fissi (+ 81 miliardi). Si sottolinea, al riguardo, che i trasferimenti statali attengono principalmente ai contributi assegnati al Consiglio nazionale delle ricerche (miliardi 740), all'ENEA (miliardi 80) e all'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (miliardi 180).

Venendo, ora, ad una considerazione sull'ordinamento contabile sembra rinvenibile nella materia, dopo quasi un quinquennio, una certa situazione di stallo, che permane anche successivamente all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n.696 (nuovo regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilita' degli enti pubblici di cui alla legge 20 maggio 1975 n.70). Sono piuttosto inappagate, infatti, le esigenze di rafforzamento di una prospettiva di tipo economico, che integri - esaltandola - la raffigurazione tradizionale radicata sui contenuti finanziari e contabili.

Proprio per gli enti pubblici istituzionali di media entita' i discorsi - che hanno ormai seguito in sedi dottrinarie e, in modesta misura, anche nel dibattito politico - sulla definizione di indici di efficienza non dovrebbero essere soltanto teorici; ma cio' presuppone, d'obbligo, una

ulteriore rivisitazione della normativa di ordinamento contabile che sancisca, in maniera semplice, la trasposizione per parametri obiettivi e verificabili delle misure di efficacia dell'azione amministrativa e di efficienza degli apparati, da finalizzare alla economicità gestionale. Una graduale, diversa prospettazione dei risultati complessivi conseguiti dagli enti pubblici richiede - ovviamente - adeguamenti della cultura amministrativa e disponibilità di risorse umane: forse però anche l'introduzione di nuove norme, sintetiche e non di principio, faciliterebbe la strada verso valutazioni più moderne e storicamente attendibili.

In proposito si trae qualche spunto dallo schema di bilancio consuntivo dell'ENEA (contemplato dagli articoli 22 e 49 del relativo regolamento di contabilità per la gestione patrimoniale e finanziaria ed approvato dal consiglio di amministrazione dell'ente nella seduta n.82 del 19 aprile 1984), che introduce una parte del documento contabile di base denominata "spese in termini di programma".

L'originalità dello schema in questione, che potrebbe avere riflessi più estesi in materia di ordinamento contabile degli enti pubblici (anche in relazione ad una impostazione di un bilancio pluriennale per progetti), risiede nel raffrontare, con immediatezza, gli stanziamenti globali programmatici, gli impegni finanziari riferiti agli anni precedenti, gli impegni finanziari assunti nell'anno, le

disponibilita' residue e - infine - le quote del programma non finanziate in termini di cassa al 31 dicembre con comparti dettagliati o grandi aggregati non generici dell'intervento istituzionale (10).

Devesi, poi, ribadire quanto piu' volte affermato in sede di relazioni sulla gestione finanziaria di enti diversi, enucleando l'esigenza che, in base ai principi generali immanenti nel sistema di ordinamento contabile, l'autorita' vigilante emetta sui bilanci, preventivi o consuntivi, (anche quando le norme vigenti non prevedano espressamente l'approvazione da parte dell'autorita' predetta) una pronuncia che esprima il giudizio sull'aderenza dei dati piu' significativi dei documenti contabili ai fini istituzionali degli enti, sul modo in cui questi ultimi sono stati perseguiti e sul come la gestione complessiva e' stata condotta.

Discorso a parte va fatto per gli enti pubblici che gestiscono attivita' previdenziale presso i quali si e' accumulato, anno dopo anno, un ingente patrimonio immobiliare iscritto in bilancio al prezzo di costo e, quindi, espresso in valori di gran lunga inferiori alla consistenza economica

(10) Per l'ENEA l'individuazione dei comparti ha dato luogo alle seguenti suddivisioni delle spese in termini di programma: fonti rinnovabili e risparmio energetico, realizzazione grandi impianti, settore nucleare, protezione ambientale e salute, controlli di sicurezza e di protezione sanitaria, spese generali di amministrazione ad imputazione indiretta.

reale, tenuto conto del momento dell'acquisto, spesso avvenuto in epoca remota, e degli accentuati processi inflazionistici nel frattempo verificatisi.

Andra' pertanto approfondita la tematica della relazione intercorrente tra il patrimonio immobiliare e la sua precipua funzione di costituire parte della riserva e quindi elemento essenziale per i risultati dei bilanci tecnici.

Sotto il profilo della graduale espansione del patrimonio anche di enti diversi da quelli previdenziali va ricordato che con l'articolo 18 della legge 27 dicembre 1983 n.730 (legge finanziaria 1984) e' stata prevista la costituzione nell'ambito della SACE - Sezione autonoma per il credito all'esportazione, istituita con legge 24 maggio 1977 n.227 - di un apposito fondo rotativo, le cui disponibilita' sono destinate a far fronte agli indennizzi connessi ai crediti coperti da garanzia assicurativa della stessa SACE e per i quali sia intercorso un accordo di ristrutturazione a livello intergovernativo.

Con tale fondo rotativo, in sostanza, viene introdotto un sistema ulteriore di apporto di disponibilita' finanziarie dallo Stato alla SACE ai fini del pagamento degli indennizzi, che finora ha fatto leva sugli stanziamenti confluiti nel fondo di dotazione dell'Ente ripetutamente integrato.

In conclusione di paragrafo si ritiene - in un'ottica

propositiva, volta al fine ultimo del risanamento gestionale - di fare un espresso rinvio (a proposito dei disavanzi degli enti lirici e degli enti portuali) ai tratti qualificanti del referto del 2 aprile 1985 redatto in corso di esercizio, a richiesta del Senato della Repubblica, sul problema delle regolazioni contabili debitorie nei documenti di bilancio relativi all'esercizio finanziario 1985.

Si conferma pertanto l'esistenza di una speciale attenzione della Corte sulle gravi situazioni deficitarie che ogni anno si riscontrano in esito alle gestioni di tutti gli enti lirici e istituzioni concertistiche assimilate, situazioni delle quali vanno individuate le cause onde poter contrastare i negativi effetti prodotti sulla finanza statale.

Quanto ai disavanzi degli enti (11) e delle aziende (12) portuali e' solo da osservare che il recente provvedimento legislativo (decreto legge 20 dicembre 1984 n.859, convertito - con modificazioni - nella legge 17 febbraio 1985 n.20) ha dato luogo ad un tipico "intervento a ripiano per fronteggiare situazioni gestionali strutturalmente deficitarie.

Traendo spunto dalle vicende sia degli enti lirici che

(11) Il Consorzio autonomo del porto di Genova, il Provveditorato al porto di Venezia, il Consorzio del porto di Civitavecchia, l'Ente autonomo del porto di Trieste, l'Ente autonomo del porto di Savona ed il Consorzio autonomo del porto di Napoli.

(12) Istituite, per la gestione dei mezzi meccanici e dei magazzini, nei porti di La Spezia, Livorno, Cagliari, Ancona, Messina e Savona (legge n.961 del 1967).

di quelli portuali (non esaustive peraltro delle situazioni bisognose di risanamento nel vasto panorama degli enti pubblici), affiora la riflessione sull'inesistenza di un valido "principio di chiusura" - o di altro congegno - in un sistema gestionale che consente "sfondamenti" da tamponare poi, inevitabilmente, con l'intervento finanziario statale.

4 - Vigilanza ministeriale

E' emerso, nel 1984, un profilo sul quale finora la Corte non si era soffermata: quello del coordinamento dell'attivita' di vigilanza tra diversi dicasteri competenti e, segnatamente, tra Presidenza del Consiglio dei Ministri "stricto sensu", Dipartimento per la funzione pubblica, Ministero del tesoro e Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Emblematica e', al riguardo, la vicenda dei contrasti emersi in materia di corresponsione al personale di diversi enti pubblici dei compensi incentivanti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 346 (articolo 14) in ordine all'attivita' svolta durante l'esercizio 1983; contrasti che hanno rischiato di creare notevole confusione e tensione nel settore.

Problemi sono cosi emersi in sede di controllo sulla gestione finanziaria di svariati enti, interessando in parti-

colare l'attività svolta nell'ambito dell'INAIL, dell'ENASARCO, dell'INADEL, della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri (C.N.P.A.G.).

A fronte di una situazione tutt'altro che chiara taluni enti hanno cautelativamente subordinato la corresponsione dei compensi all'acquisizione di apposita dichiarazione, resa da ciascun dipendente, concernente l'impegno alla eventuale restituzione di quanto dovesse risultare in tutto o in parte non dovuto.

La Corte nella sede del controllo sulla gestione finanziaria degli enti, in presenza della divergenza interpretativa tra il Dipartimento per la funzione pubblica ed il Ministero del lavoro da una parte ed il Ministero del tesoro dall'altra, ha interessato - con foglio del 25 settembre 1984 - la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ufficio giuridico e del coordinamento legislativo) a fini di composizione della divergenza stessa.

Al momento non si hanno notizie sull'ulteriore esito della vicenda, sulla quale quindi - anche per i notevoli riflessi di ordine generale che essa dispiega sulla essenza stessa della vigilanza ministeriale - si riferirà nella prossima relazione.

Significativa e' apparsa, nel 1984, l'accentuazione dell'intervento del Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato - IGF) sul versante della vigilanza a

carattere amministrativo contabile; il predetto dicastero sembra infatti deciso a riaffermare un suo ruolo specifico e penetrante, dopo le fasi che si sono risolte con una presenza privilegiata del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito del governo del personale, con particolare riguardo ai problemi di trattamento economico.

Espressione della vigilanza del Tesoro e' l'intervento (attuato con telex n.1233, pervenuto alla Corte il 10 aprile 1985) con il quale e' stata rammentata la scadenza dei termini per deliberare, da parte degli enti, sui bilanci consuntivi del 1984.

Tornando al tema in termini piu' generali, e tenendo presenti sia le attuali connotazioni che le possibili prospettive, si rileva che potrebbe essere alquanto riduttivo un concetto di vigilanza ministeriale che venga a tradursi, in pratica, nell'approvazione - ovvero nella previa, sola formulazione di rilievi a contenuto formale - sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti pubblici.

Non sembra percio' da condividere l'impostazione che identifica la concreta manifestazione della funzione di vigilanza con la pronuncia sui bilanci di previsione e consuntivi; con questa sola pronuncia infatti -ad avviso della Corte - non si esprime, un giudizio esauriente sulla reale gestione complessiva degli enti, giudizio che, invece, deve

essere integrato e corroborato da altre iniziative (aventi soprattutto carattere di propulsione, di coordinamento e di programmazione).

La nuova prospettiva della vigilanza ministeriale va quindi individuata anche in tutti quei modi che consentono ai diversi dicasteri di enucleare - nell'ambito di linee programmatiche - obiettivi generali coerenti con la politica economica globale e di settore e con le concrete esigenze dell'utenza ed improntati - altresì - a vincoli dettati da un rigoroso principio di coordinamento della finanza pubblica.

Di questa visione sembrano intravedersi iniziali, e non trascurabili segnali nella recentissima legge che ha istituito l'ente "Ferrovie dello Stato", dianzi già citata.

D'altronde una positività a spingere verso una vigilanza per direttive, piuttosto che verso una vigilanza che si estrinseca soltanto nella funzione tradizionale (tesa a garantire la più pura ortodossia quanto alla legittimità di singoli atti), è confermata da orientamenti emersi in relazioni della Corte sulla gestione finanziaria di taluni enti pubblici. A questo proposito si ricorda, a titolo esemplificativo, l'Ente autonomo di gestione per il cinema in ordine al quale la Corte stessa (13) ha avuto modo di rilevare il grado di ottemperanza alle direttive ministeriali e lo svolgimento, secondo le previsioni statutarie, di un'a-

zione che e' risultata, nel complesso, migliorativa dell'immagine del gruppo cinematografico pubblico.

5 - Problemi peculiari emersi dall'attivita' di controllo

Si tenta ora di riassumere taluni profili, aventi interesse specifico, emersi molto di recente dall'attivita' di controllo svolta, nel 1984, dalla Corte sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, mentre nel successivo - ed ultimo - paragrafo si sviluppera' una sintetica rassegna delle considerazioni finali contenute nelle relazioni al Parlamento sugli enti "di grande rilievo".

Un primo profilo a dire il vero non e' specifico ma forse e' "congeniale" a tutti gli enti pubblici economici, dei quali e' possibile ravvisare i cosiddetti mali comuni. In proposito la Corte (14) ha - testualmente - osservato che gli inconvenienti "divenuti ormai immanenti al sistema, vanno ritrovati - essenzialmente - nell'assenza di un'ottica e di una strategia d'assieme; nella carenza di programmi e direttive, univoche e di fondo - a livello parlamentare e governa-

(13) Determinazione della Sezione Controllo Enti n.1781 del 17 luglio 1984 riguardante l'esercizio 1983.

(14) Determinazione n.1797 della Sezione Controllo Enti del 4 dicembre 1984 riguardante l'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito Centrale), con annessa relazione per gli esercizi dal 1979 al 1983 (pagg. 228 e 229).

tivo- nel campo della politica economica; nella mancanza di efficienti e tempestivi congegni di scerverazione, collocazione e graduazione degli interventi e delle spese pubbliche nel quadro delle necessita' ed esigenze generali del paese; nella pletoricita' e nell'esasperato pluralismo delle fonti normative; nelle moltiplicazioni e "ridondanze" di apparati e di competenze, di ministeri ed enti, di organi e funzioni che sovente si confondono ed interferiscono tra loro ed appaiono percio' bisognosi d'essere ristrutturati e ridimensionati, o quanto meno armonizzati; nella introduzione e nella pratica di procedure amministrative, per ottenere finanziamenti e contributi, macchinose e di lunga e difficile applicazione, che andrebbero semplificate e snellite acciocche' il ricorso alle stesse non comporti il superamento delle enormi e stressanti difficulta' che attualmente intralciano l'opera delle banche ed il cammino degli operatori".

Un altro profilo e' connesso al tentativo di riferire globalmente per settori; cio' e' gia' avvenuto per un gruppo cospicuo di enti (nel complesso ventitre'), aventi tutti il compito di effettuare ricerca e sperimentazione agraria.

La Corte ha allegato ad una sua determinazione (15), un documento complessivo, i cui tratti qualificanti cosi' si sintetizzano:

- nel quadro generale della spesa pubblica destinata all'a-

gricoltura - sia per l'intervento diretto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, sia per i trasferimenti in favore delle regioni - la quota parte destinata alla ricerca e sperimentazione e' risultata del tutto inadeguata.

Peraltro la mancata definizione di iniziative legislative, che pur sono state proposte dal Ministero, intese a riordinare il settore, secondo criteri di omogeneita', coordinamento e pianificazione ha denotato una insufficiente attenzione verso il settore stesso, che - in una economia industrializzata e tecnologicamente progredita - andrebbe invece piu' attentamente seguito ai fini di una sua rivitalizzazione;

- e' stato ritenuto auspicabile un riordinamento del settore secondo criteri di razionalizzazione, prendendo anche a modello quanto gia' realizzato in altri paesi della CEE, i quali si presentano oggi particolarmente concorrenziali nei confronti dell'economia nazionale. La pianificazione della ricerca ad opera di un unico centro direzionale, in grado di armonizzare le esigenze dei mercati internazionali con specifiche potenzialita' regionali, valutate attraverso un sistema pluralistico ed articolato di organi periferici, si

(15) Determinazione n.1802 della Sezione Controllo Enti del 18 dicembre 1984, con annessa relazione complessiva sull'attivita' di n. 23 istituti di ricerca e sperimentazione agraria (esercizi 1980, 1981 e 1982).

pone poi come oggetto di speciale riflessione insieme alla esigenza di risolvere le molteplici e piu' immediate deficienze del settore.

Un aspetto di grande rilievo (in materia di investimenti) e' emerso dalla complessiva attivita' di controllo sulla gestione finanziaria di molti enti. La Corte, quindi, ritiene doveroso segnalare all'attenzione delle autorita' di Governo la situazione che si sta creando presso gli enti pubblici tenuti ad investimenti immobiliari ai sensi dell'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n.153.

Tali investimenti, infatti, accrescono annualmente il patrimonio da gestire pur restando pressoché immutate le strutture di cui gli enti dispongono: in tal modo puo' accadere che, col tempo, questi finiscano per dedicare ad una attivita' meramente strumentale un impegno che va, invece, massimamente rivolto al conseguimento dei fini primari istituzionali (16). Sussiste quindi, in proposito, una problematica non facile che necessita approfondimenti anche ai fini di eventuali iniziative legislative.

Due ulteriori profili sono connessi a casi di specie ma non mancano di interesse generale.

(16) Nei termini di cui sopra vedi Determinazione n. 1820 della Sezione Controllo Enti del 28 maggio 1985 con relazione sull'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) per gli esercizi 1981, 1982 e 1983.

In una specifica situazione e' stata dichiarata non conforme a legge la permanenza nella carica di presidente del collegio dei revisori della cessata Cassa per il Mezzogiorno di un presidente di sezione della Corte dei conti, nominato - a suo tempo - nella qualita' di magistrato della Corte stessa e successivamente collocato a riposo (17).

Confermando un costante indirizzo giurisprudenziale, la Corte ha ribadito che requisito di legittimita' sia della nomina che della permanenza in carica e' l'esistenza in atto del rapporto di servizio; da cio' consegue che il venir meno di tale rapporto, e quindi del suddetto requisito, nel corso del periodo di durata della carica, integra un'ipotesi di decadenza e fa sorgere il dovere dell'autorita' competente di dichiarare la decadenza stessa e di procedere alla nomina in sostituzione.

La seconda fattispecie particolare, che qui si cita per l'interesse generale della problematica, e' quella della integrazione del trattamento previdenziale disposto a favore dei dirigenti e funzionari dell'INA in attivita' di servizio. La Corte (18) ha riconosciuto la legittimita' dell'operato degli organi dell'INA in ordine al trattamento previden-

(17) Determinazione n. 1805 della Sezione Controllo Enti del 15 gennaio 1985.

(18) Determinazione n.1806 della Sezione Controllo Enti del 24 gennaio 1985.

ziale integrativo, ma ha contestualmente precisato che tale riconoscimento non puo' avere riflessi nei confronti di altri enti pubblici operanti in settori diversi da quello assicurativo, essendo il problema limitato al perseguimento dell'obiettivo di un riequilibrio economico del costo del lavoro per un ente (appunto l'INA) operante in regime di libera concorrenza nello specifico settore assicurativo.

6 - Referti su enti di grande rilievo

Gli enti di grande rilievo funzionale, organizzativo e di gestione mal si prestano a considerazioni sintetiche. Si effettua, percio', in questa sede soltanto un approccio minimale a problematiche di enorme vastita', sottolineando - in una successione il piu' possibile stringata - taluni tratti qualificanti dei referti al Parlamento inoltrati dalla Corte durante il 1984.

Per la Cassa per il Mezzogiorno (19) e' stata evidenziata la circostanza che essa non redige un bilancio di previsione: e cio' in quanto l'ente, non essendo vincolato finanziariamente agli stanziamenti d'esercizio, deve semplicemente fornire un aggiornamento annuale della situazione delle spese al fine di consentire una presa di conoscenza del

(19) Determinazione n. 1792 della Sezione Controllo Enti del 30 ottobre 1984, con annessa relazione sull'attivita' della Cassa per gli esercizi 1982 e 1983.

suo operare, oltreche'le valutazioni di legittimita' e di aderenza dell'operato stesso alle direttive impartite dal Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. La Corte ha - altresì - osservato che l'attuazione di un bilancio di previsione, in termini di competenza e di cassa, oltreche'di un bilancio triennale, dovrebbe poter soddisfare tutte le esigenze di chiarezza e di informazione che si richiedono ad un bilancio pubblico; dovrebbe inoltre consentire una compiuta proiezione dei programmi che travalicano l'anno.

La rappresentazione dei fatti di gestione in una eventuale diversa impostazione del bilancio non puo', peraltro, non tenere nella dovuta considerazione i modi e i tempi di svolgimento di attivita'qualificate "straordinarie".

Quanto al tema della programmazione si e' rilevato che la Cassa ha "proceduto sulla base di programmi vecchi ancora non esauriti, avendo trovato difficolta' la loro completa attuazione nelle ristrettezze finanziarie in cui ha versato la CASMEZ negli ultimi anni, programmi raramente integrati dal CIPE su proposta del Ministro per il Mezzogiorno (come invece e' avvenuto nel caso del progetto speciale per gli itinerari turistico-culturali)".

Unico tentativo di programmazione nel biennio 1982-1983 "e' rappresentato dai programmi esecutivi annuali, che la Cassa deve sottoporre all'approvazione del Ministro ai sensi

dell'articolo 47 del testo unico n.218 del 1978, redatti ed approvati pero' con notevole ritardo non conoscendosi all'inizio dell'esercizio l'ammontare delle disponibilita'".

In ordine all'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) la Corte (20) si e' - tra l'altro - soffermata su quanto segue per il triennio di attivita' considerato (1981-1983):

- e' stata richiamata innanzitutto ad un piu' puntuale ed attento esercizio dei propri compiti l'amministrazione vigilante che, specie negli anni 1981 e 1982, avrebbe dovuto seguire con piu' incisivita' e tempestivita' l'attivita' dell'ente che si andava svolgendo con notevoli distorsioni e con risultati economici negativi, soprattutto se correlati alle dimensioni e alle risorse dell'ENI;

- particolarmente rilevanti - e influenzati a volte anche da incapacita' manageriale o difetto di strategia gestionale - sono stati gli accadimenti, che hanno causato gli alti costi o le perdite verificatesi nei comparti energetico, chimico, minero-metallurgico, tessile e meccanotessile.

L'intento inoltre di non aggravare la crisi occupazionale con chiusure o dismissioni di aziende ha avuto consistente peso nell'insieme delle perdite del Gruppo, ma piu' ancora nel recare danno alla efficienza di interi

(20) Determinazione n. 1789 della Sezione Controllo Enti del 16 ottobre 1984, con relazione sugli esercizi 1981, 1982 e 1983.

settori (21).

Il controllo esercitato sull'Istituto per la ricostruzione industriale - IRI - relativo all'esercizio 1983 ha comportato la disamina di problematiche ampie e complesse (22); tra i tanti aspetti trattati si riassumono, qui, due profili:

- pur valutando le esigenze di coordinamento delle imprese operanti nei singoli settori economici che hanno indotto l'ente ad estendere la partecipazione diretta anche alle società caposettore, la Corte - avuto riguardo alla necessità di indirizzare l'intervento dello Stato al perseguimento dei fini pubblici assegnati dal vigente ordinamento - ha ritenuto di rammentare che l'IRI, ente di diritto pubblico avente come preminente funzione quella di gestire le partecipazioni e le attività patrimoniali da esso possedute (articoli 1 e 3 del decreto legislativo 12 febbraio 1948, n.51),

(21) A titolo indicativo si espongono le perdite pro-capite, riferite al periodo 1981-1982, nei principali settori di crisi:

- Perdite per addetto (in milioni di lire)

	1979	1980	1981	1982
- Chimico	2,5	5,9	19,9	24,5
- Minero-metallurgico	11,3	11,2	14,3	26,4
- Tessile	5,4	4,5	7,9	10,0
- Meccanotessile	7,4	6,7	7,1	19,2

(22) Determinazione n.1772 della Sezione Controllo Enti del 5 giugno 1984, con relazione sull'esercizio 1983.

ha il compito di provvedere con criteri unitari alla efficiente gestione delle partecipazioni di sua pertinenza;

- sul piano dei comportamenti si e' rilevata la necessita' di ben differenziare le funzioni sia tra gli organi amministrativi e di controllo, sia tra questi e gli uffici dipendenti dalla direzione generale. E cio' anche al fine di evitare deresponsabilizzazioni degli addetti alle strutture tecnico-amministrative dell'ente.

Sull'EFIM - Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - la Corte (23) ha svolto considerazioni sulla connotazione strutturale e sull'inquadramento "di posizione" dell'ente nel sistema delle partecipazioni statali; in questa sede si espongono, con riferimento testuale, due notazioni di cospicua valenza e che contribuiscono ad una maggiore comprensione del sistema stesso:

- nell'ambito del processo espansivo dei sistemi pubblici di partecipazioni a societa' in generale e, segnatamente, nel campo proprio dell'azionariato di Stato, l'EFIM e' da tempo divenuto una "holding polisettoriale" dotata di una gamma davvero ampia e variegata di competenze istituzionali. Esso pertanto, si configura come un grande complesso imprenditoriale cui fan capo numerose entita' partecipate, sulle quali

(23) Determinazione n. 1773 della Sezione Controllo Enti del 19 giugno 1984, con relazione sugli esercizi 1982 e 1983.

esercita un controllo diretto (es. SAFIM) od indiretto, a causa della creazione di talune finanziarie di settore (subholdings) aventi anch'esse compiti di rilievo;

- rimangono propri dell'EFIM - in rapporto allo svolgimento delle azioni residuali, prefinalizzate all'integrale perseguimento dei compiti istituzionali - gli adempimenti e le iniziative concernenti: le responsabilità per l'organizzazione del Gruppo; la elaborazione dei quadri strategici complessivi e la scelta dei piu' proficui momenti programmatici; la scelta degli amministratori delle finanziarie e delle dipendenti articolazioni, costituente, ovviamente, lo strumento piu' efficace di intervento operativo; l'accertamento del grado di attendibilita' e di opportunita', nonche' la congruita' delle previsioni formulate dalle componenti del Gruppo in ordine ad iniziative assunte od assumende; l'enunciazione delle direttive all'uopo occorrenti; la cura dei rapporti con le autorità di vigilanza e di controllo esterno.

Piu' specificamente la posizione attuale dell'EFIM nel sistema delle partecipazioni statali si connota - oltre che per la dimensione, per certo rimarchevole, ormai assunta e per i profili di accentuata polisettorialita' - per la situazione di precarieta' in cui versano talune partecipazioni conferite in gestione fiduciaria (partecipazioni ex EAGAT), a cagione del loro assetto possessorio ormai consolidatosi, ma

non ancora giuridicamente ben definibile, per carenze ordinali ovvero per inerzie degli apparati politici di Governo.

Sull'Ente Nazionale per l'energia elettrica (ENEL) una considerazione finale della Corte (24) - in relazione al triennio 1980-1982 - sottolinea la circostanza che i provvedimenti di ordine tariffario e di integrazione del fondo di dotazione, adottati dalle competenti autorità nel corso del 1982 e del 1983, hanno avviato un miglioramento della situazione, consentendo il superamento della crisi di liquidità alla fine del 1982 e ponendo le basi per il graduale conseguimento di una posizione economico-finanziaria più equilibrata.

Il conseguimento dell'equilibrio del bilancio e - peraltro - presupposto essenziale perché l'ENEL possa definitivamente orientare la sua gestione in senso economico e non sia costretto, come in passato, ad una gestione di tipo sostanzialmente finanziario.

Quanto all'Ente autonomo di gestione per il cinema la Corte (25) ha svolto particolari riflessioni in ordine al ruolo insostituibile dell'ente stesso nell'assicurare lo

(24) Determinazione n.1742 della Sezione Controllo Enti del 6 dicembre 1983 con relazione sugli esercizi 1980, 1981 e 1982.

(25) Determinazione n. 1729 della Sezione Controllo Enti del 7 giugno e 5 luglio 1983, con relazione sugli esercizi 1981 e 1982.

svolgimento dei compiti di programmazione e di controllo, in presenza di società operative a partecipazione totalitaria, per le conseguenze che ne possano derivare all'erario ai sensi dell'articolo 2362 del codice civile. Per le società operative e' stata rappresentata nuovamente la situazione deteriorata sotto l'aspetto economico che attende, in presenza delle precise direttive ministeriali, un'azione decisa di ristrutturazione ed una oculata e puntuale gestione.

Sull'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA) la Corte (26) ha, tra l'altro:

- sottolineato l'esigenza di una maggiore efficienza della vigilanza governativa per l'accertamento della consistenza delle riserve matematiche, che dovrebbe essere trasferita all'ISVAP ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 agosto 1982, n.576;
- confermato l'opportunità di evitare l'assoggettamento dell'INA al regime giuridico della certificazione dei bilanci, previa ricerca di analoghe garanzie nel sistema pubblicistico di controllo;
- segnalato, ancora una volta, l'importanza della organizzazione agenziale e l'esigenza che l'intero apparato produttivo sia reso piu' efficiente e meno oneroso per la produzione nel suo complesso, in modo da mantenere sempre positivo il raffronto con i sistemi organizzativi delle imprese concorrenti,

operanti nel settore assicurativo;

- ravvisato la necessita' di una adeguata chiarificazione dei rapporti con l'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private) in considerazione della natura pubblica dell'I.N.A. e dei risultati conseguiti in settant'anni di attivita'.

Quanto all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) la Corte (27) ha osservato, precipuamente, che motivo di fondamentale rilievo e' offerto dalla mancata adozione dei provvedimenti previsti dalla legge nell'evenienza, che ha trovato concreto riscontro, dell'andamento deficitario della gestione agricola. In prospettiva - poi - le previsioni del progressivo peggioramento dei risultati evidenziano l'esigenza di tempestive e adeguate iniziative delle amministrazioni competenti, volte al recupero dell'economicita' della gestione.

Sulla RAI - Radiotelevisione italiana - tra le notazioni che sono state sviluppate dalla Corte (28) una ha rilevato l'assenza di precise indicazioni del ministero

(26) Determinazione n. 1768 della Sezione Controllo Enti del 22 maggio 1984, con relazione sull'esercizio 1982.

(27) Determinazione n. 1761 della Sezione Controllo Enti del 13 marzo 1984 con relazione sull'esercizio 1982.

(28) Determinazione n. 1753 della Sezione Controllo Enti del 24 gennaio 1984 con relazione sull'esercizio 1982.

vigilante sulla condotta della gestione e, in particolare, sulle disponibilita' finanziarie di cui la societa' possa tenere conto nella programmazione dell'attivita' degli esercizi futuri.

Inoltre e' stato osservato che la gestione esaminata - nel suo complesso - e' stata connotata da un progrediente stato di incertezza, di cui sono manifestazione la mancata predisposizione dei conti economici triennali, la delimitazione dei piani di investimento ad una quota soltanto delle iniziative di programma, nonche' le ipotesi alternative del volume degli investimenti stessi, e la conseguente indeterminatezza delle scelte operative.

Sul Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) le considerazioni conclusive della Corte (29) - che qui si riproducono - hanno abbracciato un quinquennio e si sono correlate, quindi, ad uno spettro operativo e gestionale molto ampio. In sintesi si e' rilevato quanto segue:

- occorre che tanto l'ente federale quanto gli organismi federati si adoperino per il perseguimento di obiettivi intesi ad una ortodossa gestione dei mezzi e delle risorse disponibili, provvedendo ad una omogenea ed analitica rappresentazione tecnica, nel contesto dei bilanci, dei fatti e degli atti gestionali, non senza improntare ad ogni

(29) Determinazione n. 1747 della Sezione Controllo Enti del 10 gennaio 1984, con relazione sugli esercizi 1978, 1979, 1980, 1981 e 1982.

regolarita' contabile le diverse fasi di procedimenti correlativi. Necessita, in altre parole, che i collegi amministrativi e gli uffici monocratici operanti a tutti i livelli strutturali e funzionali dispieghino le loro funzioni nella scrupolosa osservanza degli ordinamenti in vigore, assumendo nella dovuta considerazione i rilievi degli organi interni di controllo e le raccomandazioni delle autorita' di vigilanza;

- sempre sotto il profilo della globalita' funzionale, ed in diretto riferimento alla materia dei compiti istituzionali, va curato un riordinamento della disciplina normativa esistente che assicuri piu' agevoli e spediti riscontri e garantisca - in uno all'efficacia delle prestazioni rese agli aventi titolo ed agli utenti degli impianti sportivi - una definitiva e ben articolata puntualizzazione degli ambiti di intervento riservati al CONI, alle sue diramazioni periferiche, alle federazioni stesse, alle societa' inquadrate od affiliate;

- infine, sul tema generale della concreta esplicazione dell'attivita' amministrativa, va ribadita la imprescindibile esigenza che qualsivoglia azione deliberante non mai si discosti dai fondamentali principi contabili posti a base dell'oculata erogazione della spesa pubblica e dell'economicita', limitandosi alle ipotesi davvero

eccezionali o prettamente necessitate il ricorso ai collaboratori esterni ed a soggetti comunque estranei agli apparati amministrativi e tecnici.

Da ultimo - e concludendo così' la presente rassegna dei referti al Parlamento inoltrati dalla Corte, nel 1984, sulla gestione finanziaria degli enti "di grande rilievo" - e' da constatare come nel settore della navigazione sovvenzionata (30) la situazione complessiva dei rapporti tra lo Stato e le società a partecipazione statale esercenti linee di preminente interesse nazionale (P.I.N.) e di carattere regionale non possa dirsi ancora soddisfacente: infatti le convenzioni definite nel corso dell'esercizio ai sensi della legge 20 dicembre 1974, n.684, hanno riguardato rapporti pregressi e da tempo esauriti, relativi - nella quasi totalità' - al periodo 1975-1979.

Rimane, perciò', insoluto il grave problema - già' oggetto di specifica attenzione - degli oneri latenti per l'erario, in quanto il mancato, tempestivo perfezionamento delle convenzioni d'esercizio - cui e' condizionato il riconoscimento da parte dello Stato dell'effettivo ammontare dei crediti vantati dalle società di navigazione - ha impedito la revisione annuale delle sovvenzioni, propedeutica

(30) Vedi "amplius" il paragrafo 1 e l'Appendice (lett. A) del capitolo XVII di questa relazione, dedicato al Ministero della marina mercantile.

alla liquidazione definitiva delle stesse.

In proposito la Corte (31) ha affermato - tra l'altro - che "appare indispensabile addivenire alla rapida stipula delle convenzioni previste dalle leggi 20 dicembre 1974, n.684 e 23 giugno 1977, n.373, in quanto non e' piu' giustificabile che, a distanza di oltre cinque anni dall'emanazione del regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1 giugno 1979, n.501, i rapporti tra lo Stato e le societa' per l'esercizio dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale siano regolati ancora in via provvisoria mediante anticipazioni sull'ammontare delle sovvenzioni e dei contributi dovuti".

(31) Determinazione n. 1809 della Sezione Controllo Enti del 5 febbraio 1985 con relazione sulle Societa' di navigazione marittima esercenti linee di preminente interesse nazionale (P.I.N.) per l'esercizio 1983.

PAGINA BIANCA

Capitolo V

COMUNITA' EUROPEE

1 -Considerazioni generali

Non e' ancora del tutto superato lo stato di crisi in cui da alcuni anni versano le istituzioni comunitarie e che e' in gran parte da ricondurre, piu' che ad incapacita' interne al sistema, a fattori indotti dalla recessione economica dell'ultimo decennio.

In tale quadro, caratterizzato da un aumento della disoccupazione specialmente giovanile (1), si collocano le difficolta' finanziarie del bilancio comunitario,

(1) Dal 10,8% della popolazione attiva alla fine del 1983, il tasso di disoccupazione e' passato, alla fine del 1984, all'11,3%, pari a 13,1 milioni di cittadini comunitari (rispetto ai 12 milioni della fine del 1983).

Cio' e' la risultante di un movimento "a forbice", per cui all'aumento della popolazione attiva totale, che e' in costante ascesa, corrisponde una diminuzione degli occupati, che e' in fase discendente a partire dal 1980, come contraccolpo alla crisi petrolifera del 1979.

In tre diverse risoluzioni (del 7 e 22 giugno e del 13 dicembre) il Consiglio ha adottato, nel 1984, alcune misure per combattere la disoccupazione nei suoi aspetti strutturali.

Sui singoli interventi si riferisce piu' avanti, a proposito della gestione del Fondo sociale europeo.

Il problema della disoccupazione e' maggiormente sentito dal nostro Paese che, secondo stime ufficiali, ha presentato nel 1984 il piu' elevato tasso di disoccupazione rispetto alla popolazione attiva dell'Europa comunitaria: 12,5% (seguono il Regno Unito coll'11,6%, la Francia con il 10,7% e la R.F. di Germania con l'8,5%) (Eurostat).

condizionato dall'attuale regime di risorse proprie e dalla necessita' di disporre di nuove e maggiori fonti di finanziamento.

Il problema e' certamente connesso con quello piu' generale, tuttora aperto, di natura politico-istituzionale.

A tal proposito eventi di segno positivo sono intervenuti di recente, quali l'adozione, da parte del Parlamento europeo, del progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea (2) e l'ampliamento della Comunita' con l'ammissione dei due Stati iberici a decorrere dal 1° gennaio 1986 (3).

Le difficolta' di bilancio, intanto, hanno portato, nel 1984, a misure restrittive nel settore predominante dei prezzi agricoli (4), mentre e' stato deciso lo smantellamento progressivo degli importi compensativi monetari (5).

Al rilancio della politica di integrazione socio-economica, che necessariamente comporta l'espansione della

(2) Il progetto, presentato ai parlamenti e governi nazionali, e' stato adottato il 14 febbraio 1984 e pubblicato in GUC 77 del 19 marzo 1984 e Boll. CE 2-1984.

Il Consiglio europeo di Fontainebleau ha poi deciso la creazione di un comitato "ad hoc" per le questioni istituzionali e di un altro per l'Europa dei cittadini (Boll. CE 6-1984).

(3) Risoluzione del Consiglio in data 29 marzo 1985.

(4) L'aumento medio dei prezzi e' stato del 3,3% contro un tasso medio d'inflazione nella Comunita' del 5,1%.

(5) Dovranno essere completamente soppressi entro la campagna 1987-88 (GUL 90 del 1° aprile 1984; Boll. CE 3-1984).

spesa e, correlativamente, dell'entrata comunitarie, si e' in tal modo sostituita una politica di restrizione della spesa, e in particolare di quella agricola, che ne rappresenta circa i due terzi (6).

A tale linea evolutiva si va peraltro accompagnando la parallela tendenza ad accrescere l'efficacia dei fondi strutturali (Fondo regionale, Fondo sociale, FEOGA - orientamento), si' da farne strumenti di sviluppo delle strutture produttive anziche' meri canali di finanziamento, rielaborando e riadattando le principali direttive socio-strutturali per l'agricoltura scadute alla fine del 1983 e successivamente prorogate (7) e introducendo per le regioni mediterranee programmi integrati di sviluppo plurisetoriale (8).

In tale quadro va crescendo l'importanza del

(6) La linea d'indirizzo della Commissione prevede, per il settore agricolo, una politica restrittiva in materia di prezzi, il mantenimento dei "limiti di garanzia" per i prodotti eccedentari che abbiano accusato una rapida crescita delle spese di sostegno nell'ambito del FEOGA, il progressivo ritorno all'unicita' dei prezzi e dei mercati (attraverso lo smantellamento degli importi compensativi monetari), la penalizzazione dei consumi di grassi diversi dal burro, (olio d'oliva compreso), la sospensione o soppressione di taluni aiuti e premi e il riavvicinamento dei prezzi comunitari a quelli internazionali su una base economica sana.

(7) Trattasi delle direttive 159,160 e 161 del 1972, 268 del 1975 e del regolamento 355 del 1977.

(8) In tal senso le decisioni della Commissione in data 17 marzo e 16 agosto 1983. L'importo globale del contributo comunitario dovrebbe essere di 6.628 milioni di ECU in 6 anni, di cui il 44,5% dovrebbe andare al nostro paese e la restante parte alla Grecia (38,4%, e alla Francia (17,1%).

coordinamento, nel nostro paese, delle politiche e delle misure di rilevanza comunitaria e dell'efficacia dei controlli; aspetti, questi, sui quali la Corte non ha mancato di soffermarsi nelle piu' recenti relazioni.

Sotto il primo profilo, emergono i problemi relativi al raccordo tra indirizzi politici nazionali e comunitari e tra iniziative nazionali e regionali e al non meno rilevante raccordo tra azione dei centri amministrativi a vario livello, iniziative governative e attivita' legislativa.

In proposito occorre peraltro tenere presente che la mancanza di una non piena corrispondenza delle iniziative regionali rispetto agli indirizzi comunitari e' in qualche caso conseguenza della discrasia riscontrabile tra questi ultimi e gli interessi nazionali: e' il caso delle programmazioni nazionali e regionali tendenti a incrementare la produzione in determinati settori (ad esempio in quello lattiero-caseario), cui talvolta si contrappone la politica comunitaria orientata verso i ritiri dal mercato a motivo della situazione eccedentaria che quei settori presentano.

Altra causa dell'anzidetto distacco puo' essere individuata nelle previsioni procedurali, proprie della normativa comunitaria, spesso complesse e onerose per gli operatori italiani, il che ha favorito l'emanazione, da parte regionale, di interventi complementari ed integrativi, se non

autonomi e paralleli a quelli comunitari.

Al fondo di tali aspetti si delinea l'esigenza di un maggior coinvolgimento delle regioni nell'elaborazione delle direttive e dei regolamenti comunitari, si' da consentir loro, oltre che di apportare in via immediata il loro contributo alla definizione delle azioni e delle iniziative da intraprendere, di meglio armonizzare la propria programmazione con quella comunitaria.

E' comunque evidente che l'efficacia dell'azione comunitaria e' connessa con la massima coerenza di questa con le obiettive condizioni socio-economiche delle singole aree interessate, talche' e' a queste ultime che occorre far riferimento nell'elaborazione dei programmi d'intervento.

Certamente non sono estranei alla determinazione del fenomeno di cui si parla certe carenze legislative di metodo, com'e' quella, di cui e' fatto cenno in altra parte della presente relazione (9), relativa alle modalita' attuative della funzione d'indirizzo e coordinamento che lo Stato, in determinate materie, si e' riservata per legge.

Cosi', ad esempio, tale funzione, in materia agro-alimentare, e' affidata ad un organismo governativo (il CIPAA), esclusivamente in sede di elaborazione del piano quinquennale in materia agro-alimentare, mentre sarebbe

(9) Si vedano in proposito le osservazioni formulate nel capitolo dedicato alle Regioni a statuto ordinario e alla Spesa pubblica per l'agricoltura.

opportuna l'adozione di un sistema piu' fluido ed efficace fondato su una strumentazione operativa a composizione mista avente carattere di continuita', distintamente per le varie aree di intervento, tra le quali quella agro-alimentare; fondato altresì su una migliore puntualizzazione normativa a livello di legge-cornice, tale da favorire una piu' spedita procedimentalizzazione dei vari adempimenti.

L'esigenza di intensificare il coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato interessate all'attuazione delle politiche comunitarie e' del resto maturata da tempo e la Corte vi ha sempre dedicato ampio spazio nelle precedenti relazioni.

Nella sostanza, la predetta esigenza dovrebbe essere rivolta alla realizzazione di tre distinti obiettivi, quali:

- a) la predisposizione di meccanismi tecnici e finanziari idonei ad attuare con rapidita' l'utilizzazione integrata dei fondi comunitari e di quelli nazionali ad essi collegati;
- b) un piu' rapido e completo adeguamento dell'ordinamento interno alle norme comunitarie;
- c) la messa a disposizione del Parlamento di tutte le informazioni necessarie ad orientare le scelte politiche in ambito comunitario, valutandone esattamente gli effetti in ambito nazionale.

In tale quadro di riferimento si inserisce il disegno

di legge predisposto dal ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, il quale propone soluzioni organiche alle principali problematiche imposte dall'appartenenza del nostro paese alla comunita' europea (10).

In merito, poi, al problema della programmazione degli interventi e all'efficacia dei controlli, si pone in termini di sempre maggior urgenza l'esigenza dell'adozione, ai rispettivi livelli, di un metodo di analisi che privilegi l'accertamento della proficuita' finanziaria degli interventi e dei progetti finanziati e l'economicita' degli investimenti (in termini di aumento del reddito nazionale, aziendale o di singole categorie produttive, come ad esempio gli agricoltori) rispetto ad un astratto formalismo che si limiti alla considerazione del particolare o di meri aspetti normativi e procedurali e disattenda in tal modo la "ratio" dell'azione comunitaria e lo stesso interesse nazionale.

Cio' vale particolarmente per gli interventi nazionali

(10) Atto Senato 795. La proposta si articola in tre titoli riguardanti gli organi del coordinamento delle politiche comunitarie, gli atti normativi comunitari e l'adeguamento dell'ordinamento interno e, infine, la delega legislativa. Seguono norme finali.

La parte piu' qualificante del d.d.l. e' data dal riferimento delle funzioni del presidente del consiglio dei ministri alle competenze del CIPE e comitati derivati, oltre che del comitato interministeriale per il credito e risparmio e dall'istituzione di un fondo di rotazione (con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio) atto a consentire la tempestiva erogazione di mezzi finanziari messi a disposizione dell'ordinamento comunitario.

che utilizzano le risorse finanziarie proprie dei grandi fondi comunitari di rilevanza strutturale (Sezione orientamento del FEOGA, Fondo di sviluppo regionale, Fondo sociale), per i quali sembra implicita l'esigenza di prevedere razionalmente e successivamente di verificare i risultati di ogni singola azione e di ogni singolo progetto, in termini di attitudine di questi a modificare in positivo le piu' vaste realta' in cui s'inseriscono.

Il metodo di analisi in questione, del resto, non e' estraneo all'esperienza italiana, essendo stato adottato, ad esempio, in sede di vaglio dei progetti da ammettere al finanziamento del Fondo per gli investimenti e l'occupazione, mediante il supporto tecnico offerto da un organo "ad hoc" (Nucleo di valutazione del Ministero del bilancio).

Il problema e' di natura sostanziale, non soltanto perche' attiene all'ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie da parte del nostro paese, come tale incidente sul saldo netto reale delle due finanze, ma anche perche', grazie anche all'azione di "feedback" di un controllo cosi' inteso, indirizza verso una sempre piu' razionale programmazione degli interventi ed un vaglio selettivo dei progetti sulla base di criteri di funzionalita' e di produttivita' e probabilmente anche verso un maggior coinvolgimento degli organismi legislativi nazionali

(parlamento, assemblee regionali), per i piu' puntuali riscontri di natura economico-finanziaria di cui detti consessi potrebbero disporre ai fini delle necessarie valutazioni politiche.

Così', una maggiore considerazione della proficuità economico-sociale delle iniziative di formazione professionale, con riguardo alle linee generali di politica comunitaria e alle condizioni del mercato interno, sarebbe certamente atta ad evitare il rischio di sprechi, agendo nell'opposta direzione dell'aumento produttivo e della lotta alla disoccupazione.

Cio' implica, peraltro, da un lato l'ausilio di idonei strumenti conoscitivi, dall'altro un piu' stretto coordinamento programmatico-decisionale e operativo tra Stato e regioni, a livello sia legislativo sia amministrativo.

Piu' puntuali notazioni riguardo questi ed altri problemi posti dall'intervento pubblico nell'ambito dei vari fondi comunitari sono formulate nel prosieguo della presente relazione, in relazione alla gestione di questi ultimi.

Qui e' solo da aggiungere che, per quanto specificamente riguarda i controlli esterni, prosegue l'attività di diretti accertamenti "in situ" che la Corte italiana, attraverso il proprio Servizio per le relazioni internazionali e comunitarie, svolge nell'ambito della sua collaborazione con la Corte dei conti europea, prevista dall'articolo 206 bis del Tratta-

to di Roma. Ed e' proprio sulla base delle risultanze di tali accertamenti - che non si limitano alla legittimita' dei comportamenti, ma investono anche l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa - che e' stato possibile arricchire il quadro conoscitivo della gestione italiana dei Fondi comunitari e formulare gran parte dei rilievi che separatamente li riguardano.

2 - L'attuazione della normativa comunitaria.

Il processo di armonizzazione della legislazione nazionale con le direttive comunitarie continua a risentire delle lentezze e degli intralci procedimentali gia' evidenziati dalla Corte nelle precedenti relazioni.

Cio' si verifica, in particolare, per il diritto societario, con riguardo al quale per lungo tempo soltanto la prima direttiva del 9 marzo 1968 (11) - in materia di pubblicita' e di limiti ai casi di invalidita' di atti sociali e di nullita' di alcuni tipi di societa' a tutela dei terzi - era stata recepita nel nostro ordinamento (12).

Restano invece tuttora non accolte nell'ordinamento

(11) GUCE L 65 del 14 marzo 1968, p.8.

(12) Con D.P.R. 29 dicembre 1969 n.1127 e poi con legge 12 aprile 1973 n.256.

italiano le restanti direttive (13), con il rischio di deferimento del nostro paese alla Corte di giustizia alla scadenza dei rispettivi termini di ottemperanza.

Cio' si e' gia' puntualmente verificato per la seconda direttiva, per la quale apposito disegno di legge, tuttora in discussione alla Camera, prevede la delega al Governo per l'armonizzazione della nostra legislazione con quella recata dalla direttiva medesima.

In materia di opere pubbliche, con legge 10 ottobre 1984 n.697, sono state apportate notevoli modifiche a varie leggi del settore ed eliminate dalla legislazione talune disposizioni che avevano costituito oggetto dei rilievi della Commissione (14).

(13) Trattasi della seconda direttiva del 1976 (GUCE L 65 del 14 marzo 1968) in materia di schemi e procedure comuni per la costituzione, il mantenimento e la modifica di capitale delle societa' per azioni, della terza direttiva del 1978 (GUCE L 295 del 20 ottobre 1978) in materia di fusioni di societa', della sesta del 1982 (GUCE L 378 del 31 dicembre 1982) sulle scissioni, della settima del 1983 (GUCE L 193 del 18 luglio 1983) sui conti consolidati di gruppi di imprese (a integrazione della quarta direttiva che concerneva le sole societa' individuali) e dell'ottava del 1984 (GUCE L 126 del 12 maggio 1984), la quale definisce i requisiti dei revisori dei conti al fine della loro abilitazione, da parte della pubblica autorita' all'esercizio delle loro funzioni.

E' invece ancora aperto il dibattito sulla V e IX direttiva in materia di gruppi di societa' e conseguenti rapporti interni ed esterni.

(14) Con sentenza della Corte di giustizia 22 settembre 1976 n.10 il nostro paese, com'e' noto, era stato formalmente condannato per violazione dell'articolo 189 del trattato CEE, per inattuazione della direttiva 305 del 26 luglio 1971. Un nuovo deferimento e' avvenuto il 2 agosto 1983 per violazione

In materia creditizia la Corte di giustizia ha censurato già da oltre due anni l'inattuazione, da parte del nostro paese, della direttiva comunitaria n.780 del 1977 (15) ed è significativo che soltanto a seguito di tale pronuncia si sia provveduto, a distanza di otto anni dall'emanazione della direttiva in questione, ad approvare con procedura di urgenza apposito disegno di legge (16).

Oltre tutto, esiste una indubbia connessione tra il sistema introdotto dalla direttiva 780/1977 e quello che è alla base delle direttive IV, VII e VIII in materia di conti annuali delle società, sistema fondato sulla "trasparenza" di questi ultimi e sul "quadro fedele" che essi devono fornire dello stato economico-patrimoniale dell'impresa.

A ciò aggiungasi che la mancanza di un maggior coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato e locali ai fini della gestione dei fondi comunitari è causa, di ritardi nel pieno adempimento di numerose direttive comunitarie.

Così, ad esempio, la direttiva CEE n.435 del 27.6.1977,

della stessa direttiva ad opera della legge 10 dicembre 1981, n.741.

(15) Tale direttiva comporta, tra l'altro, la necessità di armonizzare tra loro i bilanci delle banche e di renderli più trasparenti.

(16) Atto Camera n.2139. Presso il Senato pende analogo atto n.387, il cui esame è stato però rinviato.

relativa all'introduzione, nell'ordinamento degli Stati membri, di specifici controlli contro il perpetrarsi di operazioni fraudolente a danno della Comunita' e' stata recepita soltanto con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982 n.447; inoltre, risulta alla Corte ancora da emanare il decreto interministeriale (previsto dall'articolo 3 di detto decreto del Presidente della Repubblica) di regolamento delle modalita' relative alla attivita' di verifica da parte dei Ministeri dell'agricoltura e foreste, tesoro e finanze.

Le descritte vicende evidenziano il fatto che l'attuazione delle direttive comunitarie ha luogo, nel nostro paese, in tempi eccessivamente lunghi, e spesso oltre il termine fissato dalla Comunita', per la loro introduzione nell'ordinamento nazionale; che, inoltre, essa appare sporadica e talvolta non armonizzata con l'esatto contenuto della normativa comunitaria; che, infine, essa e' sovente occasionale, in quanto attivata dallo stato di inadempienza in cui il nostro paese, a causa dell'indicato modo di procedere, viene a trovarsi.

Va pertanto affermata la necessita' di agire sulla descritta tendenza in modo idoneo ad invertirla e di dar luogo all'attuazione delle direttive comunitarie con maggiore attenzione da parte del potere politico e con maggiore razionalita', la quale si esprime:

a) nella tempestivita' della ricezione di quelle norme;

b) nella fluidità dell'azione ricettiva, attraverso idonei raccordi tra lavoro amministrativo, governativo e parlamentare e la diminuzione dei tempi tra lavori preparatori e dibattito parlamentare, si' da evitare che essa abbia invece luogo sulla spinta delle procedure sanzionatorie previste dal Trattato;

c) nella sistematicità, infine, dell'attività ricettiva nel senso che questa deve avvenire nella considerazione del quadro normativo comunitario e dei criteri fondamentali che lo informano e che dovranno essere puntualmente trasfusi nei precetti nazionali, con estromissione di contrarie istanze che dovessero emergere dalla realtà operativa interna.

Una discrasia di tal genere, oltre che intrinsecamente contraddittoria, e' oltre tutto rivelatrice della già descritta carenza di coordinamento tra l'azione di concorso italiano all'emanazione delle direttive comunitarie e quella di produzione legislativa interna.

Per quanto poi concerne la violazione della normativa comunitaria, si rileva anzitutto che il 1984 si e' segnalato per un aumento del contenzioso comunitario.

Sono state inviate, infatti, 454 lettere d'intimazione contro Stati membri (contro le 289 inviate nel 1983), a norma dell'articolo 169 del Trattato.

Aumentati sono pure i pareri motivati inviati dalla

Commissione : 148 contro gli 83 del 1983.

Infine, i ricorsi presentati dalla Commissione alla Corte di Giustizia avverso gli Stati membri sono stati 54 contro i 42 del 1983 (17).

Quasi la metà' dei casi deferiti alla Corte hanno riguardato la violazione dell'articolo 30 del Trattato, il quale fa divieto di introdurre norme protezionistiche nell'ordinamento degli Stati membri e afferma la libera circolazione delle merci.

Circa un terzo delle cause hanno riguardato la non conformità o la erronea applicazione di direttive.

I ricorsi contro il nostro paese sono stati 12, dei quali 5 per disapplicazione di direttive (18).

3 - Bilancio comunitario e saldo dei versamenti tra l'Italia e le Comunità'.

a) La previsione definitiva del bilancio 1984 e' ammontata, in termini di competenza, a 29.264,4 milioni di ECU, pari a 40.384,9 miliardi di lire (19), e in termini di cassa a -----

(17) Delle cause pendenti, 16 sono state cancellate dal ruolo della Corte di giustizia per sopravvenuta conformità alla normativa comunitaria in pendenza del procedimento giudiziario (15 cause nel 1983).

(18) Contro la Francia sono stati presentati 14 ricorsi, contro la R.F. di Germania 7 ricorsi. Gli altri 21 ricorsi hanno riguardato i restanti Stati membri, nessuno escluso.

(19) Al cambio medio 1984 di lire 1.320 per 1 ECU.

27.248,6 milioni di ECU, pari a 37.603,1 miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1983 rispettivamente del 5,7 e dell'8,7 per cento (20).

A fronte di tale previsione, l'entrata e' ammontata, in termini di riscossioni, a 26.439,7 milioni di ECU, pari a 36.486,8 miliardi di lire (il 3% in meno rispetto all'anzidetta previsione di cassa, il 13% in piu' rispetto alle riscossioni del 1983).

Detta entrata e' costituita da 14.372,1 milioni di ECU (19.833,5 miliardi di lire) derivanti dall'aliquota IVA (che nel 1984 e' stata pari allo 0,99%), 7.960,8 milioni di ECU (10.985,9 miliardi di lire) derivanti da dazi doganali, 1.176,4 milioni di ECU (1.623,4 miliardi di lire) derivanti da prelievi e contributi zucchero e 2.930,4 milioni di ECU (4.043,9 miliardi di lire) derivanti da contributi finanziari e altre poste.

Nell'arco del quinquennio 1980-84 le entrate provenienti dall'aliquota IVA si sono pressoché raddoppiate, essendo passate da 7.258,5 a 14.372,1 milioni di ECU, mentre le riscossioni da dazi doganali sono aumentate del 34,8% (in media, dell'8,7% annuo) e i prelievi e contributi zucchero si

(20) Dati contenuti nella Relazione della Commissione per il 1984.

Al bilancio iniziale ha fatto seguito un bilancio rettificativo comportante un aumento degli stanziamenti per coprire spese supplementari in agricoltura (GU L 329 del 17 dicembre 1984).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1
COMPOSIZIONE DELL'ENTRATA COMUNITARIA
 (in milioni di ECU)

Voci d'entrata	1980	1981	1982	1983	1984
IVA	7.258,5	9.187,8	12.000,5	13.699,—	14.372,1
DAZI DOGANALI	5.905,8	6.392,3	6.815,3	6.988,7	7.960,8
PRELIEVI E CONTRIBUTI ZUCCHERO	2.002,3	1.747,5	2.227,8	948,—	1.176,4
CONTRIBUTI FINANZIARI E ALTRE POSTE	—	151,4	197,—	1.760,5	2.930,4
TOTALE RISORSE PRO-PRIE	15.166,6	17.479,—	21.240,6	23.396,2	26.439,7

Fonte: Commissione CEE.

Tab/1

sono quasi dimezzati, come puo' facilmente cogliersi dalla tabella 1.

Per quanto concerne la spesa, a fronte delle indicate previsioni di competenza e di cassa gli stanziamenti d'intervento sono ammontati a 28.027,8 milioni di ECU, pari a 38.678,4 miliardi di lire, in termini di competenza e a 26.012 milioni di ECU, pari a 35.896,6 miliardi di lire, in termini di cassa.

I residui passivi, che all'inizio dell'esercizio ammontavano a 1696,6 milioni di ECU, hanno fatto registrare un tasso di smaltimento dell'82,9 per cento, migliorativo rispetto al 1983 (79,5%).

La politica agricola ha rappresentato il 65,42 per cento (21) delle risorse in termini di competenza, con un aumento del 3 per cento rispetto al 1983.

Stabile e' stata mantenuta la spesa per la politica regionale (2.511,8 milioni di ECU in termini di competenze contro i 2.513,4 del 1983), mentre e' stata incrementata quella per la politica sociale (2.437,1 milioni di ECU contro i 2.081,2 del 1983), per la compensazione allo sviluppo (1.346,6 milioni contro i 1.291,6 milioni del 1983) e per la politica dei trasporti (dai 26,5 milioni del 1983 ai 567,7 milioni del 1984).

(21) Di cui il 62,65% il FEOGA-Garanzia, il 2,47% il FEOGA-Orientamento e lo 0,30% le azioni specifiche agricole.

La spesa non d'intervento e' stata gravata di minori oneri, rispetto al 1983, per compensazioni finanziarie al Regno Unito e alla Grecia (44,8 milioni di ECU contro i 1.009,7 milioni del 1983), ma e' lievitata nel settore del personale e del funzionamento (820 milioni contro i 755,7 del 1983) e in quello della riscossione delle risorse proprie (1.038,3 contro 966,9 milioni).

Il bilancio 1985 e' ispirato al contenimento della spesa agricola e al rafforzamento degli interventi strutturali, con stanziamenti di competenza e di cassa che, nelle loro previsioni iniziali, ammontavano rispettivamente a 30.228,2 e 28,103,5 milioni di ECU.

Interessante novita' e' stata la presentazione, unitamente al progetto di bilancio previsionale annuale, di una previsione finanziaria triennale 1985-87 assimilabile al nostro bilancio pluriennale previsto dall'articolo 4 della legge 5 agosto 1978 n.468 (22).

b) Anche nel 1984 il saldo netto del nostro paese nei confronti della finanza comunitaria si e' chiuso in attivo per l'Italia per un ammontare di 1.136,8 milioni di ECU, pari a 1.531,9 miliardi di lire italiane, pur se assai

(22) Boll. CE 5-1984, punto 2.3.5. In base a tale previsione, il fabbisogno di cassa passerebbe da 28,1 miliardi di ECU nel 1985 a 33,7 nel 1986 e a 37,3 nel 1987, con un tasso medio annuo del 10% circa.

ridimensionato rispetto al 1983 (rispettivamente 4.143,9 milioni di ECU e 5.583,6 miliardi di lire).

Maggiore incidenza nei versamenti effettuati dall'Italia presentano quelli relativi alla quota di IVA (3.080 miliardi di lire) e ai dazi doganali (1.037,4 miliardi di lire), mentre tra i versamenti a nostro favore hanno prevalso, ovviamente, quelli relativi al FEOGA - garanzia (5.507,7 miliardi di lire), che da soli rappresentano il 78,5 per cento dell'intera massa dell'entrata (7.014 miliardi di lire, contro i 5.583,6 miliardi del 1983).

Tanto emerge dalla tabella 2.

Peraltro, per una maggiore comprensione della reale portata e del significato dell'evidenziato saldo netto, occorre tener conto:

- a) del raffronto tra ripartizione delle spese in favore degli Stati membri e risorse proprie versate da ciascuno di essi;
- b) del raffronto tra ripartizione delle spese in favore degli Stati membri e numero dei rispettivi abitanti;
- c) del raffronto tra versamenti in favore degli Stati membri e prodotto interno lordo di ciascun paese;
- d) del raffronto tra risorse proprie e numero di abitanti per paese membro.

Il primo degli indicati raffronti evidenzia che l'impor-

TABELLA 2

**BILANCIA DEI VERSAMENTI ITALIA — CEE
RELATIVI ALL'ANNO 1984**

Versamenti eseguiti dall'Italia	Importi		Versamenti a favore dell'Italia	Importi	
	milioni di ECU	miliardi di lire		milioni di ECU	miliardi di lire
Risorse proprie IVA	2.233,4	3.080,7	FEOGA/Garanzia	3.991,0	5.507,7
Dazi doganali	751,7	1.037,4	FEOGA/Orientamento	80,0	110,4
Prelevi agricoli	288,8	398,6	Fondo regionale	427,0	589,3
Contributi nazionali	153,7	212,1	Fondo sociale	270,0	372,6
Contributi zucchero	84,3	116,3	Ricerca	156,0	215,3
Saldi precedenti	89,3	123,3	Catastrofi	28,0	38,6
			Energia	12,0	16,6
			Industria	6,0	8,3
			Rimborsi	112,4	155,2
Totale	3.600,2	4.968,4	Totale	5.082,4	7.014,0
Saldo netto	+ 1.482,2	+ 2.045,6			

N.B. — Il controvalore dell'ECU in lire è stato calcolato sulla base del tasso medio 1984: 1 ECU = 1.380 lire italiane.

Fonte: Ministero affari esteri.

Tab. 2

to di ECU versati dalle Comunità in favore di ciascuno Stato membro per ogni ECU di risorse proprie ricevuto e' maggiore per il Lussemburgo (6,84), l'Irlanda (4,45), la Grecia (3,82) e la Danimarca che non per l'Italia (1,46).

Ancora piu' penalizzata e' la posizione del nostro paese per quanto riguarda l'importo di ECU versati a ciascuno Stato membro per ogni abitante (86,9 ECU per ogni cittadino italiano), essendo esso preceduto dal Lussemburgo (956,2 ECU per abitante), dall'Irlanda (349 ECU / abitante), dalla Danimarca (197,4 ECU), dal Belgio (159,7 ECU), dai Paesi Bassi (152,5 ECU) e dalla Grecia (133,7 ECU).

Il terzo tipo di analisi evidenzia, a sua volta, che l'apporto comunitario al PIL nazionale e' pari all'1,13%, ossia inferiore a quello del Lussemburgo (8,95%), dell'Irlanda (5,87%), della Grecia (3,19%), del Belgio (1,64%), della Danimarca (1,45%) e dei Paesi Bassi (1,41%).

Per quanto concerne il rapporto tra risorse proprie e numero di abitanti di ciascuno Stato membro, questo e' stato per il nostro paese, nel 1984, di 59,45 ECU per abitante, ossia abbastanza positivo, tenuto conto che soltanto la Grecia lo precede con 34,98 ECU versati alla Comunità per ciascun abitante, laddove Lussemburgo, Belgio e Germania hanno rispettivamente versato 139,73, 121,64 e 112,7 ECU per abitante.

Infine, l'incidenza finanziaria delle risorse proprie di

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

ELABORAZIONE DEI DATI RELATIVI ALLE SPESE RIPARTIBILI PER CIASCUNO STATO MEMBRO E DELLE RISORSE PROPRIE VERSATE PER L'ANNO 1984.

Stati membri	Rapporto spese risorse proprie	Spese comunitarie pro-capite	Rapporto spese PIL in %	risorse proprie pro-capite	Rapporto risorse proprie PIL in %
BELGIO	1,31	159,71	1,64	121,64	1,25
DANIMARCA	1,94	197,42	1,45	101,94	0,75
GERMANIA	0,57	64,22	0,51	112,70	0,89
GRECIA	3,82	133,68	3,19	34,98	0,83
FRANCIA	0,93	80,43	0,70	86,57	0,76
IRLANDA	4,45	349,00	5,87	78,40	1,32
ITALIA	1,46	86,90	1,13	59,45	0,77
LUSSEMBURGO	6,84	956,16	8,95	139,73	1,31
PAESI BASSI	1,34	152,47	1,41	113,49	1,05
REGNO UNITO	0,64	60,05	0,63	94,16	0,99

Fonte: Min.ro AA.EE.

Tabella 4

Prodotto interno lordo per abitante in ECU

	<u>1984</u>		<u>1985</u>	
DANIMARCA	13.620	134,37	14.738	136,67
GERMANIA	12.684	125,04	13.468	124,89
FRANCIA	11.422	112,60	12.294	114,00
PAESI BASSI	10.828	106,74	11.224	104,06
LUSSEMBURGO	10.614	104,59	11.552	107,12
media CEE	<u>10.144</u>	<u>100</u>	<u>10.784</u>	<u>100</u>
BELGIO	9.776	96,37	10.461	97,00
REGNO UNITO	9.479	93,44	9.860	91,43
ITALIA	7.712	76,03	8.359	77,51
IRLANDA	5.493	54,15	6.354	58,92
GRECIA	4.190	41,31	4.333	40,18

Fonte: Min.ro AA.EE.

ciascuno Stato membro sul proprio PIL evidenzia che essa e', con lo 0,77%, positiva per l'Italia, tenuto conto che migliore e' soltanto l'incidenza, per la Francia (0,76%) rispetto a tutti gli altri paesi comunitari.

In merito a tali elaborazioni si vedano le tabelle 3 e 4.

4. Gli interventi.

A) La gestione della sezione garanzia del FEOGA.

La Sezione "garanzia" del FEOGA (23) ha disposto nel 1984 di una dotazione definitiva di 18.376 milioni di ECU (il 60,6 per cento dell'intera dotazione comunitaria, pari a 25.358,9 miliardi di lire, con un incremento del 15,8 per cento rispetto al 1983 (15.956,2 milioni di ECU) (24).

Quest'ultimo incremento e' inferiore a quello

(23) Il Fondo europeo di orientamento e di garanzia si compone, come e' noto, di 2 sezioni, delle quali l'una (Sezione garanzia) destinata al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune del mercato agricolo, l'altra (Sezione orientamento) al finanziamento degli interventi sulle strutture agricole.

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

(24) Rispetto a tali stanziamenti, le spese 1983 sono ammontate, in termini effettivi a 15.812 milioni di ECU.

verificatosi nel 1983 (63,2 per cento) ed evidenzia una flessione del tasso d'incidenza della sezione garanzia del FEOGA sulla spesa comunitaria, com'è dato rilevare dal seguente prospetto:

	1980	1981	1982	1983	1984
Incidenza FEOGA sul bilancio comunitario	73,1	64,7	63,1	65,7	63,6
Incidenza Sez. Garanzia, idem	69,4	61,5	59,9	63,2	60,6

Il settore di maggiore utilizzazione delle dotazioni della Sezione è stato quello lattiero-caseario, con il 31,6 per cento del totale, seguito dal settore ortofrutticolo, vinicolo e del tabacco (17,7 per cento) e da quello delle carni (15,1 per cento).

Rispetto al 1983 si è verificata una flessione soltanto per il settore dei cereali e del riso (- 24,8%), e per gli importi compensativi monetari (- 16,1%), mentre si è mantenuta costante la spesa per le piante oleose ed è sensibilmente aumentata quella per il settore lattiero-caseario (+ 32,2%), per il settore ortofrutticolo, vinicolo e del tabacco (+ 28,4%) e per le carni (+ 26,7%).

L'intero quadro delle variazioni risulta dalla tabella 5.

Per quanto concerne il nostro paese, i dati definitivi relativi all'esercizio 1982 gli assegnano introiti, a carico della Sezione garanzia del Fondo, per 2.508,6 milioni di ECU

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5
FEOGA — GARANZIA: VARIAZIONI DELLA SPESA 1984
PER SETTORI PRODUTTIVI E ALTRE POSTE

Settore produttivo e altre poste	Pagamenti 1983	Stanziamanti di cassa 1984	% sul totale	% sul 1983
Lattiero-caseario	4.396	5.811	31,6	+ 32,2
Ortofrutta, vino, tabacco	2.527	3.245	17,7	+ 28,4
Carni	2.187	2.772	15,1	+ 26,7
Cereali e riso	2.534	2.030	11,0	- 24,8
Piante oleose	1.621	1.636	8,9	+ 0,9
Zucchero	1.316	1.602	8,7	+ 21,7
Altri settori	507	544	3,0	+ 7,3
Imp. comp. monetari	489	410	2,2	- 16,1
Restituzioni per prod. trasf.	343	351	1,9	+ 2,3
Compensaz. contabili	- 108	- 25	- 0,1	+ 23,1
TOTALI	15.812	18.376	100,0	+ 16,2

Fonte: Commissione CEE.

Tab. 5

rispetto all'importo della quota italiana di 2.478,8 milioni, quota che e' stata pertanto superata dell'1,4% (per i restanti paesi membri il tasso di utilizzazione e' oscillato, per il medesimo periodo, tra il 96,3 e il 99,8%).

Nel 1983 la quota italiana e' salita a 2.871,5 milioni di ECU, pari a 3,869 miliardi di lire, ossia del 14,5%, ma in termini di incidenza sul totale delle erogazioni comunitarie e' scesa dal 20,2% del 1982 al 18%.

Tali dati, insieme a quelli di ripartizione per prodotto della spesa nel biennio 1982-83, emergono dalla tabella 6, dalla quale si ricava anche che i settori in cui si sono verificati gli aumenti piu' consistenti in valore assoluto sono stati quelli dell'olio di oliva (+ 169,7 milioni di ECU), cereali e riso (+ 121,1), ortofrutticoli (+ 81,3), carni bovine (+ 81,1) e quello lattiero-caseario (+ 32,2 milioni di ECU), mentre sono diminuite le spese nei settori del vino (- 74,9 milioni di ECU), dello zucchero (-29,3) e del tabacco (- 28,6).

E' tuttavia da considerare che resta sempre estremamente sfavorevole il rapporto tra erogazioni ottenute e numero degli addetti al settore agricolo (25).

(25) Nel 1983 gli occupati in agricoltura risultavano in numero di 2.910.000. Essi rappresentavano, pertanto, il 14% del numero totale degli occupati nel medesimo periodo (20.704.000) e il 12,7% del totale delle forze di lavoro

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

FEOGA-Garanzia - RIPARTIZIONE PER PRODOTTO DELLE
EROGAZIONI RELATIVE AGLI ANNI 1982 e 1983

Prodotto	Totale CEE				Di cui Italia				% Italia su totale CEE	
	milioni di ECU		%		milioni di ECU		%		1982	1983 ¹
	1982	1983 ¹	1982	1983	1982	1983 ¹	1982	1983		
Cereali	1 824,5	2 441,2	14,7	15,3	233,6	315,9	9,3	11,0	12,8	12,9
di cui: grano duro ²	165,8	216,8	1,3	1,4	153,8	196,3	6,1	6,8	92,8	88,8
Riso	50,3	93,0	0,4	0,6	48,9	87,7	2,0	3,1	97,2	94,3
Lattiero-caseari	3 327,7	4 398,1	26,8	27,6	69,5	101,7	2,8	3,5	2,1	2,3
di cui: prelievo di corresponsabilità	- 537,3	- 527,4	- 4,3	- 3,3	- 31,0	- 31,1	- 1,2	- 1,1	- 5,8	- 5,9
Semi oleosi	720,7	945,8	5,8	5,9	44,0	50,0	1,8	1,7	6,1	5,3
Olio d'oliva	493,1	675,3	4,0	4,2	412,2	561,9	16,4	20,3	63,6	68,2
Zucchero	1 241,8	1 318,2	10,0	8,3	92,7	63,4	3,7	2,2	7,4	4,8
Carne bovina	1 158,8	1 736,5	9,3	10,9	244,2	325,3	9,7	11,3	21,1	18,7
Carne suina	111,7	146,0	0,9	0,9	8,8	8,7	0,4	0,3	7,7	6,0
Uova e pollame	103,9	123,3	0,9	0,8	0,3	0,3	.	.	0,3	0,2
Ortofrutticoli	914,3	1 198,1	7,4	7,5	634,2	715,5	25,3	24,9	68,4	59,8
di cui: trasformati	555,9	748,3	4,5	4,7	377,1	438,0	15,0	15,3	67,8	58,8
Vino	570,8	668,2	4,8	4,1	387,9	313,0	15,5	10,9	68,0	47,5
Tabacco	622,8	671,3	5,0	4,2	289,3	260,7	11,5	9,1	46,5	38,8
Carne ovina	251,7	306,6	2,0	1,9	—	0,2	—	—	—	0,1
Lino e canapa	19,5	19,3	0,2	0,1	0,2	0,2	—	—	1,0	1,0
Semi olei	43,5	43,0	0,4	0,3	4,2	5,9	0,2	0,2	9,7	13,7
Luppolo	5,4	8,2	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—
Bacchi da seta	0,7	0,8	—	—	0,3	0,3	—	—	42,9	50,0
Foraggi deidratati	41,7	57,7	0,3	0,4	5,8	8,8	0,2	0,3	13,9	14,9
Cotone	98,2	140,1	0,8	0,9	—	—	—	—	—	—
Piselli, fave, favele	41,1	84,6	0,3	0,5	3,2	1,8	0,1	0,1	0,8	2,1
Prodotti non compresi nell'alleg. II	414,4	343,2	3,3	2,2	32,4	28,2	1,3	1,0	7,8	6,2
Altri	4,5	4,4	—	—	0,7	0,5	—	—	15,6	11,4
Pesce	34,0	25,6	0,3	0,2	8,0	2,9	0,2	0,1	17,7	11,3
Importi compensativi monetari e addebi- tati e addebi- tati e addebi-	313,0	488,6	2,5	3,1	- 9,6	- 1,2	- 0,4	—	—	—
Totale	12.685,5	15.919,7	100,0	100,0	2.588,6	2.871,5	100,0	100,0	28,2	18,0

¹ Al lordo delle economie di spesa risultanti dalla verifica e chiusura dei conti degli esercizi precedenti.
² Aiuto alla produzione

Fonte: Elaborazione INEA su dati comunitari.

Il problema e' di notevole rilevanza, giacche' investe l'efficacia della politica comunitaria ai fini dell'applicazione del fondamentale principio di "solidarieta' finanziaria", in forza del quale pari sostegno dovrebbe essere accordato ai prodotti dell'area continentale e di quella mediterranea, come presupposto per lo sviluppo della produzione e dei redditi delle rispettive economie agricole.

A cio' devono aggiungersi i difettosi meccanismi di distribuzione commerciale dei prodotti agricoli, favoriti dalla rigidita' della domanda, che consentono utili e plusvalori che ledono il principio di "stabilita' dei prezzi" perseguito dalla Sezione garanzia del Fondo a detrimento dei produttori agricoli e dei consumatori.

Vanno inoltre confermate, in questa sede, le considerazioni svolte negli anni precedenti sulle carenze quantitative (di personale) e qualitative (di strutture) delle Amministrazioni interessate alla gestione del FEOGA-Garanzia (Ministeri dell'agricoltura e foreste, delle finanze e del tesoro; AIMA).

Per quanto riguarda i Ministeri, anzitutto, si avverte

(22.982.000, dei quali pertanto 2.278.000 disoccupati).

Prosegue il fenomeno di deflusso del lavoro dal settore agricolo: il calo delle unita' lavorative e' stato di 165.900 unita' nel 1981 rispetto al 1980, di 214.300 nel 1982 rispetto al 1981. Nel 1983, peraltro, tale tendenza si e' frenata, giacche' il deflusso rispetto al 1982 e' stato di sole 1.900 unita'.

Fonte: ISTAT.

la mancanza di un centro funzionale di coordinamento, mancanza che e' causa di ritardi nel pieno adempimento di numerose direttive comunitarie, come si e' gia' accennato piu' indietro.

Ed anche il sistema attuale di controllo, facente capo ad una pluralita' di organismi (26), palesa duplicazioni e frammentazioni che un maggiore coordinamento tra i competenti centri amministrativi potrebbe evitare.

Per quanto concerne l'AIMA, che si configura come vero "braccio operativo" della Comunita', e' anzitutto da rilevare che, nella misura in cui cresce il collegamento funzionale tra comunita' ed AIMA, in pari misura quest'ultima deve far proprio l'obiettivo fondamentale del FEOGA, che e' quello di garantire il reddito degli agricoltori attraverso una serie di misure finalizzate alla massima copertura del costo di produzione e caratterizzate dalla tempestivita' dell'erogazione.

Sulla validita' del modello prescelto la Corte ha

(26) Com'e' noto, per i vari settori d'intervento (carni bovine, lattiero-caseario, cereali, ortofrutticoli freschi e trasformati, viti-vinicolo, zucchero, olivicolo ecc.) esistono distinte regolamentazioni comunitarie e nazionali, le quali comprendono anche la disciplina dei controlli affidati di volta in volta ai ministeri dell'agricoltura e foreste, della sanita', delle finanze, del commercio con l'estero e dell'industria e commercio, all'AIMA, alle regioni, alle prefetture, agli Istituti per la repressione delle frodi, agli UTIF ecc.

formulato talune notazioni alle quali si fa rinvio (27).

Sotto altro profilo v'è da considerare che i provvedimenti comunitari aventi ad oggetto una sovvenzione conferiscono al beneficiario - in quanto fondati su una normativa immediatamente esecutoria - pieno diritto di credito azionabile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. Ciò comporta assoluta mancanza di discrezionalità da parte dell'organismo d'intervento, il quale deve limitarsi a liquidare quanto dovuto dopo semplice verifica di sussistenza dei requisiti stabiliti dai regolamenti comunitari.

Devono pertanto ribadirsi, in questa sede, tutti i rilievi già mossi dalla Corte nella precedente relazione sulle carenze organizzative degli organismi nazionali chiamati a gestire i fondi stanziati a garanzia del mercato agricolo e dei relativi prezzi (28).

Ciò premesso in linea generale, sul piano settoriale devesi prendere atto che è in corso la realizzazione dello

(27) Cap. IV della parte II, Sez II La normativa comunitaria consente che le verifiche, preordinate alla liquidazione delle somme dovute, siano poste in essere dalle associazioni dei produttori. Esse si svolgono su base quasi esclusivamente cartolare.

Le norme che disciplinano la materia sono quelle contenute nei Regolamenti CEE 1360/78, 1917/80 e 1413/82 ma mancano tuttora disposizioni applicative di quest'ultimo regolamento.

(28) Vedasi Relazione Parlamento sulla gestione 1983, parte III, capitolo VI, 3, lettera A).

schedario oleicolo previsto dal Regolamento CEE 154/79 (modificato e integrato con i Regolamenti 1794 e 2276 del 1979): apposita convenzione e' stata stipulata, a tale fine, tra l'AIMA, il Consorzio per lo schedario oleicolo italiano (29) e le Associazioni italiane dei produttori olivicoli (30).

L'istituzione dello schedario varra' a costituire una base conoscitiva essenziale ai fini degli aiuti comunitari ai produttori di olio d'oliva e, in particolare, integrativa della relativa strumentazione di controllo gia' di per se' complessa e onerosa (31).

(29) Costituito fin dal 1976 tra societa' operative dei gruppi IRI ed ENI e societa' private a tale espresso scopo.

(30) La relativa spesa grava su un fondo costituito dalle trattenute operate sull'aiuto alla produzione olivicola, trattenute che per il nostro paese il Regolamento CEE 1416/82 ha fissato, fino alla campagna 1989-90, nella misura del 2,5 per cento.

(31) Con il Reg. CEE 1562/78 sono state introdotte forme piu' penetranti di controllo a partire dalla campagna 1978-79 e modifiche al sistema di concessione dell'aiuto alla produzione. La spesa nazionale per le operazioni di controllo, che per la campagna 1981-82 era ascesa a 8,5 miliardi, e' ulteriormente cresciuta a seguito dell'introduzione del sistema meccanografico centralizzato di controllo gestito dall'AIMA. Com'e' noto, un piu' puntuale controllo sulle fasi finali del procedimento di aiuto e' svolto localmente dagli Ispettorati provinciali dell'agricoltura.

B) La gestione della sezione orientamento del FEOGA

Fino al 31 dicembre 1983 la Sezione Orientamento del FEOGA (32) aveva erogato 4.636,3 milioni di ECU, pari a 6.245,5 miliardi di lire (33) a fronte di impegni per 6.394,2 milioni di ECU, pari a 8.615,5 miliardi di lire.

Gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1984 sono ammontati a 723,5 milioni di ECU, pari a 821,9 miliardi di lire, in termini di cassa.

Rispetto al 1983, la previsione di competenza ha subito una contrazione del 2,4%, mentre quella di cassa e' rimasta sostanzialmente immutata.

Alla indicata data del 31 dicembre 1983 il nostro paese aveva assorbito, in termini di pagamenti a suo favore, 825,2 milioni di ECU (pari a 1.111,5 miliardi di lire al cambio medio 1984) (34), ossia il 17,8% del totale dei pagamenti effettuati, in cio' largamente superato dalla Germania e dalla Francia: rispettivamente il 23,6 e il 22,2%).

L'anzidetto tasso sale per l'Italia al 29% se si

(32) Essa, com'e' noto, provvede a finanziare i progetti di ammodernamento e sviluppo delle imprese agricole, facilitando gli investimenti in lavori pubblici, immobili e attrezzature, specialmente nelle aree agricole a basso reddito e svantaggiate.

(33) Al cambio medio annuo, relativo al 1983, di 1.347,39 lire per 1 ECU.

(34) Al cambio medio annuo, relativo al 1984, di 1,380 lire pe 1 ECU.

Tabella 7

SPESA COMUNITARIA 1983 DEL FEOGA(SEZ. ORIENTAMENTO)DISAGGREGATA PER STATI MEMBRI

(in migliaia di ECU)

Paesi	Al 31 dicembre 1983		Dal 1° gennaio 1983 al 31 dicembre 1983	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Belgio	224 888,5	198 850,2	16 044,0	20 758,6
Danimarca	182 487,2	146 378,4	21 125,0	21 284,8
Germania R. F.	1 178 020,8	1 086 190,5	113 037,3	108 501,9
Francia	1 314 858,3	1 031 130,2	188 648,6	190 741,5
Grecia	132 763,8	38 821,3	85 074,5	22 110,1
Irlanda	448 477,7	350 887,8	101 378,7	87 227,8
Italia	1 856 001,8	825 249,7	232 400,8	109 838,3
Lussemburgo	24 272,8	20 948,8	1 455,3	544,9
Paesi Bassi	287 381,2	257 684,8	29 278,2	35 235,9
Regno Unito	784 454,7	871 552,8	157 298,3	152 363,2
Totale	6.394.185,7	4.635.271,8	943.746,7	748.617,0

Fonte: INEA su dati comunitari.

raffrontano gli impegni a nostro favore (1.856 milioni di ECU) con il totale degli stanziamenti di competenza (6,394,2 milioni di ECU).

Esige adeguati approfondimenti, a parere della Corte, la differenza tra i due esposti valori, al fine di accertare se essa sia per così dire "fisiologica", in quanto connessa con i normali tempi di esecuzione dei progetti che sono valsi a formare la quota di spesa a nostro favore, o non denoti invece, e in quale misura, più gravi cause che intralciano l'utilizzazione del fondo da parte italiana.

Cio' si palesa tanto più necessario in quanto, come emerge dalla tabella 7, i pagamenti eseguiti a favore dell'Italia sono stati pari, nel solo 1983, al 14,7% delle disponibilità di cassa, ossia 3,1 punti sotto il tasso di utilizzazione globale al 31 dicembre 1983.

Venendo ad un più puntuale esame degli interventi previsti dalla Sezione, ed iniziando dalle "azioni indirette" (35), e' da rilevare il miglioramento del tasso di

(35) E' noto che gli aiuti erogati dalla Sezione Orientamento del FEOGA si ripartiscono in due grandi categorie: "azioni dirette", e cioè gli aiuti accordati agli investitori su base individuale, e "azioni indirette", e cioè rimborsi di spese effettuate dai paesi membri nel campo delle strutture agricole.

Queste ultime - le prime ad essere disciplinate e finanziate - concernono le riforme socio-strutturali (disciplinate dalle direttive 159, 160 e 161/1972, più volte modificate e prorogate, e 268/1975, modificata con direttiva 666/1980, recepita con legge 1° agosto 1981 n.423, art.5) e

utilizzazione dei fondi del 1982 rispetto a quelli del 1981, particolarmente in materia di ammodernamento delle strutture aziendali e di compensazione degli svantaggi naturali, come emerge dalla tabella 8.

Il miglioramento del quadro e' spiegabile, almeno in parte, con la carenza di finanziamenti su leggi nazionali o regionali in passato maggiormente attivate e probabilmente anche con il perfezionamento dei meccanismi dell'intervento, per il quale la Commissione ha avanzato nuove proposte (36).

Al 30 giugno 1983 risultavano rendicontate alla Comunita' da parte delle regioni e province autonome spese dall'inizio dei lavori, ai fini dell rimborso FEOGA, per complessivi 233 miliardi di lire, a fronte delle direttive 159/72, 161/72 e 268/75 (37).

le azioni per l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale (direttiva n.161/1972, titolo V, recepita con legge 9 maggio 1975 n.153, e Regol. 279.1979).

(36) Nel quadro di una nuova politica delle strutture, la Commissione ha presentato al Consiglio, nell'ottobre 1983, nuove proposte, le quali prevedono una dotazione finanziaria, per il quinquennio 1984-88, di oltre 6 miliardi di ECU (circa 8.280 miliardi di lire) e l'attivazione di un maggiore collegamento con la politica dei prezzi e dei mercati, tendendo, piu' che ad un aumento della produzione, ad una riconversione delle colture eccedentarie e ad un miglioramento qualitativo dei prodotti, migliorando le condizioni di vita e di lavoro degli addetti in agricoltura, promuovendo maggiori economie di energia e contribuendo alla tutela ed alla conservazione dell'ambiente.

(37) Per la direttiva 160 non sono state presentate richieste di rimborso per mancanza di pagamenti effettuati dall'INPS.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

DIRETTIVE COMUNITARIE SOCIO — STRUTTURALI						
Situazione dell'uso dei lavori fino al 31 12 1982						
Misure previste	Beneficiario	FONTE MOBILITIVA		Storamenti Nazionali milioni	Scelte Investite Rendicontate miliardi	Rimborsi F E O G A (mili)
		Comunione	Stato			
Piani di sviluppo aziendale	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 legge n. 153/75	72/159/C E E Art. 8	Legge 153/75 Artt. 15, 18	85 000	23 351 994 570	5 837 984 542
Premio orientamento produzioni zootecniche	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 legge n. 153/75	72/159/C E E Art. 10	Legge 153/75 Art. 23	25 000	1 507 119 914	390 278 947
Premio incoraggiamento tenuta cerealicoltura aziendale	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 legge n. 153/75	72/159/C E E Art. 11	Legge 153/75 Art. 29	74 800	28 660 148 510	6 688 037 332
Aiuto di avviamento per allevare costo di gestione	Associazione di produttori agricoli	72/159/C E E Art. 12	Legge 153/75 Art. 30	4 500	2 106 498 377	526 824 583
Operazioni collettive di ricomposizione fondiaria e di irrigazione	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 legge n. 153/75	72/159/C E E Art. 13	Legge 153/75 Art. 24	—	—	—
Indennità anticipate cessazione attività agricola	Imprenditore agricolo definito dall'art. 12 legge n. 153/75	72/160/C E E Artt. 2, 3, 4, 5	Legge 153/75 Artt. 32 e segg.	76 000	—	—
Formazione consulenti socio-economici	Università e Enti vari	72/161/C E E Tr. I	Legge 153/75 Art. 9 lett. (a)	12 000	856 034 949	212 138 000
Attività di qualificazione professionale	Regione e Enti e Associazioni abilitate	72/161/C E E Tr. II	Legge 153/75 Art. 9 lett. (a)	28 000	7 820 440 897	1 954 782 276
Assunzione consulenti socio-economici	Regione e Enti e Associazioni abilitate	72/161/C E E Tr. I	Legge 153/75 Art. 6 lett. (a)	13 500	845 427 870	238 354 837
Indennità compensative degli svantaggi naturali	Imprenditore agricolo art. 12 legge n. 153/75	75/268 Tr. II	Legge 74/352 Artt. 5, 8 Legge 61/423 Art. 5	200 000 140 000	149 120 786 080 —	63 088 588 148 —
Investimenti collettivi concernenti pascoli montani e stazzi	Associazioni Comuni Comunità montane ed altri enti specifici nell'art. 12 l. 252 c. II	75/268 Tr. IV	Legge 74/352 Art. 12	96 000	23 808 891 680	6 391 858 474
				794 500	232 069 261 753	89 290 740 209

Va peraltro rilevato che buona parte delle provvidenze previste dalle direttive socio-strutturali hanno trovato scarsa applicazione in molte regioni italiane, e paradossalmente - come la Corte aveva già rilevato nelle precedenti relazioni - proprio nelle regioni più svantaggiate, per carenza di capacità ed esperienza organizzative e di un solido tessuto socio-economico, indispensabili per attuare le modificazioni (aumento della redditività aziendale attraverso investimenti, incoraggiamento della cessazione dall'attività agricola, diversa utilizzazione delle terre rese disponibili) volute dalle direttive in esame. Su di che non può mancare adeguata attenzione da parte dei pubblici poteri.

Per quanto concerne le azioni per l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale, è da tener presente che, in attuazione del Regolam. 270/79 sullo sviluppo della divulgazione agricola in Italia, sono stati costituiti 5 consorzi tra regioni (38) ed un comitato interregionale presso il Ministero dell'agricoltura e foreste con compiti di indirizzo e coordinamento.

In proposito deve rilevarsi che, nell'ambito di applicazione del Reg. 270/79, è mancata, in sede

(38) Trattasi dei consorzi tra le regioni settentrionali, centrali, insulari, Abruzzo-Campania-Molise e, infine, Calabria-Basilicata-Puglia.

legislativa, la precisa delimitazione dei compiti attribuiti al consulente socio-economico, delimitazione che gioverebbe invece ad una piu' puntuale attuazione della normativa comunitaria.

Inoltre, al 31 dicembre 1984 il Ministero dell'agricoltura e foreste aveva erogato soltanto il 50% dei finanziamenti disponibili, cio' in conseguenza della sospensione del finanziamento attuata dalla Comunita' a motivo della completa assenza di programmi da parte italiana, con la sola eccezione del Consorzio interregionale per la formazione dei divulgatori agricoli (C.I.F.D.A.) tra le Regioni Umbria, Toscana, Marche e Lazio (39).

In merito, poi, alle "azioni dirette", riguardo i singoli ambiti d'intervento si osserva quanto segue:

a) Regolamenti CEE n.355/77 e 1361/78 in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Nell'ambito del Regolamento 355/78 erano stati stanziati, per il quinquennio 1978-82, 400 milioni di ECU, pari a oltre 540 miliardi di lire, per contributi in conto capitale da assegnare in misura pari al 25% della spesa

(39) Cosituito con legge reg. dell'Umbria n.78 del 18 dicembre 1981, che ne ha approvato lo statuto. Il CIFDA ha organizzato e svolto corsi formativi e 2 incontri informativi sul Reg. 270/79, le sue correlazioni con le norme regionali sull'assistenza tecnica e i criteri da applicare nello svolgimento dei corsi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9

REG. 388/77: SITUAZIONE DEGLI IMPEGNI E PAGAMENTI DEL BILANCIO CEE AL 31.12.1983
(milioni di lire)

REGIONI	PROGETTI APPROVATI			IMPEGNI ANNULLATI			PROGETTI FINANZIATI			DOMANDE PAGAMENTO INOLTRATE AL 31.12.1983		
	N.	Investimento	Contributo CEE	N.	Importo	N.	Investimento	Contributo CEE	N.	Perz.	Fin.	Importo
MULTIREGIONALI	16	188.208,3	28.823,7	2	1.803,4	13	144.451,3	27.828,3	6	2	4	9.740,2
VALLE D'AOSTA	4	6.766,8	843,7	1	428,3	3	2.808,8	417,4	1	—	1	188,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	3.000,0	774,7	—	—	1	3.000,0	774,7	1	—	1	774,8
TRENTO	16	44.148,8	10.883,1	4	2.330,8	12	33.289,2	8.322,3	8	3	6	4.588,8
BOLZANO	33	71.128,8	17.227,8	2	1.582,5	31	62.503,8	16.835,0	23	7	16	10.271,6
PIEMONTE	20	41.335,4	8.487,5	2	2.288,5	18	32.350,4	7.182,0	5	—	5	826,5
LIGURIA	2	11.855,0	2.602,2	1	73,7	1	11.580,0	2.628,5	1	1	—	728,4
LOMBARDIA	15	48.128,5	10.126,5	—	—	15	48.128,5	10.126,5	8	6	3	3.455,0
VENETO	42	64.477,8	18.933,5	3	580,2	38	91.438,2	14.873,3	22	2	20	4.870,1
EMILIA ROMAGNA	122	131.147,4	38.752,8	6	1.200,8	118	128.458,8	35.552,0	47	8	38	17.220,5
MARCHE	11	14.450,1	3.388,8	2	188,7	8	13.855,3	3.160,8	5	—	5	1.083,2
TOSCANA	38	30.285,5	7.137,8	—	—	38	30.285,5	7.137,8	10	1	8	2.038,0
UMBRIA	27	28.233,4	7.072,2	—	—	27	28.233,4	7.072,2	14	7	7	2.048,9
LAZIO NORD	29	36.432,8	8.384,7	3	531,8	26	34.283,6	7.862,8	8	—	8	2.150,4
TOTALE	373	885.584,8	150.758,8	28	11.083,8	347	832.443,7	148.874,8	182	37	125	59.952,8

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10

Reg. 1361/78: SITUAZIONE DEGLI IMPEGNI E PAGAMENTI DEL BILANCIO CEE AL 31.12.1983

Totale

(milioni di lire)

REGIONI	PROGETTI APPROVATI		IMPEGNI ANNULLATI		PROGETTI FINANZIATI		DOMANDE PAGAMENTO INOLTRATE AL 31.12.1983					
	N. Investimento	Contributo	N.	Importo	N	Investimento	Contributo CEE	N. Perz. Fin.	Importo			
MULTIREGIONALI	11	84.461,0	41.611,8	2	4.997,5	9	86.527,0	36.614,3	4	2	2	7.672,7
MARCHE	9	14.088,5	7.034,2	-	-	8	14.088,5	7.034,2	5	1	4	4.293,8
LAZIO SUD	27	30.868,1	15.404,3	1	91,0	28	30.687,1	15.313,3	14	6	8	7.223,2
ABRUZZO	22	51.032,0	24.722,0	1	1.904,7	21	47.222,4	22.617,3	6	3	6	3.688,2
MOLISE	2	5.725,3	2.668,9	-	-	2	5.725,3	2.668,9	1	-	1	1.432,1
CAMPANIA	10	45.680,3	21.727,2	-	-	10	45.680,3	21.727,2	5	2	3	7.187,5
PUGLIA	21	73.680,8	36.142,0	1	2.438,6	20	68.628,7	33.702,2	8	3	3	6.089,6
BASILICATA	16	40.378,6	19.314,7	1	787,4	16	38.785,6	18.517,3	7	5	2	4.592,5
CALABRIA	25	77.118,0	37.381,3	1	1.242,7	24	75.278,0	36.138,8	14	6	8	12.736,9
SICILIA	30	80.563,1	43.436,1	2	1.895,3	28	68.055,6	41.440,6	11	6	5	9.791,4
SARDEGNA	36	77.413,1	31.602,2	3	1.486,3	33	73.487,0	30.115,9	16	3	15	9.565,4
TOTALE	209	600.841,8	280.944,7	12	14.954,7	187	571.145,5	285.990,0	94	37	57	74.153,1
TOTALE GENERALE	582	1.285.526,7	440.703,3	38	28.038,5	544	1.203.589,2	414.664,8	258	74	182	134.105,9

(Reg. 355/77 e 1361/78)

ammessa (40).

Con il Regolamento 1361/78 lo stanziamento complessivo era stato portato a 610 milioni di ECU (ossia oltre 820 miliardi di lire) per il medesimo periodo, al fine di aumentare il contributo per le regioni meridionali, portandolo al 50% della spesa (41).

Con il Regolamento 3073/82 e' stata prorogata l'operativita' del Reg. 355/77 per il biennio 1983-84 ed incrementata la disponibilita' finanziaria di ulteriori 280 milioni di ECU (378 miliardi di lire circa), dei quali 160 a titolo di stanziamento ordinario e 84 destinati al Mezzogiorno d'Italia e di Francia.

A questi fondi sono da aggiungere, di volta in volta, le somme recuperate per progetti gia' ammessi a finanziamento a norma del vecchio Regolamento 17/64 e non realizzati per rinuncia o revoca del contributo.

Lo Stato italiano ha elaborato, nell'ambito di applicazione di detti regolamenti, 18 programmi specifici (42), dei

(40) L'ammontare residuo va ripartito tra beneficiario (50%) e Stato membro (25%).

(41) L'ammontare residuo va ripartito tra beneficiario (25%) e Stato membro (25%).

Ulteriori modifiche sono state apportate dai Reg. 1820 e 3509 del 1980.

(42) I programmi riguardano l'incremento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti zootecnici, ortofrutticoli, cerealicoli e inoltre del vino, degli olii e grassi vegetali, del tabacco, della floricoltura e dell'avicoltura.

quali 9 sono stati approvati dalla Commissione.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste ha proseguito la propria attività di coordinamento inviando alla Commissione i progetti finanziabili.

Al 31 dicembre 1983 la Commissione aveva approvato 637 progetti italiani, assegnando correlativamente contributi per 414,7 miliardi di lire contro investimenti per 1.203,6 miliardi.

Alla stessa data le domande di pagamento inoltrate erano pari ad un terzo dei finanziamenti concessi, come risulta dalle tabelle 9 e 10, nelle quali i dati sono aggregati per regione.

2) Reg. 17 del 1964 in materia di strutture agricole di produzione e trasformazione.

Scaduto nel 1979, il Regolamento 17/64 ha fatto peraltro registrare, nel 1983, un ulteriore aumento del numero dei progetti ritirati o revocati (43).

Al 31 dicembre 1983 l'importo del contributo concesso per progetti validi era di 329,9 miliardi di lire, dei quali liquidati 235 miliardi, pari al 71,2% .

3) Reg. 1505/76 in materia di interventi per ripristinare le

(43) Nell'ambito dei 2.471 progetti sovvenzionati, i progetti ritirati o revocati sono ora 679, quelli validi 1792.

strutture ed infrastrutture aziendali nelle zone colpite da calamita' naturali.

A tutto il 1983 sono stati sovvenzionati 96 progetti riguardanti il Friuli-Venezia Giulia, con un impegno di 29 miliardi di lire, poi ridotti a 28,5 miliardi in seguito a provvedimenti di revoca che hanno interessato 3 progetti.

Attualmente risultano ultimati i lavori per tutti i 93 progetti (il 100% del totale), talche' la gestione puo' essere ritenuta ormai conclusa, con una erogazione di 25,4 miliardi di lire da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste e di 23,5 miliardi di lire da parte della Comunita'.

Non puo' non sottolinearsi, in proposito, la piena integrazione dell'azione pubblica nazionale per quanto concerne questo particolare intervento.

Cio' da' altresì' contezza della validita' dello strumento regolamentare in sede di produzione normativa comunitaria, allorquando esso corrisponda alle reali capacita' applicative in sede nazionale e l'azione pubblica goda del sostegno di una efficiente organizzazione amministrativa.

4) Pacchetto mediterraneo

Vanno sotto questa denominazione, com'e' noto, una serie di azioni volte al miglioramento delle condizioni dell'agricoltura mediterranea, caratterizzata da arretratezza infrastrutturale.

a) Reg. 1362/78 in materia di operazioni collettive di irrigazione del Mezzogiorno.

L'azione svolta nell'ambito applicativo di tale regolamentazione si e' estrinsecata, in quattro programmi specifici coerenti col programma-quadro italiano (44), la cui realizzazione e' affidata alla gestione della soppressa Cassa per il Mezzogiorno.

In particolare, il 1° programma specifico (opere varie di irrigazione nel Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia, Sardegna) e' in avanzato stato di realizzazione, mentre i lavori del 2° (opere nella regione Puglia) e del 3° programma specifico (opere irrigue nel Lazio, Abruzzo, Marche, Campania, Basilicata, Calabria e Sardegna) avevano raggiunto uno stato di avanzamento del 20% nel 1983.

Nel dicembre 1983 la Commissione ha approvato il 4° programma specifico, relativo a opere d'irrigazione nelle regioni meridionali (Lazio compreso, Sardegna esclusa) (45)

(44) Approvato dalla Commissione CEE il 25 novembre 1979. La durata del programma d'intervento e' di 5 anni (1979-84) con un costo previsionale per il FEOGA di 260 milioni di ECU, che coprono il 50% dell'investimento.

Questo sara' dunque dell'ordine di 520 milioni di ECU (circa 720 miliardi di lire), con un incremento della superficie irrigua di circa 200.000 ettari.

(45) Il programma interessa una superficie di circa 40.000 ettari. Gli impegni assunti dalla Commissione ammontano nel complesso - dopo l'approvazione del 4° programma specifico e le conseguenti decisioni finanziarie - a 281 miliardi di lire a fronte di investimenti per circa 763 miliardi.

accordando un contributo FEOGA di 86 miliardi di lire.

In occasione di un controllo condotto congiuntamente dalla Corte con l'omologa istituzione comunitaria sono emerse difficoltà operative dovute a ritardi nei finanziamenti e nella destinazione di divulgatori nelle aree interessate(46).

b) Reg. 1760/78 relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle infrastrutture in talune zone rurali.

A tutto il 1983, su 608 domande inviate per un importo di 348,8 miliardi di lire sono state approvate in sede comunitaria 479 domande per un importo di 290,8 miliardi di lire, e un contributo di 112,7 milioni di ECU, la cui maggior quota è associata dalla Puglia (21,3%), come emerge dalla tabella 11 (47).

In sede di controllo esterno congiunto comunitario-nazionale sono emerse carenze e difficoltà nell'attuazione del regolamento in esame.

(46) Queste ultime difficoltà sono state superate tra il 1983 e il 1984, come in merito comunicato dalla gestione della soppressa Cassa per il Mezzogiorno.

(47) Il Reg. 1760/78 interessa zone svantaggiate dal Mezzogiorno d'Italia e di Francia - gli interventi riguardano opere di viabilità rurale, elettrificazione e adduzione di acqua potabile. La durata del programma è di 5 anni (1979-83) con un costo del 40% a carico del FEOGA, di almeno il 20% a carico dello Stato membro e di almeno il 10% a carico dei beneficiari (consorzi, comunità montane, comuni). Il programma-quadro italiano è stato approvato con decisione CEE n.563 del 23.5.1980.

Con Reg. 2003/83 il termine anzidetto è stato prorogato al 18 aprile 1985.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11

REGOLAMENTO (CEE) n. 1760/78: attuazione nel quadriennio 1980-1983 (in milioni di lire)

REGIONI	Importo progetti		Contributo		Importo		Contributo	
	n. domande inviate	80-81-82-83	FEOGA richiesto	n. domande approvate	progetti approvati	FEOGA concesso	FEOGA concesso	
PIEMONTE	61	17.692	7.076	46	12.729	5.033	5.033	
VALLE D'AOSTA	7	10.538	4.215	5	8.504	3.335	3.335	
LOMBARDIA	87	14.971	5.988	53	13.468	5.310	5.310	
P.A. TRENTO	26	17.011	6.804	26	17.011	6.801	6.801	
P.A. BOLZANO	7	9.636	3.854	7	9.636	3.828	3.828	
FRIULI V. G.	7	6.039	2.413	7	6.032	2.402	2.402	
VENETO	31	17.274	6.898	30	16.974	6.740	6.740	
LIGURIA	31	8.956	3.582	17	4.791	1.307	1.307	
EMILIA ROMAGNA	45	24.443	7.751	40	17.027	6.786	6.786	
TOSCANA	35	26.007	9.298	30	11.050	4.360	4.360	
UMBRIA	25	16.808	6.723	25	16.808	6.515	6.515	
MARCHE	13	16.044	6.391	13	16.044	5.118	5.118	
LAZIO	24	17.505	7.002	21	16.910	6.477	6.477	
ABRUZZO	51	12.461	4.977	34	8.826	3.379	3.379	
MOLISE	27	13.070	5.228	27	13.070	5.228	5.228	
CAMPANIA	22	9.001	3.601	6	4.042	1.615	1.615	
PUGLIA	56	61.095	24.438	54	60.837	24.059	24.059	
BASILICATA	2	27.999	11.200	1	20.598	7.486	7.486	
CALABRIA	28	13.444	5.223	16	4.992	1.818	1.818	
SICILIA	—	—	—	—	—	—	—	
SARDEGNA	23	12.803	5.087	21	11.507	4.603	4.603	
TOTALI	608	348.790	137.750	479	290.856	112.701	112.701	

E' risultata, anzitutto, omessa la puntuale "delimitazione", debitamente motivata, dalle zone interessate dal programma - quadro, giusta il dettato dell'articolo 3, lett.b, del Reg. 1760, programma-quadro che, per giunta, e' stato presentato alla Commissione in ritardo rispetto alla data di entrata in vigore del regolamento (31 luglio 1978).

La mancata delimitazione delle zone, in realta', e' da ricondursi a carenza di programmazione in sede regionale nella materia - come appare evidente dalle controdeduzioni fornite dal Ministero dell'agricoltura e foreste in merito -, carenza che finisce con l'indebolire la posizione italiana.

Inoltre, sono emerse difficoltà per i comuni ad ottenere dal sistema bancario i fondi necessari per i lavori, e comunque le condizioni di accesso al credito sono sempre molto onerose, fino al punto di ridurre o annullare i vantaggi degli apporti comunitari(48).

c) Reg.269/79 relativo ad un'azione comune di forestazione in alcune zone mediterranee della Comunita'.

Nei primi quattro anni di applicazione del programma italiano (1980-83) (49), sono stati trasmessi alla Commis-

(48) A tale inconveniente e' stato in parte ovviato in sede di esame e di approvazione del Reg. 2650/80.

(49) Presentato nel luglio 1979, e' stato approvato il 26 ottobre 1979 l'ampio raggio previsionale conferito al programma-quadro da parte italiana (esso prevede 278,7 milioni di ECU contro i 184 previsti dal Reg. 269/79 per Italia e Francia insieme) e' giustificato dall'esigenza di

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12

REGOLAMENTO (CEE) n. 269/79: attuazione nel quadriennio 1980-1983 (in milioni di lire)

REGIONE	Numero programmi speciali inviati	Importo totale		Numero piani parziali approvati	Importo totale piani parziali annui approvati	Contributo FEOGA concesso
		programmi speciali inviati (80-81-82-83)	programmi speciali inviati (80-81-82-83)			
PIEMONTE	2 triennali		16.816	3	13.601	6.800
LOMBARDIA	1 annuo		570	1	570	285
LIGURIA	1 triennale		15.258	2	6.046	3.023
EMILIA ROMAGNA	1 biennale		85.821	4	80.846	38.942
	1 triennale					
TOSCANA	4 triennali		74.637	11	40.769	20.362
	1 biennale					
UMBRIA	1 quinquennale		44.196	3	25.353	9.219
MARCHE	1 triennale		31.786	2	24.694	10.407
LAZIO	2 biennali		5.179	1.	1.820	801
ABRUZZO	1 triennale		73.522	1	16.789	8.335
MOLISE	1 biennale		4.000	1	2.000	846
CAMPANIA	1 triennale		52.503	1	2.121	1.060
PUGLIA	1 biennale		58.923	—	—	—
BASILICATA	3 triennali		53.887	6	37.252	18.437
CALABRIA	1 triennale		86.313	2	53.731	26.865
SICILIA	1 triennale		27.950	—	—	—
SARDEGNA	1 triennale		100.861	2	61.297	26.883
TOTALI	26 poliennali		732.228	40	366.889	172.265

sione programmi regionali esecutivi per circa 732 miliardi, di cui approvati 40 piani-stralcio per un importo di 366,9 miliardi di lire, per i quali e' stato concesso contributo FEOGA per 172,3 miliardi di lire, in larga misura destinato al centro-sud, come emerge dalla tabella 12, analitica per regioni.

5) Reg. 1163/76 e 456, 457 e 458 del 1980, relativi al settore vitivinicolo (50).

Nel 1983 sono stati presentati alla Commissione 27 progetti interessanti 5.500 ettari per un investimento complessivo di 78 miliardi di lire, cui corrisponde un rimborso FEOGA di 6 miliardi di lire.

Da parte sua, la Commissione ha approvato 21 progetti per un investimento complessivo di 50 miliardi di lire per

disporre di uno strumento aperto e flessibile, in grado di favorire piu' puntuali programmi speciali e un accelerato ritmo realizzativo, si' da far scattare il meccanismo di integrazione dei fondi (+ 25%) previsto dall'art.10 del Reg. 269/79.

Il programma ha costituito oggetto di approfondito esame da parte delle Corti dei conti europea ed italiana.

(50) Il Reg. 1163/76 ha introdotto il premio di riconversione nella viticoltura. Il Reg. 456/80 (modificato dal Reg. 1993/80) e' concessivo di premi di abbandono di talune aree coltivate a vigneto. Col Reg. 457/80 e' stata offerta ai viticoltori anziani italiani e francesi la possibilita' di cessare la loro attivita' senza pregiudizi finanziari. Il Reg. 458/80 tende invece al miglioramento delle strutture di base di vigneti di vini da tavola e dei "vini di qualita' prodotti in regioni determinate" (v.q.p.r.d.).

3.500 ettari, contro un rimborso FEOGA di 4 miliardi di lire.

Per quanto concerne i regolamenti 1163/76 e 456/80 sono stati rilevati, in sede comunitaria, ritardi notevoli da parte italiana nel pagamento dei premi da essi previsti, ritardi per i quali sono state aperte due procedure d'infrazione e che pregiudicano gravemente gli effetti economici delle misure comunitarie, privando di credibilita' gli incentivi per ottenere una riduzione del potenziale viticolo.

Si tratta di una situazione che esige rapide ed adeguate misure da parte dei pubblici poteri, atte a superare l'attuale quadro di lentezze e inceppamenti spesso di natura meramente burocratica (51).

6) Reg. 2511/69 (modificato dal Reg. 1122/78 e 1204/82 concernente il miglioramento della produzione e commercializzazione nel settore degli agrumi ("piano agrumicolo").

Con il Regolamento 1204/82 sono stati accolti gli emendamenti al Regolamento 2511.69 suggeriti dal nostro paese

(51) La Corte ha accertato che dall'emanazione del provvedimento legislativo di stanziamento dei fondi all'isceizione nel bilancio ministeriale trascorrono dai 6 ai 7 mesi, che un altro mese e' assorbito dalla definizione dei provvedimenti ministeriali e che ulteriori 4-5 mesi occorrono per adempimenti della Ragioneria generale dello Stato per l'effettiva disponibilita' delle quote regionali.

Le regioni, poi, impiegano 12-16 mesi per il pagamento agli interessati, a partire dalla data di emanazione del decreto di assegnazione dei fondi da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste.

per dare completezza e incisività all'intero comparto, in presenza dei problemi posti dall'adesione della Grecia e di quella imminente di Spagna e Portogallo.

La Corte prende atto che in questa fase si stanno mettendo a punto, da parte italiana i meccanismi procedurali, mentre resta aperto il problema della copertura finanziaria dalle misure di realizzazione.

Circa il regolamento 2511/69, a tutto il 1983 erano stati assunti impegni per 41,2 miliardi di lire per la riconversione variabile di aranceti e mandarineti; mentre a tutto il 1982 risultano erogati 77,4 miliardi di lire per i settori vivaistico e della commercializzazione degli agrumi, talche' e' stato richiesto alla Commissione il rimborso del previsto 50 per cento delle somme liquidate, pari a 38,7 miliardi di lire.

A completamento delle osservazioni formulate in ordine all'esecuzione della normativa comunitaria in materia di strutture agricole, va in questa sede ribadito quanto piu' indietro rilevato in merito alla necessita' di maggiori raccordi tra politica comunitaria e politica nazionale.

Piu' specificamente, resta aperto il problema di adeguati e tempestivi finanziamenti, causa non ultima di ritardi e di sottoutilizzazioni dei fondi.

Gioverebbe anche considerare con attenzione l'eventuale

convenienza a sostituire l'attuale sistema di erogazione fondato sul conto corrente, introdotto dalla legge 863/77, con quello del fondo di rotazione, idoneo a dare alle regioni le garanzie della copertura degli oneri derivanti dalle direttive e dai regolamenti comunitari, si' che esse possano assumere i relativi impegni e ottenere poi l'erogazione delle somme sulla base della dimostrata copertura della spesa.

Su questa linea va anche presa in attenta considerazione l'ipotesi della diretta restituzione alle regioni dei rimborsi CEE relativi a pagamenti effettuati per le azioni indirette, quando gli interventi comunitari siano realizzati con anticipazioni da parte delle regioni sulla quota del FEOGA loro spettante, e cio' anche al fine di stimolare le regioni a valersi delle misure comunitarie.

Va anche preso atto che da parte di qualche regione e' stata suggerita l'adozione di "programmi - contratto" da sottoporre in via preliminare alla Commissione, in luogo dell'eccessivo dettaglio che contraddistingue gran parte delle direttive e dei regolamenti in vigore: detti programmi - contratto sarebbero poi eseguiti con procedimenti amministrativi semplificati esenti da controlli di merito.

Per tornare ai ritardi nella esecuzione delle opere, sembra alla Corte, sulla scorta dell'esperienza di controllo fin qui accumulata nell'ambito dei suoi compiti di

collaborazione con la Corte dei conti europea, che essi siano da ascrivere a cause composite, tra le quali emergono: i tempi lunghi intercorrenti tra la progettazione e l'inizio dei lavori per adempimenti tecnico-amministrativi richiesti dalle norme nazionali applicative di quelle comunitarie; la lievitazione dei costi a causa della revisione dei prezzi di aggiudicazione, a loro volta legati al processo inflattivo; la tardiva provvista dei capitali di bilancio necessaria per l'impegno delle somme in bilancio e il conseguente credito bancario; le limitate possibilità di autofinanziamento degli operatori agricoli, scoraggiati dagli alti tassi d'interesse gravanti sui mutui bancari privi di concorso pubblico; infine impedimenti amministrativi di vario genere, dalla concessione edilizia alla certificazione di conformità alle norme urbanistiche e sanitarie.

Si tratta di cause che sarebbe illusorio pretendere di eliminare d'un tratto e simultaneamente, ma che devono essere approfondite singolarmente e nel loro eventuale sinergismo, ponendo quindi in essere tutte le necessarie modifiche normative e di "iter" burocratico atte a farne cessare i dannosi effetti fin qui provocati sull'azione pubblica italiana.

C) La gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale dispone dal 1°

gennaio 1985 di un nuovo regolamento (52), le cui principali caratteristiche innovative sono il coordinamento delle politiche comunitarie tra loro e delle politiche regionali comunitarie con quelle degli Stati membri; la fusione delle due sezioni del Fondo ("entro quota" e "fuori quota") in un unico fondo; il riparto delle risorse tra gli Stati membri in base a limiti inferiori e superiori invalicabili per ciascuno Stato; il passaggio progressivo dal finanziamento per progetti al finanziamento per programmi; la valorizzazione del "potenziale di sviluppo endogeno" delle regioni; l'accelerazione dei pagamenti mediante l'introduzione di anticipazioni.

Nel 1984 la dotazione del fondo e' ammontata a 2.140 milioni di ECU (pari a 2.953,2 miliardi di lire), dei quali 115 milioni (158,7 miliardi di lire) attribuiti alla Sezione "fuori quota" (una parte di questi e' poi rifluita nella Sezione "entro quota"). L'incremento della dotazione rispetto al 1983 e' stato del 6,1%.

Nell'ambito della Sezione "entro quota", la Commissione ha assentito nel 1984 contributi per 2.322,2 milioni di ECU per un totale di 4.394 progetti di investimento (3.683 nel 1983).

(52) Adottato dal Consiglio il 19 luglio 1984 (GU L 169 del 28 giugno 1984; Boll. CE 6-1984) sulla scorta delle indicazioni contenute nella relazione sugli "strumenti per accrescere l'efficacia dei fondi strutturali" presentata dalla Commissione in virtu' del mandato conferitole dal Consiglio di Stoccarda. I negoziati per l'adozione del nuovo regolamento duravano da tre anni.

I progetti di infrastrutture hanno assorbito l'84 per cento delle risorse (l'89% nel 1983), mentre il resto ha riguardato l'industria e i servizi.

I progetti italiani presentati nel 1984 sono stati 1.521, ossia circa un terzo in più di quelli approvati nel 1983, ed hanno rappresentato il 34,6% del totale.

A fronte di tali progetti, al nostro paese sono stati concessi contributi per 805,85 milioni di ECU, (il 34,7% del totale), e corrispondenti ad investimenti per 2.464 milioni di ECU (3.400,3 miliardi di lire).

Sempre nel 1984 sono stati effettuati pagamenti a nostro favore per 435,1 milioni di ECU.

Con riguardo all'ultimo decennio (1975-84), il nostro paese ha beneficiato dell'approvazione di 9.529 progetti su un totale di 25.873 (il 36,8%) e della concessione di contributi per 4.352,8 milioni di ECU su un totale di 11.537 concessi (più di un terzo) per investimenti pari a 21.405,2 milioni di ECU. (29.539,2 miliardi di lire).

Per quanto concerne la Sezione "fuori quota", degli otto programmi speciali presentati nel 1984 dagli Stati membri, nessuno ha riguardato il nostro paese (53).

(53) Il IX programma "acciaio" dell'Italia non è stato, infatti, approvato. Il programma degli interventi prevede 216 milioni di ECU per il quinquennio 1981-85, di cui il 54% già impegnato nel primo quadriennio.

Come di consueto, collateralmente all'azione del Fondo la politica regionale si e' giovata dei prestiti di riconversione accordati ai sensi dell'articolo 56 del Trattato CECA.

Nel 1984 all'Italia e' stato accordato un prestito per 18 milioni di ECU (24,8 miliardi di lire).

Globalmente, nel periodo 1961-84, al nostro paese sono stati accordati 27 prestiti per un totale di 274,8 milioni di ECU, pari a 379,2 miliardi di lire correnti (su un totale di 2.472,5 milioni di ECU concessi, di cui dunque rappresentano l'11,1%).

L'utilizzazione dei contributi previsti dal Fondo pone diversi problemi, che vanno dai ritardi nella esecuzione delle opere e quindi nella richiesta dei pagamenti, all'efficienza degli apparati, ai controlli sull'efficacia degli interventi.

In tema di ritardi nella esecuzione delle opere la Cassa per il Mezzogiorno ha potuto accertare che, per quanto la riguarda, questa e' dovuta, nella meta' dei casi, a necessita' di perizie di variante e ad imprevisti tecnici, mentre per un quarto dei casi e' da addebitarsi alle procedure di espropriazione o comunque a problemi e operazioni relativi alla disponibilita' dei suoli.

In un caso su dieci, inoltre, i ritardi sono da imputare a interferenze di altre amministrazioni o alla inadeguatezza

dell'impresa, mentre e' interessante notare che in nessun caso la mancanza o l'insufficienza del finanziamento e' causa di ritardi di tal genere.

Va da se' che tali ritardi si ripercuotono negativamente sulla richiesta dei pagamenti, come e' dimostrato dal fatto che, nel periodo 1975-83, contro un contributo globale concesso al nostro paese di 4.237,8 miliardi di lire per l'attivita' "in quota", al 31 dicembre 1983 erano state avanzate domande di pagamento, a fronte dei 9.098 progetti assentiti, per 1.990,6 miliardi (pari al 47% del concesso, ossia poco meno della meta'), mentre i versamenti effettivi (vale a dire il trasferimento degli importi sull'apposito conto istituito presso il Ministero del tesoro) ammontavano, al 31 dicembre 1983, a 1.627,2 miliardi di lire, ossia al 38,4% dei contributi concessi.

E' anche significativo che, in dettaglio, le regioni, a fronte di 943,3 miliardi di contributi concessi avessero avanzato richieste di pagamento per 369,5 miliardi (il 39%) e che i relativi versamenti ammontassero a 263,3 miliardi (il 27,9%), e che per contro la Cassa per il Mezzogiorno avesse, sempre alla stessa data, avanzato domande di pagamento per 1.263,9 miliardi a fronte di contributi concessi per 2.410 miliardi (ossia il 52,4%), con versamenti a suo favore per 1.082,4 miliardi (il 44,9%).

Vedasi in proposito la tabella 13.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 13

STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1983

DEI PROGETTI ITALIANI "IN QUOTA" DEL FONDO EUROPEO

DI SVILUPPO REGIONALE

(in miliardi di lire)

Enti esecutori	contributi concessi (a)	domande di pagam. (b)	% su a		versamenti comunitari(2) (c)	% su a		x c su b
			b	a		c	a	
Cassa per il Mezzogiorno	2.410,-	1.263,9	52,4		1.082,4	44,9		85,6
Regioni	943,3	369,5	39,-		263,3	27,9		71,2
Altri (1)	884,7	357,2	40,4		281,5	31,8		78,8
Totali	4.238,-	1.990,6	47,-		1.627,2	38,4		81,7

(1) Comuni, ENI, Min.ro trasporti ecc.

(2) sul conto istituito pr. Min.ro del tesoro, il quale provvede ai pagamenti agli enti esecutori.

Ove poi si consideri che per prassi corrente il Fondo effettua il pagamento (cosiddetto "accelerato") del 75% del contributo concesso ove sia stato effettuato almeno il 30% delle spese e che pertanto, per il predetto periodo, su 4.237,8 miliardi di contributi concessi le richieste di pagamento, in normali condizioni di esecuzione delle opere, avrebbero dovuto toccare il livello ottimale dei 3.178,3 miliardi, i menzionati 1.990,6 miliardi richiesti in pagamento vengono a rappresentare una differenza in meno di 1.230,3 miliardi rispetto a detto livello ottimale, pari a ben il - 38,2%.

Cio' da' ragione dell'importanza di affrontare i problemi dello snellimento dell'azione amministrativa, della eliminazione delle duplicazioni e interferenze e della scrupolosa progettazione e previsione di spesa delle opere per diminuire la massa di somme "congelate" nelle casse del Fondo e destinate al pagamento dei progetti italiani.

In ordine poi all'efficienza degli apparati, questa implica specializzazione e professionalita' nei funzionari amministrativi a livello delle varie fasi decisionali ed operative, ma implica anche la razionalizzazione della strumentazione di cui dispongono le amministrazioni interessate.

In questo quadro appare della massima utilita' la creazione di uno o piu' validi sistemi informativi dell'ammini-

strazione, contabilità e gestione degli interventi ammessi a contributo nell'ambito del Fondo in esame.

In atto, l'unica struttura dotata di un siffatto sistema meccanizzato deve ritenersi la gestione della soppressa Cassa per il Mezzogiorno (54).

Riguardo, infine, i controlli sull'andamento dei progetti e l'efficacia degli interventi, la Corte ha potuto accertare che molte regioni dispongono di appositi uffici istituiti nell'ambito dei competenti assessorati, ma non risulta che all'attività ispettiva e di vigilanza si accompagnino analisi del tipo costi-benefici spinte fino all'indicazione dei prevedibili effetti sull'occupazione.

In proposito si osserva che, in realtà, obiettivi del Fondo sono proprio lo sviluppo strutturale e infrastrutturale delle regioni e la riconversione delle regioni industriali in declino e che il passaggio progressivo, già in atto, dal finanziamento per progetti al finanziamento per programmi porterà a non eludere ulteriormente il cennato problema di contenuto dei controlli.

Infine e' da riferire che l'attività di intervento

(54) All'interno del sistema informativo della Cassa l'attività del Fondo di sviluppo regionale costituisce apposita articolazione (sub-sistema FESR-Cassa) mediante appositi archivi e programmi, relativi anche ai progetti di soggetti diversi dalla Cassa.

La trattazione degli elementi e' strutturata su mappe-video che facilitano l'individuazione di ciascuna specifica operazione.

"fuori quota" si e' incentrata su due programmi speciali, riguardanti rispettivamente l'azione comunitaria di sviluppo del Mezzogiorno nel contesto dell'ampliamento della Comunita' a Grecia, Spagna e Portogallo (Reg. CEE 2615/80) e l'azione di sviluppo regionale per contribuire ad una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici di talune regioni della Comunita', mediante una migliore utilizzazione di nuove tecnologie in materia idroelettrica e di energia alternativa (Reg. CEE 2618/80).

Il primo degli anzidetti programmi ("ampliamento"), approvato dalla Commissione in data 3 dicembre 1981, prevede per il quinquennio 1981-85 interventi per una spesa complessiva di 137,7 miliardi di lire, con una partecipazione comunitaria di 65,7 milioni di ECU (90,7 miliardi di lire); alla data del 31 dicembre 1983 esso si articolava in 81 progetti presentati, dei quali 12 ammessi a contributo e 69 ancora in istruttoria presso la Cassa per il Mezzogiorno.

A fronte del secondo programma ("energia"), approvato dalla Commissione il 10 giugno 1981, risultano presentati alla data del 31 dicembre 1983, 11 progetti, dei quali 8 ammessi a contributo e 3 in istruttoria.

Da menzionare e', nell'ambito degli interventi finanziati dal Fondo, l'Operazione integrata di sviluppo della Citta' di Napoli (OIN), la quale prevede la simultanea

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 14

OPERAZIONE INTEGRATA NAPOLI: Settori di intervento e finanziamenti
Situazione al 31 dicembre 1983

SETTORI D'INTERVENTO	Investimenti previsti dal programma	Finanziamenti disponibili		Finanziamenti da reperire	Contributo F. E. S. R. concesso
		Totale	Progetti iniziati		
Opere di edilizia urbana	2.413.848	2.244.822	2.188.022	58.500	15.134
Opere igienico sanitarie	1.814.800	1.548.800	1.353.234	192.866	331.558
Opere acquedottistiche	882.068	833.068	808.272	23.788	147.331
Trasporti Urbani	883.883	289.274	217.295	41.979	82.170
Trasporti extraurbani	1.901.287	768.007	616.184	151.823	31.765
Viabilità urbana	104.860	90.060	22.810	27.150	7.873
Viabilità extraurbana	207.273	185.273	34.861	120.422	10.148
Opere portuali	282.353	118.853	81.753	36.200	14.661
Opere Aeroportuali	100.000	—	—	—	—
Infrastrutture per il commercio	144.011	48.011	48.011	—	14.030
Infrastrutture per l'industria	332.480	321.880	288.888	35.082	10.636
Servizi per l'industria	0.430	—	—	—	—
Iniziativa industriali	2.400.140	2.400.140	2.400.140	—	—
Interventi per l'agricoltura	281.136	140.136	108.867	33.248	17.238
Artigianato	0.788	0.788	0.788	—	—
Formazione professionale	88.348	80.883	80.883	—	4.865
Ricerca scientifica	208.837	18.287	16.287	—	186.240
Studi e progettazioni	8.847	8.847	8.228	6.721	—
Totale	11.886.888	8.700.028	7.977.448	732.577	2.986.930
					698.716

(miliardi di lire)

e coordinata utilizzazzazione del Fondo e degli altri strumenti finanziari comunitari di rilevanza strutturale (Fondo Sociale, FEOGA - Orientamento, Banca europea degli investimenti, Nuovo strumento Comunitario ecc.) (55).

Risulta alla Corte, peraltro, che allo stato attuale l'utilizzazione degli strumenti comunitari non va oltre il Fondo di sviluppo regionale - anche per il mancato coinvolgimento delle Amministrazioni del lavoro e dell'agricoltura - cio' che denota scarsa attenzione, in sede politica, agli aspetti istituzionali, finanziari e operativi dell'iniziativa.

L'attuale situazione finanziaria dell'operazione risulta dalla tabella 14.

(55) Gia' nella precedente relazione la Corte aveva dato notizia che, con risoluzione del 17 ottobre 1983, il Consiglio aveva ridefinito il Fondo nei suoi scopi al fine di incentivare le misure a favore dei giovani e delle aree ad elevato tasso di disoccupazione.

D) La gestione del Fondo sociale europeo.

Il 1984 e' stato il primo anno in cui e' stata applicata la nuova disciplina relativa alle finalita' del Fondo sociale europeo, adottata nel 1983 (56).

Gli stanziamenti di competenza sono ammontati a 1.902,7 milioni di ECU (pari a 2.625,7 miliardi di lire), quelli di cassa a 1.211,9 milioni di ECU, (pari a 1.672,4 miliardi di lire) (57).

A favore del nostro paese sono stati approvati contributi pari al 22% delle disponibilita' di competenza, meno dunque del 1983 (29,3%) (58).

Sotto il profilo settoriale, i maggiori stanziamenti sono andati alle azioni a favore dei giovani di eta' inferiore ai 25 anni (1.415,9 milioni di ECU, pari al 74,5% del totale; il 68,6% nel 1983).

Collateralmente all'area d'intervento del Fondo, nell'ambito delle provvidenze per il riadattamento dei lavoratori delle industrie CECA, la Commissione ha concesso

(56) Nel 1983 gli stanziamenti erano stati rispettivamente di 1.948,5 e di 1.285 milioni di ECU .

(57) Anche la Francia e' stata penalizzata (11% contro il 14,7% del 1983) insieme all'Irlanda (12% contro il 28,9%), mentre il maggior beneficiato e' stato il Regno Unito (32%).

(58) Trattasi di aiuti concessi sotto forma di "reddito complementare" in caso di collocamento a riposo anticipato, di disoccupazione o di rioccupazione, e permettono di contribuire alle spese per formazione professionale mobilita' e premi di reinserimento in un nuovo posto di lavoro.

aiuti non rimborsabili per un ammontare di 140 milioni di ECU (212 nel 1983) (59) ripartiti tra il settore delle miniere di carbone e quello siderurgico.

Di tali provvidenze hanno potuto beneficiare, nel complesso, 44.138 lavoratori, dei quali soltanto 20 italiani (60).

La Commissione ha contribuito al finanziamento dell'Istituto universitario europeo di Firenze con 1.280.000 ECU.

Per quanto concerne l'attuazione in Italia degli interventi rientranti nelle previsioni del Fondo (61) occorre tener conto, relativamente all'anno 1983, che il CIPE aveva indicato in 1.200 miliardi di lire il tetto massimo di spesa entro cui le regioni e le province autonome avrebbero potuto inviare nella sede comunitaria i progetti relativi alla formazione professionale ai fini della concessione dei previsti contributi.

(59) I beneficiari tedeschi sono stati 16.478, di cui 9.332 nel settore siderurgico, gli inglesi 14.443, quasi tutti nel settore carbonifero, quelli lussemburghesi 6.087, tutti nel settore siderurgico, i francesi 4.510, tutti nel settore carbonifero.

In termini finanziari l'Italia ha goduto di contributi per 16 milioni di ECU.

(60) Sulla gestione del Fondo nel 1983 la Corte (Servizio relazioni intern. e comun.) ha curato un rapporto, pubblicato quest'anno come supplemento della Rivista della Corte dei conti, pag.101 s.

(61) Alla progressiva flessione italiana fa riscontro la costante ascesa del tasso d'incidenza britannico, passato dal 19,7% del 1978 al 29% del 1982.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 15

F.S.E. — Ripartizione degli aiuti per Paesi d'origine dei promotori
1978 — 1982

(MIL. ECU)

Stati Membri	Stanzamenti				
	1978	1979	1980	1981	1982
Belgio	11.08	15.94	29.30	22.73	23.70
Danimarca	14.24	14.70	19.43	24.40	27.54
Germania	57.26	52.88	107.96	73.69	91.28
Francia	86.20	134.82	194.96	141.12	266.76
Grecia	—	—	—	29.87	60.46
Irlanda	44.41	53.13	79.69	105.68	145.15
Italia	233.10	281.23	327.15	340.77	455.36
Lussemburgo	0.23	1.00	0.93	0.57	0.46
Olanda	9.81	19.32	18.30	12.68	16.53
Regno Unito	111.75	196.43	236.50	248.64	444.74
TOTALE	568.08	774.45	1014.22	1000.15	1531.98

Stati Membri	Ripartizione percentuale				
	1978	1979	1980	1981	1982
Belgio	2.0	2.1	2.9	2.3	1.5
Danimarca	2.5	1.9	1.9	2.4	1.8
Germania	10.1	6.8	10.6	7.4	6.0
Francia	15.2	17.4	19.2	14.1	17.4
Grecia	—	—	—	3.0	4.0
Irlanda	7.8	7.5	7.9	10.6	9.5
Italia	41.0	36.3	32.3	34.1	29.7
Lussemburgo	—	0.1	0.1	0.1	0.0
Olanda	1.7	2.5	1.8	1.3	1.1
Regno Unito	19.7	25.4	23.3	24.9	29.0
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Di detto tetto, il 60%, pari a 720 miliardi, e' stato attribuito al centro - sud, il 40%, pari a 480 miliardi, al centro - nord.

A fronte di tale piano nazionale di riparto, i progetti approvati dalla Commissione CEE nell'esercizio 1983 hanno comportato un contributo comunitario complessivo di 748 miliardi di lire, pari al 28,5% dello stanziamento di competenza del Fondo (che era stato, nel 1983, di 2.626,6 miliardi di lire), dunque in misura pressoché pari a quella relativa al 1982 (29,7%), ma pur sempre in fase discendente rispetto al 41% del 1978, come meglio risulta dalla tabella 15 relativa al quinquennio 1978-82.

Tra i motivi di tale flessione va certamente posta l'estensione della crisi occupazionale ad altri paesi ma possono anche ipotizzarsi la scarsa divulgazione a livello locale delle possibilità offerte dall'attuazione della politica sociale europea, il disinteresse creato dalle complicate e lente procedure rispetto alla maggiore mobilità del mercato ed altri motivi connessi al quadro produttivo-occupazionale (62).

Spetta comunque alle Amministrazioni interessate assumere valide iniziative conoscitive, volte ad una piu'

(62) Con decisione 71/66 CEE i settori d'intervento sono stati individuati nei seguenti gruppi: agricoltori, tessile, emigranti, giovani e donne (ai sensi dell'art.4); regioni, progresso tecnico, gruppi d'impresa e minorati (ai sensi dell'art.5).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 16

F.S.E. — Importo contributo relativo a progetti approvati: anno 1983
distribuzione per settori e tipologie dei promotori
situazione al 31 dicembre 1983

(milioni di lire)

SETTORI D'INTERVENTO	REGIONI	PROGETTI QUADRO	ENTI PUBBLICI E PARITETICI	ENTI PRIVATI	TOTALE
AGRICOLTORI	1.882,43	—	1.487,03	589,25	3.938,71
TESSILE	4.420,57	2.712,68	3.159,40	—	10.292,63
EMIGRANTI	976,81	11.281,31	1.456,58	244,52	13.958,22
GIOVANI	81.708,67	56.488,05	41.282,46	7.797,07	187.276,25
DONNE	1.297,70	—	1.302,89	1.524,29	4.124,88
TOTALE	90.266,18	70.482,02	48.888,36	10.155,13	219.590,69
REGIONI	185.767,54	90.715,00	124.967,21	10.869,32	422.329,07
PROG. TSCN.	16.957,53	16.759,83	16.056,39	396,51	50.170,26
GRUPPI D'IMP.	3.582,06	4.878,26	10.992,07	—	19.452,39
MINORATI	19.611,61	—	12.159,89	5.101,43	36.872,93
TOTALE	235.908,74	112.353,09	164.195,56	16.367,26	528.824,65
TOT. GENER. 83	326.173,92	182.835,11	212.633,92	26.522,39	748.415,34
TOT. GENER. 82	303.150	118.455	168.507	19.744	609.856

Tabella 17

**F.S.E. — Anno 1982 — Contributi concessi e domande di pagamento
inolttrate alla data del 30 aprile 1984**

(miliardi di lire)

REGIONI	CONTRIBUTI FSE	DOMANDE PRESENTATE	%
VALLE D'AOSTA	3.540	2.022	57,12
PIEMONTE	13.812	3.890	28,57
LOMBARDIA	33.598	14.751	43,90
LIGURIA	15.840	8.686	54,84
P.A. TRENTO	2.687	1.534	57,10
P.A. BOLZANO	1.090	0.657	60,30
FRIULI V.G.	3.091	1.510	48,84
VENETO	13.438	8.207	61,07
EMILIA ROMAGNA	16.350	6.123	37,45
TOSCANA	6.048	2.003	33,13
UMBRIA	3.273	1.246	38,05
MARCHE	10.409	4.070	39,10
LAZIO	12.398	4.511	36,39
ABRUZZO	10.253	6.151	60,00
MOLISE	5.186	2.813	54,25
CAMPANIA	45.458	26.235	57,71
BASILICATA	5.978	3.116	52,12
CALABRIA	17.529	---	0,00
PUGLIA	40.530	3.787	9,34
SICILIA	20.354	6.106	30,00
SARDEGNA	22.485	3.779	16,81
TOTALE	303.147	111.198	36,68

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Tabella 18

**F.S.E. — Anno 1983 — Contributi concessi e domande di pagamento
inoltrate alla data del 30 aprile 1984**

(miliardi di lire)

REGIONI	CONTRIBUTI FSE	DOMANDE PRESENTATE	%
VALLE D'AOSTA	2,930	0,694	23,89
PIEMONTE	5,119	0,514	10,03
LOMBARDIA	34,419	8,420	24,46
LIGURIA	18,103	5,108	28,22
P.A. TRENTO	0,525	0,315	60,00
P.A. BOLZANO	0,167	0,050	30,00
FRIULI V.G.	8,242	---	0,00
VENETO	9,228	2,751	29,81
EMILIA ROMAGNA	34,301	12,347	36,00
TOSCANA	12,037	---	0,00
UMBRIA	2,383	1,255	52,67
MARCHE	6,683	0,509	7,61
LAZIO	37,364	17,467	46,75
ABRUZZO	13,429	8,057	60,00
MOLISE	6,217	---	0,00
CAMPANIA	43,726	---	0,00
BASILICATA	11,217	1,977	17,62
CALABRIA	18,133	6,054	33,39
PUGLIA	8,823	1,037	11,75
SICILIA	26,400	7,920	30,00
SARDEGNA	26,729	---	0,00
TOTALE	326,174	74,475	22,83

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

razionale progettazione degli interventi rispetto ai programmi comunitari ed alle obiettive condizioni dell'occupazione e del mercato.

La Corte ha potuto accertare che, dei progetti approvati, le regioni assorbono il 44%, gli enti pubblici e assimilati il 29%, i progetti-quadro aziendali promossi dal Ministero del lavoro il 24%, mentre il residuo 3% concerne progetti promossi da enti privati; che, inoltre, l'importo delle iniziative promosse dalle regioni ha subito una flessione del 6% rispetto al 1982, contro un incremento del 5% di quello relativo ai progetti-quadro aziendali.

Con riguardo ai settori d'intervento (63), la parte piu' cospicua dei contributi concessi (il 56,4%) e' stata indirizzata verso progetti a beneficio di regioni, mentre la restante parte dei contributi ha riguardato progetti a favore dei giovani (il 25%), del progresso tecnico (il 6,7%) e degli altri settori (l'11,9% nel complesso), come emerge dalla tabella 16.

Per quanto concerne i pagamenti, alla data del 30 aprile 1984, per i progetti relativi al quadriennio 1978-81, risulta

(63) Com'e' noto, i controlli in materia sono espletati dalla Commissione comunitaria - a norma del Reg. CEE 2894/77 -, dal Ministero del lavoro e dalle regioni.

In particolare, alla vigilanza tecnico-amministrativa sulle attivita' di formazione professionale, che per legge e' demandata alle regioni, si aggiungono i controlli prevalentemente contabili espletati dal Ministero del lavoro (nel 1983 sono stati effettuati 330 controlli ministeriali a campione).

alla Corte che le domande di pagamento avevano raggiunto il 93,6 per cento dei contributi globalmente concessi (pari a 1.421,2 miliardi di lire).

Il livello delle domande di pagamento inoltrate scende, ovviamente, con riguardo ai successivi esercizi 1982 e 1983, rispettivamente al 58 e al 26 per cento.

V'e' peraltro da considerare che parte dei contributi ~~da~~ richiedere concerne progetti ancora in corso, essenzialmente relativi al secondo semestre 1983, slittati al successivo esercizio; inoltre, che per molti dei progetti sono in atto le operazioni di rendicontazione al termine delle quali verranno avanzate le richieste di pagamento o di saldo del contributo assegnato; che, infine, alcuni progetti hanno uno sviluppo pluriennale, talche' il contributo concesso, relativamente agli anticipi e ai saldi, e' versato annualmente in funzione alle varie fasi di sviluppo del progetto.

Nelle tabelle 17 e 18 sono riportati gli importi dei contributi concessi e dei pagamenti richiesti con riguardo alle varie regioni e province autonome.

Nella precedente relazione la Corte rilevava la frammentarieta' e il carattere prevalentemente formale-cartolare dei controlli in materia di utilizzazione del Fondo, (64) mentre

(64) Distinte schede tutte iniziative e attivita' regionali in materia di osservatorio del lavoro sono contenute nel menzionato Rapporto 1983 sulla gestione dei fondi CEE in Italia, alle pagine 118-128. Le regioni prive di un

e' trascurata ogni verifica dai risultati occupazionali degli interventi, anche per l'assenza di un osservatorio nazionale del lavoro a livello centrale idoneo ad analizzare lo stato del mercato del lavoro, il suo orientamento ed a consentire una valida informazione sulle potenzialita' occupazionali.

Risulta alla Corte, per di piu', che la stessa organizzazione regionale degli osservatori non e' ancora generalizzata: ne sono prevalentemente prive le regioni meridionali, dove il problema della disoccupazione, raggiungendo preoccupante consistenza, viene a sminuire le esigenze di orientamento del lavoratore, spesso costretto a dotarsi di qualificazioni affrettate per concorrere ai pochi posti di lavoro disponibili (65).

Ed e' proprio in tali territori che maggiormente si avverte la necessita' - e in questa sede la si segnala - di istituire strumenti di analisi del mercato del lavoro a livello centrale, si' che sia assicurata una connotazione interregionale delle attivita' - di analisi ed informazione.

osservatorio del lavoro sono Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna.

(65) Anche per questa indagine si rinvia al citato Rapporto 1983 elaborato dalla Corte nelle sue funzioni di collegamento con la Corte dei conti europea, ove sono contenute schede, relative alle varie regioni, sullo stato dei controlli (pagine 131-147).

Particolarmente efficace sembra essere il modello di controllo adottato dal Molise, come e' detto nella parte di questa relazione dedicata alle Regioni ad autonomia ordinaria.

tale da indirizzare la riqualificazione dei lavoratori e la loro mobilita' - verso concrete possibilita' di collocamento opportunamente vagliate.

Per quanto concerne il problema dei controlli, apposita indagine conoscitiva condotta dalla Corte in sede regionale, nell'ambito dei poteri affidatili dall'articolo 206 bis del Trattato di Roma, e giustificata dal fatto che soltanto alle regioni e' data la possibilita' di eseguire controlli durante lo svolgimento dei corsi e di valutare in tal modo la rispondenza delle attivita' ai progetti finanziati, ha messo in luce l'inesistenza di un modello organico, in seno all'amministrazione regionale, finalizzato alla funzione di controllo (66), con la conseguenza che a questa viene a mancare la necessaria autonomia funzionale e quindi l'efficacia dell'attivita' svolta.

La Corte ha potuto altresì accertare che i controlli eseguiti, pur se effettuati sul posto con frequenza almeno pari a quella dei controlli documentali, sono tuttavia diretti, in prevalenza, ad aspetti di regolarita' contabile, di effettivita' delle presenze e dell'esistenza di idonei apparati didattici, senza giudizi generali di valutazione dell'affidabilita' degli enti gestori e di altri dati utili all'elaborazione della programmazione regionale.

(66) Con esclusione di Marche, Puglia e Calabria, per le quali mancano i dati relativi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 19

F.S.E. — RIPARTIZIONE TRA GLI ORGANISMI GESTORI DI SETTE REGIONI DEL CONTRIBUTO F.S.E.

(importi in milioni di lire)

	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE
	Lombardia Emilia Romagna	Veneto	Lezio Umbria	Campania Sicilia			
Ente Territoriale	44.373		18.045		26.400		88.818
Ente Pubblico	5.176		1.045		70.352		76.573
Ente Morale	674		4.720		748		6.142
Associazione	2.255		7.854		3.436		13.545
Consorzio	743		478		--		1.221
Cooperative	1.896		205		--		2.101
Società	19.380		5.325		30.249		54.954
Enti Uniti	4.598		23.861		--		28.459
TOTALE	79.095		61.533		131.185		271.813

Con piu' specifico riguardo all'efficacia degli interventi in materia di formazione professionale, v'e' da rilevare che all'origine della modestia dei risultati v'e' spesso la proliferazione di enti e organizzazioni varie cui viene riconosciuta la legittimazione ad accedere ai finanziamenti comunitari e nazionali, senza che in molti casi i competenti uffici regionali siano in grado di accertare con sufficiente attendibilita' l'idoneita' didattica e amministrativa delle loro strutture e la loro effettiva consistenza patrimoniale.

L'esistenza di tale pluralita' di organismi con rilevanza circoscritta a limitati ambiti territoriali e' stata confermata da un'apposita indagine della Corte, condotta sulle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per il Nord, Umbria e Lazio per il Centro, Campania e Sicilia per il Sud.

In particolare, e' emerso che enti gestori sono prevalentemente nel Nord gli enti territoriali, nel Centro aggregazioni di enti, nel Sud enti pubblici non territoriali e che nel complesso prevalgono gli enti territoriali (con riguardo ai contributi ricevuti dal nostro paese, essi rappresentano il 32,7% del totale), seguiti dagli enti pubblici non territoriali (il 28,2%) e dalle Societa' private (il 20,2%).

L'intero quadro risulta dalla tabella 19.

Tabella 20

(Milioni di lire)

ANNO 1983		
	Progetti autorizzati	Progetti ultimati e in corso
PIEMONTE	43.679	12.606
VALLE D'AOSTA	5.861	4.625
LOMBARDIA (*)	52.717	13.702
TRENTO	3.323	2.733
BOLZANO (*)	7.296	3.645
VENETO	104.298	35.602
FRIULI V.G. (*)	17.480	25.226
LIGURIA	37.026	29.943
EMILIA ROMAGNA	61.214	61.137
TOSCANA (*)	13.150	7.057
UMBRIA	12.487	15.120
MARCHE	—	—
LAZIO (*)	37.075	—
ABRUZZO (**)	34.271	22.947
MOLISE	6.915	6.602
CAMPANIA	244.406	155.004
PUGLIA	—	—
BASILICATA	36.881	19.967
CALABRIA	—	—
SICILIA	107.257	81.667
SARDEGNA	42.395	35.444

(*) — Solo contributo F.S.E.

(**) — Solo contributi F.S.E. e Fondo rotazione

Si tratta in ogni caso di un problema che merita ulteriori approfondimenti nelle sedi politica ed amministrativa.

Nel 1983 gli allievi dei corsi autorizzati sono ascesi, a 231.111 unita' (67), dei quali 89.555 nel Nord, 39.506 nel Centro (Marche escluse), 102.050 nel Sud e nelle Isole (Puglia e Calabria escluse).

Un consistente divario e' risultato tra fase progettuale e fase realizzativa dei corsi, come evidenzia la tabella 20.

I motivi di tale divario (mediamente i progetti avviati e conclusi rappresentano il 61,3% di quelli autorizzati) sono da ricercarsi:

a) nelle carenze conoscitive influenti sulla coerenza dei singoli progetti con gli obiettivi della programmazione regionale, considerata nei due aspetti socio-occupazionali e di sviluppo economico-territoriale: al momento dell'autorizzazione segue un vuoto conoscitivo che si protrae fino alla rendicontazione del progetto, talche' manca ogni punto di riferimento per corsi di formazione ripropositivi di altri in precedenza esperiti e dei quali non si conoscono gli effetti sul quadro economico-occupazionale;

b) nelle lungaggini procedurali in sede sia di

(67) La deliberazione CIPE relativa al 1983 e' stata adottata a fine esercizio (il 29 novembre). La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e' avvenuta il 15 febbraio 1984, ben oltre il termine previsto del 30 settembre.

deliberazione del CIPE (68), sia di decisione della Commissione CEE (69), lungaggini che impongono idonee modifiche normative, come quella relativa ai termini (articolo 24 della legge 845/1978);

c) nelle carenze istruttorie dei progetti, soprattutto di quelli a titolarita' aziendale e associativa, che portano talvolta alla rinuncia al progetto (70). La Corte deve pertanto qui sollevare il problema dell'attento esame della consistenza economica delle aziende e della idoneita' didattico-amministrativa delle loro strutture da parte delle regioni.

E' comunque esigenza primaria che le regioni orientino le proprie strutture in direzione di una puntuale conoscenza dei risultati dell'attivita' formativa e dei suoi riflessi

(68) Le decisioni CEE relative al 2° semestre 1983 sono state adottate alla fine dell'anno e notificate alle aziende nell'aprile 1984.

(69) Ufficialmente per mutamenti della relata' aziendale, necessita' di ristrutturazioni, cambiamento del quadro occupazionale, mancanza di commesse, fallimenti ecc.

Nel 1983 i progetti rinunciati sono stati 153 (mancano peraltro i dati di alcune regioni), dei quali solo 7 regionali.

(70) Soltanto la Provincia aut. di Trento ha fatto conoscere che nel 1983 l'81% degli allievi qualificati aveva trovato una stabile occupazione in linea con la qualificazione professionale conseguita.

sul mercato del lavoro; cio' deve essere detto in presenza di diffuse carenze organizzative da parte delle regioni al riguardo.

L'ESTENSORE
F.to Riccardo BONADONNA

IL PRESIDENTE
F.to Silvio PIRRAMI TRAVERSARI