

## CAPITOLO IV

### ORGANIZZAZIONE

#### 1. Premessa

L'organizzazione degli enti locali ha costituito oggetto di esame da parte della Sezione fin dal primo referto.

I piani generali di riorganizzazione degli uffici e servizi, tendenti alla individuazione di una nuova struttura dell'ente locale che consentisse un livello qualitativo e un volume quantitativo di prestazioni improntati ad un recupero di funzionalità alla luce dei nuovi rapporti organizzatori, l'affermazione dei nuovi principi contenuti nelle norme contrattuali, quali la partecipazione, la valorizzazione della professionalità, l'istituzionalizzazione della programmazione economica come criterio permanente al quale l'attività dell'ente locale avrebbe dovuto riferirsi, l'introduzione

di uno schema flessibile dell'organizzazione del lavoro, la presenza di strumenti di coordinamento che favorissero la migliore utilizzazione delle risorse ed il più puntuale raggiungimento degli obiettivi costituivano le scelte di fondo unanimemente recepite.

Nelle relazioni precedenti la Sezione ha operato attente verifiche in ordine alle specificazioni strutturali volute dal legislatore statale - pur nel rispetto delle autonomie - per il conseguimento del fine ultimo della migliore prestazione ai cittadini di pubblici servizi.

Giudizi valutativi di primo approccio in ordine al buon andamento nella gestione dei piani sono stati formulati in relazione a specifici profili riguardanti l'attuazione della normativa statale procedimentale di indirizzo ed al conseguimento di risultati.

Seguitando nell'osservazione e nell'analisi, anche per il referto in atto, si forniscono elementi in ordine alle ulteriori acquisizioni tenendo distinta l'attività della commissione centrale della finanza locale, organo statale di controllo, dall'attività degli enti.

In via introduttiva può affermarsi, come chiarito in seguito, che molti comuni e province non pare abbia-

no raggiunto un adeguato livello di stabilità organizzativa e che la classe politica e di vertice burocratico, soprattutto degli enti di minor consistenza demografica, non avverte consapevolmente l'esigenza di ammodernamento e di riconversione fondamentale per un recupero di funzionalità e produttività delle amministrazioni locali.

**2. Dinamica dei piani di riorganizzazione e attività della Commissione centrale per la finanza locale**

La Commissione centrale per la finanza locale, organo centrale di controllo per i provvedimenti di riorganizzazione degli uffici e dei servizi e di modifica degli organici adottati dagli enti locali (della cui attività è menzione in tutte le precedenti relazioni per i singoli esercizi di riferimento), ha il compito di garantire che l'espansione organizzativa richiesta dalle amministrazioni sia perequata su tutto il territorio nazionale. (In proposito cfr. relazione sull'e-

servizio 1985, pagg. 346 e segg.).

Come è noto, il potenziamento delle strutture è stato ammesso solo in presenza di obiettivi requisiti indicati, anche se non tassativamente, dalla legge (art. 10 D.L. 28 febbraio 1981, n. 38, come convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153), quali: incremento demografico costante nell'ultimo quinquennio, estensione territoriale, numero delle presenze alberghiere ed extra-alberghiere annue nei comuni con prevalente attività turistica, popolazione effettivamente dimorante nei comuni sede di università o adiacenti a città metropolitane o centri di notevole attività industriale e sedi di importanti uffici pubblici.

Nella vigenza del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, che ha recepito l'accordo sul trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali 1983-1985, la Commissione ha ritenuto la propria competenza ad esaminare le deliberazioni adottate dagli enti in sede di primo inquadramento del personale, ex art. 40 lett. A del decreto presidenziale citato, che comportano modifiche di pianta organica con istituzione di nuovi posti o la trasformazione di posti già contemplati con altri di qualifica più elevata con maggiori oneri rispetto a

quelli derivanti dall'attribuzione dei miglioramenti retributivi contrattuali.

Tralasciando ogni cenno sull'attività esplicata dall'organo e sui risultati conseguiti, di cui ai precedenti referti, giova ricordare che, nel 1986, la C.C.F.L. ha esaminato n. 44 piani di riorganizzazione, n. 1.494 provvedimenti di modifica di pianta organica, n. 30 provvedimenti concernenti uffici tecnici di comuni disastriati o gravemente danneggiati (art. 2 legge 18 aprile 1984, n. 80), n. 707 provvedimenti concernenti programmi di assunzione di enti locali del Mezzogiorno (art. 10 legge 22 agosto 1985, n. 444), n. 385 controdeduzioni prodotte dagli enti a deduzioni della Commissione stessa.

Sembra opportuno soggiungere che la C.C.F.L. ha ritenuto la possibilità di inquadramento di personale degli enti locali, a seguito dell'applicazione del contratto 1983-1985, in presenza di posti organici esistenti al 1 gennaio 1983. Tale interpretazione non specificamente condivisa dalle organizzazioni sindacali ha indotto molti enti, che non versavano nella condizione richiesta, a sottoporre i provvedimenti di applicazione del contratto all'esame della Commissione prospettando

trasformazioni di posti di organico per consentire che la situazione di fatto (mansioni superiori svolte dal personale dipendente) fosse adeguata al diritto: previsione di posto organico per inserire il personale.

Tali trasformazioni di posto sono state ammesse non con riferimento a funzioni di fatto svolte - che non potevano comportare riconoscimenti funzionali - ma solo in relazione ad esigenze strutturali dell'ente, tenuto conto della tipologia dello stesso, in ossequio al disposto dell'articolo 2 del decreto presidenziale citato.

Considerato che la prevista fase di riorganizzazione degli enti locali deve ritenersi ormai conclusa, anche se l'applicazione della legge n. 65 del 1986 sulla polizia municipale potrebbe dar luogo a specifica attività della C.C.F.L., può constatarsi che la commissione (dal settembre 1979 al 31 dicembre 1985) ha esplicato il proprio controllo nei confronti del 77,31% dei comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti, dell'86,58% di quelli con popolazione superiore, dell'85,18% delle amministrazioni provinciali. I rapporti dipendenti-popolazione, in origine estremamente differenziati, (a titolo di esempio, in ambito comunale:

1/96 in Emilia Romagna, 1/153 in Campania), hanno assunto un assetto stabile dopo l'esame della Commissione: 1/86 su tutto il territorio nazionale per le amministrazioni comunali; 1/748 per le amministrazioni provinciali.

La C.C.F.L. nello svolgimento dei propri compiti istituzionali ha operato per il perseguimento della finalità precipua (ritenuta legittima anche dal giudice delle leggi) di realizzare il raccordo - secondo l'articolo 119 della Costituzione, nell'ambito del settore pubblico - fra bilancio statale e bilanci comunali e provinciali, al fine ultimo di assicurare l'equilibrata espansione organizzativa degli enti.

I risultati conseguiti, sostanzialmente positivi, anche se perfettibili, inducono ad esprimere apprezzamento per l'esercizio di una funzione indeclinabile nel settore, in quanto (come già messo in luce in precedenti relazioni) in materia di personale il fatto compiuto, anche se incompatibile con le risorse disponibili e col diritto vigente, si palesa irreversibile secondo i canoni di comune esperienza.

### 3. **Adempimenti regolamentari**

La Sezione ritiene che possa costituire sintomo di buon andamento la tempestiva produzione normativa di competenza degli enti locali.

In questa ottica sono state già svolte indagini preordinate a rilevare la capacità di adeguare il proprio ordinamento da parte delle amministrazioni.

Si ricorda in proposito la ricerca in ordine alla emanazione dei regolamenti sulle modalità dei concorsi e sull'adeguamento dei regolamenti organici (relazione esercizio 1983, vol. II, pag. 421 e segg; relazione esercizio 1984, vol. II, pag. 871 e segg), nonché l'indagine intrapresa lo scorso anno (relazione sull'esercizio 1985, II, pag. 354 e segg.) in materia di adempimenti regolamentari previsti dalla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (legge 7 marzo 1986 n. 66).

I risultati acquisiti con riferimento all'ultima delle analisi richiamate non sono stati soddisfacenti per almeno due ordini di ragioni: il breve lasso di tempo intercorso fra la richiesta della Sezione e la



data di entrata in vigore dalla legge quadro; la necessità di adozione della legislazione regionale di raccordo postulata da una specifica disposizione (art. 6) della legge statale e, pertanto, è sembrato opportuno riproporre ai comuni il quesito anche per l'effetto del referto in atto.

Hanno fornito risposta alla richiesta formulata, al 30 giugno 1938, n. 747 amministrazioni comunali su 1.230 interpellate, con un tasso di adempimento complessivo del 60,73% circa.

Le percentuali di adesione, esaminate sotto il profilo regionale, sono state: Piemonte 81,57%; Val d'Aosta 0%; Lombardia 76,47%; Trentino Alto Adige 90,90%; Veneto 70,68%; Friuli Venezia Giulia 85,18%; Liguria 63,33%; Emilia Romagna 81,82%; Toscana 81,72%; Umbria 47,36%; Marche 64,70%; Lazio 31,74%; Abruzzo 46,15%; Molise 25%; Campania 30,33%; Basilicata 71,42%; Puglia 53,78%; Calabria 43,90%; Sicilia 41,73%; Sardegna 43,75%.

Dagli elementi acquisiti classificati nel prospetto che segue si evince il perdurare della situazione di stallo riscontrata lo scorso anno per mancata emanazione delle legislazione regionale in argomento.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N E	Enti inter- pella- ti	Enti Adem- pienti	REGOLAMENTI POLIZIA MUNICIPALE			
			1	2	3	4
PIEMONTE	76	62	42	13	6	1
VAL D'AOSTA	1	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	187	143	107	26	7	3
TRENTINO A.ADIGE	11	10	4	5	1	-
VENETO	116	82	55	15	10	2
FRIULI V.GIULIA	27	23	16	5	2	-
LIGURIA	30	19	16	-	3	-
EMILIA-ROMAGNA	88	72	49	11	10	2
TOSCANA	93	76	47	15	14	-
UMBRIA	19	9	6	2	1	-
MARCHE	34	22	14	4	3	1
LAZIO	63	20	14	1	4	1
ABRUZZO	26	12	7	2	3	-
MOLISE	4	1	-	1	-	-
CAMPANIA	122	37	27	3	7	-
BASILICATA	14	10	8	2	-	-
PUGLIA	119	64	57	3	4	-
CALABRIA	41	18	14	-	3	1
SICILIA	127	53	46	2	3	2
SARDEGNA	32	14	10	2	1	1
TOTALI	1.230	747	539	112	82	14

LEGENDA

1. NESSUN PROVVEDIMENTO
2. MANCATA EMANAZIONE LEGGE REGIONALE
3. ELABORAZIONI IN ITINERE
4. REGOLAMENTI ADOTTATI

Dalle comunicazioni degli enti, infatti, emerge che hanno provveduto, e recentemente, solo le regioni: Piemonte (L.R. 30 novembre 1987) e Lombardia (L.R. 17 febbraio 1988).

Non compete alla Sezione esprimere valutazioni sulla discrezionalità del legislatore regionale, ma la dedotta omissione costituisce causa di giustificazione per gli enti (112 su 747) che imputano al fatto il loro inadempimento (13 in Piemonte; 26 in Lombardia; 5 in Trentino Alto Adige; 15 nel Veneto; 5 in Friuli Venezia Giulia; 11 in Emilia Romagna; 15 in Toscana; 2 in Umbria; 4 nelle Marche; 1 nel Lazio; 2 in Abruzzo; 1 nel Molise; 3 in Campania; 2 in Basilicata; 3 in Puglia; 2 in Sicilia; 2 in Sardegna).

Merita censura la comunicazione puramente e semplicemente negativa della maggioranza degli enti (539 su 747), che informano di non aver adottato alcun provvedimento: 42 in Piemonte; 107 in Lombardia; 4 in Trentino Alto Adige; 55 nel Veneto; 16 in Friuli Venezia Giulia; 16 in Liguria; 49 in Emilia Romagna; 47 in Toscana; 6 in Umbria; 14 nelle Marche; 14 nel Lazio; 7 in Abruzzo; 27 in Campania; 8 in Basilicata; 57 in Puglia; 14 in Calabria; 46 in Sicilia; 10 in Sardegna.

Un positivo apprezzamento - in disparte i contenuti tecnico-giuridici - deve essere espresso, quanto meno per la solerzia dimostrata, nei confronti delle amministrazioni (14 complessivamente) che hanno dichiarato di avere già provveduto (1 in Piemonte; 3 in Lombardia; 2 nel Veneto; 2 in Emilia Romagna; 1 nelle Marche; 1 nel Lazio; 1 in Calabria; 2 in Sicilia; 1 in Sardegna), o di avere predisposto (82 in tutto) adempimenti istruttorie, bozze, progetti, o di essere impegnate nella partecipazione ad iniziative collettive in ambito regionale (6 in Piemonte; 7 in Lombardia; 1 in Trentino Alto Adige; 10 nel Veneto; 2 in Friuli Venezia Giulia; 3 in Liguria; 10 in Emilia Romagna; 14 in Toscana; 1 in Umbria; 3 nelle Marche; 4 nel Lazio; 3 in Abruzzo; 7 in Campania; 4 in Puglia; 3 in Calabria; 3 in Sicilia; 1 in Sardegna).

I risultati esposti e la constatazione che solo pochi enti hanno assolto l'onere (1,87% degli adempienti) o manifestato interesse all'adempimento (10,98%) induce a confermare (il fenomeno è stato già rilevato in precedenti relazioni) la scarsa sensibilità ed attitudine dei comuni ad esplicare l'attività di produzione giuridica di competenza e un uso non conforme al buon

andamento del potere discrezionale di autoorganizzazione.

#### 4. Verifiche di efficienza e produttività

La massima efficienza e produttività di gestione era l'obiettivo posto dal legislatore a base dei piani di riorganizzazione.

Negli anni scorsi le indagini svolte dalla Sezione sono state orientate a verificare prima i mezzi impiegati e da ultimo i risultati conseguiti.

Ritenendo incompatibile con la neutralità della Corte la predisposizione di canoni valutativi e standards, si è demandato agli enti stessi di individuare principi e criteri di valore in materia e si è richiesto agli enti quali verifiche avessero effettuato per accertare l'effettivo conseguimento degli obiettivi a seguito dell'applicazione del piano.

La richiesta, al 30 giugno 1988, è stata soddisfatta da 57 amministrazioni provinciali su 92 e da 547

amministrazioni comunali su 1.230, con un tasso di adempimento, rispettivamente, del 61,96% e del 44,47%. Le percentuali di adesione alle richieste sono state, su scala regionale, per le amministrazioni provinciali: Piemonte 100%; Lombardia 77,77%; Veneto 42,85; Friuli V. Giulia 100%; Liguria 50%; Emilia Romagna 75%; Toscana 88,89%; Umbria 50%; Marche 75%; Lazio 40%; Abruzzo 100%; Molise 0%; Campania 20%; Basilicata 100%; Puglia 20%; Calabria 33,33%; Sicilia 33,33%; Sardegna 75%; e per le amministrazioni comunali:

Piemonte 64,47%; Val D'Aosta 0%; Lombardia 521,33%; Trentino Alto Adige 72,73%; Veneto 60,34%; Friuli Venezia Giulia 44,44%; Liguria 56,76%; Emilia Romagna 72,73%; Toscana 69,89%; Umbria 36,84%; Marche 58,82%; Lazio 12,69%; Abruzzo 34,61%; Molise 50%; Campania 18,03%; Basilicata 50%; Puglia 36,97%; Calabria 19,51%; Sicilia 25,98%; Sardegna 18,75%.

Il numero delle risposte (classificate nei prospetti che seguono) è inferiore a quelle acquisite in sede di precedente relazione. Ciò potrebbe costituire sintomo di distrazione da parte degli enti e di disaffezione all'argomento. Tuttavia, non va sottovalutata la circostanza che le richieste rivolte agli Enti dalla

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

R E G I O N E	Enti inter- pella- ti	Enti Adem- pienti	Verifiche				
			1	2	3	4	5
PIEMONTE	6	6	2	1	1		2
LOMBARDIA	9	7	2	2	2		1
VENETO	7	3	1		1		1
FRIULI V. GIULIA	4	4	4			3	
LIGURIA	4	2		1	1		
EMILIA-ROMAGNA	8	6	2	1	1	1	1
TOSCANA	9	8	3		4	1	
UMBRIA	2	1		1			
MARCHE	4	3		1	2		
LAZIO	5	2		2			
ABRUZZO	4	4	1	3			
MOLISE	2	-					
CAMPANIA	5	1		1			
BASILICATA	2	2	1	1			
PUGLIA	5	1		1			
CALABRIA	3	1	1				
SICILIA	9	3		2		1	
SARDEGNA	4	3	1	1			
TOTALI	92	57	15	19	12	6	5

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

R E G I O N E	Enti inter- pella- ti	Enti Adem- pienti	Verifiche				
			1	2	3	4	5
PIEMONTE	76	49	20	10	10	6	3
VAL D'AOSTA	1	-					
LOMBARDIA	187	96	41	25	14	15	1
TRENTINO A.ADIGE	11	8	7	-	-	-	1
VENETO	116	70	38	13	12	5	2
FRIULI V.GIULIA	27	12	5	1	2	3	1
LIGURIA	30	17	8	4	3	1	1
EMILIA-ROMAGNA	88	64	27	12	12	9	4
TOSCANA	93	65	26	8	17	13	1
UMBRIA	19	7	3	3	-	-	1
MARCHE	34	20	7	7	5	1	-
LAZIO	63	8	3	4			1
ABRUZZO	26	9	2	3	4	-	-
MOLISE	4	2	2	-	-	-	-
CAMPANIA	122	22	20	1	1		
BASILICATA	14	7	5	-	1	1	-
PUGLIA	119	44	30	14	-	-	-
CALABRIA	41	8	3	5	-	-	-
SICILIA	127	33	21	12	-	-	-
SARDEGNA	32	6	4	2	-	-	-
TOTALI	1130	547	272	124	81	54	16



Corte per l'estensione della relazione in atto sono considerevolmente aumentate rispetto al passato. Inoltre, invii realizzati in più riprese di documentazione da parte dei comuni e delle province possono determinare dispersione di carte che non siano correttamente indirizzate segnatamente nel rilievo della pluralità di interlocutori degli enti locali all'interno della Corte in sede centrale, dove oltre che la Sezione Enti Locali operano le Sezioni I e II destinatarie dei conti giudiziari.

Come per il passato, le risposte estremamente variegata e riflettenti realtà eterogenee difficilmente riconducibili a schemi precostituiti sono state classificate per esigenza di esposizione, seguendo le stesse categorie prospettate lo scorso anno. Ciò non tanto in ossequio ad una consuetudine, che nel breve passato non può dirsi inveteratamente consolidata, ma per offrire elementi di confronto col passato e per agevolare una opportuna, se non doverosa, comparazione.

La posizione maggioritaria, fra le risposte acquisite, è quella negativa, cioè di amministrazioni che hanno puramente e semplicemente comunicato di non aver proceduto a verifiche (colonna 1 dei prospetti).

Alcuni enti, invece, (colonna 2) hanno fatto presente di non avere proceduto a verifiche per mancanza del necessario presupposto normativo: un adeguato piano di riorganizzazione vigente.

Come è noto, i piani sono soggetti, precipuamente in caso di modifica delle piante organiche, all'approvazione della Commissione Centrale della Finanza Locale (cfr. relazione 1985, pag. 347), che nell'espletamento della sua funzione essenzialmente volta a garanzia dell'ordinamento, non può in tempi brevi soddisfare le richieste.

In analoga condizione versano le amministrazioni che riconducono la mancata effettuazione di verifiche alla carente funzionalità della struttura per difetto di integrale copertura dell'organico in conseguenza della restrittiva legislazione finanziaria degli ultimi anni e del generalizzato blocco delle assunzioni di personale.

Alcune amministrazioni (colonna 3), pur non avendo precostituito precisi indici di produttività, e quindi in difetto di conseguenziali obiettivi controlli, hanno espresso positive valutazioni ritenendo l'attuazione del piano funzionale al conseguimento degli obiettivi

in esame e fondando tali affermazioni su elementi empirici, su indagini limitate, su considerazioni induttive.

Gli enti (colonna 4) che hanno manifestato positivo e concreto interesse a far luogo, sia pur "de futuro", a serie verifiche fondate su metodologie scientifiche mutate dall'area del settore produttivo privato con gli indispensabili adattamenti sono aumentati rispetto allo scorso anno in termini assoluti ed in percentuale.

Di scarsa consistenza numerica (colonna 5) le risposte di amministrazioni che hanno elaborato e sperimentato nuove tecniche e fra queste sembrano meritevoli di positiva menzione alcune iniziative specifiche e mirate assunte dalle amministrazioni provinciali di Torino e Verona, nonché dai comuni di Venezia, Pisa e Roma.

L'Amministrazione provinciale di Torino aveva assunto a base del piano alcuni obiettivi: efficacia sociale degli interventi e dei servizi da realizzarsi attraverso l'efficienza e la razionalizzazione dell'organizzazione mediante l'impiego ottimale delle risorse; accentuazione del processo di democratizzazione delle

scelte, sviluppando la partecipazione alle stesse della collettività; valorizzazione delle professionalità come requisito essenziale dell'apporto tecnico dell'apparato. In relazione agli stessi l'ente segnala una serie di iniziative concrete che, precedute da sperimentazione, hanno consentito la predisposizione di prototipi e manuali illustrativi in tema di: controllo interno sul raggiungimento degli obiettivi prefissati; controllo statistico di qualità e analisi della funzionalità dei servizi pubblici; pubblicazione delle attività e dei risultati conseguiti; indicatori di produttività; analisi dei costi di alcuni servizi pubblici.

I servizi finalizzati ai rapporti con l'esterno sarebbero stati dotati di strumenti che consentono, con snellimento delle procedure, di fornire servizi pubblici efficienti.

Infine, l'amministrazione ha organizzato corsi di formazione a tutti i livelli per una effettiva politica di aggiornamento professionale.

L'amministrazione provinciale di Verona - che ha affidato ai dirigenti la direzione tecnico - scientifica dei settori per ottenere un più responsabile coinvolgimento del personale, ha promosso l'aggiornamento

professionale di dirigenti, quadri e personale con la partecipazione a corsi regionali periodici, corsi brevi e convegni nelle più diverse discipline, ha promosso l'automazione dei servizi, già realizzata per la contabilità generale, gli stipendi, i servizi caccia e pesca ed il servizio tasse occupazione spazi ed aree pubbliche - informa che sta per concludersi l'iter per la gestione elettronica delle pratiche concernenti i beni ambientali, mentre è in fase di perfezionamento un sistema automatizzato per la gestione del servizio approvvigionamenti ed inventario dei beni mobili.

Detta amministrazione ha già effettuato indirette verifiche di produttività mediante il confronto fra dati di consuntivo in relazione al preventivo.

Inoltre, l'amministrazione si è iscritta a partecipare al progetto F.E.P.A., 2<sup>a</sup> parte, dedicata alla sperimentazione impostando direttamente un progetto inteso ad avviare la fase dell'analisi dei carichi di lavoro allo scopo di acquisire una miglior conoscenza della struttura per migliorarla.

Il comune di Pisa, nell'intento di introdurre nuovi modelli organizzativi preordinati al rinnovamento gestionale della struttura comunale, ha posto in essere

operazioni di ricerca, di studio e di elaborazione relative alla produttività del personale e valutazioni dell'impatto sulla struttura di nuove tecnologie. L'ente sta instaurando rapporti con una facoltà universitaria per l'impostazione di un programma di studi e ricerche finalizzato alla riorganizzazione dei servizi.

L'elaborazione teorica sarebbe prodromica a sperimentazioni da attuare all'interno della struttura. L'amministrazione avrebbe anche revisionato le procedure per uno snellimento qualitativo e quantitativo.

Il comune di Venezia dà notizia della istituzione di una commissione tecnica con la preminente funzione di studiare e progettare l'applicazione di indicatori di produttività all'interno dei processi di riorganizzazione dell'amministrazione.

La commissione dovrà avvalersi dei lavori e studi che l'amministrazione sta effettuando nell'ambito del progetto F.E.P.A. segnatamente in terna di individuazione di un sistema di indicatori di efficienza ed efficacia cui collegare una valutazione del livello di produttività dei settori comunali.

Il comune di Roma ha impostato la realizzazione di un sistema informativo integrato per la gestione auto-

matizzata del personale, articolato in quattro sottosistemi in via di completamento. Per quanto attiene l'individuazione di standards oggettivi di produttività, ha adottato un criterio ancora provvisorio per una "significativa corresponsione dei compensi incentivanti la produttività".

**5. Progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione)**

Del progetto, impostato e sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, e delle sue finalità, perseguite anche attraverso il coinvolgimento di amministrazioni locali, è cenno nella relazione dello scorso anno alla quale si rinvia (pag. 368 e segg.).

Il piano di lavoro della complessiva durata di cinque anni (1984 - 1989) si articola in due parti: la prima (dicembre 1984 - novembre 1987) finalizzata alla progettazione, ricerca e sperimentazione; la seconda (dicembre 1987 - dicembre 1989) preordinata alla graduale e prototipica attuazione.

Alla prima parte conclusa hanno partecipato 46 amministrazioni e fra queste 5 province e 6 comuni.

I risultati conseguiti nella prima parte si concretano nella messa a punto di manuali operativi (insieme di prototipi, opportunamente sistematizzati e commentati) di pacchetti addestrativi e applicativi di nuove tecniche gestionali utilmente sperimentate:

- analisi e ottimizzazione delle procedure;
- analisi e valutazione dei carichi funzionali di lavoro;
- programmazione per obiettivi;
- indici di efficacia;
- indici di produttività;
- analisi e valutazione dei costi.

La seconda parte del progetto (graduale e prototipica attuazione), articolata in due periodi: dal dicembre 1987 al dicembre 1988, e quindi dal dicembre 1988 al dicembre 1989, è in itinere.

Sembra utile brevemente riferire in ordine all'attività di recente svolta con la operosa partecipazione di alcuni enti locali, che hanno dimostrato nello specifico settore singolare vitalità .

Presso l'amministrazione provinciale di Ravenna



(21/25 settembre 1987) si è tenuto un seminario decentrato per la messa a punto dei pacchetti addestrativi e dei manuali operativi relativi alle nuove tecniche gestionali.

Quattro seminari decentrati e contemporanei sono stati ospitati dal comune e dall'amministrazione provinciale di Perugia (20/22 ottobre 1987) per la illustrazione delle metodiche di addestramento, funzionali all'attuazione delle nuove tecniche gestionali.

Presso la Provincia di Treviso (24 marzo 1988) ha avuto luogo un convegno su criteri e modalità di predisposizione di progetti di fattibilità nelle amministrazioni delle aree regionali del centro nord.

Meritano di essere ricordati i seminari sullo stato di attuazione della nuova tecnica gestionale in tema di analisi e valutazione dei carichi di lavoro: comune di Terni (5/6 maggio 1988); comune di Ferrara (11/13 maggio 1988); nonché quelli di coordinamento e verifica sullo stato di attuazione delle nuove tecniche: comune di Monza (18/21 maggio 1988) e provincia di Pistoia (7/9 giugno 1988).

Risultano programmate (giugno/luglio 1988) riunioni promozionali in tema di graduale attuazione delle

nuove tecniche gestionali presso l'amministrazione provinciale di Venezia ed i comuni di Pesaro, Massa, Casale Monferrato, Monza, Cosenza, Reggio Emilia, Aquila.

In conclusione, si segnalano gli enti locali che partecipano al primo periodo di graduale attuazione del progetto: amministrazioni provinciali di R. Emilia, Torino, Ravenna, Imperia, Perugia, Pistoia, Milano, Treviso, Verona, Cagliari, Cosenza; comuni di Ravenna, Carpi, Lugo, Parma, Reggio Emilia, Cesena, Faenza, Ferrara, Imola, Pesaro, Asti, Casale Monferrato, Novara, Torino, Moncalieri, La Spezia, Savona, Imperia, Foligno, Perugia, Spoleto, Arezzo, Livorno, Massa, Pisa, Sondrio, Corsico, Legnano, Milano, Monza, Pavia, Varese, Cremona, Venezia, Pordenone, Rovigo, Aquila, Roma, Catania.

#### **6. Considerazioni sul progetto F.E.P.A.**

Il livello di attuazione parziale del progetto F.E.P.A. preclude ogni possibilità di valutazione in

ordine al reale ed effettivo perseguimento degli obiettivi prefissati.

Tuttavia, lo stato degli atti induce a formulare qualche considerazione a margine dell'iniziativa.

L'attività di coordinamento e di indirizzo, svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sembra positivamente apprezzabile in funzione del buon andamento della pubblica amministrazione in senso lato.

Altrettanto deve dirsi degli enti locali che hanno aderito al progetto ed hanno partecipato ad iniziative collegiali o studiato e sperimentato singolarmente, nell'ambito del quadro di riferimento predeterminato, nuove tecniche gestionali.

Dall'esame della documentazione acquisita si ricavano impressioni che potrebbero non sempre corrispondere al vero, e che si esprimono non per formulare censure ma nel desiderio di esplicitare una forma di collaborazione ed un disegno di riconversione dell'attività della amministrazione in termini di efficienza e produttività.

Anzitutto, occorre porsi un interrogativo preliminare sul significato della produttività nell'ambiente della pubblica amministrazione e, quindi, anche degli

enti locali. Una risposta non può che essere articolata, come articolata è l'attività di amministrazione.

Corrisponde al vero che certe attività si prestano ad essere analizzate ed organizzate in senso tayloristico: in questi casi il lavoro può essere scomposto in operazioni semplici da eseguire secondo un procedimento rigido.

Nel passato, soprattutto in ambienti industriali, l'approccio tayloristico ha riscosso consensi, poiché consentiva il perseguimento di obiettivi ottimali quantificabili.

Il risultato è stato indicato in termini di one best way: individuazione del modo migliore di lavorare in relazione alle condizioni esistenti.

Questo modello ha trovato soluzioni matematiche eleganti ed efficaci per mezzo delle tecniche di programmazione lineare e la soluzione per via algoritmica di problemi come avviene nelle catene di montaggio.

Il connotato comune nelle prospettate ipotesi è costituito dalla circostanza che il processo è predefinito e non può essere modificato.

In questa ipotesi, quanto l'output può essere pilotato agendo sull'input, la ricerca della massima pro-

duttività, realizzando il miglior utilizzo delle risorse disponibili, è possibile.

In sostanza, quando il risultato è correlato in maniera rigida e definitiva a un certo impiego di mezzi il concetto di produttività ha valore e può essere misurato, studiato e, adottando particolari accorgimenti, incrementato.

Applicazioni sono certo possibili anche con riferimento all'attività di uffici dell'amministrazione.

Senonché, il problema diventa complesso ed è diversificato per le attività di gestione amministrativa tipiche degli uffici pubblici: il lavoro da essi svolto è normalmente condizionato ad una richiesta che viene dall'utenza e non è influenzabile dal personale dell'amministrazione e, quindi, il risultato prodotto non dipende dell'ente pubblico.

Pertanto, considerato che qualunque variazione di procedura amministrativa non è in grado di variare il quantitativo di prodotto (non sarebbe possibile, in difetto di richiesta del pubblico, far aumentare il numero delle pratiche trattate), viene a mancare uno dei principi fondamentali del taylorismo, cioè la correlazione tra azioni intraprese e risultato.

La conclusione è ancora diversa ove si prendano in esame funzioni concettualmente elevate, poiché il taylorismo intellettuale sarebbe un assurdo in quanto il prodotto non può essere definitivo.

Ora, a prescindere da quelle che possono apparire divagazioni sul dover essere, si impone una considerazione sul'essere e sul presente.

Nel campo della pubblica amministrazione si è prodotto negli ultimi anni un imponente sviluppo della informatizzazione i cui risultati in termini pratici stentano ad essere percepiti probabilmente per difetto di equilibrata sinergia tra dipendente pubblico addetto (professionalmente non sempre qualificato) e macchina, tecnologicamente avanzata, ma male e sottoutilizzata.

E' notorio, ad esempio, il cattivo uso di computers che ha provocato notevoli fastidi e pregiudizi ai cittadini nel settore delle imposte (condono fiscale), delle tasse automobilistiche, delle ingiunzioni dell'INPS e dell'INAIL.

Inoltre, non può essere ignorato il profilo della indeclinabile necessità della semplificazione preliminare all'automazione. Semplificare prima di automatizzare è stato l'imperativo cui hanno ispirato la loro

politica industriale la gran parte delle aziende private specialmente statunitensi. Analogo orientamento pare sia stato tenuto presente anche nel campo che ne occupa, dove ampio spazio è riservato allo snellimento ed alla semplificazione delle procedure.

Va ricordato, però, come postulato dal Progetto F.E.P.A., che la semplificazione può discendere dalla adozione di idonei provvedimenti amministrativi, ma implica, talora, modifiche procedurali di ordine legislativo.

Su questo presupposto è auspicabile che il Parlamento voglia, nell'ambito della sua competenza, non trascurare tale profilo e che amministrazioni centrali ed enti locali curino la semplificazione e non diano corso all'informatizzazione sulla base di procedimenti appesantiti da inutili ridondanze.

## **7. Attività contrattuale**

### **7.1 Considerazioni generali. Nel corso degli ultimi**

anni l'organizzazione della pubblica amministrazione ha subito profonde modificazioni passando da una tipologia di funzioni essenzialmente volte ad assicurare il rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento nello svolgimento della azione amministrativa, di contenuto prevalentemente burocratico, a funzioni finalizzate al perseguimento, sempre nel rispetto dei detti principi, degli obiettivi di indirizzo e promozione della attività economico-sociale del Paese.

Questo più organico ruolo dello Stato ha generato conseguentemente un diverso "modus-operandi" sul piano sia legislativo che amministrativo. La creazione di enti "ad hoc" o la valorizzazione di quelli esistenti hanno, nella nuova ottica, permesso allo Stato di sperimentare più appropriate forme di intervento per la realizzazione di ulteriori e più ambiziosi obiettivi.

Attualmente, anzichè con i tradizionali atti amministrativi, il governo della cosa pubblica si realizza assicurando maggiore coinvolgimento e partecipazione dei vari enti pubblici e delle organizzazioni private interessate.

Una conferma di tale indirizzo si ha anche nella espansione delle attività contrattuali delle pubbliche



amministrazioni, che si sono estese dai classici campi degli acquisti e forniture e delle opere pubbliche all'organizzazione dei servizi pubblici, allo svolgimento di attività di ricerca, alla programmazione territoriale, alla progettazione di opere infrastrutturali e simili (1).

Obiettivo primario della cennata evoluzione è quello di restituire economicità ed efficienza alla "macchina pubblica"; è noto infatti come il sistema dei pubblici poteri agisca con più lentezza degli apparati produttivi privati.

---

(1) La giurisprudenza della Cassazione, in parziale contrasto con la giurisprudenza amministrativa, è tendenzialmente volta ad estendere l'area della disciplina privatistica dei contratti delle pubbliche amministrazioni.

Già nel 1979, con il rapporto Giannini (2), è stata evidenziata l'esigenza di coniugare la cultura amministrativa con quella gestionale d'impresa, constatandosi lo stato di arretratezza delle tecniche gestionali amministrative e la impellente necessità di adottare criteri di produttività nuovi, per una maggiore efficacia nella distribuzione delle risorse finanziarie e nella conduzione dei servizi pubblici.

Da allora, molti sono stati i segni di cambiamento e di ciò anche la terminologia adottata nel linguaggio corrente costituisce univoca conferma: si parla infatti di "Azienda Italia", "Azienda Comune", "Azienda U.S.L." e così via.

Ma non solo nelle nuove formule, bensì anche nella prassi si riscontrano, specie a livello di enti locali, i sintomi di una nuova cultura gestionale, di un nuovo modo di concepire i rapporti tra "pubblico e privato".

E' noto che le pubbliche amministrazioni sono state fino a pochi anni addietro, nella loro azione, soggette a schematismi rigidi, in parte voluti dalla legge

---

(2) Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, trasmesso al Parlamento dal Ministro della Funzione Pubblica il 16 novembre 1979.

in funzione garantistica ed hanno incontrato difficoltà ad aggiornarsi tecnologicamente per la convinzione, in limiti modesti ancora oggi esistente, che esse non debbano occupare un "posto" sul mercato.

Tale convinzione aveva portato ad una ridotta possibilità di azione delle dette amministrazioni, anche per la considerazione che il mercato preferito dal settore pubblico sarebbe quello gestibile in regime di monopolio.

Un siffatto indirizzo appare oggi in via di superamento attraverso una sostanziale inversione di tendenza, anche sulla base di concezioni politiche ancorate al più recente ed evoluto pensiero economico, cosicchè si fa ora ampio ricorso alla strumentazione giuridica di natura privatistica o si utilizzano comunque "apparati privati" esterni alle pubbliche amministrazioni per gestire servizi e strutture pubbliche, nella convinzione che ormai non è più necessaria la produzione diretta del bene o del servizio da parte della pubblica amministrazione; produzione che può essere lasciata pure a terzi, salvo l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento delle risorse da parte dei pubblici poteri.

Si sono perciò moltiplicate nuove forme di intervento di più moderna concezione che hanno coinvolto in modo particolare gli enti locali (3).

Solo nella normativa di carattere eccezionale si nota, specie nell'ambito degli enti locali, un ritorno alla funzione garantista e sussidiaria da parte degli organi centrali di governo.

---

(3) A tal proposito merita menzione il D.P.R. 8 luglio 1987 istitutivo nelle Regioni, presso i Commissari del Governo, di speciali Comitati di indirizzo, impulso e coordinamento degli organi decentrati delle amministrazioni statali che svolgono attività nel settore delle opere pubbliche, tendenti a realizzare un quadro armonico dei vari pareri, autorizzazioni, nulla-osta e altri atti necessari, con la possibilità di rendere operante un effettivo collegamento tra amministrazione centrale, organi delle regioni e degli enti locali.

Sono anche frequenti i cosiddetti "accordi di programma", che permettono egualmente il coordinamento delle competenze su un dato progetto fra i vari interessati (legge n. 64 del 1986) o la cosiddetta "contrattazione programmata", che introduce, nel processo di osmosi tra pubblico-privato, la necessaria presenza dei privati come elementi concorrenziali alla redazione di un piano.

Di tale indirizzo sono espressione i provvedimenti urgenti per gli interventi in materia di opere pubbliche e di personale in Sicilia (legge 18 marzo 1988, n. 99), che prevedono come il Presidente della Regione Siciliana e i Sindaci dei comuni di Palermo e Catania, possano chiedere la definizione di "accordi di programma" al Presidente del Consiglio dei Ministri il quale nell'inerzia dell'amministrazione, è facultato ad agire anche in deroga alle disposizioni vigenti, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato, con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme comunitarie; i provvedimenti urgenti per il risanamento delle città di Palermo e Catania, i cui finanziamenti sono gestiti tramite apposite contabilità intestate al Presidente del Consiglio; i provvedimenti urgenti per l'area metropolitana di Napoli, che in pratica hanno privato dei poteri, prima attribuiti loro, il Presidente della Giunta regionale della Campania ed il Sindaco di Napoli (4).

---

(4) Sull'argomento si veda anche la Relazione generale sul Rendiconto dello Stato, anno 1987 - Attività contrattuale -.

Un esempio della metamorfosi che si sta attuando, per cui le pubbliche amministrazioni, sempre nell'osservanza delle leggi, iniziano ad agire per obiettivi e per programmi, e non più solo per atti, si ha invece nel nuovo modo di gestire l'attività contrattuale da parte degli enti pubblici, specie locali.

Infatti la disomogeneità normativa del settore, l'inesistenza di regole uniformi, i tentativi di "evasione" dallo "schema" troppo rigido imposto dalle leggi di contabilità dello Stato, hanno portato ad un utilizzo del modulo convenzionale molto più ampio di quello ipotizzato dalla norma, con conseguente rimeditazione della funzione pubblica. Nella dottrina, come nella prassi, si parla ormai, per esplicitare il fenomeno, di "amministrazione per contratti".

7.2 Dati di consuntivo. Dai dati pervenuti, relativi ai comuni inferiori a 8.000 abitanti (1036 enti) risulta che, per il 1985, la categoria economica "acquisto beni e servizi" presenta un tasso di realizzazione del 59,91% su base nazionale.

Sotto il profilo regionale va riscontrato in ter-

mini percentuali:

- andamento superiore alla media nazionale degli enti siti nelle regioni: Valle d'Aosta (72,73%); Trentino Alto Adige (70,50%); Piemonte (64,09%); Friuli Venezia Giulia (65,69%); Toscana (66,17%); Umbria (66,73%); Marche (67,38%); Veneto (63,25%); Liguria (62,31%); Emilia-Romagna (61,68%); Molise (67,71%); Calabria (71,57%); Basilicata (61,12%)
- andamento inferiore alla media nazionale degli enti siti nelle regioni: Lazio (46,79%); Abruzzo (54,17%); Sardegna (53,25%); Campania (49,86%); Sicilia (40,24%).

Emerge dal confronto una progressiva diminuzione del tasso indicato passando dal Centro-nord al Sud e Isole (vedi prospetto IV/1 del volume degli allegati).

Sotto il profilo demografico si nota un andamento "a scalare" del suddetto tasso con un decremento man mano che si passa dai comuni di classe inferiore (5<sup>^</sup>, 6<sup>^</sup>, 7<sup>^</sup>) a quelli di classe superiore con punte massime negative per i comuni della 10<sup>^</sup> classe della Regione Sicilia (14,14%) e Puglia (33,50%).

Fanno eccezione quelli della 5<sup>^</sup> classe della Cala-

bria con 32,47%.

Per le amministrazioni provinciali (87 enti) il tasso di realizzazione presenta valore più basso di quello delle amministrazioni comunali ammontando al 50,86%, con punte al di sotto della media per Abruzzo (27,08%), Molise (36,08%) (vedi prospetto IV/2 del volume degli allegati).

La situazione esposta influenza l'entità dei residui passivi che, mentre a fine esercizio 1984 ammontavano a 3.684 miliardi, a fine esercizio 1985 denotano un aumento dell'8,01%, ammontando a 3.980 miliardi (come da prospetto):

	Anno 1984	Anno 1985
Residui da residui	1.043.066	1.269.614
Residui dalla competenza	2.638.552	2.710.358
Totale	3.683.618	3.979.972



7.3 Il leasing nel settore pubblico. Una conferma del nuovo modo di "amministrare per contratti" si ha nel ricorso da parte degli enti locali a modelli convenzionali atipici, come il leasing, l'engineering e il factoring.

Nella relazione al Parlamento per l'anno 1985 è stato già svolto uno studio sistematico sul leasing e sulle possibilità di fare ricorso a detto strumento negoziale in campo pubblicistico.

Nel rinviare a tale trattazione, si ritengono utili alcuni approfondimenti a causa della graduale espansione della relativa pratica (5).

Nel settore pubblico il leasing può riguardare sia il cosiddetto leasing operativo che quello finanziario.

---

(5) Come è noto, manca nel corpo delle nostre leggi codificate una previsione generale del leasing, mentre una regolamentazione dell'istituto è rinvenibile nelle leggi tributarie, nella legislazione regionale ed in alcune leggi speciali, soprattutto con finalità di incentivazione economica, vedi ad esempio il secondo comma dell'art. 17 della legge 2 maggio 1976 n. 183 che dà la definizione giuridica del leasing finanziario, le leggi 24 maggio 1977 n. 277; 12 agosto 1977 n. 67; 21 maggio 1981 n. 240; 5 agosto 1981 n. 416; 19 dicembre 1983 n. 696.

In materia di leasing agevolato, si ricorda la recente deliberazione 3 maggio 1988 n. 228, con la quale è stato aumentato dal C.I.P.E. a 60 miliardi il limite per il ricorso al leasing a favore delle unità produttive che realizzano investimenti fissi nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la "locazione finanziaria", lo Stato e gli enti pubblici utilizzano il finanziamento della società concedente per ottenere la disponibilità di beni strumentali, necessari alla propria attività istituzionale per un certo periodo di tempo, dietro il pagamento di un canone prestabilito e con la facoltà di optare per l'acquisto dei beni stessi ad un prezzo determinato al termine del contratto; l'esercizio dell'opzione garantisce l'acquisizione definitiva del bene al patrimonio pubblico, quando ciò venga ritenuto conveniente.

Una diversa forma si ha nel cosiddetto "leasing di promozione", in quanto la pubblica amministrazione partecipa, in tal caso, in forma di finanziatore privilegiato, predisponendo strutture produttive da destinare in locazione finanziaria ad imprenditori privati, al fine di favorire il decollo economico di un determinato territorio o settore produttivo.

L'intermediazione finanziaria viene attuata da particolari agenzie a capitale pubblico e svolge una funzione di incentivazione nel campo dei finanziamenti agevolati.

Il sistema è utilizzato già da vari anni e presen-

ta valide prospettive di sviluppo, specialmente in talune Finanziarie regionali.

Altra forma conosciuta, anche se non ampiamente utilizzata, è il "leasing immobiliare", che vede l'operatore pubblico come utilizzatore di determinati immobili necessari all'attività dell'amministrazione (6).

Tale figura giuridica mantiene le caratteristiche di contratto privatistico atipico di finanziamento di "capitali d'uso", in cui sono presenti tre contraenti: il costruttore dell'immobile, l'intermediario e l'inquilino utilizzatore, e cioè, nel caso considerato, lo Stato o altro ente pubblico. La finalità può essere individuata nella identificazione di un nuovo strumento di intervento sociale, che consente di accelerare l'utilizzazione di strutture immobiliari, oggi carenti, e quindi di ridurre i tempi, anche se non i costi (7), negli investimenti di tipo immobiliare.

---

(6) Dal punto di vista fiscale, il leasing ha avuto una vera regolamentazione solo con la Visentini Ter (legge n. 17 del 1985), in cui per la prima volta nel nostro ordinamento è stato fatto cenno al leasing immobiliare.

(7) Nell'elevata incidenza dei costi va individuato il principale motivo per cui il leasing, non ha avuto in passato ampia utilizzazione fra gli enti locali.

7.3.1 Aspetti positivi e negativi del ricorso al leasing. L'ente locale può addivenire al leasing in alternativa al contratto di appalto di natura privatistica o alla concessione di opera pubblica di natura pubblicistica. I vantaggi di una operazione di leasing nel settore pubblico non possono essere valutati unicamente in termini di convenienza finanziaria, ma debbono essere identificati attraverso una serie di altre motivazioni, quali:

- la contrazione degli adempimenti burocratici, in quanto la stipula di un contratto di leasing esige minori formalità e tempi più brevi di quelli necessari a perfezionare un contratto di appalto;
- il minor costo, connesso al più breve periodo di esecuzione e alla più puntuale quantificazione preventiva dell'onere, che evita le spese delle cosiddette "perizie suppletive";
- la semplificazione della contabilità da tenersi dall'ente pubblico, anche se questo resta pur sempre vincolato, oltre che alla disciplina civilistica, al regime dettato dalla normativa sulla contabilità pubblica;
- lo snellimento della gestione dell'ente, con riduzio-

ne delle immobilizzazioni tecniche ed economiche, la pianificazione delle uscite monetarie e la limitazione dell'impiego di personale.

Inoltre, poichè i corrispettivi del leasing entrano nel novero delle spese correnti e vengono iscritti in bilancio dopo la stipula del contratto, con erogazione delle spese nei tempi fissati, anche in caso di acquisto finale del bene i canoni stessi non influiranno mai sulla mole dei residui passivi. A questi ultimi andrà al massimo la rata di competenza del deposito anticipato e non il previsto ammontare dell'opera, come accade oggi frequentemente per le spese in conto capitale.

Il ricorso al leasing, pur non dando vita alle altre utilità delle quali possono beneficiare le aziende private, quale ad esempio la possibilità di detrarre i canoni dal reddito annuale, e pur facendo gravare sull'economia dell'ente pubblico il valore dell'IVA calcolato sulla quota di canone corrispondente agli interessi passivi, risulta egualmente vantaggioso per l'ente stesso che se ne avvale; ed invero, fino a quando il leasing sarà considerata operazione di cassa corrente, la relativa spesa non concorrerà al raggiun-

gimento dei limiti quantitativi imposti agli enti locali territoriali per il ricorso all'indebitamento.

Il leasing si presta quindi ad essere utilizzato come mezzo di acquisizione di finanziamenti aggiuntivi, in quanto quegli enti locali che abbiano raggiunto una notevole rigidità di bilancio per le regole che sovrintendono all'indebitamento, hanno la possibilità di coprire il loro fabbisogno mediante contratti di leasing, riservando le altre entrate per quelle opere pubbliche che non possono realizzarsi con tale sistema.

Tuttavia poichè oggi la spesa corrente degli enti locali appare estremamente rigida è quindi difficile l'ipotizzazione di spazi sufficienti per addivenire ad operazioni di leasing.

Inoltre il canone di leasing è normalmente superiore alla corrispondente rata di ammortamento di un mutuo di pari importo e la scelta tra le vecchie procedure ed il leasing non è libera ma deve essere "economicamente" giustificata.

Il confronto di convenienza, ove non possano essere accesi mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, è fra il costo di operazioni di mutuo con altri istituti di credito privati ed il costo di operazioni di leasing.

### 7.3.2 Iscrizione in bilancio degli oneri di leasing.

Una particolare riflessione merita la questione relativa all'iscrizione nel bilancio delle spese e degli oneri in generale derivanti dal leasing finanziario.

Nell'ambito del sistema civilistico, il bene in locazione finanziaria viene iscritto nell'attivo dello stato patrimoniale per il valore del riscatto, nell'esercizio in cui viene azionato il diritto di opzione all'acquisto, mentre al conto economico annuale sono imputati i canoni di leasing di competenza dell'esercizio e sempre nello stato patrimoniale deve essere iscritto il valore residuo dei canoni non ancora scaduti.

Peraltro l'attività degli enti pubblici deve essere improntata al rispetto delle norme poste dal sistema contabile pubblico, e poichè non possono considerarsi appartenenti al patrimonio dello Stato beni che ancora non vi sono materialmente entrati, la imputazione al conto del bilancio non può che concernere i corrispettivi da erogare prima dell'eventuale riscatto, quali compensi per la prestazione del servizio di leasing: ciò anche se si ritiene utile la sommatoria in sede consuntiva delle varie operazioni effettuate per una

globale rappresentazione degli impegni assunti.

Pertanto gli enti territoriali debbono ascrivere il canone di leasing tra le spese correnti delle singole sezioni e rubriche relative ai specifici interventi funzionali, mentre, nel quadro riassuntivo finale, verranno riclassificati nella categoria seconda.

La spesa relativa al riscatto sarà invece imputata alle competenti sezioni e rubriche di parte in conto capitale, mentre nel quadro riassuntivo finale l'allocatione, dopo la riaggregazione, avverrà nella categorie prima o seconda della spesa in conto capitale ovvero nella categoria seconda della spesa corrente.

7.3.3 Ricorso al leasing da parte dei comuni. In base alle risultanze dei dati relativi agli enti locali, è dato rilevare che il ricorso al leasing diretto, da parte delle amministrazioni comunali, avviene in maniera diffusa - seppur in diversa percentuale - al centro (34,5%), al nord (26,2%) e al sud (12,3%).

Appare invece limitato il ricorso al leasing attraverso le banche, specialmente nelle aree meridionali, mentre esso assume valore elevato nel centro Italia



e nei comuni di media dimensione.

Le ragioni per cui alcuni comuni non hanno mai fatto ricorso al leasing (27%) vanno individuate nelle valutazioni del costo dell'operazione e dei vincoli di bilancio o nella disinformazione sulle caratteristiche dell'operazione stessa o nel disinteresse verso tale tipo di iniziativa.

#### 7.4 Acquisizione di impianti per elaborazione dati.

Dal campione dei dati esaminati si evidenzia come il contratto di leasing venga usato in prevalenza per l'acquisizione di macchine necessarie per l'informatizzazione e l'automazione della pubblica amministrazione locale (8). Dal 1983 al 1986 la spesa totale per attrezzature di informatica del settore pubblico è passata da 1.090 ai 1.600 miliardi con un aumento medio annuo del 20%.

Le cifre dimostrano che la spinta all'innovazione tecnologica negli ultimi anni non è stata molto intensa

---

(8) Il fenomeno si spiega in quanto il ricorso al leasing evita immobilizzi di capitale ed elimina il fenomeno della obsolescenza.

ed il fenomeno trova riscontro anche presso la pubblica amministrazione locale.

Dai dati nazionali si rileva in detto settore una profonda diversificazione fra la percentuale di spesa per l'informatica nel centro-nord (77,8%) rispetto al sud e nelle isole (22,2%).

Conferma della situazione si ha nella diversità del tasso percentuale di addetti all'uso delle nuove tecnologie, che è molto basso nel sud (ad esempio 1% dell'organico in Calabria) rispetto al nord (15% nel Trentino).

Anche il numero delle attrezzature informatiche acquistate dalle amministrazioni locali è ugualmente indicativo del fenomeno, in quanto si è passati dalle 116 del 1985 alle 1.436 nel 1988, accentuandosi ancor più la forbice nord-sud, giacchè il nord passa dal 52,59% del 1985 al 74,44% attuale, mentre il sud e le isole passano dal 33,62% del 1985 all'11,63% attuale. I dati dimostrano la mancanza di una pianificazione regionale o nazionale nell'ambito della meccanizzazione dei comuni e la presenza di interventi solo settoriali.

Mentre nei grandi comuni l'introduzione delle macchine è stata avviata già da molti anni (ed in alcuni -

come ad esempio nel comune di Milano, che ha computerizzato quasi tutti i servizi - si sono raggiunte punte d'avanguardia), in quelli di medie dimensioni essa data intorno agli inizi degli anni 1970, mentre ancor oggi la maggior parte dei piccoli comuni si avvale di procedure manuali.

Le aree nelle quali sono stati raggiunti livelli efficienti di automatizzazione sono quelle riguardanti la gestione del personale, della contabilità, dell'anagrafe, del territorio, della documentazione giuridica, dei servizi sociali. Accanto a queste sta conquistando spazio il settore della gestione dei tributi e delle delibere consiliari.

Per i nuovi servizi emerge la tendenza a dotarsi di elaboratori aggiuntivi piuttosto che ampliare quelli già esistenti.

Gravi si presentano alcuni problemi, come quello riguardante l'integrazione fra i vari sistemi. Sembra infatti emergere una mappa ad "isole di automazione", che fa sorgere l'esigenza di attivare un sistema operativo pubblico con funzione di coordinamento e induce a puntare sull'interconnessione, cioè sull'utilizzo di standards e sistemi operativi omogenei per realizzare

una rete di informazione pubblica efficiente.

L'informatizzazione, se di per sè è un fattore di mutamento organizzativo, non spiega i suoi effetti positivi di recupero di efficienza ove applicata su una struttura che non sia stata predisposta ad accoglierla, come attualmente avviene nel settore locale.

L'introduzione di hardware e l'uso di software, non preceduti da un riassetto delle funzioni, può determinare solo inutili costi aggiuntivi.

La Sezione ritiene che sia necessario raggiungere nell'economia locale una diffusa standardizzazione dei dati per razionalizzare lo svolgimento delle procedure informative con l'auspicio del coordinamento regionale: solo così sono possibili informazioni integrate fra i vari enti, per una gestione nuova, ad esempio, dei servizi sul territorio.

Danno inoltre notevole preoccupazione i problemi relativi al tasso di crescita della spesa per la manutenzione delle macchine, mentre gli addetti restano invariati; allo squilibrio tra dotazione di hardware e la scarsa applicazione delle stesse; all'armonizzazione tra le tecnostrutture, i fornitori ed i consulenti esterni; al rapporto tra autonomie decisionali dei sin-

goli enti nella scelta dei sistemi informativi e controllo sulle spese e sulle loro priorità.

I risultati, pur modesti raggiunti, potrebbero essere vanificati se non si realizzasse al più presto una interconnessione tra i sistemi, in quanto lo sviluppo tecnologico ha reso possibile l'elaborazione e la collocazione delle informazioni in periferia, ma manca la possibilità di interscambio tra i vari livelli. Seppure l'evoluzione tecnologica ha reso disponibili gli strumenti tecnico-attuativi del decentramento in sinergia cronologica con l'avanzare di tale processo istituzionale, sono necessarie, per l'evoluzione del fenomeno, forme concrete di flessibilità operative tra gli enti e l'effettività di scambi di informazione.

Il quadro dell'informatizzazione degli enti locali sta quindi, in effetti, mutando rapidamente, ma la qualità delle realizzazioni tende ad essere statica.

Una delle aree dove la tecnologia informatica è meno utilizzata è quella dell'urbanistica, che insieme alla gestione del bilancio costituiscono settori vitali del comune. Come pure nell'ambito regionale, sono carenti i settori che riguardano le attività di programmazione, che dovrebbero costituire il centro propulsore

dell'ente regione, come ente programmatico per eccellenza.

Solo alcune regioni, come la Toscana, e pochi enti locali si sono dotati di loro mezzi di elaborazione completamente autonomi.

La tendenza prevalente è però quella di creare delle strutture interne di tipo pubblico (consorzi, come il Csi Piemonte, o agenzie regionali) oppure società o consorzi di diritto privato a prevalente o totale capitale pubblico (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), cui si affidano non solo la realizzazione ma anche la gestione del servizio. Si sono costituiti anche consorzi tra comuni per l'uso di un unico calcolatore che viene installato presso uno degli enti ed al quale gli altri si collegano con terminali, oppure consorzi tra comuni, regioni ed altri enti, anche in forma di S.P.A., che utilizzano i medesimi programmi (in Piemonte, Alto-Adige, Umbria, che si avvale del CRUED - Centro regionale umbro per elaborazioni dati -).

In Lombardia, l'ente regione ha costituito una società per azioni ("Lombardia informatica") a capitale regionale per l'erogazione di servizi informatici, e nella

regione stanno nascendo altre società per azioni "pubbliche" di informatica, con la partecipazione della predetta società e altri enti locali.

Particolare attenzione merita il fenomeno della proliferazione di società per azioni di informatica per gli enti regionali e locali a partecipazione pubblica, con la motivazione che la struttura privatistica è più efficiente e meno burocratica: il rischio dell'uso di un tale mezzo è nel venir meno di ogni stimolo all'acquisizione di professionalità interna alle pubbliche amministrazioni, mentre è da incoraggiare il desiderio degli enti, resosi in questi anni evidente, di essere informaticamente autonomi.

In via di sperimentazione è la telematica municipale (Torino e Roma), di comuni cioè che si avvalgono di mezzi telematici per offrire nuovi servizi ai cittadini, mentre le stesse utilizzazioni in altri paesi (Francia) sono già molto estese.

Poichè l'amministrazione si struttura intorno al principio della "conformità degli atti alla legge", l'informatica si applica oggi soprattutto alle attività contabili, imposte e tributi, certificazioni, gestione degli atti ufficiali giuridicamente rilevanti; ma poi-

chè l'ente locale è anche centro di governo, esso può giovare dell'informatica come mezzo di gestione e di controllo dei fenomeni territoriali e socio-economici e realizzare una migliore base informativa riguardo alla programmazione degli interventi.

Dal momento che anche il più piccolo ente locale amministra annualmente somme di danaro rilevanti, è opportuno che vengano sviluppati servizi informativi interni per una migliore gestione delle risorse e del patrimonio.

La Cassa Depositi e Prestiti è l'istituto che ha realizzato con il Videotel un servizio che permette agli enti in qualsiasi momento di conoscere lo stato di avanzamento delle pratiche relative ai mutui concessi dall'istituto.

La Sezione ha svolto un'indagine specifica sui sistemi di tenuta della "contabilità", cui hanno aderito 1.211 comuni su un totale di 1.230, che rappresentano oltre il 98% degli enti interessati.

I comuni sono stati raggruppati per regione e per classe di appartenenza (dalla 5<sup>^</sup> alla 11<sup>^</sup>); sono stati poi ripartiti, nell'ambito di ogni classe, a seconda del sistema adottato per la tenuta della contabilità



finanziaria (manuale o automatizzata). I dati esposti nel prospetto IV/3 del volume degli allegati contengono i valori assoluti e percentuali relativi a 731 enti, compresi in 12 regioni, che coprono la fascia centro-nord del territorio nazionale.

Il più alto grado di automazione in questa fascia territoriale è stato raggiunto dalla Valle d'Aosta, dal Trentino-Alto Adige e dall'Umbria (100%); il più basso (32,2%) si è verificato nella regione Lazio; il centro-nord ha totalizzato, nel suo complesso, l'84,4% di automazione.

Similmente si è proceduto per la restante parte del territorio nazionale, costituita da 8 regioni che formano il sud e le isole, utilizzando i dati relativi a 480 comuni.

In tale fascia il livello più alto di automazione è stato raggiunto dal Molise (75%), il più basso dalla Campania (14,9%), mentre l'estremo sud e le isole si sono attestati, complessivamente, sul 29%, che corrisponde all'incirca ad un terzo del grado di automazione raggiunto nel centro-nord.

La percentuale di automazione per l'intero territorio nazionale è pari a 62,4%.

Il prospetto IV/4 del volume degli allegati espone i valori percentuali di automazione per ciascuna delle sette classi considerate ed offre la dimostrazione che - salvo casi eccezionali - man mano che si sale da una classe all'altra (e cioè aumenta la dimensione dell'ente), aumenta pure il grado di automazione della struttura organizzativa.

Il prospetto pone ancora in risalto il divario esistente, fra centro-nord da un lato e sud e isole dall'altro, specialmente per i comuni meno grandi, in corrispondenza dei quali i valori percentuali si presentano molto differenziati (76,5% contro 13,4% nella classe 5<sup>^</sup> e 84,1% contro 23,7% nella classe 6<sup>^</sup>).

#### **8. Linee di tendenza in materia contrattuale**

Dall'esame dei dati trasmessi dagli enti locali circa i mezzi giuridici utilizzati nell'ambito della attività contrattuale, si evidenzia una realtà amministrativa deviante rispetto ai dettami normativi, in

quanto sempre più frequenti appaiono le ipotesi di ricorso alla trattativa privata, consolidandosi l'uso sistematico di tale metodo, ancor oggi considerato "eccezionale" dal vigente ordinamento.

In linea gradata è ricorrente l'utilizzazione della licitazione privata ed il fenomeno sta a significare l'abbandono pressochè generalizzato dell'asta pubblica nel sistema della contrattazione, nonostante il favore dimostrato dal legislatore per tale forma, ritenuta garantistica degli interessi generali.

La licitazione privata, a detta degli enti, è svolta per lo più in forma semplificata, rivolgendosi l'invito alle ditte più note del settore o a quelle locali abituali fornitrici, che vengono sollecitate a presentare le offerte migliori.

Una notevole espansione si denota anche nell'esecuzione in economia di lavori, forniture e servizi.

Il fenomeno dell'esecuzione in economia è diffuso particolarmente nel settore delle opere pubbliche, mediante l'indiscriminato ricorso alla "dichiarazione d'urgenza" di cui all'art. 69 del regolamento approvato con R.D. 25 maggio 1985, n. 350, il cui ambito è stato esteso dall'art. 11 della legge 18 marzo 1958, n. 240,

con la conseguenza che oggi è possibile che ogni intervento di manutenzione tanto ordinaria che straordinaria di edilizia pubblica venga realizzata in economia per cottimi fiduciari.

Dall'indagine condotta è emersa poi la mancanza di specifici regolamenti per l'esecuzione delle opere in economia, nonostante il dettato legislativo, per oltre la metà degli enti interessati, mentre le cifre indicanti i limiti di spesa per la realizzazione delle anzidette opere sono apparsi estremamente bassi ed anacronistici. Solo un esiguo numero di enti si è preoccupato di elaborare nuovi regolamenti nel settore adeguati alle esigenze.

L'ordine di preferenza tra i vari strumenti giuridici espresso dagli enti si fonda probabilmente sul fatto che mentre la trattativa privata ammette ampi margini di discrezionalità, la licitazione privata, in ragione della procedura meccanica che la caratterizza, determina automaticamente l'aggiudicazione sulla base dell'offerta più vantaggiosa.

Si è rilevato inoltre che gli enti fanno ricorso all'appalto con minore frequenza rispetto al passato, a causa degli automatismi procedurali che lo contraddi-

stinguono, e per i diversi rapporti - non più autoritativi - che ormai di norma si articolano tra pubbliche amministrazioni e privati.

Notevoli sono pure le difficoltà, in ordine a tale mezzo, causate dalle diverse normative stratificatesi nel tempo. L'applicazione dell'art. 24 della legge n. 584 del 1977 che prevede il cosiddetto "massimo ribasso", è uno dei "punti dolenti", e per rendere possibile l'esclusione di "offerte anomale" (9) è oggi previsto un meccanismo automatico basato sulla media delle offerte presentate, incrementate da un valore percentuale stabilito in precedenza nel bando di gara, che è stato fissato al 5% dalla legge n. 67 dell'11 marzo 1988.

L'obiettivo è di contenere la concorrenza, alcune volte sleale, tra le imprese e ridurre il contenzioso.

Analoghe difficoltà sono state incontrate anche

---

(9) La giurisprudenza ritiene "ictu oculi" bassa l'offerta, quando non può considerarsi remunerativa dei costi e la sua presentazione ha l'unico scopo di turbare il corretto andamento della gara. V. TAR Campania, Napoli - I Sezione 24 maggio 1985, n. 876.  
TAR Sicilia, Palermo, 6 giugno 1985, n. 587 ed altre.

nell'applicazione del metodo "dell'offerta più vantaggiosa", specialmente dopo l'entrata in vigore della legge n. 80 del 1987, in quanto per la valutazione del prezzo, dei costi, del rendimento tecnico dell'opera sono necessari procedimenti che implicano professionalità tecnico-economica non sempre posseduta a livello locale.

Nonostante le maggiori libertà, e nell'operatore privato ed in quello pubblico, appare in pratica poco frequente il ricorso all'appalto-concorso, per una serie di motivi, fra i quali gli elevati costi cui le imprese vanno incontro, non sempre remunerati dai "premi" che le amministrazioni possono concedere ai progetti più meritevoli, ancorchè non prescelti.

8.1 La concessione. Tra i sistemi indiretti di esecuzione di opere pubbliche un rinnovato interesse è dimostrato dagli enti locali per l'istituto della concessione.

Ingenti stanziamenti sono stati previsti nelle ultime leggi finanziarie per il "Cantiere Italia"; ad essi tuttavia hanno fatto riscontro una notevole crisi

operativa delle pubbliche amministrazioni ed una inadeguata e stratificata disciplina normativa del settore, con conseguente ampio ricorso a operatori esterni per la realizzazione di opere pubbliche; fenomeno, questo, che si è verificato specialmente attraverso le norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione degli interventi.

Fra tali normative, la più recente è la legge n. 80 del 17 febbraio 1987 che, pur riguardando l'accelerazione delle procedure, in effetti ha istituito una nuova forma di concessione in tema di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche con caratteri di maggiore "discrezionalità" rispetto alle figure precedenti, in quanto al concessionario è consentito di realizzare direttamente le opere stesse con proprie strutture.

Come già rilevato nella relazione per l'anno 1985, già sul piano teorico molte sono le difficoltà applicative di tale normativa nell'ambito degli enti locali: esse riguardano soprattutto l'entità dell'importo della spesa (superiore a 20 miliardi) di difficile realizzazione in sede locale, la possibile "deresponsabilizzazione" degli operatori pubblici conseguente all'affida-

mento totale delle opere a terzi, la lievitazione dei costi per i maggiori oneri che i privati si accollano e poi riversano sull'amministrazione. E' da aggiungere che, poichè la speciale Commissione ministeriale prevista dall'art. 3, quarto comma, ha determinato con molto ritardo, e cioè solo nel febbraio del 1988, tanto i requisiti per l'ammissione alle gare che lo schema di concessione-tipo, la legge n. 80 ha avuto in pratica limitata applicazione. Nè si può sottacere che l'introduzione di quest'ultima legge non ha contribuito a fare definitiva chiarezza sulla legittimazione dei comuni a servirsi dell'istituto concessorio in esso previsto. E' indubbio infatti che la normativa in questione costituisca una "deroga" alla disciplina sulla concessione contenuta nella normativa base, rappresentata dalla legge n. 1137 del 1929, ed anche alla legge n. 584 del 1977, che ha assoggettato le concessioni di sola costruzione alle regole procedurali dei pubblici appalti.

Nonostante i limiti e le carenze evidenziati con specifico riguardo alla legge n. 80, l'istituto della concessione, nella configurazione delineata dalla precedente normativa, ha avuto egualmente ampia applicazione da parte degli enti locali stante la validità



dello strumento. Avviene così, che mentre si succedono leggi-provvedimento, leggi speciali ed ora anche leggi sperimentali (10), per tipi di opere o di interventi, gli enti locali, superando il disagio della normativa stratificatasi disordinatamente, ricorrono alla "concessione" per la duttilità dello strumento, che oggi ipotizza un nuovo modulo di processo razionalizzato e finalizzato alla riduzione dei tempi e dei costi, al miglioramento della qualità dell'opera, ad un utilizzo più diffuso delle potenzialità dell'imprenditoria pubblica e privata. La concessione viene attivata dalle amministrazioni locali per molteplici finalità, che

---

(10) Si vedano le leggi 21 maggio 1955, n. 463 e successive sulle autostrade; la legge 30 gennaio 1962, n. 18 sul risanamento della città di Palermo; la legge 29 dicembre 1969, n. 1042, sulle metropolitane; le leggi del 1971 sugli aeroporti delle città di Napoli, Agrigento e Firenze e del 1973 sul sistema aereoportuale della città di Roma e 22 dicembre 1973, n. 825 sugli aeroporti in genere; la legge 22 ottobre 1971, n. 865 (con lo strumento dell'affidamento) per gli interventi di edilizia residenziale pubblica; la legge 10 aprile 1973, n. 171 sulla città di Venezia; la legge 22 gennaio 1974, n. 14 per gli edifici postali; la legge 24 dicembre 1959, n. 1145 sulla metropolitana della città di Roma (concessione di sola costruzione da aggiudicarsi a seguito di appalto-concorso); la legge 5 aprile 1975, n. 412 sull'edilizia scolastica (concessione in alternativa all'appalto: si richiede una gara su bando e un confronto tecnico ed economico); e la legge 2 maggio 1976, n. 183 sui progetti speciali dalla Cassa per il Mezzogiorno (mediante lo strumento dell'affidamento), poi art. 47 del nuovo T.U., approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 ed altre.

vanno dalla concessione di servizi comunali all'industria privata (regolata dall'art. 26 del T.U. approvato con R.D. 15 ottobre 1925, n. 2.578, per l'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, cui si richiamano gli artt. 265 e 267 del T.U. approvato con R.D. del 14 settembre 1931, n. 1175), alla concessione di sola costruzione di opere pubbliche prevista dalla legge 24 giugno 1929, n. 1137, le cui norme, per l'art. 3, sono espressamente "applicabili a tutte le opere che si eseguono a spese e col sussidio dello Stato" e pertanto anche a quelle date in concessione a province, comuni, consorzi pubblici e privati "indipendentemente dall'esercizio delle opere stesse". L'istituto della concessione di sola costruzione è preso in considerazione anche dalla legge 8 agosto 1977, n. 584, applicabile specificatamente ai comuni ai sensi del primo comma dell'art. 1 (11) (12).

---

(11) Corollario delle statuizioni della legge n. 584 é che l'affidamento da parte del comune dell'esecuzione di sola opera deve sottostare al regime che regola l'appalto per cui il concessionario esecutore deve risultare iscritto nell'albo nazionale dei costruttori per le categorie e gli importi specificati nella legge.

(12) E' opportuno precisare che la concessione può formare oggetto di affidamento sia da parte dello Stato agli enti locali che da parte di questi ultimi a concessionari terzi. In questa sede, che ha per oggetto l'attività di comuni e province, l'argomento viene trattato con specifico riguardo alla seconda delle ipotesi utilizzazioni, pur non mancando numerosi cenni e riferimenti alla prima.

Con riguardo alla concessione di sola costruzione, va ricordato che, in una prima fase, specialmente nell'ambito degli interventi per il Mezzogiorno (legge n. 640 del 1950), essa trovò applicazioni limitatamente nei confronti di enti pubblici, successivamente estesa (legge n. 853 del 1971) a società miste, formate da imprese a partecipazione statale e da enti locali.

In prosieguo di tempo l'istituto ha subito profonde modificazioni, in quanto l'intervento del concessionario è inteso come diretto a supplire alle carenze strutturali e funzionali degli enti obbligati (province e comuni) (13).

La Corte, in sede di controllo è intervenuta più volte per definire i contenuti ed i limiti della concessione, sostenendo che la relativa nozione va individuata nell'ambito delle distinte figure disciplinate dalla legge n. 1137 del 1929, che sono quelle di costruzione e di esercizio o di sola costruzione, escludendo l'esistenza di un "tertium genus" (14).

Il favore dimostrato dagli enti locali per la con-

---

(13) Così la legge n. 492 del 1977, per concessioni di opere di edilizia scolastica.

(14) Deliberazioni n. 1370 del 15 luglio 1983 e n. 1421 del maggio 1984.

cessione di sola costruzione è dovuto alla maggiore libertà nella scelta del concessionario e alla minore interferenza del concedente nella esecuzione dei lavori; ma la mancanza di criteri generali di scelta, e di procedure ad evidenza pubblica, ha dato luogo, al fine di evitare distorsioni e abusi, all'affidamento stabilito con singole leggi-provvedimento (15).

Per quanto attiene alla possibilità, da parte dei comuni, di far ricorso all'istituto della concessione di costruzione e di esercizio, non sembrano porsi problemi e l'ipotesi è realizzabile nel caso in cui l'amministrazione intenda avvalersi di soggetti terzi per la gestione di servizi pubblici attuabili attraverso la costruzione di opere che richiedano complessità di organizzazione e pronte risorse finanziarie, rendendo necessario il coinvolgimento dell'industria privata per il conseguimento di un fine di pubblico interesse. E'

---

(15) Con riguardo al problema della possibilità per le società per azioni a partecipazione comunale di essere destinatarie di concessioni da parte del comune una volta costituite, questa Corte ha affermato che tale possibilità andrebbe esclusa onde evitare confusione tra controllore e controllato. In tal senso la determinazione n. 1707 in data 15 febbraio 1963 della Sezione controllo sulla gestione finanziarie degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

noto infatti che nella concessione di costruzione e di esercizio, il "privato", pur perseguendo un fine di lucro ed agendo in nome proprio, realizza contemporaneamente un fine dell'amministrazione.

In tema di concessioni, non sembra che quelle per la realizzazione di programmi straordinari di edilizia possa considerarsi una fattispecie speciale rispetto alle concessioni previste dalla legge n. 1137 del 1929.

Speciale è invece la concessione di costruzione contemplata negli art. 16, 17 e 81 della legge n. 219 del 1981 per il suo carattere innovativo, presentando essa una serie di norme di rilievo aventi finalità di promozione sociale, quali l'obbligo di valorizzare le energie professionali e lavorative locali e di curare la predisposizione di programmi per la formazione al lavoro. Tale legge può essere apprezzata per le finalità diverse da quelle tradizionali in quanto volte a superare l'attuale stato di sottoccupazione delle zone. Considerato sotto questo profilo il precedente può costituire un utile riferimento nel perseguimento delle finalità di "investimento" ma anche di "occupazione" che, come è noto, costituiscono obiettivi primari del

FIO (16).

L'art. 16 della legge n. 219 del 1981 citata presenta, inoltre, una particolare tipologia dell'istituto diretto alla realizzazione di programmi di opere anche di dimensioni sovracomunali, che possono essere sia settoriali che intersettoriali, volti non solo alla semplice esecuzione delle opere, bensì anche alla progettazione, esecuzione e acquisizione di aree.

Sotto tale profilo particolare menzione merita anche la delibera 22 febbraio 1980, adottata dal CIPE in attuazione della legge n. 25 del 1980, che ha fissato regole generali per i comuni prevedendo non solo l'affidamento ad essi della progettazione, dell'esecuzione, ma anche dell'acquisizione delle aree, delle occupazioni d'urgenza e dell'espletamento di tutti i compiti ne-

---

(16) E' noto che i finanziamenti delle opere da realizzare in concessione possono essere reperiti sul mercato mobiliare tramite l'emissione di titoli obbligazionari oppure ricorrendo ad accensione di prestiti nazionali o internazionali (BEI), o mediante trasferimenti statali dei fondi FIO o con sistemi misti, come ad esempio per i programmi di edilizia residenziale pubblica (legge n. 457 del 1978 e legge n. 94 del 1982).

cessari alla realizzazione del programma (17).

Come è noto, il piano per gli insediamenti produttivi è equiparato al piano di zona per l'edilizia. La legge n. 865 del 1971, ha esteso ai piani produttivi la normativa dei P.E.E.P., e quindi entrambi i piani sono stati fatti rientrare nel novero delle opere pubbliche, per cui anche i P.I.P. possano essere attuati a mezzo di concessioni di costruzione.

Il problema, tuttavia, presenta aspetti particolari più che per l'ammissibilità dello strumento concessivo, per i poteri che dovrebbero essere attribuiti al concessionario, nel rapporto di collaborazione fra potere pubblico e imprenditoria privata.

In effetti sarebbe questo un modello di concessione che dovrebbe favorire la gestione della fase attua-

---

(17) Altre forme particolari si hanno nella concessione per acquisizione e urbanizzazione di aree (legge n.94 del 1982) e nella concessione per l'attuazione di programmi di sperimentazione edilizia.

tiva con criteri e modalità imprenditoriali e incoraggiare l'amministrazione in una prospettiva di privatizzazione della funzione amministrativa; rispetto a tale obiettivo la concessione si pone come uno strumento duttile idoneo da aggregare interessi pubblici e privati verso la realizzazione di uno scopo comune.

8.2 La concessione nella legislazione regionale. Per completezza di esposizione merita rapida trattazione la legislazione regionale. Una disciplina organica dell'affidamento in concessione si rinviene solo in alcune leggi regionali (18), mentre la maggior parte di queste se ne occupano soltanto indirettamente, senza incidere sulla configurazione giuridica dell'istituto (19).

---

(18) L.R. Puglia 16 maggio 1987 n.27; L.R. Lombardia 12 settembre 1983 n. 70; L.R. Veneto 16 agosto 1984 n. 42; L.R. Umbria 20 maggio 1986 n. 19; L.R. Molise, 14 aprile 1979 n. 19; L.R. Campania, 31 ottobre 1978 n. 51.

(19) L.R. Emilia Romagna 24 Marzo 1975 n. 18 art. 21; L.R. Marche 18 aprile 1979 n. 17, art. 11; L.R. Friuli Venezia-Giulia 24 luglio 1982 n. 45 L.R. Sardegna 12 novembre 1982 n. 38 art. 22; L.R. Sardegna 14 maggio 1984 n. 21.



In quasi tutta la legislazione regionale non appare del tutto superata la confusione generatasi per effetto della stratificazione della normativa in tema di procedimenti di gara, di requisiti soggettivi e di adeguamento alle direttive CEE ed alla legge n. 584 del 1977; in alcune leggi regionali, ad esempio, si ammette il ricorso alle trattativa privata per le opere di importo superiore ad un milione di ECU (art. 28 L.R. Campania n. 51 del 1978; art. 12 L.R. Molise n. 19 del 1979); esse debbono ritenersi perciò inapplicabili perchè contrastanti con i principi generali stabiliti dalle leggi cornice e dalle norme comunitarie sui procedimenti di aggiudicazione.

Organiche e dettagliate appaiono invece le discipline dettate dalle leggi regionali Lombardia n. 70 del 1983, Veneto n. 42 del 1984 e Umbria n. 19 del 1986, che definiscono in modo quasi univoco il contenuto della concessione.

Particolare attenzione merita la L.R. Puglia n. 27 del 1985, che reca un apposito allegato riguardante il "regolamento per l'affidamento in concessione delle opere pubbliche", contenente la completa disciplina della materia.

8.3 Conclusioni. Ciò premesso, appare necessario che siano privilegiati, la trasparenza dell'azione amministrativa, lo snellimento e le semplificazioni delle procedure per il necessario adeguamento al dinamismo della società moderna.

La complessità e la modernità dell'istituto della concessione richiede pertanto che il Parlamento provveda ad operare una adeguata ristrutturazione della materia, che dia certezza all'azione amministrativa degli enti locali e permetta loro di fare ricorso alla concessione per tutti gli interventi che comportino complessità di organizzazione, disponibilità di rilevanti risorse finanziarie e capacità tecnica, non sempre riscontrabili oggi, all'interno della pubblica amministrazione.

9. **Le contabilità fiscali degli enti locali quale strumento di ricognizione degli aspetti gestionali**

Nell'ottica della riforma delle autonomie locali, va inquadrato il problema del riordino della finanza locale. E' certo che un sistema compiuto di autonomie locali postula l'attribuzione agli enti considerati di una autonomia finanziaria; questa è presupposto inderogabile per l'esercizio di un'autonomia senza aggettivazioni. Tale è la via intrapresa dal nuovo Governo che, sull'antica "querelle" autonomia finanziaria sì, autonomia finanziaria no, si orienta nel primo dei detti sensi.

Se il Parlamento riterrà di accogliere le proposte governative, non potrà non conseguire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nella gestione degli enti amministrati, dovendo essi rispondere direttamente al corpo sociale del buon esito dei prelievi impositivi attraverso la dimostrazione della utilità dell'amministrazione condotta.

Nella cennata ipotesi verrebbe infatti meno in am-

pia parte il diaframma rappresentato dall'intervento dello Stato, quale principale finanziatore della spesa comunale. E nei limiti proposti il rapporto fiduciario verrebbe ad essere fra amministratori e amministrati.

Il nuovo sistema si presta quindi ad esaltare il concetto di "economicità" nella gestione dei fondi pubblici, anche a livello di enti locali.

Nel mondo moderno, infatti, anche gli enti che non hanno finalità di lucro, debbono perseguire i "c.d. fini sociali", nel rigoroso rispetto dei principi di economicità, di efficienza e di efficacia. E' ormai comunemente ammesso che le concezioni economico-aziendalistiche debbono valere anche per le imprese pubbliche e quindi per lo Stato, la regione, il comune e la U.S.L., in quanto tutti debbono considerarsi unità coordinate per la gestione delle risorse destinate a beneficio di singoli o di gruppi o della comunità.

Per realizzare una conduzione economica di un qualsiasi ente è necessaria una organizzazione che presuppone mezzi tecnici per gestire ed amministrare con consapevolezza l'ente stesso.

Questi mezzi tecnici sono dati dalla contabilità economico-patrimoniale, dalla contabilità fiscale, ol-

tre che dalla contabilità finanziaria tradizionale.

Già da qualche anno tali mezzi sono adottati, oltre che dalle imprese private anche da alcuni settori di imprese pubbliche, come le "municipalizzate" e le "irizzate", ma non sono adottate, o almeno non lo sono in maniera corretta, dagli enti locali.

D'altra parte, obiettivo primario nella programmazione locale, desumibile dall'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986, è la regola del pareggio e dell'equilibrio della gestione.

E' noto che solo l'osservanza dei criteri della trasparenza e della correttezza gestionale può realizzare i principi del buon andamento e della efficienza dell'azione amministrativa, idonei ad assicurare un tendenziale equilibrio nella gestione degli enti locali.

Ed è proprio nell'ambito di tale "ratio" che si determina la necessità di una particolare attenzione a quelle situazioni gestionali in cui le spese vengono a superare le entrate, determinando un disavanzo ovvero creano debiti fuori bilancio.

Per rendere attuabile l'individuazione delle fattispecie concrete in cui vengono a trovarsi gli enti

nella gestione di attività commerciali, e quindi per poter esprimere più completi giudizi finalizzati al referto globale sull'andamento dell'azione amministrativa degli enti stessi, si è reso necessario anche l'esame della contabilità fiscale, inteso come strumento di ricognizione dell'ampiezza e correttezza del fenomeno gestionale.

Tale esame si impone in relazione alla crescente partecipazione della pubblica amministrazione locale alle iniziative, oltre che in campo sociale, anche in quello economico.

L'indagine sulla contabilità fiscale non solo si presenta come mezzo tecnico di misurazione dell'efficienza gestionale ma permette altresì di evidenziare un altro fenomeno particolarmente importante e grave: gli ingenti oneri latenti, destinati, presto o tardi, ad affiorare ed a gravare sulla finanza statale. Per il 1986 il debito sommerso in materia IVA è quantificato in stime governative ammontanti a 15-17 miliardi.

#### 9.1 Raffronto dell'impegno globale della spesa degli enti locali, con quello degli altri settori pubblici in

campo economico. Per percepire l'ampiezza delle funzioni non istituzionali dei comuni, basta rilevare che l'attività economica e "gli interventi in campo economico" costituiscono oltre il 22% del totale delle erogazioni complessive degli enti.

Per comprendere meglio l'entità dell'azione comunale è sufficiente raffrontare l'impegno globale della loro spesa in campo economico con quello previsto nel bilancio dello Stato, che è pari all'11% del totale delle spese. Certamente la diversità di funzioni dei due enti non permette un raffronto dei rispettivi impegni; nondimeno è possibile concludere che i comuni esplicano una funzione costante e rilevante, particolarmente nel settore dell'edilizia abitativa, dove gli interventi negli ultimi anni sono aumentati fino all'800%, e nel settore dei trasporti che assorbe gran parte degli interventi e della spesa.

Un accenno particolare merita il settore delle opere pubbliche.

Dai relativi dati emerge che i comuni costituiscono la categoria più attiva tra gli enti pubblici erogando nel detto settore una cospicua parte della spesa comunale.

Tuttavia, pur evidenziandosi la vitalità dell'attività dell'azienda locale in campo economico, non sempre i risultati e le realizzazioni delle opere sono proporzionati agli impegni assunti, e per tale motivo è opportuno operare miglioramenti nelle gestioni allo scopo di raggiungere maggiore efficienza sia nella fase conoscitiva dei fabbisogni, sia nella fase della realizzazione, per gli effetti diretti o di ricaduta sull'economia del paese.

In tale quadro si evidenzia anche la necessità di prendere in attenta considerazione l'esercizio di tutte quelle attività che, pur non riguardando la sfera istituzionale attraggono l'ente locale nell'area impositiva, al pari di qualsiasi altra azienda privata, imponendo ad esso gli stessi obblighi che gravano sulle imprese private.

E' senz'altro da ribadire il concetto che una contabilità puntualmente tenuta costituisce l'espressione di comportamenti gestionali corretti.

Per utilizzare la contabilità fiscale come strumento di ricognizione degli aspetti gestionali sono stati invitati province e comuni della classe 10<sup>^</sup> e 11<sup>^</sup> a presentare, insieme con gli allegati che accompagnano



il conto consuntivo, la dichiarazione IVA annuale relativa all'anno 1986, sulla quale specifiche elaborazioni verranno effettuate nel prossimo anno.

9.2 Problematiche connesse all'applicazione dell'IVA e dell'IRPEG. E' noto che, per le attività commerciali svolte dagli enti non commerciali, la legislazione fiscale impone una contabilità separata da quella relativa alle attività istituzionali, ai fini della necessaria imposizione nel rispetto delle discipline contenute nelle varie normative di settore.

La statuizione che precede merita una particolare riflessione per quanto riguarda i comuni che, con significative differenziazioni, sono compresi nella categoria considerata, cioè degli enti non commerciali.

I comuni nel vigente ordinamento giuridico presentano un sistema di contabilità coerente e compiuto, come è raro rinvenire in altri settori, perchè esso consente di rilevare e rappresentare sinteticamente tutti quei rapporti giuridici a contenuto economico che gli enti stessi pongono in essere sia nell'esercizio di potestà pubbliche, sia nello svolgimento di attività di

diritto privato.

Nell'accennare brevemente ai cardini normativi su cui il detto sistema si impernia, particolare significato riveste l'art. 302 del T.U. legge comunale e provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383. Tale articolo dispone che l'esercizio finanziario "comprende tutte le operazioni che si verificano durante il periodo cui esso si riferisce, e la relativa contabilità distingue quelle che riguardano la gestione del bilancio da quelle che attengono alle variazioni nell'ammontare e nelle specie del patrimonio".

Questa norma va ovviamente coordinata con il precedente art. 289 ultimo comma, il quale sancisce che "col provvedimento di approvazione del conto consuntivo il consiglio di prefettura pone in rilievo il risultato economico dell'esercizio e le variazioni che la gestione del bilancio ha determinato rispetto ai beni demaniali ed a quelli patrimoniali del comune ...." (20).

Completa il quadro l'art. 303 ultimo comma del T.U. citato, secondo il quale "appartengono al conto

---

(20) Circa la vigenza delle norme richiamate nel testo vedi Corte dei conti, Sezione Riunite 7 settembre - 1973, n. 149 - 150 e 151.

generale del patrimonio il valore degli immobili, giusta i relativi registri di consistenza e quello dei mobili, del materiale ed altre attività risultanti dagli inventari, i crediti e i debiti e le variazioni di essi, sia che provengano dalle gestione del bilancio, sia che si verificino per altra causa".

Da tali norme - che hanno sostituito i corrispondenti articoli 183, 185 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297 - nonchè dall'art. 219 di quest'ultimo testo normativo, che trovano oggettiva conferma nella più recente normativa dettata dal D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 (art. 22), emerge con chiarezza come la contabilità generale del comune debba strutturarsi in modo organico e sistematico in tre parti:

- a) la contabilità patrimoniale, che si estrinseca nel conto generale del patrimonio e che deve contenere tutte le variazioni che hanno subito nell'anno le attività e passività finanziarie e patrimoniali desumibili dai registri di consistenza e dagli inventari;
- b) la contabilità finanziaria, che si riferisce alle gestioni del bilancio finanziario di previsione e-  
strinsecantesi nella situazione amministrativa, la

quale, come è noto, può comportare un avanzo, un pareggio o un disavanzo di amministrazione;

- c) la contabilità economica, che ha lo scopo di mettere in evidenza il risultato economico dell'esercizio finanziario.

Quest'ultima contabilità presenta caratteri di maggiore interesse, in quanto con essa deve realizzarsi la necessaria separazione tra il conto economico, relativo al complesso delle attività istituzionali, e i cosiddetti "conti profitti e perdite" delle attività commerciali, esercitate direttamente in economia.

La necessità di questi ultimi conti, che devono essere separati dal conto economico, trova la propria fonte normativa nel T.U. delle leggi sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, approvato con R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, e nel regolamento di esecuzione approvato con R.D. 10 marzo 1904, n. 108.

Da tale normativa, che contiene una elencazione, per altro non esaustiva (21) dei servizi, dei quali i

---

(21) Anche il decreto 31 dicembre 1983 del Ministro dell'Interno elenca solo 19 "categorie di servizi pubblici locali a domande individuale". In realtà le funzioni qualificate come "attività commerciali" che l'ente locale può svolgere sono oggi circa cento.

comuni possono assumere l'impianto e l'esercizio (art. 1 T.U. citato) (22), traspare l'esigenza non solo di conti separati ma anche dell'adozione di un'apposito regolamento disciplinante il servizio, ivi compresa l'organizzazione contabile, anche ai fini della determinazione dei prezzi a carico dei richiedenti i servizi (23).

Ovviamente la separazione delle contabilità di cui trattasi assume una particolare valenza unicamente nell'ambito della contabilità economica, ove è dato distinguere il conto economico dal conto profitti e perdite, mentre la separazione dei corrispondenti bilanci in seno alle contabilità sia finanziaria che patrimoniale riveste un significato relativo per il rispetto dei principi della inscindibilità delle gestioni finanziarie e patrimoniale e delle indivisibilità dei relativi risultati netti di gestione.

Va da sè, comunque, che gli inventari specialmente di magazzino, dovranno contenere, nell'ambito dei ri-

---

(22) Si ritiene che alla gestione diretta in economia dei servizi da parte dei comuni siano applicabili anche le norme che disciplinano le aziende speciali se ed in quanto compatibili.

(23) Circa la natura che rivestono i diritti comunali per la gestione dei servizi di cui trattasi vedi Cass. civ. Sez. I 17 luglio 1974, n. 2130.

spettivi conti, le quantità esistenti ed i corrispondenti valori ai prezzi d'acquisto, secondo una contabilità economica che è tipica del sistema dei consuntivi. (24)

Dall'esposizione che precede risulta - come già si è detto - la complessità e la completezza della contabilità generale dei comuni certamente più articolata di quella delle altre imprese.

Ed infatti, tale contabilità comprende oltre al libro giornale generale e gli inventari permanenti, ivi compresi quelli di magazzino, anche una serie di scritture complementari, costituite da conti finanziari economici e patrimoniali che presentano spiccate analogie con le scritture contabili di cui agli art. 14 e seguenti del D.P.R. n. 600 del 1973 e 2423 e seguenti del codice civile.

Ciò porta a ritenere che la tenuta di altre scritture, peraltro preclusa dal D.P.R. n. 421 del 1979 per il rispetto del principio dell'unità di bilancio, darebbe vita ad inutili duplicati (25).

---

(24) Circa l'inadeguatezza della tenuta degli inventari vedi supra paragrafo 8.

(25) Ai fini tributari è peraltro da rilevare che i comuni dovrebbero curare la vidimazione iniziale annuale sia del libro giornale che degli inventari permanenti tramite un notaio o la cancellaria del tribunale competente.

Venendo adesso a considerare gli adempimenti tributari statuiti in materia di imposizione diretta ed indiretta, va ricordato che i comuni, al pari degli altri enti non commerciali, risultano obbligati ai fini IVA a tenere libri acquisti, corrispettivi e vendite esclusivamente per le operazioni commerciali.

Più in particolare, l'art. 19 ter del D.P.R. n. 633 del 1972 subordina il diritto alla detrazione dell'IVA acquisti dall'IVA vendite per gli enti non commerciali alle condizioni:

- a) che l'attività commerciale sia gestita con contabilità separata da quella relativa all'attività principale;
- b) che per l'attività principale venga tenuta una regolare contabilità, secondo la normativa pubblica o statutaria.

Senonchè l'art. 8 della legge 1980 n. 31 ha precisato che "per le regioni, province, comuni la contabilità separata è realizzata nell'ambito e con l'osservanza delle modalità previste per la contabilità pubblica obbligatoria a norma di legge o statuto".

Da ciò consegue che la mancata tenuta della contabilità separata, nell'ambito della contabilità economica,

o la mancata tenuta di quella patrimoniale per quanto attiene agli inventari permanenti, fanno decadere il diritto alla detrazione IVA.

Va detto peraltro che il principio posto dal richiamato art. 8 della legge n. 31 del 1980 ha nel quadro qui delineato carattere non innovativo bensì integrativo del sistema, con la conseguenza che esso deve trovare applicazione anche nell'imposizione diretta.

Da ciò consegue che, per i comuni, l'art. 21 - secondo comma ultima parte - del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, in tema di IRPEG, deve essere interpretato nel senso che la separazione delle contabilità va attuata nell'ambito delle contabilità economiche secondo il dettato della normativa pubblica.

Ciò porterebbe a ritenere che l'art. 21, ultimo comma, del predetto D.P.R. n. 598 del 1973 - parzialmente modificato dall'art. 109, secondo comma, del T.U. approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 - laddove prevede la deducibilità dei costi ed oneri in una determinata proporzione, in difetto di contabilità separate, possa valere soltanto per quegli enti non commerciali per i quali non esiste un obbligo legislativo o statutario che imponga la tenuta di contabilità



separate, ma non per i comuni per i quali invece sifatto obbligo sussiste.

E' vero peraltro sul piano operativo che un certo numero di enti ha fatto ricorso al sistema di deduzione proporzionale, per cui s'impone la necessità di un intervento normativo che chiarisca con carattere di definitività se i comuni possano essere inclusi o meno fra gli enti non commerciali cui si applica l'anzidetto regime.

La linea ragionativa fin qui seguita trova conferma nell'art. 9 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70 convertito nella legge 13 maggio 1988, n. 154, laddove, nel prorogare i termini previsti per le dichiarazioni ed i versamenti da parte dei comuni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sui redditi per i periodi di imposte chiusi anteriormente al 1 gennaio 1988, si aggiunge che "gli obblighi di fatturazione e registrazione e gli altri obblighi relativi alle suddette operazioni s'intendono comunque già adempiuti se le operazioni stesse risultano dalla contabilità prevista per gli enti pubblici suddetti".

Quindi se è stata tenuta una regolare contabilità, specifica per il tipo di ente, l'operatore pubblico può

giovarsi della sanatoria, ed in tal caso nessun altro adempimento integrativo è dovuto al di fuori della dichiarazione e dei versamenti eventualmente dovuti.

Le considerazioni svolte con riguardo ai comuni valgono, con gli opportuni adattamenti, anche per le province, le quali hanno peraltro ridotta attività commerciale.

Come è già stato evidenziato nella precedente relazione, l'impatto della pubblica amministrazione locale con l'imposizione tributaria è stato alquanto difficile, anche per lo stratificarsi della normativa che ha generato un comprensibile disagio nell'operatore pubblico costretto ad affrontare varie difficoltà nei meccanismi non sempre lineari dell'imposta.

Tale stato di cose aveva portato gli enti locali a situazioni di diffusa irregolarità, per le quali venne concessa una prima sanatoria con legge del 22 dicembre 1980, n. 882, che avrebbe dovuto riferirsi solo alle irregolarità formali, ma che invece ebbe una portata più ampia e globale. Dal 1980 ad oggi gli errori si sono ripetuti e le omissioni reiterate, tanto da indurre il Parlamento a porvi rimedio con il ricordato decreto-legge n. 70.

Merita un accenno l'esame dell'art. 88 del nuovo T.U. delle imposte dirette entrato in vigore il 1 giugno 1988, che detta una serie di norme in sintonia con la IV direttiva della CEE. In esso non sono considerate attività commerciali, quelle relative "all'esercizio diretto di servizi pubblici in regime di monopolio da parte delle regioni, delle province, dei comuni e dei relativi consorzi".

Già nella precedente relazione si sono posti dubbi sulla chiarezza della predetta disposizione che nulla precisa su cosa debba intendersi per monopolio del servizio pubblico, se questo debba derivare dalla legge o possa derivare anche da una situazione di fatto.

Nessun elemento nuovo è venuto dalle disposizioni di attuazione e transitorie relative al detto T.U. emanato con D.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42.

E' da auspicare che il decreto-legge n. 70 possa costituire un primo qualificante momento di riorganizzazione interna dell'ente territoriale, e per una chiarificazione delle funzioni istituzionali e commerciali che gli enti possono porre in essere, e per una definitiva riqualificazione della posizione tributaria degli enti stessi per i periodi successivi al 1° gennaio

1988.

9.3 Aggiornamento dei dati IVA. Il totale delle dichiarazioni annuali IVA a regime normale presentate nel 1986 e riferentesi all'anno d'imposta 1985 sono state 7.711; il volume d'affari totale è di 5.934 miliardi ed il volume medio per ente di 770 milioni.

Il totale delle dichiarazioni IVA a regime forfettario sono state 159, con un volume totale di affari di 4 miliardi ed un volume medio per ente di 250 milioni.

Le cifre evidenziano che di fronte ad un incremento percentuale dell'8% del numero delle dichiarazioni rispetto all'anno 1985, si è verificata al contrario una contrazione nel volume di affari di 1.292 miliardi, pari al 18% rispetto all'anno precedente, che non trova giustificazione nel regime forfettario istituito dal decreto-legge del 12 dicembre 1984, n. 853, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, in quanto solo pochi enti, appena il 2%, si sono avvalsi di esso.

La diminuzione si concentra integralmente nelle operazioni esenti che da 2.453 miliardi ammontano ora a 1.056 con una contrazione di circa 1.300 miliardi.

Il totale delle cessioni imponibili, relative all'anno 1985, ammonta a 4.857 miliardi, con un aumento percentuale del 2,5% rispetto ai 4.734 del precedente anno, mentre la relativa imposta è di 547 miliardi; gli importi per gli acquisti ammontano ad un valore di 4.927 miliardi, e a 594 miliardi il relativo gettito IVA.

La differenza IVA è quindi negativa per circa 47 miliardi. Ciò è dovuto in parte al fatto che, come per l'anno precedente, l'aliquota media sugli acquisti è maggiore (12,06%) dell'aliquota media sulle vendite (11,26%), ed in parte all'accorpamento delle aliquote operato dalla legge n. 17 del 1985.

Nell'anno 1985, poi, l'IVA diventa positiva per effetto della parte delle imposte non detraibili che ammonta a 74 miliardi.

Detraendo da tale cifra i 47 miliardi (risultanti dalla differenza tra l'IVA pagata sugli acquisti e l'IVA pagata sulle vendite) l'IVA diventa positiva per 27 miliardi.

Considerando, come nella precedente relazione, i dati riferentisi ad un unico contribuente, l'IVA non detraibile dovrebbe essere pari al rapporto tra le ope-

razioni esenti ed il volume d'affari che nel caso sarebbero di 1.053 miliardi su 5.934 miliardi, pari al 17,80%.

Se venisse applicata tale percentuale all'IVA sugli acquisti (594 milioni) si otterrebbe un'IVA non detraibile di 107 miliardi contro i 74 invece dichiarati dagli enti. La differenza di 33 miliardi di lire, potrebbe risultare "indebitamente detratta"; rispetto ai 133 miliardi dell'anno precedente, si evidenzia un netto miglioramento verso una chiarificazione della situazione.

TABELLA A - Evoluzione del numero delle dichiarazioni e del volume d'affari.

	Numero dichiarazioni	Volume d'affari annuo	Operazioni esenti	Volume d'affari medio
		in miliardi		in milioni
1985	7.255	7.226	2.453	995
1986	7.870	5.934	1.056	770