

### CAPITOLO III

#### INVESTIMENTI

##### 1. I dati definitivi concernenti gli investimenti riferiti all'anno 1986.

Il completamento dell'acquisizione dei conti e della varia documentazione di corredo ha consentito il perfezionamento dell'accertamento diretto dei dati finanziari della gestione degli investimenti svolta nel 1986 dai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e dalle province.

Deve peraltro evidenziarsi per esigenza di precisione la carenza, praticamente trascurabile, dei dati propri di otto comuni (Trentola Ducenta (CE); Zola Predosa (BO); Sant'Antimo (NA); Scafati (SA); Terracina (LT); Canelli (AT); Biancavilla (CT); Monreale (PA);) e di una provincia (Pescara).

##### 1.1 I flussi di cassa.

I flussi di cassa avvenuti nel 1986 sono risultati i seguenti:

— *Province*: riscossioni per 1.023.888 Milioni di lire e pagamenti per 904.625 milioni di lire, (vedi prospetti n. III/1-2-3 del volume degli allegati) con una produzione di liquidità di 119.263 milioni di lire; delle indicate riscossioni, quelle derivanti da mutui sono ammontate a 630.131 milioni, (vedi prospetto n. III/4 del volume degli allegati) con un'incidenza sul totale del 62%; la ripartizione territoriale dei dati suesposti assegna al centro-nord il 45% (463.058 milioni) ed al sud-isole il 55% (560.830 milioni) delle riscossioni, mentre, con significativo ribaltamento, al centro-nord assegna il 63% (570.595 milioni) ed al sud- isole il 37% (334.030 milioni) dei pagamenti; la liquidità prodotta, quindi, è tutta da riferire al Mezzogiorno che ha registrato un esubero delle riscossioni sui pagamenti di 226.800 milioni di lire;

— *Comuni*: riscossioni per 8.380.955 milioni di lire e pagamenti per 8.801.693 milioni di lire, (vedi prospetti n. III/5-6-7 del volume degli allegati) con un assorbimento di liquidità di 420.738 milioni di lire; delle indicate riscossioni, quelle derivanti da mutui sono ammontate a 4.719.827 milioni, (vedi prospetto n. III/8 del volume degli allegati) con un'incidenza sul totale del 56%; la ripartizione territoriale assegna al centro-nord il 62% (5.188.468 milioni) ed al sud-isole il 38% (3.192.487 milioni) delle riscossioni, mentre al centro-nord assegna il 72% (6.373.517 milioni) ed al sud-isole il 28% (2.428.176 milioni) dei pagamenti; anche in questo caso è solo il Mezzogiorno che produce liquidità, con un saldo riscossioni-pagamenti di 764.311 milioni di lire.

È opportuno isolare, nell'ambito degli esposti ammontari riferiti ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, quelli propri del complesso dei 237 comuni ricompresi tra 8.001 e 9.999 abitanti: riscossioni per 439.563 milioni e pagamenti per 417.283 milioni. Questi ultimi dati hanno costituito la base per una stima dei flussi complessivi riferibili ai 6.856 comuni con popolazione sino ad 8.000 abitanti, effettuata confrontando le complessive popolazioni dei due gruppi (rispettivamente: 2.087.087 e 16.643.734 abitanti).

Così stimati in 3.505.350 milioni le riscossioni ed in 3.327.675 milioni i pagamenti dei comuni sino ad 8.000 abitanti, si perviene al seguente quadro riassuntivo:

— *Universo dei comuni*: riscossioni per 11.886.305 milioni e pagamenti per 12.129.368 milioni di lire.

### 1.2 *I dati della competenza.*

I dati della competenza 1986 (valore degli investimenti avviati nell'anno) sono i seguenti:

— *Province*: accertamenti per 1.693.906 milioni di lire ed impegni per 1.999.690 milioni di lire (vedi prospetti n. III/9-10-11 del volume degli allegati); l'eccesso degli impegni sugli accertamenti (305.784) rappresenta il valore dell'autofinanziamento realizzato mediante l'utilizzazione del risparmio prodotto in vari anni dalla gestione corrente; la ripartizione tra centro-nord e sud- isole è nell'ordine del 52% e 48%; il peso degli accertamenti per mutui è del 69% (1.162.399 milioni di lire) (vedi prospetto n. III/12 del volume degli allegati);

— *Comuni*: accertamenti per 11.736.742 milioni di lire ed impegni per 12.567.565 milioni di lire (vedi prospetti III/13-14-15 del volume degli allegati); l'eccesso degli impegni sugli accertamenti (830.823) è anche in questo caso indice del valore del risparmio utilizzato, con la precisazione, comunque, che esso può essere ampiamente comprensivo dei proventi della legge Bucalossi, frequentemente contabilizzati nella loro totalità come entrate correnti; la ripartizione tra centro-nord e sud-isole è nell'ordine del 58/59% e del 42/41%; il peso degli accertamenti per mutui è del 59% (vedi prospetto n. III/16 del volume degli allegati).

Applicando l'illustrato procedimento si perviene alla seguente stima:

— *Universo dei comuni*: accertamenti per 17.111.304 milioni di lire ed impegni per 17.874.071 milioni di lire.

### 1.3 *I residui.*

I residui al 31 dicembre 1986 si compendiano nei seguenti dati:

— *Province*: attivi per 2.296.920 milioni e passivi per 3.369.592 milioni di lire (vedi prospetti n. III/17-18-19-20 del volume degli allegati); i primi spettano per il 57% al centro-nord e per il 43% al sud-isole; i secondi, nello stesso ordine, per il 54% ed il 46%;

— *Comuni*: attivi per 20.420.876 e passivi per 27.774.097 milioni di lire (vedi prospetti n. III/21-22-23-24 del volume degli allegati); i residui attivi si ripartiscono tra centro-nord e sud- isole in ragione del 60% e 40%; quelli passivi, nello stesso ordine, in ragione del 63% e 37%. Per estensione, secondo il calcolo già illustrato, si perviene infine al seguente valore stimato, riferito ai residui attivi (per quelli passivi cfr. il successivo paragrafo);

— *Universo dei comuni*: residui attivi per 27.617.001 milioni di lire.

## 2. Gli investimenti con riferimento all'anno 1987

Il discorso in termini finanziari sugli investimenti riferiti al 1987 si articola tra i seguenti termini:

- a) la massa spendibile esistente all'inizio dell'anno;
- b) il realizzato nel corso dell'anno;
- c) i nuovi investimenti avviati con una qualche concretezza;
- d) la massa spendibile esistente alla fine del 1987 e consegnata agli esercizi successivi.

### 2.1 I residui all'inizio dell'anno.

Quanto al primo aspetto, deve constatarsi allo stato l'impossibilità di fornire un dato finanziario accertato alla stregua della totalità dei conti consuntivi 1986 (8.086 per i comuni e 92 per le province). Difficoltà operative d'ordine vario hanno impedito tra l'altro il riscontro sui conti dei comuni con popolazione non superiore agli 8.000 abitanti.

È d'uopo, pertanto, procedere ad una stima ragionata, muovendo dal dato - già fornito con la precedente Relazione e completato con la presente - rappresentativo del monte dei residui passivi accumulati a tutto il 31 dicembre 1986 da tutte le province e dai soli comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti (1.230). Nell'ambito di detto dato, che è dell'ordine dei 31.000 miliardi (cfr. paragrafo precedente), va tenuto distinto quello riferito ai soli comuni, ammontante a circa 27.700 miliardi. In seno a questa ultima massa di residui passivi è poi da isolare l'ammontare, concernente propriamente la realizzazione di opere e gli acquisti immobiliari, corrispondente a circa 24.000 miliardi.

Quindi, assumendo che l'attività di investimento dei comuni minori per ovvie considerazioni è essenzialmente incentrata sui cosiddetti interventi diretti (per l'appunto opere ed immobili) con esclusione di forme più sofisticate (trasferimenti di capitali, partecipazioni e conferimenti) è proprio la somma di 24.000 miliardi, riferita - come detto - ai soli comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, che deve essere estesa in via stimata all'universo costituito da tutti i comuni italiani.

L'estensione in questione va peraltro effettuata per maggiore cautela, isolando ulteriormente, per esigenze di omogeneità, la quota parte riferibile ai 237 comuni di minori dimensioni, quelli cioè con popolazione ricompresa tra gli 8.001 ed i 9.999 abitanti, secondo la rilevazione effettuata con riferimento alla chiusura del 1986.

Detta quota corrisponde ad una massa spendibile pari alla data del 31 dicembre 1986 a circa 1.000 miliardi.

Gli indicati 237 comuni sono rappresentativi di una popolazione complessiva di 2.087.087 abitanti; i 6.856 comuni con popolazione sino ad 8.000 abitanti hanno invece un peso demografico complessivo di 16.643.734 abitanti.

La massa spendibile riferita ai 6.856 comuni è stimabile quindi, in ragione proporzionale e con approssimazione prudenziale in 8.000 miliardi circa.

Tirando le fila del discorso, si perviene al seguente quadro riassuntivo della massa spendibile per investimenti, a disposizione della totalità dei comuni e delle province (escluse ovviamente Trento e Bolzano), alla data del 1° gennaio 1987:

Province.....	3.300 miliardi;
Comuni con oltre 8.000 abitanti .....	27.700 miliardi;
Comuni sino ad 8.000 abitanti .....	8.000 miliardi;
Totale...	39.000 miliardi.

## 2.2 I flussi di cassa.

La misura delle realizzazioni cui si è concretamente pervenuti nel corso del 1987 è data dall'ammontare dei pagamenti effettuati. Si tratta di «realizzato» da intendere in termini esclusivamente finanziari, anche se non mancano - come è ovvio - risvolti economici indiretti.

Si tratta della rappresentazione della progressiva attuazione di una massa di progetti assai frazionata, cui si ricollega comunque l'immissione nel circuito economico di somme attese, ma pur sempre in qualche modo aleatorie, che vanno ad alimentare in prevalenza la minuta imprenditoria locale.

Il divario tra la somma dei pagamenti effettuati nel 1987 e la massa spendibile esistente all'inizio dell'anno medesimo è in buona parte giustificabile con richiamo alla natura stessa della gestione degli investimenti, che comporta la necessità di concentrare in un solo esercizio la contabilizzazione di progetti di realizzazione pluriennale.

Non possono escludersi, tuttavia, influenze derivanti da freni, più o meno dissimulati, finalizzati a contenere entro certi limiti annuali la spesa effettiva (pagamenti) del settore pubblico allargato. Condizionamenti questi, ovviamente, provenienti da livelli di governo superiori rispetto a quello locale, ed operanti attraverso la graduazione, in linea di fatto, della messa a disposizione degli enti locali dei mezzi finanziari da utilizzare.

Ciò non ostante non può escludersi - anche alla stregua di recenti indagini (cfr. Referto specifico sugli aspetti non finanziari della gestione degli investimenti) - che il divario in questione sarebbe potuto risultare più contenuto, se gli enti - in specie di alcune aree territoriali - avessero acquisito una maggiore capacità di spesa.

È indubbio che i dati dei pagamenti 1987, nel raffronto con i precedenti anni, forniscono anche il polso di un momento importante del complessivo intervento pubblico nell'economia. Per la frammentazione spinta degli interventi e per la loro capillare diffusione sul territorio nazionale, siffatta spesa «libera» degli enti locali può essere riguardata infatti come fattore di tenuta del tessuto connettivo del sistema produttivo nazionale e come non trascurabile garanzia del mantenimento degli equilibri, anche sociali.

Il raffronto 1986-1987 appare quindi di grande utilità. Alla stregua delle elaborazioni effettuate sui dati di cassa forniti dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla stessa acquisiti nel quadro delle note rilevazioni trimestrali, emerge un «trend» sostanzialmente orizzontale in termini di valore reale. Infatti, con riferimento ad un campione di 1.074 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti (vedi prospetto n. III/25 del volume degli allegati) ed avuto riguardo agli investimenti diretti (realizzazione di opere ed acquisti immobiliari), ai pagamenti per complessivi 6.453 miliardi del 1986 fanno riscontro quelli per complessivi 7.015 miliardi del 1987 (vedi prospetti n. III/35-36- 37 del volume degli allegati), con un incremento di circa il 9% da riferirsi in larga misura alla svalutazione monetaria.

Restando in tema di tendenza, è utile evidenziare, sempre alla stregua dei dati di cassa R.G.S., che sul versante delle riscossioni si registra un significativo segno di rallentamento, da porsi in relazione a quanto sopra accennato circa i condizionamenti di livello superiore.

L'alimentazione della cassa degli investimenti dell'indicato ampio campione di comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, da imputarsi in modo diretto od indiretto a

trasferimenti statali (trasferimenti di capitali dallo Stato e dalle regioni) ha subito nel 1987 una sostanziale flessione (vedi prospetti dal n. III/26 al n. III/34 del volume degli allegati).

Le concrete erogazioni a tale fine effettuate - riscossioni per i comuni - sono passate infatti, rispetto al 1986, complessivamente da 2.301 miliardi a 2.252 miliardi, con un calo nominale di oltre il 2%, cui corrisponde ovviamente una ben maggiore caduta in termini reali.

I dati ora esposti - derivati, come si è detto, da elaborazioni della Corte - risultano in definitiva consonanti con quelli contenuti nel conto consolidato di cassa dei comuni e delle province recato dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1988 (cfr. vol II, pag. 46, tab. II, 16), alla stregua della quale tuttavia si registra un incremento nominale del 13% delle riscossioni di trasferimenti dal settore statale e dalle regioni (dai 5.849 miliardi del 1986, ai 6.607 miliardi del 1987).

Oltre all'ovvia considerazione che i dati della Relazione si riferiscono all'universo dei comuni, mentre quelli della Corte soltanto a comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, restano da indagare altri profili connessi sia ai criteri seguiti nella delineazione delle singole voci del conto consolidato, sia alla attendibilità dei dati utilizzati quale base delle elaborazioni della Corte.

Si ha una riprova quindi delle difficoltà connesse alla non sufficientemente tempestiva acquisizione da parte della Sezione dei singoli consuntivi, risultando questi allo stato fonte privilegiata per rilevazioni di sicura attendibilità.

Comunque, il discorso in termini di tendenza può ritenersi sin d'ora confermato, se si pone mente al fatto che già alla stregua del citato conto consolidato si registra una caduta, nel raffronto tra il 1987 ed il 1988, dell'8% (passandosi da 6.607 a 6.101 miliardi).

Conforta, infine, il fatto che il tasso di crescita nominale dei pagamenti per realizzazione di opere ed acquisti immobiliari accertato dalla Corte, come si è detto, nel 9%, risulta assai vicino a quello corrispondente che emerge dal conto consolidato in questione, pari al 10% (infatti, in esso si legge che per la costituzione di capitali fissi sono stati effettuati pagamenti nel 1987 per 13.500 miliardi, a fronte dei 12.270 miliardi del 1986).

Le elaborazioni dei dati di cassa effettuate dalla Corte consentono di cogliere la distribuzione territoriale del «realizzato» 1987 (quantificato, come si è detto, in 7.015 miliardi). Ai comuni del centro-nord risulta imputato il 70% del totale, a fronte del 30% proprio di quelli del sud-isole.

È evidente che la distribuzione accertata si discosta da quella demografica delle aree considerate (nell'ordine 64% e 36%). In questa ottica, appare significativo segnalare che alla Lombardia va riferito ben il 21% del totale, mentre alla Campania ed alla Sicilia, rispettivamente, soltanto l'8% ed il 7%. Qui, di seguito si espongono i più elevati tassi, riferiti alle rimanenti regioni:

— Emilia Romagna e Lazio: 9%, ognuna; Toscana e Veneto: 7%, ognuna; Puglia: 6%; Piemonte e Basilicata: 5%, ognuna; Liguria: 4%; altre: 12% complessivamente.

In termini di tendenza 1986-1987 il quadro territoriale muta radicalmente. La crescita nominale (già indicata nel 9% a livello nazionale) risulta fortemente divaricata a favore del sud-isole, per il quale è del 25%, mentre per il centro-nord è appena del 3%. Trattasi di

inequivocabili segni di «maturità» provenienti dalle regioni caratterizzate da un più avanzato sviluppo socio-economico. Non mancano, tuttavia, elementi di contraddittorietà, in quanto se le regioni del sud-isole risultano tutte in crescita, ad eccezione dell'Abruzzo e della Sardegna sostanzialmente ferme, nel centro-nord spiccano per il notevole incremento la Valle d'Aosta (31%), la Lombardia e la Liguria (21%), il Friuli-Venezia Giulia (8%). Gli incrementi più elevati spettano, comunque, alla Basilicata (105%), alla Campania (43%) ed al Molise (27%).

La forte caratterizzazione del confronto tra centro-nord e sud-isole si delinea anche nei risultati delle elaborazioni dei dati di cassa riguardanti i pagamenti per investimenti indiretti (che - giova ricordarlo - rappresentano comunque una parte assai trascurabile del complesso degli investimenti locali).

Le partecipazioni azionarie ed i conferimenti in genere dell'indicato campione di comuni al di sopra degli 8.000 abitanti hanno comportato nel 1987 pagamenti per 264 miliardi (a fronte dei 287 miliardi del 1986) (vedi prospetti n. III/38-39-40 del volume degli allegati). Ebbene, il centro-nord vi ha contribuito per 252 miliardi, pari al 95% (nel 1986: per 277 miliardi, pari al 97%). Dal 1986 al 1987 si registra un calo dell'8% a livello nazionale, ma esso è da riferire al centro-nord prevalentemente, in quanto il sud-isole segna invece un incremento del 27%. Si trova quindi qui riprodotta la contrapposizione riscontrata con riferimento agli investimenti diretti (preponderanza della spesa della prima area, «trend» 1986-1987 in forte crescita per la seconda).

I trasferimenti di capitali effettuati dai comuni in questione hanno comportato pagamenti nel 1987 per 312 miliardi (a fronte dei 184 miliardi del 1986) (vedi prospetti n. III/41-42-43 del volume degli allegati). La ripartizione tra le due aree è la seguente:

- centro-nord 68 miliardi, pari al 22% (nel 1986, 93 miliardi, pari al 51%);
- sud-isole 244 miliardi, pari al 78% (nel 1986, 91 miliardi, pari al 49%).

Si registra quindi un capovolgimento del già riscontrato assetto, in quanto il Mezzogiorno mostra in questo caso una spesa di peso largamente eccedente rispetto a quello demografico. Il fenomeno, in sé di modesto rilievo per gli esigui importi in gioco, è peraltro significativo di sottostanti situazioni, allo stato inesplorate eppure meritevoli di indagini, tanto più che risultano interessate per la quasi totalità due sole regioni: la Campania con 205 miliardi e la Sicilia con 30 miliardi di pagamenti (sull'indicato totale di 244 miliardi).

Dal 1986 al 1987 si registra un incremento del 70% a livello nazionale, ma mentre per il centro-nord si tratta in effetti di un calo del 27%, il sud-isole invece presenta un incremento del 170%.

### 2.3 *I nuovi investimenti.*

I nuovi programmi di investimenti finanziati nel 1987 costituiscono la spinta alimentatrice del volano degli interventi produttivi. La loro realizzazione è affidata, infatti, per la quasi totalità agli anni successivi. Di conseguenza, la loro entità complessiva è anzitutto indice dell'attitudine a mantenere nel futuro prossimo il livello di pagamenti raggiunto nel 1987.

Il dato contabile direttamente rappresentativo di detti nuovi investimenti è costituito dagli impegni assunti sulla competenza dell'esercizio 1987. I conti consuntivi relativi a questo anno ne costituiscono la fonte conoscitiva ideale, e la loro disponibilità ed aggregazione è condizione necessaria per pervenire ad un accertamento di assoluta attendibilità.

Torna utile, comunque, considerare che, secondo i dati recati dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1988 (cfr. vol. II, pagg. 190-193, all. II 43 e 44) gli impegni sull'esercizio 1987 per investimenti in opere pubbliche, mobili, attrezzature, ecc. ammontano per le province a 2.570 miliardi e per i comuni a 21.847 miliardi, con un incremento su quelli del 1986, rispettivamente del 55% e del 20%.

Sembra, quindi, di poter registrare una gestione ancora assistita da una notevole carica espansiva.

Un riscontro è possibile sulla scorta dei dati desunti dai rendiconti della Cassa depositi e prestiti, che, per essere la finanziatrice di circa il 60% degli investimenti degli enti locali, costituisce con le proprie concessioni di mutui il principale versante di entrata della gestione.

Nel 1987 risultano concessi alle province (n. 1163) mutui per un importo complessivo di 1.466 miliardi. Le corrispondenti notizie relative al 1986 indicano (n. 1133) mutui per 799 miliardi. Se ne ricava un incremento 1986-1987 dell'83%.

Analogamente per i comuni: nel 1987 (n. 29.129) mutui per complessivi 8.587 miliardi; nel 1986 (n. 27.204) mutui per complessivi 7.041 miliardi di lire; incremento 1986-1987 pari al 22%.

Come si vede, il riscontro tra Relazione generale e dati Cassa depositi e prestiti mostra una sostanziale concordanza quanto alle linee di tendenza.

Restano delle perplessità fondate circa i valori assoluti, in quanto sembra improbabile che province e comuni possano aver assunto impegni per 24.417 miliardi (2.570 + 21.847) a fronte di finanziamenti Cassa depositi e prestiti per soli 10.053 miliardi (1.466 + 8.587), salvo che particolari procedure di calcolo non si siano risolte in disomogeneità dei dati raffrontati. Residuano comunque 14.364 miliardi, che dovrebbero aver trovato copertura nei trasferimenti statali e regionali, nel credito concesso da istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, nell'autofinanziamento.

Il punto merita qualche approfondimento. Le linee di credito aperte nel 1987 a favore di province e comuni da parte di istituti diversi dalla Cassa ammontano a circa 1.630 miliardi di lire (rispettivamente: 112 e 1.518 miliardi), secondo le risultanze dell'annuale indagine della Ragioneria generale dello Stato sul credito per il finanziamento dei comuni e delle province (cfr. Bollettino d'informazioni novembre 1988, pagg. 34 - 43).

Quanto ai trasferimenti statali, in conto capitale a province e comuni, sopperiscono i dati relativi alla gestione della competenza 1987 del bilancio dello Stato.

Gli impegni statali destinati a finanziare investimenti propriamente futuri e con spesa direttamente coperta con trasferimenti (con esclusione quindi dei trasferimenti effettuati a copertura dell'ammortamento di mutui in corso ovvero effettuati a provvista per la concessione dei mutui) ammontano a 357 miliardi circa, secondo i dati della Relazione 1987 della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato (cfr. vol II, prospetto A, pagg. 711 - 721, e prospetto B, pagg. 722 - 726).

È evidente, a questo punto, che resterebbero scoperti 12.377 miliardi (14.364 - 1.630 - 357), salva l'esistenza di trasferimenti regionali ed autofinanziamenti di importo corrispondente. Alla stregua degli indicatori acquisiti sulla base dell'esperienza degli anni precedenti, si dovrebbe concludere per un ridimensionamento del complessivo dato degli impegni per investimenti recato dalla Relazione generale sulla situazione economica; tuttavia la mancanza attuale di esaurienti dati relativi alle due fonti di copertura da ultimo richiamate impone di riservare ogni conclusione al riguardo.

Conclusivamente, in tema di nuovi investimenti 1987, vale a dire in termini di competenza 1987, pur in mancanza di dati desunti direttamente dai conti consuntivi, ma sulla scorta del dato certo dei mutui concessi nell'anno medesimo (quasi totalmente dalla Cassa depositi e prestiti), può affermarsi che il volano degli investimenti ha ricevuto un apporto sufficiente a conservarne - se non addirittura ad incrementarne - spinta e velocità.

I dati relativi al credito concesso agli enti locali nel 1987 - come in parte già evidenziato - segnalano un notevole incremento rispetto all'anno precedente. Ma c'è di più. Si registra un vero e proprio gradino se si considera l'andamento nel periodo 1983 - 1987, degli importi annuali in miliardi di lire: 1983: 9.080; 1984: 9.187; 1985: 8.935; 1986: 8.990; 1987: 10.960.

È evidente come in un solo anno si sia passati dalla quota stabilizzata di circa 9.000 miliardi, ad un nuovo livello attestato a circa 11.000 miliardi, con un incremento quindi che supera nettamente il 20%.

Il fenomeno risulta di particolare interesse, tanto più che la disciplina legislativa dell'accesso al credito da parte degli enti locali è restata sostanzialmente invariata con riferimento agli anni 1986 e 1987, come si evince dal confronto tra il decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 - convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440 - e la legge 9 agosto 1986, n. 488.

Sembrerebbe che il nuovo sistema della limitazione del concorso statale all'onere di ammortamento dei mutui, mediante la applicazione del criterio della quota capitaria, abbia esaurito rapidamente il proprio effetto frenante rispetto all'impostazione di nuovi investimenti.

In realtà, può ritenersi che sia stata determinante la compensazione delle cosiddette «leggi speciali», che aprono linee di credito a favore delle province e dei comuni del tutto gratuite, in quanto danno accesso a mutui con ammortamento a totale carico dello Stato. La contropartita, ovviamente, è consistita nella riduzione dell'area riservata all'autonomia delle scelte, dal momento che le «leggi speciali» convogliano le risorse verso settori di intervento specificatamente individuati.

È da evidenziarsi al riguardo come nell'ambito dell'attività della Cassa depositi e prestiti - la quale è ormai la pressoché esclusiva (per oltre il 90%) fonte di credito per gli enti locali - assuma sempre maggiore rilievo, per l'appunto, la gestione delle cennate «leggi speciali». In altri termini la Cassa tende ad essere utilizzata sempre con maggiore frequenza e consistenza come uno strumento di differimento nel tempo degli oneri che le varie leggi d'intervento vengono a porre progressivamente a carico del bilancio statale. Ciò comporta un restringimento dell'area di attività ordinaria della Cassa stessa, anche se deve ammettersi che per il momento non sembra che in pratica vi sia coscienza piena di inconvenienti del genere. Sta di fatto comunque che secondo i dati più recenti (consuntivo 1988) gli importi complessivi dei mutui ordinari e di quelli concessi in base a « leggi speciali», tendono a ravvicinarsi sempre di più.



#### 2.4 I residui alla fine del 1987.

Il discorso sin qui svolto introduce in modo naturale alla considerazione della situazione maturata alla fine del 1987 e consegnata all'anno successivo.

Trattasi di tema di ovvia attualità, non tanto perchè si riferisce ad un momento molto ravvicinato al presente - da cui dista in definitiva di circa diciotto mesi - quanto perchè si tratta di prendere cognizione delle dimensioni di un ideale, e per molti versi anche reale, cantiere aperto all'inizio del 1988 e tuttora operante. Assumendo come durata media dell'attuazione degli investimenti il triennio - ma il valore è prudenzialmente stimato per difetto - si vede bene come tutta la concreta attività svolta nel 1988 e buona parte di quella in corso e da ultimare nel 1990 risulti condizionata, nei dati finanziari e qualitativi, da quanto messo a punto nel 1987 e negli anni immediatamente precedenti.

La dimensione finanziaria della massa spendibile esistente alla fine dell'anno 1987, cui questa trattazione si riferisce, è desumibile conseguenzialmente dai dati sopra esposti relativamente alla situazione iniziale, ai pagamenti effettuati ed ai nuovi investimenti finanziati nell'anno.

Per questa via, se si prescinde dalle riserve avanzate in ordine all'importo complessivo degli impegni sull'esercizio 1987 esposto nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1988 - riserve che comunque in sede di quadro generale non possono non assumere rilievo modesto - si perviene a stimare in 50.000 miliardi il valore del totale degli investimenti in corso al 1° gennaio 1988, a cura delle province e di tutti i comuni italiani.

Rispetto al dato iniziale (39.000 miliardi) si registra un incremento di circa il 28%, che deve essere ascritto totalmente alla notevole vivacità nell'avviamento di nuove iniziative che si è avuta nel corso del 1987.

Nell'anno in questione, infatti, le concrete attuazioni, vale a dire la massa complessiva dei pagamenti, appaiono normalmente proporzionate rispetto alla massa spendibile a disposizione; si verifica, appunto, che anche in questo caso il totale dei pagamenti ammonta a circa un terzo del totale dei residui passivi, da cui trae pressochè esclusivamente origine (rispettivamente 13.500 e 39.000 miliardi).

D'altra parte, si deve evidenziare la consonanza con i dati relativi alle concessioni di mutui a favore di province e comuni, effettuate nel 1987 da parte della Cassa depositi e prestiti. Queste concessioni, che si sono concretizzate in modo immediato anche in impegni di pari importo, hanno segnato - come già sopra ricordato - un incremento del 20% circa rispetto al 1986. L'indicato dato stimato di 50.000 miliardi va posto in relazione con il dato di consuntivo, ampiamente affidabile, concernente i pagamenti erogati nel 1988, quale si desume dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per lo stesso anno. Considerando i soli pagamenti per la costituzione di capitali fissi - così come si è proceduto riguardo al corrispondente dato 1987 (13.500 miliardi) - si constata (cfr. Relazione cit., vol. II, pag. 46, tab. II-16)) che la quantità di denaro immesso nel circuito economico, a fronte della indicata potenzialità di spesa, è stato di circa 15.110 miliardi di lire.

Anche se questo ultimo è un dato presumibilmente destinato ad essere ritoccato in aumento, resta da segnalare la sproporzione tra la massa spendibile come stimata (50.000

miliardi) ed i conseguenti pagamenti (15.110 miliardi), in quanto gli stessi risultano insufficienti a coprirne l'atteso terzo. In effetti si tratta di uno scarto modesto - 30,22% invece del 33,33% - che non autorizza affrettate conclusioni.

Sembra tuttavia acclarato che con il 1987 - e con lo stesso 1988 - l'ideale bacino di alimentazione degli investimenti locali non ha subito un abbassamento di livello in termini reali. Il deflusso derivatone, e destinato a derivarne, nell'immediato a sua volta ha conservato e conserverà una portata corrispondentemente costante. In questi termini l'eredità consegnata dal 1987 può essere ritenuta ampiamente soddisfacente.

A corredo delle esposte stime - e con riserva di fornire appena possibile dati definitivi basati su accertamenti diretti ed esaustivi - si forniscono qui di seguito le risultanze in tema di residui finali, desunte dall'esame dei rendiconti 1987 acquisiti tempestivamente.

Per le province il dato aggregato concerne 87 enti (su 92) ed indica in 3.089 miliardi l'ammontare dei residui attivi ed in 4.278 miliardi quello dei residui passivi (vedi prospetti n. III/44-45 del volume degli allegati).

Nell'ambito dei residui attivi, assoluta preponderanza assumono quelli riferibili a mutui, costituendo circa l'80% del totale. Essi sono essenzialmente rappresentativi di erogazioni che la Cassa depositi e prestiti effettuerà - ovviamente in conto di mutui concessi - mano a mano che ne sarà fatta richiesta in connessione con documentate esigenze di pagamento (per anticipazioni e per somme dovute ad avanzamento dei lavori). Il restante è da imputare pressochè totalmente all'attesa di trasferimenti statali e regionali. Assolutamente trascurabile (0,4%) è la quota spettante ai proventi ancora da introitare a seguito di operazioni di autofinanziamento (alienazioni).

Per i comuni l'aggregazione effettuata comprende 906 enti (su 1.230) ed essa è particolarmente significativa in quanto sono presenti quasi tutte le maggiori città, quelle cioè con popolazione da 100.000 abitanti in su (36 enti su 41; mancano Catania, Alessandria, Cosenza, Catanzaro, Taranto).

Il dato aggregato indica, per i cennati 906 comuni, da riportare al 31 dicembre 1987:

- residui attivi per 20.245 miliardi;
- residui passivi per 25.227 miliardi.

I residui attivi si riferiscono a mutui per il 69% (e riguardo a questa quota deve intendersi qui richiamato quanto sopra detto con riferimento alle province); a trasferimenti per il 26% e ad alienazioni per il rimanente 5% (vedi prospetti n. III/46- 47-48-49 del volume degli allegati).

I residui passivi si riferiscono ad investimenti diretti per il 79% e ad investimenti indiretti per il restante 21% (vedi prospetti n. III/50-51-52 del volume degli allegati).

### **3. Gli apporti del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.**

#### *3.1 Quadro normativo di riferimento.*

Per una più completa valutazione dei mezzi di finanziamento utilizzabili dagli enti locali per i loro investimenti, è parso utile fare riferimento anche alle somme assegnate dallo Stato alle regioni con il Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo ai

sensi dell'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e da queste poi, con la rispettiva legislazione di spesa, destinate a siffatte finalità.

La genericità della natura degli investimenti finanziabili e la previsione di un necessario raccordo con gli indicati strumenti di programmazione, fanno supporre che fra i destinatari delle risorse ben possono figurare progetti di opere e di interventi programmati ed eseguiti anche da enti locali.

Ragioni di pratica valutabilità del fenomeno hanno suggerito di prendere come campione dello stesso la Regione Umbria e di analizzare i dati contabili di spesa per il triennio 1985-1987, come risultano dal rendiconto generale della regione.

Sono stati perciò acquisiti dati e notizie per verificare la misura in cui gli investimenti degli enti locali umbri sono stati influenzati da detta forma di finanziamento e la tipologia dei programmi o interventi deliberati dalle amministrazioni provinciali e comunali.

In particolare è stato rilevato:

- 1) l'entità della somma assegnata dallo Stato alla Regione Umbria con imputazione al fondo di cui trattasi;
- 2) la destinazione data dalla predetta regione alle risorse, con la indicazione della tipologia degli interventi autorizzati con il bilancio regionale;
- 3) la somma globalmente assegnata agli enti locali umbri per il finanziamento di programmi di loro competenza, con l'indicazione della specifica natura delle spese ammesse a finanziamento.

### *3.2 Assegnazione dei fondi alla Regione Umbria e relativa destinazione.*

La ripartizione della somma spettante a ciascuna Regione, è stata annualmente disposta con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sulla base di apposita deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) e tenendo conto del parere della Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della citata legge n. 281 del 1970.

Nei tre anni presi a riferimento alla Regione Umbria sono stati assegnati i seguenti stanziamenti: 1985, 15.244 milioni (su un totale stanziamento statale di 655.386 milioni); 1986, 17.743 milioni (su un totale stanziamento statale di 864.000 milioni); 1987, 18.956 milioni (su un totale stanziamento statale di 833.585 milioni).

Le predette risorse sono state destinate dalla regione per dare copertura finanziaria a leggi organiche di spese di investimento che indicano come fonte di copertura tale tipo di entrata regionale; l'elenco delle singole leggi, dei capitoli di bilancio, degli importi di spesa autorizzata, e la natura e l'oggetto delle spese, vengono annualmente riportati in apposita tabella illustrativa allegata al bilancio (Per gli anni 1985, 1986 e 1987 vedi prospetti n. III/53-54-55 del volume degli allegati).

### *3.3 Somme assegnate agli enti locali e natura degli interventi finanziati.*

Nell'ambito delle previste iniziative finanziabili con tali risorse sono stati erogati contributi anche alle province e ai comuni umbri.

A) Alle due province sono state erogate le seguenti somme:

**PERUGIA**

*Anno 1985*

a) 25 milioni, per la concessione di contributi alle cooperative artigiane di garanzia, per le spese di gestione;

b) 84 milioni, per la concessione di contributi alle cooperative artigiane di garanzia, per spese in conto capitale.

*Anno 1986*

c) 40 milioni per la concessione di provvidenze a favore dei pescatori professionali;

d) 650 milioni per la concessione di contributi relativi ad interventi diretti allo sviluppo e al miglioramento della ricettività a favore di enti locali, aziende di promozione turistica, enti di emanazione sindacale, enti o associazioni per il turismo sociale e privati.

*Anno 1987*

e) 550 milioni, per la stessa finalità cui nell'anno precedente era stata assegnata la somma di 650 milioni (sub d).

**TERNI**

*Anno 1985*

a) 11 milioni, per le finalità sopra indicate sub a);

b) 36 milioni, per le finalità sopra indicate sub b);

*Anno 1986*

c) 301 milioni per le finalità sopra indicate sub d);

*Anno 1987*

d) 435 milioni per le finalità sopra indicate sub d).

Va subito precisato che le due province umbre figurano come destinatarie delle somme predette, unicamente perchè ad esse le leggi regionali di settore avevano delegato l'esercizio delle relative funzioni amministrative, comprese quelle di gestire l'erogazione di contributi nelle stesse materie.

Soltanto le risorse indicate al punto d) potrebbero avere interessato gli enti locali come diretti gestori di strutture riguardanti la ricettività turistica; ma tali eventuali risultati non sono conoscibili dai dati di bilancio della Regione Umbria.

Quindi, con riguardo alle sole province, si può concludere sull'argomento con una duplice considerazione: la prima è che sui fondi di cui trattasi una quota molto modesta è stata assegnata a tali enti (sull'intera assegnazione del fondo regionale di sviluppo è stato attribuito alle due province l'1% per il 1985, il 5,6% per il 1986 e il 5,2% per il 1987); la seconda è che trattasi prevalentemente di assegnazioni per ulteriori trasferimenti per finanziare spese di sviluppo che, pur interessando l'economia regionale, solo in minima parte potrebbero affluire fra le entrate dei bilanci degli enti locali.

B) Le somme erogate ai comuni riguardano spese per contributi sulle annualità di mutui contratti dagli enti locali per la esecuzione di lavori di costruzione, ristrutturazione parziale e totale, ampliamento e manutenzione di opere pubbliche e per la costruzione di scuole materne da tali enti realizzate.

Per queste finalità sono stati disposti pagamenti a favore dei comuni e delle province umbre come segue: 1985, 566 milioni su un totale di stanziamento del capitolo del bilancio regionale di 750 milioni; 1986, 743 milioni su un totale di stanziamento del capitolo del bilancio regionale di 1.050 milioni; 1987, 772 milioni su un totale di stanziamento del capitolo del bilancio regionale di 1.250 e 209 milioni su un totale di stanziamento del capitolo del bilancio regionale di 209 milioni.

Tenendo conto del tipo di spese ammesse al finanziamento, è fuori di dubbio che, in base alla loro natura, le stesse possono figurare fra gli investimenti pubblici; difatti trattasi di opere pubbliche e fra i previsti destinatari figurano solo enti pubblici (comuni, province, comunità montane, enti ospedalieri).

La differenza fra le somme pagate agli enti destinatari e quella stanziata nel bilancio regionale, consegue dalla normale lentezza del procedimento di spesa, che condiziona il pagamento del contributo all'avvenuto svolgimento dell'iter contrattuale dell'appalto e, comunque, ai tempi di esecuzione dei lavori.

Con riguardo alla proposta finalità conoscitiva del fenomeno, appare anche qui evidente la modestia della quota di risorse del fondo regionale di sviluppo affluita come finanziamento alle spese di investimento attivate dai comuni e dalle province umbre.

Infatti, sulla base delle somme globalmente trasferite alla Regione Umbria nei tre anni considerati, risultano essere stati stanziati nel bilancio regionale per trasferimento ai comuni e alle province risorse nelle seguenti percentuali: anno 1985, 4,9%, anno 1986, 5,9% e 1987, 7,69%.

Dall'analisi dei dati desumibili dal conto consuntivo della Regione Umbria è dato perciò dedurre che si è affermata la pratica di destinare a province e comuni quote modeste delle risorse assegnate dallo Stato alle regioni per incentivare ulteriori programmi di sviluppo.

Queste risorse sono state invece, in notevole misura, destinate verso diversi centri di spesa, anche di natura privata, per varie finalità di intervento.

La stessa tendenza sembra essere comune anche alle altre regioni, per cui appare utile prevedere un analogo, più generalizzato accertamento nella prossima relazione annuale.

#### **4. Leggi di settore 1986-1987. Procedure e stato di attuazione.**

Il sistema di spesa delineato con le disposizioni della legge 5 agosto 1978, n. 468 (oggi peraltro modificato in termini ancora più rigorosi dalla legge 23 agosto 1988, n. 362) prevede l'inclusione degli accantonamenti, in legge finanziaria, dei fondi destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge in corso di approvazione (tabelle B e C della finanziaria di ciascun anno, rispettivamente per le spese correnti e per quelle in conto capitale). L'utilizzazione dei «fondi speciali» può avvenire in concreto solo dopo l'intervenuta pubblicazione di apposite leggi autorizzative.

Le leggi di settore costituiscono, tra le altre, uno dei meccanismi di attivazione della manovra economico-programmatica del Governo.

In alcuni casi l'enunciazione del problema da affrontare, attraverso le fasi della programmazione e della attuazione, trova spazio nella stessa «relazione programmatica» governativa; altre volte è il singolo ministro ad emanare specifici atti di programmazione o ad investire il C.I.P.E.. Sono fasi che comunque delineano le concrete esigenze da affrontare legislativamente, utilizzando gli appositi accantonamenti già quantificati al momento dell'impostazione della «finanziaria» di ciascun anno. Nel biennio 1986/1987, quando ancora non si era delineata la nuova procedura prevista dalla legge n. 362 del 1988, si poteva pervenire alla «autorizzazione di spesa» attraverso norme sostanziali contenute nella medesima «legge finanziaria», oppure emanando leggi attuative di programmi o ancora inserendo specifiche normative in leggi a più vasto spettro, come è accaduto con le disposizioni dell'articolo 11 del decreto-legge 1° luglio 1986 n. 318, contenente norme sulla finanza locale, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 1986, n. 488.

#### 4.1 *Edilizia scolastica.*

Soffermandoci sul programma di edilizia scolastica contenuto nella norma anzidetta, si rileva come il legislatore, nel definire il ruolo assegnato agli enti locali, dava un indirizzo preciso per alcune delle scelte che questi avrebbero dovuto fare in un particolare settore degli investimenti, attraverso un organico piano delineato nelle sue linee essenziali, valido su tutto il territorio con punte di elevata utilizzazione là ove massima è la densità scolastica e quindi abitativa. Si è riferito lo scorso anno sulle attività proprie della fase programmatica di competenza ministeriale, avente però caratteristiche propedeutiche che si arrestano alla ripartizione dei fondi.

La seconda e terza fase, rispettivamente a livello regionale e degli enti locali, non avevano trovato attuazione nel corso dell'anno 1986 per oggettiva impossibilità temporale.

Va ricordato infatti che la legge n. 488 è del 9 agosto del 1986, con effetti operativi necessariamente ricadenti oltre l'anno di riferimento, tenuto anche conto della triennialità del programma (1986, 1987 e 1988). Il piano prevede una graduazione di investimenti, diretti in primo luogo alla eliminazione dei doppi turni nelle scuole operanti in tale stato di disagio e gradatamente, nelle fasi successive, volti ad affrontare in modo organico i problemi ancora irrisolti della distribuzione dell'impiantistica sul territorio, anche in relazione a tipologie specifiche di indirizzo culturale (tecnico, scientifico, umanistico, ecc.).

La graduazione degli interventi si evolve dalle operazioni di più semplice attuazione, quali i riattamenti di edifici scolastici esistenti, passando poi alle ipotesi di acquisizione di edifici già costruiti ad altri fini o alla realizzazione diretta, da parte degli enti locali, di nuove ed appropriate costruzioni primariamente dirette al completamento di opere già intraprese, con modifica eventuale dei criteri di finanziamenti ove questi fossero stati inizialmente attinti dalle risorse proprie degli enti locali. Le procedure previste dall'articolo 11 citato avevano caratteristiche di particolare complessità e pertanto nel corso dell'anno 1986 non fu possibile riscontrare effetti pratici, attuativi del piano, anche se in tale anno si completarono le complesse intese tra Ministero della pubblica istruzione, le regioni, i sovrintendenti scolastici interregionali e gli enti locali interessati.

Con il decreto del Ministro della pubblica istruzione datato 30 ottobre 1986, si concluse la prima fase e vanno quindi esaminati i riflessi operativi ed attuativi ricadenti nell'anno 1987 con riferimento peraltro al disposto dell'articolo 5 del decreto stesso, che prevede

l'utilizzazione anche negli anni successivi delle somme eventualmente non «assegnate» nell'anno di riferimento dalla Cassa depositi e prestiti (slittamento da un anno all'altro che non potrà andare oltre il 1989 stante l'operatività per tale anno e per i seguenti della norma che limita l'utilizzazione dei residui di stanziamento). La cadenza triennale del programma scolastico e la norma di recupero delle somme non utilizzate nell'anno 1986 e seguenti, dovrebbero consentire la realizzazione del piano stesso fino ad esaurimento del programma.

Al decreto ministeriale 30 ottobre 1986 risultano annessi due allegati contenenti:

— il primo, la suddivisione di 1.200 miliardi tra i plessi scolastici sottoposti a tripli o doppi turni, suddivisi per comuni;

— il secondo, la suddivisione per regioni dei finanziamenti di 800 miliardi occorrenti per le finalità previste dal secondo comma, lettera b, dell'articolo 11 soprarichiamato.

Per l'anno 1987 è stato inoltre emanato, per l'approvazione del secondo stralcio del piano triennale, il decreto 30 maggio 1987 concernente la ripartizione dei 1.000 miliardi riferiti al secondo anno del piano con le seguenti destinazioni:

— quanto a 600 miliardi alla eliminazione dei doppi turni nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado (la suddivisione nell'allegato 1 al decreto ministeriale 30 maggio 1987 è fatta nell'ambito di ogni comune per plessi scolastici);

— quanto a 400 miliardi all'acquisizione, conversione o costruzione di edifici o al completamento delle opere di edilizia scolastica, finanziate ai sensi della legge 5 agosto 1975, n. 412.

A fine anno 1987, quindi, la disponibilità complessiva di fondi presso la Cassa depositi e prestiti con l'individuazione dei singoli fabbisogni e la ripartizione per enti nell'ambito dei quali erano elencati gli istituti scolastici su cui intervenire, ammontava a 3.000 miliardi.

Alla stessa data del 31 dicembre 1987 la Cassa depositi e prestiti sulla base delle domande presentate aveva dato 894 adesioni per un importo di 1.995,3 miliardi di lire, cioè tutte le risorse 1986 da destinare al piano erano state individuate ed accantonate per le dette finalità presso la Cassa. La vera procedura di «impegno giuridico» presso la Cassa depositi e prestiti inizia però con la «concessione» che si ottiene da parte degli enti dopo la dimostrazione tecnico-amministrativa della realizzabilità dell'opera (delibere, approvazioni, progettazione esecutiva ecc.).

Delle 894 adesioni ottenute dagli enti durante l'anno 1987, soltanto 322 erano risultate trasformate in concessioni a fine anno per un importo di 925,8 miliardi pari al 46,3%; ove il calcolo fosse effettuato sull'ammontare complessivo delle disponibilità giacenti presso la Cassa depositi e prestiti allo stesso momento, vale a dire 3.000 miliardi, si scende al 30,8%; però il calcolo così effettuato avrebbe un contenuto meramente statistico perchè non terrebbe conto delle modalità procedurali riferibili alla presentazione della domande da parte degli enti ed ai tempi deliberativi della Cassa depositi e prestiti.

Ove si passi dal dato delle concessioni, pari a 925,8 miliardi, a quello dell'erogato effettivo nel corso dell'anno 1987, cioè delle opere effettivamente realizzate, sia pure per stati d'avanzamento, la cifra si abbassa ulteriormente approssimandosi al 30% dell'importo delle somme complessive.

Il fenomeno riguardante i tempi di reale attuazione delle opere durante un ciclo triennale medio, è spiegato nel paragrafo 2 di questo stesso capitolo.

#### 4.2 *Edilizia sportiva.*

Altro programma complessivo di settore iniziato nell'anno 1987 attraverso leggi di settore è quello di «edilizia sportiva». L'avvio, da parte del Governo, è stato con il decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 2, convertito con modificazioni in legge 6 marzo 1987, n. 65 ed il piano si muove in tre direzioni:

- a) apprestamento degli stadi destinati ad ospitare i mondiali di calcio 1990;
- b) correzione di carenze correlate alla inadeguatezza degli impianti sportivi esistenti;
- c) promozione dell'esercizio dell'attività sportiva con la realizzazione di strutture polivalenti.

In attuazione della legge n. 65 del 1987 sono stati approvati e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale i seguenti decreti ministeriali:

- 1) D.M. 21 marzo 1987 concernente la nomina e l'insediamento del Comitato previsto dall'articolo 1, quinto comma, della legge n. 65 del 1987 cui è demandata l'elaborazione dei programmi di impiantistica sportiva;
- 2) D.M. 22 maggio 1987 di approvazione del programma relativo al piano di intervento finanziario per gli impianti destinati ad ospitare i mondiali di calcio 1990;
- 3) D.M. 22 maggio 1987 di adozione dei criteri e parametri per il programma di impiantistica sportiva (articolo 1, lettere *b*) e *c*) legge n. 65 del 1987);
- 4) D.M. 20 giugno 1987 di concessione di contributi in conto capitale ai comuni interessati allo svolgimento dei mondiali 1990 per la realizzazione di opere infrastrutturali connesse all'intervento programmato.

Nel novembre 1987 il Comitato di cui all'articolo 1, quinto comma della citata legge n. 65 del 1987 ha elaborato lo schema di programmi di interventi per la realizzazione degli impianti sportivi che doveva assumere veste definitiva dopo il decorso del termine stabilito dalla legge per l'espressione dei prescritti pareri da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (A.N.C.I.) e dell'Unione Province Italiane (U.P.I.).

Con sentenza n. 517 del 1987 la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale della detta legge n. 65 del 1987 nella parte in cui era apparsa lesiva delle competenze attribuite alle regioni in materia di impiantistica di base dall'articolo 56, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e alle province autonome di Trento e Bolzano dallo statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione, con riferimento per le dette province autonome anche alle competenze relative alla realizzazione di impianti destinati all'agonismo.



Per porre riparo alle lacune normative prodotte dalla predetta sentenza n. 517 del 1987 interveniva il decreto-legge 2 febbraio 1988, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 marzo 1988, n. 92.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 20 febbraio 1988 veniva istituito il Comitato di coordinamento per la programmazione dell'impiantistica sportiva, previsto dall'articolo 3 del citato decreto-legge, il quale composto dal Ministro del turismo e dello spettacolo, che lo presiede, e dai Presidenti delle giunte regionali, svolge funzioni consultive per la formulazione dei programmi e la ripartizione dei fondi per l'impiantistica sportiva.

Con decreti ministeriali del 13 aprile 1988 venivano adottati nuovi criteri e parametri per la realizzazione di impianti sportivi destinati all'agonismo ed alla promozione delle attività sportive-ricreative conformemente a quanto previsto dalla legge n. 92 del 1988, in sostituzione di quelli adottati con il citato decreto del 22 maggio 1987.

Con decreto ministeriale del 30 marzo 1988 venivano approvati i programmi relativi all'anno 1987 per la realizzazione di impianti sportivi destinati a soddisfare le esigenze dei campionati delle varie discipline ed a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva, sentito il parere rispettivamente solo obbligatorio e anche vincolante e conforme del predetto Comitato di coordinamento, ai sensi dell'articolo 6, secondo comma, del citato decreto-legge n. 22 del 1988.

Per effetto delle citate leggi è da ritenere che circa 770 impianti possano essere costituiti ed ammodernati ogni anno a partire dal 1987 per un triennio.

I fondi disponibili presso la Cassa depositi e prestiti, da erogare per mutui ventennali al 31 dicembre 1987 ammontavano complessivamente a 821 miliardi, di cui 392 miliardi per interventi nei comuni sedi di campionati mondiali di calcio.

La Cassa depositi e prestiti, a fronte di tali disponibilità ha dato «adesioni» pari a 389,6 miliardi, utilizzando in tal modo lo stanziamento riferito agli stadi quasi per intero.

Le «concessioni» di mutuo fatte dalla Cassa depositi e prestiti per lo stesso anno e per le stesse finalità furono 9 per un importo globale di 146 miliardi pari al 37,4% delle adesioni.

## **5. Indebitamento.**

### **5.1 Quadro normativo.**

Il ricorso al credito per il finanziamento degli investimenti degli enti locali per l'anno 1987 è stato disciplinato dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440 che agli articoli 3, 6, 9 e 10 ha sostanzialmente confermato il sistema introdotto con il decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488.

Le linee caratterizzanti il complesso di norme emanate dal legislatore nel 1986 possono essere così sintetizzate.

Per quanto concerne le condizioni necessarie per l'accesso al credito:

a) è stata ribadita la scelta di individuare nella Cassa depositi e prestiti la fonte da preferire nel ricorso al credito a lungo termine da parte degli enti locali e la conseguente disciplina che prevede, per la contrazione di mutui con istituti di credito del circuito privato,

c) è conservato il divieto di contrarre nuovi mutui se l'importo degli interessi, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25% delle entrate correnti;

d) sono rimosse le limitazioni alle possibilità di accesso al credito privato previste dall'articolo 10 della legge n. 131 del 1983 per cui il ricorso al credito privato è possibile per qualsiasi tipologia di investimento.

Per quanto concerne il concorso dello Stato per lo sviluppo degli investimenti si è prevista la istituzione di un apposito fondo in cui confluiscono i contributi che lo Stato assicura agli enti per sostenere gli oneri per l'ammortamento dei mutui. Tali contributi sono assegnati secondo una nuova metodologia che determina il concorso dello Stato per le rate di ammortamento dei mutui per investimenti, riconoscendo una quota fissa per abitante pari a 2.048 lire per le province e 14.327 lire per i comuni ed una maggiorazione per fasce demografiche per i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti. Definito il limite massimo entro il quale possono essere accordati i contributi, la rata di ammortamento rimborsabile è riconosciuta, per i mutui contratti nel 1987, in misura pari ad una annualità costante posticipata al tasso di interesse del 7,7 per cento. Con il sistema di calcolo della rata rimborsabile rimane sempre a carico dei bilanci degli enti una quota dell'onere di ammortamento.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali, prevede, per i mutui contratti nel 1987, un finanziamento complessivo di 1.050 miliardi ripartito, secondo le quote capitarie previste dalle norme, in 115 miliardi alle amministrazioni provinciali e 935 miliardi ai comuni.

A completamento della illustrazione della normativa concernente la regolamentazione dell'accesso al credito si ritiene opportuno prendere in considerazione anche la disciplina dell'attività della Cassa depositi e prestiti.

L'articolo 10 della legge n. 440 del 1987 ha demandato al consiglio di amministrazione della Cassa la determinazione dell'ammontare dei mutui da concedere sulla base di una stima delle proprie disponibilità finanziarie ed ha confermato una riserva del 50% dei fondi disponibili a favore degli enti del Mezzogiorno.

Una seconda riserva del 25% delle disponibilità finanziarie per mutui è destinata al finanziamento di opere previste in piani o programmi regionali con la partecipazione degli enti locali o delle loro associazioni e per la cui realizzazione sia stato assegnato un contributo regionale in capitale o in annualità non inferiore al 5% della spesa.

## *5.2 La dinamica del livello di indebitamento e gli oneri relativi al servizio dei mutui.*

Per il finanziamento delle spese di investimento le risorse utilizzabili possono essere ricercate sia all'interno del bilancio dei singoli enti e si avrà il fenomeno dell'autofinanziamento nelle sue multiformi fattispecie, sia all'esterno attraverso il trasferimento di capitali da altri soggetti (in misura prevalente Stato e regioni) ovvero per mezzo del ricorso al credito, strumento quest'ultimo quantitativamente il più significativo.

All'atto della contrazione di mutui con il sistema bancario ovvero con gli istituti del circuito pubblico (Cassa depositi e prestiti, Direzione generale degli Istituti di previdenza e Istituto per il credito sportivo) si determina l'effetto dell'acquisizione della disponibilità dei fondi per la realizzazione degli investimenti che verranno erogati per stati di avanzamento e, dall'anno successivo, il graduale rimborso della somma mutuata gravata degli interessi attraverso la corresponsione delle rate di ammortamento.

È il ricorso al credito, utilizzando lo strumento dei mutui, la causa del fenomeno dell'indebitamento che è preso in esame nel presente paragrafo. Si dovrebbe riscontrare quindi uno stretto collegamento tra l'andamento del ricorso al credito per il finanziamento degli investimenti e la dimensione dell'indebitamento degli enti. A rendere meno rigorosa la connessione tra i due fenomeni è la copiosa normativa contenuta nel provvedimento per la finanza locale del 29 ottobre 1987 n. 440 e nelle leggi di settore che prevede, per gli enti locali, la possibilità di contrarre mutui con onere di ammortamento a carico dello Stato. Si tratta di operazioni che consentono agli enti l'acquisizione di risorse, per la cui restituzione non verrà registrato nel bilancio alcun onere. Così mentre il ricorso al credito con i conseguenti oneri a carico dello Stato risulta in espansione, l'indebitamento registrato nei conti consuntivi degli enti e illustrato nel presente paragrafo è rappresentativo solo di una parte del debito complessivo accollato all'intero settore pubblico per la realizzazione degli investimenti in sede locale.

Una valutazione della situazione in cui versano gli enti locali in conseguenza del ricorso al credito per il finanziamento degli investimenti non può prescindere dall'esame di alcuni fenomeni significativi quali l'entità del capitale da restituire accertato all'inizio e al termine dell'esercizio preso in considerazione e l'andamento degli oneri che gli enti devono sopportare annualmente per il rimborso della quota di capitale dei mutui e per il pagamento degli interessi relativi.

Per la conoscenza dell'andamento del livello di indebitamento complessivo i dati utilizzati per le elaborazioni, non essendo rilevabili direttamente dai conti consuntivi, sono stati quelli esposti nella indagine annuale svolta dalla Ragioneria generale dello Stato sul credito destinato al finanziamento degli investimenti degli enti locali.

Da un esame della esposizione debitoria di tutti gli enti locali al 1° gennaio 1986, al 1° gennaio 1987 e al 1° gennaio 1988 e delle variazioni intervenute nel triennio considerato è possibile trarre alcune considerazioni sulla dinamica del livello di indebitamento che risulta influenzata sia dai nuovi mutui contratti dagli enti che dai rimborsi di capitale intervenuti nell'anno.

Per quanto attiene alle *amministrazioni provinciali* (vedi prospetto n. III/56 del volume degli allegati) l'incremento registrato dal 1° gennaio 1986 al 1° gennaio 1987 è del 13,17% (da 5.073 miliardi a 5.742 miliardi). La distribuzione per grandi aree geografiche vede una variazione in aumento molto più rilevante nell'area del Mezzogiorno (+18,35%) con punte massime registrate nelle province della Basilicata (+107,93%) e della Campania (+42,93%), rispetto a quanto registrato nell'area centro-settentrionale (+11,08%) con

aumenti più consistenti per le amministrazioni provinciali del Veneto (+19,53%), del Friuli-Venezia Giulia (+18,19%) e della Lombardia (+18,05%).

La variazione intervenuta tra il 1° gennaio 1987 e il 1° gennaio 1988 è pari ad un aumento dell'8,60% a livello nazionale (da 5.742 miliardi a 6.236 miliardi). Da rilevare in primo luogo che l'incremento registrato è di ben quattro punti e mezzo inferiore a quello rilevato nel periodo precedente e ciò sembra evidenziare una minore propensione all'indebitamento delle amministrazioni provinciali.

La ripartizione per grandi aree geografiche mostra una percentuale di incremento nel centro-nord e nel sud-isole pressochè uguale (+8,44% e +8,98%). Le singole realtà regionali nel Mezzogiorno presentano incrementi più o meno accentuati o riduzioni a compensazione di quanto avvenuto nell'anno precedente. Le punte massime sono rappresentate dalle province della Calabria (+35,46%) e della Puglia (+14,11%). Nell'area centro-nord, ad eccezione delle province della Liguria e del Lazio che denunciano un incremento maggiore rispetto all'anno precedente (il 14,10% rispetto al 4,40% la Liguria e il 4,26% rispetto all'1,30% il Lazio), si assiste ad un generale ridimensionamento degli incrementi nelle altre regioni.

La dinamica riscontrata nelle *amministrazioni comunali* (si tratta di tutti i comuni senza limitazioni di entità demografica) si manifesta in modo sostanzialmente analogo a quello rilevato per le amministrazioni provinciali (vedi prospetto n. III/57 del volume degli allegati). La percentuale di incremento della esposizione debitoria dal 1° gennaio 1986 al 1° gennaio 1987 è pari al 13,18% e si ripartisce tra area meridionale (+16,61%) con punte massime nei comuni della Calabria (+34,63%), della Campania (+22,82%) e della Basilicata (+22,72%), e area del centro-nord (+12,04%) con incrementi consistenti in Valle d'Aosta (+50,17%), nel Friuli-Venezia Giulia (+23,44%) e in Lombardia (+21,17%). Al 1° gennaio 1988 la variazione in aumento della situazione debitoria a livello nazionale rispetto al 1° gennaio 1987 è dell'11,63%, più contenuta rispetto a quella accertata l'anno precedente, ma ancora con una percentuale di crescita più consistente nel Mezzogiorno (+13,45%) rispetto all'area del centro-nord (+11,01%). Le amministrazioni comunali espongono incrementi più omogenei rispetto alle province: i valori più elevati si riscontrano in Valle d'Aosta (+19,90%), in Basilicata (+17,73%) e in Toscana (+16,87%).

In conclusione l'ammontare complessivo del debito per rimborso dei mutui gravante sulle amministrazioni locali nel triennio considerato è aumentato, ma in misura decrescente.

Le ragioni di tale andamento potrebbero essere individuate:

— nella nuova disciplina del concorso statale per lo sviluppo degli investimenti in sede locale che, addossando una quota degli oneri ai bilanci degli enti, può aver determinato un rallentamento nella «corsa» all'indebitamento che ha caratterizzato il triennio 1983-1985;

— in una «saturazione» soprattutto in alcune aree del centro-nord nelle quali potrebbero essere stati già esauriti nel passato triennio gli investimenti correlati alle primarie esigenze delle collettività locali;

— in un minore ricorso al credito collegato a difficoltà di reperimento di mezzi di copertura, difficoltà conseguenti ad un irrigidimento della spesa.

Per quanto concerne gli oneri per il servizio dei mutui è stato possibile effettuare la rilevazione dei dati per tutte le 92 amministrazioni provinciali (escluse Trento e Bolzano) per il quadriennio 1984-1987.

Per le amministrazioni comunali con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, per il 1986 sono stati utilizzati ed elaborati, con la collaborazione del Ministero dell'interno, i dati, estratti dai certificati a consuntivo, relativi a tutti i 1.230 enti, concernenti le spese, in termini di impegni, per il rimborso di quote di capitale delle rate dei mutui in ammortamento (categoria 2° del titolo III) a cui sono state aggiunte le spese per interessi passivi per indebitamenti patrimoniali (categoria 4° del titolo I al netto degli interessi passivi per anticipazioni di cassa).

È da tenere presente che gli oneri riportati nei certificati a consuntivo 1986 riguardano i mutui contratti fino al 31 dicembre 1985 in quanto l'ammortamento inizia dall'anno successivo a quello in cui il mutuo è stato contratto.

Gli oneri per il servizio dei mutui che hanno gravato sulle amministrazioni provinciali ammontano nell'anno 1987 a 1.018 miliardi con un incremento del 13,13% rispetto allo stesso dato rilevato nel 1986 (vedi prospetto n. III/58 del volume degli allegati). Per quanto concerne la ripartizione per grandi aree geografiche dell'onere complessivo per mutui si conferma l'andamento illustrato nella relazione al Parlamento dello scorso anno (vedi pag. 413, I volume) che registra una ulteriore, seppur lieve, riduzione dell'incremento nell'area del centro-nord (solo +9,48%) ed il mantenimento nell'area del Mezzogiorno di una variazione in aumento di oltre dieci punti superiore alla media nazionale (+23,17% rispetto al +13,13% nazionale) (vedi prospetto n. III/59 del volume degli allegati).

L'effetto conseguito è un riequilibrio tra il sud e isole e centro-nord per quanto concerne l'incidenza della spesa per mutui sul totale nazionale degli oneri che al 31 dicembre 1987 presenta valori rispettivamente del 29,02% e del 70,98% in linea con l'obiettivo perseguito dal legislatore di favorire il ricorso all'indebitamento degli enti locali del Mezzogiorno per la realizzazione di infrastrutture garantendo ad essi il 50% delle risorse disponibili (vedi prospetto n. III/60 del volume degli allegati).

Le *amministrazioni comunali* con popolazione superiore ad 8.000 abitanti hanno speso per mutui nel 1986, 5.797 miliardi (vedi prospetto n. III/61 del volume degli allegati).

Da una comparazione dei dati disponibili relativi a circa il 95 per cento degli enti si è potuto accertare che, rispetto ad un incremento a livello nazionale registrato tra il 1984 e il 1985 pari al 25% con il 37,06% nel Mezzogiorno e il 23,53% nell'area del centro-nord, il confronto tra i dati relativi al 1985 e quelli del 1986 mostra una consistente riduzione dell'incremento a livello nazionale (+9,02%) corrispondente in misura prevalente ad un ridimensionamento dell'incremento nell'area del centro-nord (dal 23,53% al 5,36%), mentre nel Mezzogiorno la propensione all'indebitamento si mantiene su livelli elevati (+33,28% rispetto al +37,06%).

L'esame della distribuzione territoriale degli oneri nel 1986, anno per il quale sono disponibili dati per tutti i comuni di competenza, mostra come, nonostante l'iniziativa degli enti delle regioni meridionali, per il forte divario esistente nelle condizioni di partenza, lo squilibrio esistente tra il Mezzogiorno ed il centro-nord dal 1983 al 1986 si è solo attenuato ma rimane rilevante.

Con una percentuale di popolazione del 63,93%, il centro-nord sopportava un onere pari all'85,85% del debito complessivo nel 1983, ridotto nel 1986 all'81,19%, mentre l'area sud-isole con il 36,07% della popolazione presentava un spesa per mutui pari al 14,15% del totale nel 1983 incrementato nel 1986 al 18,82% (vedi prospetto n. III/62 del volume degli allegati).

Dall'analisi per classi demografiche si evidenzia il peso determinante che i comuni di maggiori dimensioni hanno in questo settore. Oltre il 50% dell'intera spesa per mutui è sostenuta dagli enti con popolazione superiore a 250.000 abitanti anche se è da registrare rispetto al 1983 una riduzione dell'incidenza sul totale delle grandi città dell'area centro-settentrionale (dal 44,11% del 1983 al 36,56% del 1986).

Non essendo disponibili i dati relativi alla spesa per mutui di tutti gli enti con popolazione superiore ad 8.000 abitanti per l'anno 1987 e tenuto conto del peso che gli enti di maggiori dimensioni hanno sul totale degli oneri, si è esaminata la situazione dei citati 14 comuni della decima ed undicesima classe demografica che registrano una popolazione complessiva di 11.022.691 abitanti ed una spesa per mutui di 3.045 miliardi (vedi prospetto n. III/63 del volume degli allegati).

L'analisi dell'onere pro-capite per il servizio dei mutui (rapporto tra totale delle rate ammortamento mutui e popolazione residente) nel 1983 propone ai più alti livelli di onere pro-capite i comuni di Milano (297.751), Torino (222.553), Roma (207.634) e con i valori più bassi i comuni della Sicilia: Palermo (55.662), Catania (43.252) e Messina (28.044).

Nel 1987 il valore più consistente è sempre del comune di Milano (544.610) seguito da Firenze (310.522) e Roma (309.754) mentre le minori quote pro-capite vengono registrate a Bari (103.142), Catania (94.954) e Palermo (88.722).

L'incremento medio nel quinquennio della spesa che grava sul cittadino dei comuni presi in esame per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui è di circa il 65% (da 167.484 lire per abitante a 276.283) (vedi prospetto n. III/64 del volume degli allegati).

Considerando la situazione dei singoli enti, si rileva il massimo valore di aumento a Messina (+428%), e ben cinque comuni con tassi di variazione in aumento superiori al 100% (Trieste +144%, Venezia 130%, Verona 120%, Catania 119% e Napoli 109%).

L'aumento medio della quota pro-capite è molto più accentuato nei cinque comuni del Mezzogiorno che, rispetto alla media nazionale di circa il 65%, si pone intorno al 127%. Da ciò è possibile trarre una conferma del fenomeno di una maggiore attivazione degli enti del Mezzogiorno nel ricorso al credito per il finanziamento degli investimenti.

## **6. Autofinanziamento e rigidità della spesa.**

Se il legislatore ha favorito lo sviluppo degli investimenti degli enti locali facilitando il ricorso al credito, si è posto anche il problema di approntare strumenti per impedire che il livello di indebitamento degli enti superi la soglia di tollerabilità e possa comportare conseguenze destabilizzanti sulla gestione finanziaria.

Il meccanismo previsto dall'articolo 1, quarto comma, del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946 convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 che dispone il divieto di contrarre un nuovo mutuo se l'importo degli interessi di ciascuna rata sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25% delle entrate relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'anno in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo, non sembra in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo per alcune incongruenze interne al sistema. Infatti nel calcolo delle potenzialità di indebitamento si prende in considerazione solo la spesa per interessi, che nel sistema di ammortamento ad annualità costante ha un andamento decrescente, anzichè l'intero onere comprensivo della quota capitale. Vi è poi da evidenziare che i trasferimenti statali a titolo di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali vanno ad incrementare il totale delle entrate del titolo secondo, accrescendo il volume delle entrate correnti e determinando quindi un automatico aumento delle potenzialità di indebitamento degli enti.

La rilevata inadeguatezza del sistema di controllo formale del livello di indebitamento legislativamente previsto ha indotto ad una prima verifica degli effetti della lievitazione degli oneri relativi al servizio dei mutui sulle uscite di parte corrente per poi estendere l'indagine al livello di irrigidimento della spesa corrente determinato da due voci significative e difficilmente comprimibili quali gli oneri per mutui e le spese per il personale.

È da tener presente che un sistema alternativo all'indebitamento per sostenere le spese in conto capitale è costituito, come già evidenziato nel precedente paragrafo, dall'autofinanziamento cioè dall'impiego di quote di mezzi finanziari presenti ritagliati nell'ambito della gestione corrente anzichè dalla destinazione di risorse di esercizi futuri per il pagamento delle rate di rimborso dei mutui assunti. Il procedimento che garantisce maggiore trasparenza e il mantenimento degli equilibri finanziari è quello che prevede l'utilizzazione del risparmio pubblico: al finanziamento delle spese di investimento è destinato l'avanzo economico determinato da una gestione di parte corrente in cui le entrate presentano una eccedenza rispetto alle spese.

Se in altra parte della relazione (si veda cap. II) sono state esaminate le strategie che le amministrazioni locali hanno posto in essere per ottenere incrementi sul fronte delle entrate, si è ritenuto di dover affrontare sul versante della spesa corrente il problema delle effettive possibilità di manovra per il suo contenimento.

Da una riduzione della spesa corrente possono derivare concrete possibilità di produzione di risparmio pubblico e quindi di autofinanziamento degli investimenti, ma condizione perchè ciò si realizzi è che la spesa corrente presenti un non elevato grado di rigidità.

È da queste considerazioni che ha preso le mosse una ricerca che ha interessato un campione di 31 amministrazioni provinciali rappresentativo delle 92 province di competenza in quanto comprendente almeno una provincia per ogni regione e per le regioni di maggiori dimensioni un numero di enti proporzionato alle relative popolazioni.

I comuni presi in esame sono stati n. 200 scelti in modo da garantire, per quanto possibile, in relazione ai conti consuntivi pervenuti, la rappresentanza di ogni regione, di ciascuna provincia e di ogni classe demografica all'interno di ciascuna regione sulla base del numero di enti presente in ciascuna classe.

I dati relativi sono stati per ciascun ente l'onere complessivo per il servizio dei mutui, comprensivo sia della quota interessi che di quella relativa al rimborso del capitale, la spesa per il personale come riportata nella categoria 1° del titolo I di spesa e la spesa corrente quale considerata nell'articolo 11 del D.P.R. n. 421 del 1979 ai fini della determinazione della situazione economica e cioè il titolo I, al netto degli ammortamenti, a cui sono state aggiunte le quote di capitale del rimborso dei prestiti di cui alla categoria 2° del titolo III e detratte le spese «una tantum», in quanto non aventi il carattere della ricorrenza, e le poste correttive e compensative delle entrate che hanno una significatività fortemente condizionata dalle corrispondenti poste di entrata.

Dalle aggregazioni riportate nei prospetti n. III/65-66 del volume degli allegati che illustrano la situazione nel triennio 1985-1987 è possibile ricavare alcuni elementi di valutazione.

Per quanto concerne l'incidenza delle spese per mutui sulla spesa corrente il dato nazionale relativo alle amministrazioni comunali nel 1985 si attesta sul 20,85%. Per le amministrazioni provinciali la percentuale di incidenza risulta essere a livello nazionale del 19,66%. L'analisi per area geografica mostra nei comuni una notevole diversità di valori tra il centro-nord (24%) e il sud ed isole (9,43%) conseguente alla diversa propensione agli investimenti dimostrata dagli enti. All'interno delle singole aree geografiche percentuali particolarmente basse di incidenza della spesa per mutui sulla spesa corrente si riscontrano in Valle d'Aosta (6,18%), in Trentino-Alto Adige (7,46%), in Calabria (4,98%), in Campania (7,76%) e in Sicilia (7,58%).

Ragioni peculiari del basso tasso di incidenza potrebbero essere ricercate, per gli enti appartenenti alle regioni a statuto speciale, nei sistemi di finanziamento adottati dalle regioni stesse che avrebbero consentito un normale sviluppo degli investimenti senza il massiccio ricorso all'indebitamento, mentre per gli enti della regione Campania nelle particolari condizioni in cui vengono effettuati gli interventi nel settore degli investimenti a seguito del terremoto.

L'incidenza nel 1987 a livello nazionale si mantiene sugli stessi valori (20,47% per i comuni e 19,87% per le province) riscontrati all'inizio del triennio, mentre nell'area meridionale presenta un incremento (dal 9,43% al 12,14% per i comuni e dal 12,23% al 15,08% per le province).

Se l'esame si sposta a considerare la parte di spesa corrente riservata nel 1985 ai rimborsi dei mutui e alle spese per il personale insieme considerati (vedi prospetti n. III/67-68 del volume degli allegati) si può notare che la divaricazione tra centro-nord (57,16%) e Mezzogiorno (54,85%) è molto più contenuta rispetto a quella rilevata nei tassi di incidenza delle sole spese per mutui.

Nell'area centro-settentrionale quindi ad una maggiore incidenza della spesa per mutui fa riscontro una minore incidenza della spesa per il personale, mentre nel Mezzogiorno il fenomeno è inverso.

A titolo esemplificativo si consideri che i comuni della Lombardia hanno un tasso di incidenza della spesa per mutui pari a circa il 25% alla quale corrisponde un tasso di



incidenza per le due voci considerate, mutui e personale, del 56,50%, mentre gli enti della Calabria presentano una percentuale di incidenza della spesa per mutui molto bassa (circa il 5%) alla quale fa riscontro oltre il 63% della spesa corrente destinata a mutui e personale.

Il quadro della situazione a livello nazionale mette in luce che nel 1985 il 56% della spesa corrente è assorbita dagli oneri per mutui e per il personale.

Il panorama presenta in alcune regioni una rigidità della spesa con percentuali che, nel dato medio regionale, superano il 60% e che vedono alcuni enti raggiungere punte del 75%.

Nell'area geografica del centro-nord sono gli enti della Liguria (68,44%), del Friuli-Venezia Giulia (64,80%) e della Toscana (62,91%) a trovarsi nelle descritte condizioni, mentre nel Mezzogiorno i valori più elevati si riscontrano nei comuni dell'Abruzzo (64,91%), della Calabria (63,15%) e del Molise (62,71%).

È interessante rilevare come la situazione dal 1985 al 1987 è rimasta sostanzialmente stabile e si è attestata nelle due aree geografiche considerate su un valore di circa il 56%.

È da porre in evidenza che le due voci di spesa considerate (rimborso mutui e personale) non esauriscono la tipologia delle spese ricorrenti ed incompressibili e che quindi il livello di irrigidimento della spesa che emerge dall'indagine è da ritenere approssimativo per difetto.

Un'ultima valutazione riguarda la distribuzione degli enti del campione tra quattro fasce percentuali di maggiore frequenza: rigidità fino al 50%; dal 50% al 60%; dal 60% al 70%; oltre il 70% (vedi prospetti n. III/69-70 del volume degli allegati).

La verifica della distribuzione nei tre anni considerati, 1985, 1986 e 1987, ha portato ai seguenti risultati a livello nazionale: se nel 1985 circa il 40% degli enti esaminati si collocava nelle due fasce dal 60% a oltre il 70%, nel 1987 si avvertiva un lieve miglioramento essendo gli enti delle due fasce più alte diminuiti al 36%. Tale riduzione ha riguardato sia gli enti del centro-nord, che quelli del sud e isole, ma nel Mezzogiorno il fenomeno è stato più accentuato.

In conclusione, dall'indagine è emerso che l'area delle scelte gestionali degli enti locali, in considerazione dell'incidenza di solo due delle voci di spesa incompressibili, anche se le più rilevanti, è limitata mediamente a circa il 45% dell'intera spesa (e quindi nella sostanza della corrispondente entrata), ma presenta situazioni in cui è ridotta a circa il 30%.

In tali ultime condizioni è evidente che eventuali operazioni per il ripristino di equilibri di bilancio incontrano spazi di manovra molto ridotti e a maggior ragione si riducono le opportunità di risparmio da destinare ad autofinanziamento.

## **7. Comunità montane.**

### *7.1 I finanziamenti alle comunità montane.*

Con il referto sull'esercizio 1986 la Sezione ha dato l'avvio ad una prima indagine ricognitiva sui finanziamenti alle comunità montane. Due considerazioni, a riguardo, sembrano necessarie. La prima per evidenziare come il quadro valutativo desumibile dai

dati, dalle linee di tendenza, dai problemi economico-finanziari, afferenti le gestioni dei comuni e delle province, non può ritenersi esaustivo senza tener conto di quel contesto più ampio della finanza pubblica locale, entro il quale sono chiamate a «convivere» tutte le gestioni degli enti locali. La necessità di offrire al Parlamento quell'adeguato supporto tecnico informativo, che si iscrive fra i compiti fondamentali della Sezione enti locali, presuppone pertanto una contestuale attenzione per tutti quegli enti e pubbliche gestioni le quali, per ragioni strutturali e per reciproche implicazioni di carattere finanziario, presentano un sostanziale collegamento con i comuni e le province.

In secondo luogo, va sottolineato come l'inserimento, nel quadro delle indagini, di un primo approccio sul versante degli enti montani, se da un lato è stato sollecitato dalle avvisate reciproche influenze gestionali e strutturali, fra comuni e comunità, d'altro canto ha suggerito una limitazione di approccio al tema, coerente con l'indisponibilità di quei dati essenziali che sono rilevabili solo dai conti consuntivi degli enti medesimi.

In sostanza, la mancata «messa a regime» di un sistema volto ad acquisire con tempestività - al pari di quanto avviene per i comuni e le province - la documentazione contabile delle comunità montane ha costituito, e costituisce tutt'ora, un ostacolo all'approfondimento dei relativi fenomeni gestionali e all'espletamento delle necessarie indagini della Sezione con riguardo a tali enti.

La delimitazione delle rilevazioni avviate lo scorso anno è coerente con quanto avvertito, ma, d'altro canto, è sembrata, per l'immediato, funzionale in rapporto alle peculiarità degli enti montani, le cui potenzialità di ruolo si misurano non solo sull'entità dei trasferimenti e sulla coerenza o adeguatezza dei criteri di ripartizione, ma, altresì, in rapporto alla differenziata capacità di usufruire delle ulteriori fonti di finanziamento che il sistema mette loro a disposizione.

Di qui, il programma tracciato, modulabile per successivi approfondimenti, con riferimento, da un lato, alle implicazioni e agli effetti scaturenti dal sistema dei trasferimenti ordinari a carico del bilancio dello Stato, dall'altro con riguardo a problemi connessi con la delega di funzioni, alla partecipazione degli enti montani ai finanziamenti dei programmi di settore, come pure all'acquisizione - tramite le regioni - di fondi CEE.

Sono aspetti, questi, che, se presuppongono un'indagine ricostruttiva, con l'intento di individuare un preciso quadro di riferimento valutativo, purtuttavia trovano ulteriore motivo nel loro carattere di pregiudizialità ai fini di una migliore comprensione e spiegazione degli andamenti e delle risultanze gestionali, le quali, seppure costituiscono, in definitiva, l'obiettivo ultimo cui è rivolta l'attività conoscitiva della Sezione, possono essere posticipate per tener conto di una successiva gradualità di approccio.

Proprio per tale ragione, non sembra ulteriormente rinviabile l'approntamento di quei mezzi che consentano, quanto prima, l'acquisizione dei dati contabili necessari alle valutazioni proprie della Sezione, sulla cui base sarà altresì possibile aprire, anche alle comunità montane, quel «dialogo» propositivo che solo dai dati contabili può prendere avvio.

*7.2 Il fondo ordinario per le spese correnti e il fondo per le attività istituzionali. Aggiornamento dei dati 1987.*

In attesa che si realizzino i presupposti per un ampliamento del campo di indagine, la Sezione ha ritenuto di proseguire, coerentemente all'impostazione seguita lo scorso anno, nell'esplicitazione dei flussi di finanziamento ordinari, destinati alle comunità montane con riferimento all'esercizio 1987.

Occorre ricordare, a tale proposito, che con l'articolo 3 del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 (convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488) è stata prevista l'istituzione, a decorrere dall'esercizio 1986, del fondo ordinario per le spese correnti delle comunità montane (1); il relativo stanziamento, nel bilancio di previsione del Ministero dell'interno, è pari, per il 1987, a 40 miliardi (articolo 3 legge 27 ottobre 1987, n. 440). L'importo complessivamente erogato a favore delle comunità montane nel 1987 è pari a 36 miliardi (2).

Nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica figura lo stanziamento di 157 miliardi da destinare, tramite le regioni, alle finalità istituzionali delle comunità montane ai sensi della legge n. 93 del 1981 (3). Tale fondo è stato devoluto alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, dapprima, per un acconto di 100 miliardi, con decreto del Ministero del bilancio e della programmazione economica 6 aprile 1987 (registrato alla Corte dei conti il 14 maggio 1987, reg. 1 pag. 255) e, successivamente, per il conguaglio di 57 miliardi, con decreto 10 novembre 1987 (4).

*7.3 Il fondo per lo sviluppo degli investimenti. Raffronto dati 1987-1988.*

Un'ulteriore fonte di finanziamento, della quale già si è dato avviso con il referto dello scorso anno, è prevista dall'articolo 8 del decreto-legge 31 agosto 1987 n. 359 (convertito nella legge 29 ottobre 1987 n. 440), che ha regolato le possibilità di accesso al credito da parte delle comunità, con la previsione di un contributo erariale pari a lire 1.981 per abitante, equivalente ad una rata posticipata annua (per vent'anni) gravata di interessi al 7,70%.

La predetta disciplina riguarda i mutui contratti a partire dall'esercizio 1987. Al pari dei comuni e delle province, anche gli enti montani sono obbligati a rivolgere le loro istanze di mutuo alla Cassa depositi e prestiti, la cui dichiarazione di indisponibilità comporta, peraltro, la facoltà di attingere al credito ordinario.

A fronte del contributo erariale sugli oneri di ammortamento è stato istituito, con stanziamento nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane (articolo 3, primo comma, lettera c), legge n. 440 del 1987).

Si deve segnalare che la formulazione dell'articolo 8 citato, ha dato luogo ad alcuni problemi interpretativi, che hanno formato oggetto di apposito quesito da parte dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (U.N.C.E.M.) e di successive puntualizzazioni del Ministero dell'interno (5). Le difficoltà segnalate hanno tratto origine da una apparente disarmonia della predetta disciplina con quella propria della Cassa depositi e prestiti in materia di mutui a favore degli enti locali (decreto 1 febbraio 1985) (6).

È stato puntualizzato a riguardo che l'accesso al credito, assistito dal contributo di cui all'articolo 8 - a parte le ipotesi esplicitamente nominate dell'acquisizione dei terreni montani o del loro rimboschimento - è subordinato a due essenziali presupposti:

1) che si tratti, cioè, di mutui da stipulare per il finanziamento di investimenti relativi ai *compiti istituzionali* degli enti montani (o di funzioni ad essi delegate);

2) che i finanziamenti medesimi siano funzionali alla realizzazione di *investimenti diretti*, risolvendosi quelli indiretti in una forma di trasferimento o contribuzione a terzi, espressamente vietata (articolo 8, primo comma).

Pertanto, il credito assistibile dal contributo erariale deve riguardare l'acquisizione di beni o attrezzature da conservare in proprietà dell'ente e la cui gestione non si traduca, comunque, in una forma di contribuzione a favore di terzi. È stato altresì chiarito che sono finanziabili con il contributo erariale gli investimenti per le opere pubbliche previste dagli articoli 2, 9 e 12 della legge n. 1102 del 1971, fra cui quelle intese alla valorizzazione delle risorse locali (strutture turistiche, impianti fieristici e per la commercializzazione dei prodotti, ecc.); occorre, però, che gli impianti e le strutture da realizzare permangano in proprietà delle comunità montane come pure la relativa gestione. Restano, peraltro - come accennato con il referto per l'esercizio 1986 - le difficoltà di raccordo con la disciplina della Cassa depositi e prestiti, in ordine alle quali si rende urgente la necessaria armonizzazione ad evitare il più oneroso ricorso al credito ordinario.

Un ulteriore motivo di riflessione si collega alla necessità che i fini istituzionali, astrattamente previsti dall'articolo 8 della legge n. 440, siano individuabili sulla base del loro effettivo perseguimento, assunto a livello di previsione programmatica. Ciò sta a significare che gli interventi da finanziare debbono, altresì, trovare esplicitazione nel piano di sviluppo delle comunità montane o, quanto meno, nei piani- stralcio di cui all'articolo 19 della legge n. 1102 del 1971.

L'articolo 8 della legge n. 440 del 1987 ha aperto, a favore degli enti montani, un importante canale di finanziamento. Esso deve iscriversi nella logica di un'ulteriore sollecitazione alle comunità perchè esse assumano quella pienezza di ruolo che viene loro assegnata con la legge istitutiva.

Una prima notazione va fatta, salvo verificarne, sulla base dei dati acquisiti, la corrispondenza in termini fattuali. Essa riguarda la relativa semplicità procedurale per l'accesso al finanziamento, che si avvale di strumenti ed istituti tradizionalmente collaudati e di facile attivazione. È un'aspetto che, per certi profili, va riguardato positivamente. Gli enti montani, caratterizzati da uno spopolamento, che colpisce le fasce di popolazione più giovane e più attiva, mancano, per lo più, di quel dinamismo che è, viceversa, indispensabile, per accedere a forme più complesse di finanziamento, le quali, seppure più moderne e attuali, presuppongono, peraltro, una forza di pressione e sollecitazione su altri livelli di governo o comunque la capacità di inserirsi in circuiti programmatori più articolati sul piano delle procedure e delle iniziative propositive e progettuali. L'articolo 8, viceversa, prevede un sistema di finanziamento di facile avvio e di sicuro esito nel rispetto delle condizioni richieste. Offre la possibilità di risultati immediatamente riscontrabili, anche se

rischia di scontare, nel medio periodo, un ripiegamento su forme e metodi di intervento che tendono ad isolare anzichè coinvolgere sinergicamente interessi ed obiettivi.

Per una verifica, al riguardo, sono utili i dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, relativi agli esercizi 1987 e 1988.

Il loro raffronto consente un duplice ordine di valutazioni in ordine agli effetti prodottisi, sia in termini di un maggiore dinamismo nelle iniziative di intervento, sia nel senso di un incremento potenziale di risorse da destinare allo sviluppo delle zone montane.

Va rilevato che la disciplina in questione è stata introdotta alla fine dell'anno 1987; i dati relativi a tale anno sono da ritenere, comunque, poco influenzati dalle nuove facilitazioni ivi previste, seppure esse fossero state già preannunciate con i vari decreti-legge, più volte reiterati e decaduti, prima della legge 29 ottobre 1987, n. 440, di conversione del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359.

Il raffronto fra i due esercizi permette di riscontrare le variazioni sia in termini di domande di mutuo, sia per ciò che riguarda l'entità dei finanziamenti concessi ed erogati.

Il prospetto n. III/71 del volume degli allegati dimostra che nell'anno 1988 il numero delle domande di mutuo, riferito al totale nazionale, è aumentato percentualmente, rispetto all'esercizio precedente, del 158,06% (domande 1987: n. 124; domande 1988: n. 320; incremento 1987-1988: +196). Tale incremento percentuale si gradua diversamente fra centro-nord (153,23%) e sud ed isole (173,68%). Il risultato è ancora più significativo qualora si tenga conto del maggior numero di enti montani compresi nella prima delle due aree (216 rispetto a 121). Un più elevato indice di attivazione dei finanziamenti per il 1988 (vedi prospetto n. III/72 del volume degli allegati) si riscontra presso le seguenti regioni (7): Lazio (2,82), Lombardia (2,17), Piemonte (1,44), Toscana (1,22).

Dal raffronto fra il 1987 ed i 1988 possono cogliersi inoltre i primi effetti in termini di incremento nel ricorso al credito, con la seguente graduazione a livello regionale: Lazio (variazione indice attivazione: 2,82), Lombardia (1,73), Toscana (1,06), Umbria (1,22), Puglia (7). Risultati non dissimili si osservano a riguardo della dimensione dei finanziamenti concessi ed alla maggiore entità di risorse erogate nel 1988 rispetto all'anno precedente.

A fronte di un importo complessivo di 6.186 e di 3.284 milioni per il 1987, nell'esercizio 1988 i mutui concessi ed erogati dalla Cassa depositi e prestiti sono ascisi a 47.797 e a 4.731 milioni (vedi prospetti n. III/73-74 del volume degli allegati).

Il maggior incremento di risorse per concessioni ed erogazioni è riscontrabile a favore delle comunità del centro-nord; circostanza, questa, che solo apparentemente può risultare contraddittoria con le risultanze riscontrate in termini di indici di attivazione, dovendosi tener conto dei tempi tecnici necessari a tradurre le nuove domande di mutuo in concessioni assentite e, soprattutto, in erogazioni. In sostanza, nei dati 1987 e 1988, relativi alle concessioni e alle erogazioni, confluiscono e sono ricomprese domande già presentate in epoca precedente quando non era ancora in vigore il nuovo regime di facilitazione al credito. Va piuttosto notato come il maggior incremento di aperture di linee di credito, riscontrato nelle regioni del sud e isole, dovrebbe produrre nei prossimi anni uno spostamento di risorse alle comunità montane ivi situate influenzando su un progressivo riequilibrio.

Le regioni verso cui, nel 1988, si sono indirizzati i maggiori finanziamenti per concessioni ed erogazioni, sono la Lombardia (14.770 e 1.492 milioni) ed il Piemonte (14.423 e 1.213 milioni) (8).

L'indagine svolta, pur con l'approssimazione insita in un raffronto temporalmente limitato, consente tuttavia di valutare i primi positivi effetti conseguenti l'istituzione del fondo di sviluppo previsto dall'articolo 8 della legge n. 440 del 1987: quello cioè di incrementare l'intraprendenza degli enti montani nell'attivazione di risorse destinate agli investimenti, mettendo a loro disposizione un maggior potenziale di risorse per il perseguimento dei fini istituzionali.

Ulteriore motivo di riflessione offrono i dati corrispondenti alle tipologie d'intervento privilegiate nell'ambito dei finanziamenti richiesti e ottenuti.

Il dato nazionale 1988 (vedi prospetto n. III/75 del volume degli allegati) colloca al primo posto le domande di mutuo per investimenti in opere pubbliche; seguono gli interventi di edilizia pubblica locale, viabilità e trasporti, opere igienico-sanitarie, opere idriche, impianti ed attrezzature ricreative.

È una propensione questa che trova sostanziale corrispondenza anche disaggregando i dati (vedi prospetto n. III/76 del volume degli allegati) con riguardo alle aree geografiche (centro-nord, sud e isole) (9). Le singole aree regionali offrono, viceversa, un quadro più variegato, laddove mentre la Lombardia, il Piemonte, la Campania e la Calabria confermano la indicata propensione, Lazio, Toscana e Puglia presentano il maggior numero di domande di mutuo per viabilità e trasporti; Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria e Marche privilegiano invece gli interventi di edilizia pubblica.

È interessante notare che soprattutto la Lombardia con 38 domande su un totale nazionale di 87 è la regione le cui comunità montane maggiormente utilizzano mutui per investimenti in opere pubbliche.

#### NOTE

*Nota n. 1*

Sul significato da attribuirsi all'istituzione di tale fondo si veda: Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1986, deliberazione n. 686 del 1988 pag. 173.

*Nota n. 2*

La non coincidenza di importi fra stanziamento ed erogazione va posta in relazione all'onere di presentazione dei certificati a preventivo e a consuntivo entro il termine del 15 settembre 1987 (articolo 7, secondo comma, legge 29 ottobre 1987, n. 440). Vedi a tale riguardo Corte dei conti, relazione cit. pag. 174 (nota 22) e 177.

*Nota n. 3*

Per l'autorizzazione della spesa si veda l'articolo 3, primo comma, lettera d), della legge 27 ottobre 1987, n. 440.

*Nota n. 4*

La devoluzione in due rate successive è giustificata dalle necessità di tener conto dell'aggiornamento dei coefficienti di ripartizione. Si veda in proposito Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione cit. p. 171. Il fondo per le comunità montane figura nei dati di consuntivo relativi al cap. 7081 compreso nel riquadro delle spese del conto capitale del Ministero del bilancio (fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo), esercizio 1987 solo per i 100 miliardi devoluti con il primo decreto. Vedi Corte dei conti, rel. sul rendiconto generale dello Stato, es. 1987, X leg. doc. XIV, n. 2, vol. II, 88

*Nota n. 5*

Il parere del Ministero dell'interno in ordine all'interpretazione dell'articolo 8 della legge n. 440 del 1987 è pubblicato in Montagna oggi 1988, fasc. n. 3, 35.

*Nota n. 6*

Sull'argomento vedasi: Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione citata pag. 187

*Nota n. 7*

Va notato che l'indice di attivazione regionale è ricavato dal rapporto fra il numero di domande di mutuo e il numero di enti montani compresi in ogni regione, senza tener conto delle variazioni in aumento rispetto al 1987, le quali tendono a scontare, inevitabilmente, gli appalti che una disciplina già preannunciata, ha determinato in termini di attivazione di domande avanzate sin dal 1987. Particolarmente significativi sono i dati relativi agli enti delle Regioni Lazio, Umbria e Puglia che nel 1987 non avevano presentato domande di finanziamento e che nel 1988 si collocano tra le prime otto regioni per indice di attivazione. Il che sembra confermare l'apporto in termini di maggior dinamismo e capacità di investimento, prodottasi a seguito delle facilitazioni introdotte con l'articolo 8 della legge n. 440 del 1987.

*Nota n. 8*

Si è tenuto conto, anche in tal caso, del numero delle comunità comprese nella regione.

*Nota n. 9*

Va comunque assunto che nel sud-isole al secondo posto nella graduatoria si collocano le domande di mutuo per «scopi vari».

## CAPITOLO IV

### ATTIVITÀ CONTRATTUALE

#### 1. Attività contrattuale.

##### 1.1 *Considerazioni generali.*

L'attività contrattuale negli enti locali non sembra essersi sostanzialmente discostata dalle linee di tendenza già in precedenza rilevate e che riflettono un fenomeno che assume aspetti diversi a seconda si collochi nella realtà operativa di enti di grandi o di piccole dimensioni.

Con riguardo alla generalità degli enti, assolutamente costante si mantiene il carattere di progressivo impoverimento del ricorso a procedure lente e tradizionali, nonostante l'evidente favore che ad esse riservano la legge ed il regolamento di contabilità di Stato, mentre sempre meno incerti appaiono i sintomi di un interesse per la ricerca di procedure più snelle e che soprattutto concedono più spazio alla libertà di azione delle amministrazioni locali.

Così, – e sol per stare al circoscritto ambito delle tradizionali categorie procedimentali – ai sistemi di aggiudicazione di tipo meccanico, nei quali il margine di discrezionalità è assai limitato in ragione del rigido formalismo procedurale che li informa, sovente sono stati preferiti – quasi con sovvertimento dei generali criteri di affidamento dettati, in materia di acquisizione di beni e servizi, dal legislatore – sistemi di tipo negoziato, contraddistinti, come noto, da un più esteso potere discrezionale delle amministrazioni precedenti.

A questo fenomeno, non nuovo, della contrattualistica – alla cui origine sembra prevalentemente collocarsi l'esigenza di realizzare più adeguatamente e con relativa immediatezza gli interessi delle comunità locali – appare correlato il persistere di sintomi, avvertibili a vari livelli, di mutate ideologie sull'agire dell'amministrazione locale tendenti a valorizzare nuovi modi di operare ritenuti maggiormente idonei ad una compiuta gestione dei vari interessi affidati alla cura degli enti, oltreché rispondenti ai principi di efficienza e di coordinamento dell'azione amministrativa.

L'espandersi della tendenza a far uso di moduli privatistici per la realizzazione di fini pubblici istituzionali sembra essersi affermata soprattutto negli enti di grandi dimensioni ove si è caratterizzata dal diffuso ricorso, oltreché alla trattativa privata, a strumenti contrattuali con i quali si sono in prevalenza attuati differenziati disegni organizzativi.

Espressione di questo fenomeno sono i contratti accessivi di provvedimenti (concessioni-contratto), i contratti societari e, in qualche misura, anche gli incarichi professionali. L'affidamento, infatti, – pure relativamente frequente nella pratica – di specifici incarichi (di progettazione, di direzione dei lavori, di perizie tecniche, di consulenze, di studio) e professionisti privati esterni ritenuti in possesso di particolari esperienze e cognizioni tecniche va sempre più assumendo un ruolo fortemente integrativo – quando non sostitutivo – degli apparati burocratici – sovente non dotati di idonee strutture funzionali – ai quali sempre più vengono riservati compiti di mera verifica.



Una peculiare connotazione assumono, nell'ambito dell'articolato quadro dell'attività negoziale, quegli strumenti di contrattazione alternativi – soprattutto rispetto all'appalto ed alla concessione di opere pubbliche – come il leasing, il cui ingresso nel settore della pubblica amministrazione è guardato con favore, pur sembrando andare incontro a non troppo favorevoli auspici, non prevedendosi un allargamento delle disponibilità finanziarie degli enti locali per spese correnti, in relazione alle quali, come noto, si pongono spesso i vari problemi del sommerso.

E, forse, è proprio con riguardo a strumenti contrattuali atipici come il leasing che, per altri aspetti, prendono particolare consistenza alcuni quesiti in ordine alla applicazione della vigente disciplina legislativa, già di per sé densa di incertezze sul piano esecutivo, in tema di lotta alla delinquenza mafiosa. Valgano per tutti, a titolo di esempio, le non poche incertezze derivanti dall'assenza di espressa regolamentazione, ai fini di che trattasi, del rapporto intercorrente tra imprese di leasing e terzo assuntore di un'opera pubblica; rapporto che molto si avvicina, nella sostanza, alla figura del «subappalto» di opere riguardanti la pubblica amministrazione (cui si richiama la legislazione antimafia) pur non essendolo tecnicamente.

Al completamento del quadro sopra delineato nei suoi più significativi aspetti concorrono ulteriori problematiche (non ultima quella che inerisce all'auspicata rivalutazione dell'ente locale in ambito C.E.E.) che – unitamente ai fenomeni di cui si è fatto cenno – meritano, nei limiti delle acquisizioni e degli elementi conoscitivi di cui la Sezione dispone, una trattazione particolareggiata.

### 1.2 *Dati di consuntivo.*

L'esame dell'andamento della spesa per «acquisto di beni e servizi» – categoria 2° del titolo I° – nei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti presenta, per il 1986, un tasso di realizzazione del 57,85% su base nazionale; un valore quindi che, raffrontato alla percentuale nazionale del 59,91% rilevata per il 1985, non consente di cogliere, nella sua globalità, una variazione di significativo rilievo.

A livello regionale, tassi superiori alla media nazionale sono stati riscontrati in Piemonte (66,13%), in Valle d'Aosta (68,40%), in Lombardia (67,79%), in Trentino-Alto Adige (73,67%), nel Veneto (63,79%), nel Friuli-Venezia Giulia (60,61%), in Liguria (59,31%), in Emilia-Romagna (60,01%), in Toscana (63,36%), in Umbria (67,44%), nelle Marche (68,57%) e in Basilicata (71,64%), mentre sono risultati valori talora anche sensibilmente inferiori alla media nel Lazio (41,10%), nel Molise (56,48%), in Campania (46,14%), in Calabria (47,80%) e nelle isole (42,26% in Sicilia e 56,37% in Sardegna).

Si nota quindi un andamento molto vicino a quello già emerso dall'esame dei dati di consuntivo relativi al 1985.

Per una più immediata percezione del fenomeno, anche con riguardo alla rappresentazione di esso per fasce demografiche, si rinvia al prospetto n. IV/1 del volume degli allegati. Relativamente alle amministrazioni provinciali il tasso di realizzazione su base nazionale per acquisto di beni e servizi è del 42,83%, inferiore a quello rilevato per il 1985 (50,86%). Valori alquanto superiori alla media sono stati riscontrati in regioni come

il Piemonte (53,11%), il Friuli-Venezia Giulia (55,81%), l'Emilia-Romagna (55,85%), le Marche (53,43%), mentre notevolmente inferiori sono risultati i valori percentuali del tasso di realizzazione delle amministrazioni provinciali in regioni come l'Abruzzo (28,46%), il Molise (32,89%), la Sicilia (26,15%).

Il prospetto n. IV/2 del volume degli allegati illustra compiutamente il fenomeno.

## 2. Scelta del contraente.

Nella relazione dello scorso anno la Corte si è già soffermata ad illustrare il formarsi di nuovi rapporti tra amministrazione pubblica locale e privato contraente, la crescente partecipazione di soggetti estranei alla amministrazione alla fase di progettazione delle opere, l'utilizzo di nuove forme contrattuali e di modelli operativi basati su «intese» o «accordi» con i privati: sul realizzarsi, in sintesi, di una nuova «amministrazione per contratti».

Anche per il 1987 l'andamento degli interventi in campo economico e sociale ha dimostrato il ruolo di sostegno che i comuni svolgono sia in termini occupazionali che in termini di sviluppo locale (1).

È invero, le amministrazioni locali, a causa del moltiplicarsi dei compiti e degli interventi anzidetti, sono oggi sempre più frequentemente chiamate ad agire tramite attività contrattuale. Ma manca ancora nella legislazione statale e regionale una disciplina normativa che definitivamente possa eliminare nel settore confusione e disorientamento, all'origine di ritardi, di disfunzioni, di lievitazione dei costi e di responsabilità di vario genere.

Al fine di una migliore conoscenza della reale situazione in cui gli enti versano nell'ambito del settore predetto, la Sezione ha svolto nel corrente anno una indagine nei confronti di 250 enti-campione (2), onde verificare se sussista quella «trasparenza» che si rende necessaria per il fatto che i mezzi finanziari indispensabili per l'esercizio dell'attività considerata hanno natura pubblica.

Dall'esame dei dati, riferentisi tanto alle spese relative alla parte corrente che a quelle in conto capitale, è emerso che, nella scelta del contraente, gli enti ricorrono per il 45,90% alla licitazione privata, per il 44,76% alla trattativa privata e solo per il 7,14% all'appalto concorso; una percentuale molto bassa (2,20%) è riservata all'asta pubblica.

Il ricorso alla trattativa privata per circa il 40%-50% in termini di valore dei contratti stipulati dagli enti locali dimostra che detto istituto non costituisce più uno strumento «eccezionale», come definito dall'articolo 87, ultimo comma, della legge comunale e provinciale; tale tesi è del resto avvalorata anche dalla giurisprudenza (3).

Ipotesi di ricorso alla trattativa privata sono anche enucleabili da varie leggi regionali, che costituiscono espressione dei nuovi principi in materia (4), volti ad allargare le maglie attraverso cui passa l'istituto (5).

Il favore degli enti verso la trattativa privata si giustifica con l'assenza di regole formali e con l'ampio potere discrezionale di cui gode l'amministrazione locale; ed invero, mentre per i contratti dello Stato è necessario, oltre certi limiti, il parere di appositi organi di consulenza tecnica, per i contratti dei comuni e delle province è venuta meno l'esigen-

za dell'autorizzazione prefettizia in precedenza richiesta, a seguito dell'introduzione del controllo ex articolo 130 Cost. (6). All'amministrazione locale è riconosciuto anche un potere discrezionale nella valutazione delle singole offerte, sia nei loro aspetti tecnico-economici che in relazione alle finalità perseguite.

Mentre in passato la giurisprudenza riteneva che l'amministrazione comunale che attribuisse un appalto a trattativa privata dovesse motivare la propria scelta (7), più recentemente si è considerata sufficiente una valutazione comparativa fra più possibili soluzioni nella scelta del contraente (8).

A questa tendenza progressivamente «liberalizzante» della legislazione italiana si è peraltro contrapposta la normativa comunitaria (9), che è invece orientata verso una delimitazione dei casi in cui è possibile far ricorso alla trattativa privata rispetto a quelli enunciati nell'articolo 41 del regolamento di contabilità dello Stato: contrasto rilevato anche dal giudice comunitario (10).

Pur se l'inserimento dell'Italia nell'ambito della Comunità europea comporta la necessità di adeguamento alle direttive impartite in materia dall'autorità comunitaria, la Sezione deve rilevare che il ricorso allo strumento della trattativa privata rappresenta ormai, nei fatti, una esigenza funzionale delle amministrazioni locali, a ciò facultate anche da espresse disposizioni legislative (11).

Resta comunque l'esigenza di un raccordo tra le due normazioni, che l'Italia dovrà ricercare nelle competenti sedi sovranazionali (12).

Un altro modo di aggiudicazione dei contratti, a metà strada tra la trattativa privata e la licitazione privata, consiste nella c.d. «gara ufficiosa» (13), su cui l'indagine espletata dimostra che si va formando una prassi costante.

Come già accennato, l'accertamento-campione ha evidenziato il sempre più limitato ricorso, nell'esercizio finanziario considerato, allo strumento dell'asta pubblica, che tende ad essere abbandonata dagli enti.

Discorso a parte merita l'istituto della concessione.

Detto istituto trae giustificazione proprio dalle carenze della committenza pubblica, per cui dallo stesso legislatore esso viene riconosciuto come uno strumento ormai inevitabile per l'attuazione di interventi particolarmente complessi. La sua diffusione rispetto all'appalto è da ricercarsi nelle clausole di convenzione che possono accompagnare la concessione. In particolare in quest'ultima varia il compenso del concessionario, che può arrivare al 20% del valore della commessa, varia la misura dell'anticipazione del prezzo, in taluni casi oscillante fino al 50% del totale, varia il prezzo stabilito dal committente pubblico e quello che il concessionario paga effettivamente all'appaltatore, con il risultato di un maggior costo delle opere, di effetti destabilizzanti degli uffici amministrativi e del diffondersi di strutture che vengono a sostituirsi all'amministrazione nello svolgimento di funzioni proprie di questa.

Con riferimento ai sistemi di aggiudicazione va evidenziato che nel corso del 1987, nonostante le numerose leggi di accelerazione delle procedure nel settore dei lavori pubblici, non sono stati raggiunti i risultati sperati, in quanto i residui passivi sono costantemente aumentati (14), la concorrenza tra le imprese è stata esasperata nell'esperire il «sistema del massimo ribasso» e la confusione è divenuta sempre più dilagante e produttiva di inefficienze, di ritardi e di disagi tanto nell'operatore pubblico che nel privato.

Neppure le innovazioni arrecate dalla legge 17 febbraio 1987, n. 80, sembrano contenere, almeno per quel che riguarda le amministrazioni locali, misure atte a riportare nel settore i caratteri di chiarezza ed efficienza. Come è noto, detta normativa ha introdotto nel nostro ordinamento il sistema della concessione integrata di progettazione e di esecuzione; procedura che, sostanzandosi nella consegna dell'opera «chiavi in mano», dovrebbe permettere una più celere esecuzione dei lavori pubblici, esercitando una forma di supplenza rispetto alla carenza di tecnologie avanzate nell'ambito delle amministrazioni locali. La nuova «dimensione» del ruolo del privato non si manifesta solo nella completa gestione dell'opera, ma anche con riferimento all'acquisizione delle aree occorrenti ed alla manutenzione delle opere realizzate, con l'obiettivo di porre fine alla prassi, ormai consolidata, della richiesta di varianti, che costituiscono la logica conseguenza di una progettazione difettosa (15).

Al riguardo, sono noti gli aggravii di costo che gli enti locali debbono sostenere, in quanto i capitolati di appalto (16), permettendo eccessivi ribassi d'offerta, consentono poi artificiose lievitazioni dei costi in corso d'opera e ingiustificati ritardi nei tempi di realizzazione, che implicano inevitabilmente aggravii degli oneri programmati.

Per porre un freno al dilagare del fenomeno è necessario che le singole amministrazioni operino non per singoli progetti, ma per programmi anticipatamente definiti. Da una indagine espletata dalla Sezione in materia di investimenti, oggetto di specifico referto, è emerso infatti che l'attività degli enti per progetti è frenetica, in quanto ogni ente porta avanti in media contemporaneamente centinaia di progetti, ma lo scostamento temporale tra impegni delle risorse e pagamenti sta a significare che i progetti vengono presentati spesso volte per bloccare in qualche modo i finanziamenti, senza una precisa idea sulla realizzazione definitiva dell'opera e senza, in talune ipotesi, effettive necessità dell'opera stessa.

È necessario pertanto far progredire la progettazione delle opere da realizzare, con una analisi preventiva dei costi e dei tempi di realizzazione, creando, se necessario, presso ogni ente, apposite strutture per l'espletamento di una tale attività (17).

Ed invero, la richiamata legge n. 80 del 1987, pur avendo il fine di realizzare trasparenza e funzionalità nel procedimento attuativo delle opere pubbliche, sul piano operativo non ha molto giovato agli enti locali, come già evidenziato nelle precedenti relazioni (18), anche se essa appare permeata da una sorta di regionalismo volto a favorire le imprese in relazione all'ambito territoriale in cui queste operano.

Detto «favor» può ritenersi non contrastante, ove mantenuto entro ragionevoli limiti, con l'articolo 41 Cost. e con la normativa comunitaria, in quanto il fine della legge è certamente quello di agevolare l'occupazione nelle regioni più depresse nelle quali spesso le grandi opere pubbliche vengono realizzate con lo scopo di dare impulso ad una serie di attività industriali altrimenti destinate a languire.

Circa le difficoltà attuative della legge n. 80 del 1987, un grosso limite va ricercato nell'onerosa serie di adempimenti, fissati dalla speciale Commissione di cui all'articolo 3 per la partecipazione alle gare, che ha scoraggiato sia l'operatore pubblico che il privato.

Numerosi sono stati inoltre i problemi manifestatisi, in relazione sia agli aspetti progettuali che consentono ampi spazi discrezionali, sia alla necessità della motivazione richiesta per la utilizzazione della procedura, avendo essa carattere di alternatività (19)

rispetto a quella dettata dalla normativa vigente in materia di concessione di opere pubbliche, contenuta nella legge 24 giugno 1929, n. 1137.

Effetti positivi sulla riduzione dei tempi per addivenire all'aggiudicazione dei contratti ed alla eliminazione dei ritardi cronici nello svolgimento delle procedure, nonché per ovviare alla frantumazione delle competenze in materia tra amministrazioni centrale, regionale e locale, sono da collegarsi al D.P.C.M. 8 luglio 1987, con cui è stata data una prima attuazione al c.d. «sportello unico», che ha trovato poi completa regolamentazione nell'articolo 27 della «legge finanziaria 1988». Tale istituto prevede la costituzione di un comitato presso il Commissario di Governo di ogni regione, con funzioni, fra l'altro, di indirizzo, impulso e coordinamento dell'attività delle amministrazioni periferiche statali finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche; esso ha lo scopo di evitare eventuali contrasti di competenza fra i diversi organi interessati.

Alla normativa di carattere generale, già di per sé complessa, si sono aggiunti di recente interventi legislativi settoriali, che hanno dato luogo ad ulteriori deroghe ed eccezioni, determinate o dall'urgenza di provvedere o da situazioni locali ad alto rischio.

Come è noto, con leggi o con atti aventi forza di legge sono stati creati numerosi comitati e commissioni tecnico-scientifiche con funzioni consultive o decisionali, che hanno dato luogo a difformità di comportamenti amministrativi, con scadimento del quadro generale (20).

Indispensabile appare a tal punto una funzione di coordinamento e di indirizzo in tema di valutazioni economiche, specie in sede progettuale, onde evitare l'estrema difformità di valutazioni, la cui conseguenza più evidente è la differenza di costi per opere analoghe.

Proprio nell'ambito degli interventi infrastrutturali eccezionali si inserisce il decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, nel testo contenuto nella legge di conversione 28 marzo 1988, n. 99, con misure urgenti riguardanti la Regione siciliana. In deroga alle procedure previste dalla legge n. 64 del 1986, in tale decreto si prevede il ricorso ad «accordi di programma» per la realizzazione di opere che necessitino dell'intervento della regione, degli enti locali e di altri soggetti pubblici.

Nella stessa normativa è previsto l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle opere dirette al risanamento ed allo sviluppo delle città di Catania e di Palermo, anche in deroga alle disposizioni vigenti – comprese quelle sulla contabilità generale dello Stato – nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme comunitarie.

Sempre nell'ambito degli interventi straordinari va collocato il decreto-legge 8 maggio 1989, n. 166, in cui è prevista una «conferenza dei servizi» per l'approvazione dei progetti, che riunisce tutte le amministrazioni e gli enti interessati alla realizzazione delle opere dirette allo sviluppo ed al risanamento di Reggio Calabria, con il compito di sostituire gli organi previsti in via normale per la formulazione di pareri e per la concessione delle autorizzazioni richieste per legge.

In alcuni dei cennati provvedimenti è previsto il divieto totale o parziale della cessione degli appalti.

### **3. Ricorso a contratti atipici.**

Dall'indagine svolta dalla Sezione, che ha interessato anche i contratti atipici, è risultato che l'utilizzo da parte delle amministrazioni locali del contratto di leasing dimostra notevoli potenzialità di crescita specialmente con riguardo al settore delle forniture, mentre il leasing immobiliare desta ancora qualche perplessità, probabilmente derivante dalla disciplina preordinata alla realizzazione di opere pubbliche e per gli alti costi connessi.

Il successo del leasing finanziario è da ricercarsi nella possibilità di reperire ingenti mezzi finanziari, superando alcune volte le difficoltà di accesso ai canali tradizionali del credito. Tali mezzi, procurati con l'utilizzazione della nuova tipologia contrattuale, permettono agli enti il rinnovo delle strutture, evitando l'immobilizzo di capitali.

Nessun ostacolo di ordine giuridico può opporsi peraltro alle capacità dell'ente locale di stipulare contratti di leasing, qualora questi ultimi siano diretti alla realizzazione degli interessi della collettività che l'ente deve perseguire, non contrastino con i fini assegnati dall'ordinamento e non siano in antitesi con il criterio di economicità della gestione, cui debbono tendere in via primaria anche gli operatori pubblici. Unico limite appare la verifica successiva, demandata all'autorità di controllo.

La ricerca di più progredite modalità organizzative nell'ambito della pubblica amministrazione locale implica il ricorso a nuovi mezzi che, nel rispetto del principio della trasparenza, siano in grado di garantire i canoni di correttezza ed imparzialità.

Non sembra invece che gli enti locali siano soliti utilizzare altri contratti atipici, l'engineering, il factoring, la sponsorizzazione, anche per l'assenza di specifica normativa in materia.

Il contratto di engineering – che non risulta praticato – potrebbe invece giovare agli enti locali, per la possibilità che esso comporta di affidare ad imprese altamente qualificate dal punto di vista tecnico il compimento di opere di vasta e complessa portata. Gli effetti semplificativi di tale tipo di contratto, rispetto alle procedure amministrative attuali, appaiono di estrema evidenza, in quanto attraverso l'engineering possono essere commissionati non solo il compimento e la progettazione di un'opera complessa ma anche il funzionamento dei relativi impianti, senza il timore di esporsi alla revisione prezzi, con la possibilità da parte della pubblica amministrazione commissionaria di un controllo simultaneo dei lavori, che garantisca l'esattezza dell'esecuzione dell'opera stessa. Il campo di applicazione può essere il più vario, dalla redazione ed esecuzione dei piani di insediamenti produttivi, alla progettazione e costruzione di strade ferrate e filo-tranviarie, alla riconversione di opere pubbliche, alla costruzione di nuovi opifici.

### **4. Ricorso a prestazioni tecnico-professionali esterne all'attività istituzionale degli enti locali.**

Si è già detto che gli enti locali costituiscono oggi una realtà composita in cui, accanto a funzioni istituzionali tradizionali, coesistono iniziative nuove, più progettuali che gestionali, le quali non abbisognano solo di cognizioni giuridico-amministrative, ma richiedono invece competenze manageriali. La crescita tumultuosa dei compiti degli enti

locali, dal settore dei servizi agli interventi relativi all'assetto del territorio ed alla produzione di beni, lo stato di avanzamento della tecnologia, l'esigenza di ammodernamento e di riconversione nell'ambito degli investimenti, hanno evidenziato la necessità di nuovi tipi di professionalità, di cui oggi gli enti locali generalmente non dispongono. All'imprenditore pubblico viene infatti richiesta una serie di competenze che non è più nelle sue possibilità dare direttamente: di qui la progressiva proliferazione di consulenti esterni nei meccanismi progettuali e decisionali del «pubblico».

D'altra parte, anche le imposizioni normative di razionalizzazione della spesa, che comportano la necessità di limitazioni degli oneri relativi al personale in organico, inducono gli enti locali a preferire il ricorso a consulenti esterni, legati da contratti di diritto privato a termine, alla costituzione di nuovi ed onerosi «servizi» con carattere di stabilità.

Detto sistema, se usato correttamente, appare quindi come uno degli strumenti di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni locali, finalizzato al raggiungimento di livelli di efficienza adeguati alle reali esigenze. Proprio dal profondo divario tra imprenditoria privata ed amministrazione pubblica deriva l'esigenza per gli enti locali, non sempre in grado nel loro interno di essere al passo con il progresso tecnico, di ricorrere ad esperti per la ricerca metodologica di una nuova efficienza nell'impiego delle risorse.

Se il ricorso all'opera dei consulenti appare talora necessario, oltre che consigliabile, per lo svolgimento dei nuovi compiti attribuiti agli enti locali con una spesa razionalizzata, altrettanto necessario è che il fenomeno sia mantenuto entro limiti di correttezza, dettati dall'effettività delle esigenze, e non sia distorto per il perseguimento di finalità che non solo non sono proprie della pubblica amministrazione, ma che possono talora presentare risvolti illeciti.

Senonché, è proprio il «giusto mezzo» che risulta difficile da raggiungere, specie quando manchi una disciplina regolamentare organica della materia, che costituisce elemento indefettibile per l'attuazione del principio di buona amministrazione.

Una tale regolamentazione è oggi ancor più necessaria in presenza di una classe politica locale non sempre, o almeno non del tutto, all'altezza dei nuovi gravosi compiti cui è chiamata e che, nell'assolvimento di questi, può essere fuorviata anche con frode da fornitori di servizi talora privi della necessaria etica professionale.

D'altra parte, una indicazione normativa potrebbe essere estremamente opportuna anche per delimitare i settori di applicazione delle consulenze, che talora travalicano i confini di una razionale e proficua utilizzazione.

Al riguardo non si può fare a meno di rilevare che se la maggior parte delle amministrazioni del centro-nord hanno già una consolidata esperienza nell'approccio al settore delle consulenze, nel sud si evidenzia una disinformazione, che non è solo episodica, a causa della quale gli enti corrono il rischio di entrare in rapporti contrattuali con società di consulenza non sempre tecnicamente all'avanguardia ed in grado di fornire servizi appropriati, con danno della trasparenza e con scarsa utilità delle consulenze stesse.

D'altra parte è noto che vi sono alcuni settori della organizzazione locale, il cui esercizio è riservato, per legge, al relativo apparato e che solo in presenza di ragioni di pubblico interesse, come potrebbero essere l'urgenza dell'opera o la specialità dei lavori di

esecuzione a fronte dell'inadeguatezza delle interne strutture di intervento, può essere demandato, nel rispetto delle condizioni richieste, all'opera di professionisti estranei all'apparato organizzativo (21).

In argomento la Sezione ha avviato una indagine (cfr. prospetto n. IV/3 del volume degli allegati) che verrà completata nel prossimo anno, da cui è risultato che maggiormente richieste sono le consulenze – di tipo tradizionale – fiscali e legali (44,85%), le quali vengono per lo più affidate a legali o commercialisti singoli od associati.

L'utilizzo di tale tipo di consulenza è molto frequente nel centro-nord, mentre è ancora in fase di approccio nel Mezzogiorno.

Altro settore di consulenza dove si sono riscontrate alte percentuali (32,8%) è quello riguardante gli interventi sul territorio ed in genere i lavori pubblici, in relazione ai quali vengono commissionati piani di sviluppo economico, piani urbanistici, progetti di opere pubbliche ed ambientali. Anche per tale voce è netta la forbice che divide i comuni del centro-nord da quelli del sud.

Nel settore informatico, il diverso utilizzo della consulenza dipende dalla fase di informatizzazione dell'ente e dalla sua dimensione. In linea generale può però dirsi che la dipendenza professionale dall'esterno è pressoché totale nei comuni medio piccoli.

Detto processo, avviato già da alcuni anni nel centro-nord, si manifesta ora in espansione nel sud, dimostrando l'avvio verso una significativa tendenza alla riorganizzazione interna dei servizi e alla razionalizzazione delle gestioni.

Richieste sono anche le consulenze riguardanti studi economici, ricerche sociali, servizi di documentazione (15,33%), che rappresentano un settore in espansione e dimostrano come gli enti locali siano interessati all'acquisizione di una nuova dimensione. In tale campo particolarmente dinamici si dimostrano i comuni del sud, in quanto probabilmente quelli del nord già da tempo hanno raggiunto un considerevole grado di saturazione.

Destinata ad acquistare sempre maggior rilievo appare la consulenza sull'«organizzazione», per il perseguimento di nuovi obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Totalmente priva di utilizzazione è invece la consulenza «finanziaria», ed il fatto dimostra come gli enti locali non facciano ricorso a strumenti finanziari diversi da quelli forniti direttamente od indirettamente dalla Cassa depositi e prestiti, che in effetti nell'esercizio 1987 ha coperto circa il 90% del fabbisogno di credito dei detti enti.

Nell'ambito delle province, la voce di maggior spicco è rappresentata dalle consulenze riguardanti i lavori pubblici (75%), cui fanno seguito la voce «studi e ricerche» (16%), la consulenza informatica (2,29%) e la «fiscale legale» (0,86%).

La diversa tipologia degli enti comune e provincia con compiti ed interventi diversificati sul piano economico e sociale si riflette con evidenza anche nel tipo di consulenze richieste.

La tendenza all'utilizzo di consulenti è ormai avvalorata da iniziative normative ed anche il Governo ha annunciato la creazione di un apposito fondo per l'innovazione gestionale legato al progetto F.E.P.A. nell'ambito della relazione previsionale e programmatica per il 1989: fondo di cui gli enti locali potranno usufruire. Il terzo progetto del C.N.R. finalizzato all'ammodernamento della pubblica amministrazione, ivi compresa



quella locale, ha riconosciuto l'utilità del ricorso a consulenti esterni, mentre il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ordinanza 13 aprile 1989, avente ad oggetto gli interventi straordinari in Sicilia, prevede lo stanziamento di somme per il pagamento di consulenti che abbiano effettuato studi, indagini e progettazioni ai sensi della legge n. 64 del 1986.

Anche le regioni si stanno dando carico di una regolamentazione del settore. Tra le altre, la Regione Lombardia ha curato una iniziativa legislativa che prevede il ricorso ad un gara da effettuarsi sotto forma di appalto-concorso fra le società della cui consulenza si vuole usufruire.

La Corte auspica che tanti fermenti possano portare ad una disciplina organica da parte del Parlamento, che indichi con precisione quali siano i settori specifici che possono formare oggetto di consulenza e puntualizzi a tal fine un «plafond» percentuale di spesa, di norma non superabile, in armonia con i nuovi indirizzi sulla finanza locale.

## **5. L'ente locale e applicazione della legislazione antimafia.**

### *5.1 Considerazioni generali.*

Nell'ambito della attività contrattuale molti sono i problemi ancora da definire, che riguardano la qualità degli interventi, la capacità delle amministrazioni pubbliche locali di utilizzare tempestivamente ed in maniera ottimale le somme stanziare, la definizione delle normative legate al settore degli appalti, dove si sovrappongono leggi e circolari solo in parte adeguate alle direttive comunitarie.

È urgente, come la Corte più volte ha ripetuto, che si faccia ormai luogo ad un riordino radicale delle procedure di contrattazione pubblica, anziché procedere con interventi settoriali caratterizzati dalla eccezionalità e dall'urgenza: interventi che possono solo aumentare il campo delle deroghe, diventato di applicazione largamente superiore alla regolamentazione di base.

Se un problema da lungo tempo dibattuto è quello di una piena trasparenza delle pubbliche gare, che debbono essere organizzate secondo schemi idonei ad evitare l'inserimento di intenti e gruppi malavitosi, non meno importante si presenta la questione della moralizzazione nella fase esecutiva delle opere stesse.

È noto che l'attività contrattuale, lungi dall'essere riconducibile a fatti esclusivamente contabili, è esplicazione di comportamenti umani, per cui può verificarsi che, anche nel formale rispetto di leggi dalle «maglie» larghe, non siano realizzate quella trasparenza e correttezza che si rendono necessarie nell'utilizzazione di risorse pubbliche, le quali non debbono esser mai usate per fini antisociali o addirittura illeciti.

La legislazione nel settore degli appalti (22), inizialmente di piana e facile lettura, essendo stata adattata al perseguimento di fini di lotta alla delinquenza mafiosa che non le sono propri, si presenta oggi sempre più come un contesto difficilmente interpretabile.

D'altra parte, se è vero che le leggi in materia contrattuale debbono disciplinare i contratti e non costituire strumenti di lotta alla delinquenza organizzata, è altresì vero che quest'ultima oggi vive in ampia misura nel settore degli appalti, con la conseguenza che una tale realtà non può essere ignorata.

Dinanzi a siffatta difficile problematica i pubblici poteri, combattuti tra finalità diverse, oltre che con leggi volte al perseguimento di entrambi i suddetti obiettivi – peraltro difficilmente conciliabili – hanno tentato di fare chiarezza attraverso il ricorso allo strumento della circolare.

Spesso però questi ultimi atti sono risultati in contrasto tra loro, prestandosi ad interpretazioni non univoche. È appunto il caso della circolare 9 marzo 1983, n. 477, del Ministero dei lavori pubblici e della circolare 8 giugno 1983, n. 1/2439 VR, del Ministero di grazia e giustizia, nei confronti della quale ultima la Corte dei conti ha avuto modo di evidenziare il maggior rigore nella realizzazione del fine di impedire che l'impresa mafiosa possa, direttamente o indirettamente, inserirsi nei meccanismi di impiego del denaro pubblico.

Le due citate circolari, ispirate a criteri notevolmente diversi perfino sullo stesso concetto di «opera pubblica», hanno disorientato, specie in sede locale, non solo i funzionari chiamati ad applicare le norme, ma anche le imprese contraenti (23).

## *5.2 Entità della spesa per appalti negli enti locali.*

L'estrema importanza e l'entità assunta dalla spesa pubblica per appalti hanno suggerito l'opportunità di porre sotto osservazione tale spesa tramite rilevazioni effettuate dalle prefetture che, in materia contrattuale, stanno assumendo un ruolo sempre più importante (24). Sulla scorta delle informazioni contenute nel modello GAP I (25) sono stati elaborati i dati, distinti per natura dell'ente appaltante e per settori di intervento (26).

Gli enti appaltanti che interessano la presente relazione sono gli enti territoriali locali ed i settori di intervento cui si ha riguardo sono quelli relativi ai trasporti, all'edilizia e, in massima parte, alle opere igienico-sociali (fognature, impianti smaltimento rifiuti, cimiteri).

La rilevazione ha riguardo solo agli appalti di importo superiore a 100 milioni di lire, mentre non si può avere la certezza che i certificati raccolti dalle prefetture coprano effettivamente tutti i contratti portati realmente a termine.

Dall'esame di detti dati, pur con le limitazioni precisate, si è rilevato che con riguardo all'esercizio 1987, il totale delle somme erogate in appalti pubblici ammonta a 15.125 miliardi di cui 6.313 miliardi di pertinenza di enti locali e territoriali (cfr. prospetto n. IV/4 del volume degli allegati).

A livello regionale, la maggior spesa si registra in Sicilia con 1.756 miliardi, che rappresenta l'11,61% del totale nazionale (cfr. prospetto n. IV/5 del volume degli allegati).

I valori riferentisi alla Regione Lazio sono scarsamente significativi, in quanto molti enti pubblici sono soliti stipulare i loro contratti a Roma, dove hanno la sede legale centrale.

L'esame della spesa nei vari settori evidenzia che, almeno in valore assoluto, nel settore dell'edilizia si è speso di più, oltre che nel Lazio, in Emilia-Romagna (463 miliardi) ed in Sicilia (455 miliardi) e di meno in Umbria (24 miliardi) e Valle d'Aosta (27 miliardi).

Nel settore trasporti e comunicazioni si è speso di più, sempre nel 1987, in Sicilia (603 miliardi) e Lombardia (349 miliardi) e di meno ancora in Umbria (9 miliardi) ed in Molise (17 miliardi).

Nel settore delle opere igienico sociali la maggiore spesa si è registrata, oltre che nel Lazio, in Puglia (320 miliardi) ed in Piemonte (303 miliardi); la minore invece in Molise (6 miliardi) ed in Valle d'Aosta (7 miliardi).

Avuto riguardo all'esercizio 1988, la spesa per appalti pubblici è aumentata percentualmente del 16,54%, superando l'aumento dei prezzi al consumo (4,95%) ed il tasso medio di inflazione (5%) come è rilevabile dal prospetto n. IV/6 del volume degli allegati.

A livello regionale, escludendo per le ragioni più volte citate il Lazio, ancora una volta l'importo di maggiore entità è attribuibile alla Sicilia (14,50% del totale nazionale) seguita dalla Lombardia (8,03%) e dalla Puglia (6,75%) (cfr. prospetto n. IV/7 del volume degli allegati).

Per quel che riguarda i settori di intervento, in quello relativo ai trasporti e comunicazioni la maggiore spesa si è registrata, oltre che nel Lazio, in Sicilia (695 miliardi) ed in Toscana (534 miliardi) e la spesa minore in Umbria (12 miliardi) ed in Molise (20 miliardi).

Nel settore relativo all'edilizia la maggior spesa si è registrata, oltre che nel Lazio, sempre in Sicilia (1.007 miliardi) ed in Emilia-Romagna (557 miliardi). La spesa minore invece in Molise (20 miliardi) ed Umbria (29 miliardi).

Nel settore opere igienico-sociali la maggiore spesa si registra in Puglia (421 miliardi) e Sicilia (458 miliardi), quella minore in Molise (4 miliardi).

Rilevata l'insufficiente utilità sul piano operativo dei modelli GAP1 e GAP2, l'Alto Commissariato per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa ha recentemente (27) modificato il sistema di rilevazione dei dati relativi agli appalti. Le modifiche si sostanziano, fra l'altro, nella unificazione della soglia di 100 milioni anche per le forniture e nel riferimento al momento della stipula del contratto o della convenzione, anziché a quello dell'indizione della gara, come nel sistema precedente. Sempre l'Alto Commissariato ha diffuso nel maggio scorso (28) una ulteriore circolare riguardante il divieto di associazione di imprese successiva all'aggiudicazione della gara, pur in presenza dell'autorizzazione dell'ente appaltante, in conformità della deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti 18 febbraio 1988, n. 1899, per la salvaguardia della «par condicio» dei contraenti e per la necessità di evitare un ampliamento del potere discrezionale dell'amministrazione, in un settore, come quello degli appalti, la cui normativa di riferimento è ispirata a criteri di stretta legalità (29).

Ma detta «par condicio» in realtà può essere ancora elusa da altre disposizioni normative, come ad esempio l'articolo 11 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, che consente all'impresa aggiudicataria la consegna di lavori aggiuntivi e di varianti sino al 50% dell'importo originario, o l'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 584, che detta criteri di aggiudicazione aleatori o di difficile determinazione della scelta del contraente in base alla cosiddetta «offerta economicamente più vantaggiosa»: la valutazione dell'offerta, in relazione ai costi di utilizzazione e al rendimento del valore tecnico dell'opera, può in effetti implicare ipotesi di scelte di comodo per l'estrema duttilità degli indici di riferimento.

### 5.3 *Considerazioni sul fenomeno.*

Da un esame della normativa antimafia appare scarsamente comprensibile il silenzio della legge nei confronti degli atti e dei procedimenti relativi alla concessione di finanziamenti, di contributi o di incentivi di analoga natura (mutui agevolati, sgravi fiscali e simili).

Al tema degli incentivi, per lo più gestiti dai comuni, è anche collegato il fatto che la legislazione antimafia non pone alcuna preclusione soggettiva in ordine alla scelta del contraente per i contratti di appalto o di somministrazione stipulati da committenti privati, che pur operano avvalendosi di finanziamenti o di contributi pubblici, come ad esempio imprenditori che realizzano iniziative agevolate o cooperative che si inseriscono in programmi di edilizia convenzionata.

Tali mancate previsioni sono tanto più gravi se si tiene conto che l'impiego scorretto delle agevolazioni si ripercuote su soggetti che la legge vuole invece proteggere (es. edilizia agevolata).

Si appalesa perciò urgente l'intervento legislativo che ricomprenda nell'ambito dei rapporti colpiti dalla legge n. 646 del 1982 tutte le situazioni di diritto pubblico attualmente fuori della previsione normativa nonostante la loro notevole rilevanza.

Con l'espressione «opere riguardanti la pubblica amministrazione», contenuta nella circolare del 1983 del Ministero di grazia e giustizia, si è voluto senza dubbio ricomprendere tutti gli interventi pubblici diretti a realizzare opere o beni per il soddisfacimento di interessi pubblici o comunque collettivi.

Pertanto, vanno inclusi in detta normativa, non solo gli appalti stipulati dalla pubblica amministrazione, ma in generale tutti gli strumenti negoziali che permettono di realizzare direttamente o indirettamente opere riguardanti la pubblica amministrazione.

Poiché l'ente locale può ricorrere all'utilizzo del «leasing» per l'esecuzione di una opera pubblica, appare necessario sottoporre anche detti contratti alla normativa antimafia per non lasciare pericolosi varchi nei meccanismi di spendita del denaro pubblico.

Nel settore degli appalti, come si è detto, si è in presenza di una normativa che tende sempre più a divenire obsoleta e farraginoso, ulteriormente complicata da una legislazione regionale che, in assenza di una legge-quadro, aggiunge difficoltà a difficoltà di interpretazione e di applicazione.

Dinnanzi ad un tale stato di incertezza tende ad instaurarsi fra gli enti locali la prassi consistente nell'allungamento dei tempi tecnici di realizzazione delle opere, non circoscritti né da termini essenziali né scoraggiati da penali di consistente entità, con conseguenti lievitazione delle spese previste e distorsioni nello svolgimento delle gare, anche attraverso il sistema delle cosiddette «offerte anomale», cui il legislatore ha sovente rivolta la sua attenzione per una definitiva regolamentazione.

Per premunirsi contro tali irregolarità ed abusi potrebbe ipotizzarsi l'accollo dei maggiori oneri alla ditta aggiudicataria dei lavori, una volta decorsi i termini da prefissarsi.

In tal modo il sistema diventerebbe più trasparente, in quanto verrebbero a ridursi i casi di varianti pilotate dalle imprese per recuperare le offerte azzardate.

Rilevante in tema di offerte anormalmente basse è la sentenza della Corte di giustizia europea del 22 giugno 1989 (30), che vieta agli Stati membri di emanare disposizioni che prescrivano l'esclusione d'ufficio di talune offerte secondo un criterio matematico, e obbliga invece l'amministrazione aggiudicatrice all'applicazione della procedura di verifica delle offerte stesse, in contraddittorio con la parte interessata, come previsto dall'articolo 29, n. 5, dalla direttiva C.E.E. n. 71/305, motivando comunque il rigetto delle offerte.

La trasparenza nel settore degli appalti e delle forniture pubbliche può ottenersi, inoltre, attraverso la realizzazione di una adeguata forma di pubblicità di tutti gli atti relativi alle procedure, che non si limiti a semplici prescrizioni formali.

Bandi di gara, capitolati d'oneri generali e speciali, lettere di invito a gare per l'aggiudicazione di contratti con la pubblica amministrazione o per la realizzazione di opere pubbliche o forniture costituiscono oggi un intricato labirinto che favorisce la prassi di «circoli chiusi» di operatori, che compaiono abitualmente nell'ambito della contrattualistica locale.

È utile, invece, una preventiva programmazione delle gare dell'amministrazione comunale, magari annuale, ed una forma di pubblicità attraverso la quale vengano resi noti i partecipanti alle gare stesse, i vincitori, le eventuali revisioni o perizie di variante, in modo che ciascun cittadino abbia conoscenza delle scelte effettuate e delle priorità individuate dall'amministrazione.

La legge n. 80 del 1987 ha imposto alle regioni un notiziario periodico sugli appalti e sulle gare effettuate nei sei mesi precedenti con l'indicazione dei lavori affidati, delle ditte appaltatrici, degli impianti liquidati, delle eventuali penali e sanzioni applicate per inadempimenti.

Ma detta formalità non permette di conoscere anche gli ulteriori rapporti tra amministrazione ed aggiudicatario. La pubblicità degli atti nella materia contrattualistica deve consentire quindi un controllo diffuso su tutta l'azione amministrativa preordinata al fine di evitare qualsiasi squarcio di immoralità politica.

A tal fine è anche necessaria l'introduzione di norme che limitino le deliberazioni d'urgenza, anche sulle quali è indispensabile la massima pubblicità, in modo da sollecitare in seno all'opinione pubblica forme di controllo e di vigilanza.

Valido contributo alla moralizzazione del settore degli appalti pubblici è da riconoscere alla recente approvazione del regolamento per l'attuazione della normativa in materia di Albo nazionale dei costruttori, disposta con decreto-ministeriale 9 marzo 1989, n. 172, il cui obiettivo è di eliminare migliaia di imprese-ombra che vivono di subappalti.

La nuova disciplina prevede infatti una verifica dell'idoneità tecnica, del fatturato globale, dei lavori eseguiti e dell'organico medio annuo.

Sia in sede regionale che centrale, verrà pertanto avviata una completa revisione delle iscrizioni, che dovrebbe riguardare circa il 20% del totale, secondo notizie fornite dall'amministrazione interessata.

Certamente ulteriore obiettivo, come da alcune recenti leggi appare, è una migliore regolamentazione dei subappalti, alla cui realizzazione potrebbe giovare anche la creazione di un Osservatorio nazionale e regionale.

La soluzione del problema del contenimento dei fenomeni malavitosi non può essere pertanto ricercata soltanto nell'ambito formale delle procedure, come si è già detto, ma in una azione dei pubblici poteri diretta a ridurre quegli aspetti di incertezza e fragilità che rendono il settore degli appalti particolarmente vulnerabile ad un determinato tipo di pressioni estranee.

All'uopo è indispensabile incrementare strumenti di pianificazione intermedi tra comuni e regioni, con l'esercizio da parte delle regioni stesse di quei poteri di indirizzo, di coordinamento e di controllo che ad esse competono, onde evitare la realizzazione di opere speculative e di degrado del territorio e delle risorse naturali; è utile altresì creare, nell'ambito delle amministrazioni locali, strutture efficienti che siano in grado di esprimere attendibili e complete valutazioni tecniche e progettuali, le quali privilegino l'aspetto qualitativo anziché quantitativo delle opere.

## **6. Applicazione della disciplina comunitaria.**

Attraverso il canale delle commesse pubbliche quasi un quinto della spesa di tutto il settore pubblico allargato, nel cui ambito rientrano anche gli enti locali, si riversa sul mercato nell'acquisto di beni e servizi. Tra gli obiettivi primari previsti per l'Europa del 1992 si pone quello della liberalizzazione delle commesse pubbliche, che avranno un mercato di circa 200 miliardi di E.C.U. all'anno, quasi un decimo del P.I.L. comunitario (31).

In relazione a detta finalità sono necessari fin da adesso la costruttiva attività dello Stato ed il sostegno delle economie locali, specialmente del Mezzogiorno, che dovranno trasformare radicalmente l'entità attuale dei flussi di beni e servizi ed incrementare il patrimonio strutturale ed infrastrutturale ormai obsoleto per far fronte alla concorrenza degli altri Paesi della Comunità.

Come è noto, finora le difficoltà sulla conoscenza dei bandi e l'eccessivo ricorso a procedure ristrette o negoziate hanno implicato che meno di un quarto della spesa pubblica nel settore contrattuale viene erogata sulla base di gare d'appalto con procedure C.E.E., e meno del 2% degli appalti messi in gara nell'ambito comunitario è aggiudicato ad imprese di nazionalità diverse da quella dello Stato appaltante.

D'altra parte, principali «partners» della C.E.E. sono state fino ad oggi le regioni, che possono contare su apposite fonti di finanziamento, come i « Fondi strutturali» (32) ed i P.I.M. per progetti «mirati» allo sviluppo armonico del territorio.

Tuttavia, una nuova rilevante posizione per i comuni è derivata dalla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, che ha il merito di essere la sola istituzione internazionale ad aver aperto le porte ad una rappresentanza di base (33); con la quale le collettività locali diventano interlocutori sui principali fatti comunitari.

Obiettivi di nuove regole di efficienza e migliore realizzazione delle opere, anche in sede locale, possono dedursi anche dalle ultime direttive C.E.E. 88/295 del marzo 1988 in tema di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (34) e dalla direttiva C.E.E. sulle procedure di appalto di lavori pubblici approvate il 15 giugno 1989, di recente pubblicazione, che prevedono una migliore informazione per le imprese dei programmi di acquisto delle singole amministrazioni, dispongono un ampliamento dei termini di partecipazione alle gare ed introducono una nuova forma procedurale «negoziata», nella quale le amministrazioni hanno la possibilità di interpellare fornitori di propria scelta, negoziando i termini del contratto con alcuni di essi.

Primo obiettivo per la nuova dimensione degli enti locali dovrà essere quello di acquisire una nuova sensibilità ai vantaggi attualmente offerti in campo comunitario.

È noto invece che, nel 1987, dei 4.600 miliardi messi a disposizione dalla B.E.I. ne sono stati utilizzati solo una minima parte (35).

È perciò auspicabile una «sprovvincializzazione» degli enti locali ed una intensificazione dei rapporti con la Comunità europea volta ad eliminare l'attuale isolamento, che può rivelarsi fatale per le imprese e le economie locali, potenziando gli strumenti apprestati dall'ordinamento al fine di ampliare la conoscenza dei fenomeni di interesse locale (36), di coordinare le iniziative che nel quadro della normativa comunitaria possono essere assunte dagli enti locali e di costituire valido supporto per una azione finalmente incisiva di detti enti.

In questa nuova ottica va esaminato il prospetto n. IV/8 del volume degli allegati, che, riferentesi alla riconversione di zone gravemente colpite da declino industriale, prevede la corresponsione di finanziamenti C.E.E. direttamente a determinati comuni, segno inequivocabile del nuovo ruolo dei singoli enti nell'ambito comunitario.

## **7. Profili fiscali dell'attività privatistica degli enti locali.**

### *7.1 Considerazioni generali.*

Non è ipotizzabile alcun tentativo di ridare efficienza e democraticità al nostro sistema istituzionale senza prendere coscienza della necessità di una soluzione dei molti problemi emergenti dalle realtà locali, in conseguenza della crescita di competenze verificatesi in questi ultimi anni, che vanno dal governo del territorio ai servizi sociali ed ai sempre più incisivi interventi in campo economico.

È infatti ormai indilazionabile una seria ed organica riforma delle autonomie locali, in quanto o queste riescono a decollare definitivamente, acquistando mordente in termini di funzioni e funzionalità, o la stessa organizzazione dello Stato democratico ne risentirà negativamente. È indispensabile cioè che si realizzi un sistema trasparente di amministrazione locale che, nella certezza e definitività dei suoi compiti, riesca a coordinare al meglio le attività gestorie di ogni singolo ente territoriale. Il rinnovamento dell'assetto istituzionale deve corrispondere al ruolo effettivamente esercitato dagli enti locali e deve avere la sua base in una definitiva stabilità, realizzata attraverso provvedimenti organici di finanza locale che evitino la reiterazione delle decretazioni d'urgenza caratterizzanti anche l'esercizio 1987. Solo in tal modo potrà essere eliminata la forbice venutasi a creare tra un assetto istituzionale ormai antiquato e gli accresciuti impegni cui gli enti locali si sono dovuti sobbarcare anche per effetto delle deleghe di funzioni operate dalle regioni in forza del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Se è indispensabile parlare di responsabilizzazione dei centri di spesa, è altresì necessario, per il recupero di credibilità degli enti locali, che questi siano posti nella condizione di fruire di una completa autonomia gestionale, che sia di stimolo ad un incremento delle entrate proprie e si fondi sempre meno sulla finanza di trasferimento.

Un primo tentativo su questa strada si è avuto con il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge n. 144 del 24 aprile 1989, che ha restituito una sia pur limitata potestà impositiva agli enti locali.

Con detto decreto è stata istituita l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, destinata a restare in vigore sino all'approvazione di una legge organica regolatrice dell'autonomia impositiva degli enti locali: tale tributo costituirà il banco di prova per un riconoscimento di una piena capacità impositiva agli enti stessi e per un progressivo abbandono della finanza derivata.

Circa la soggettività tributaria passiva, già nelle relazioni dei precedenti anni si è osservato come il legislatore fiscale non abbia mai considerato con particolare favore gli enti locali, ed in specie i comuni, per la situazione in cui essi vengono a trovarsi: oltre ad essere infatti enti istituzionali di base, i comuni agiscono come vere e proprie aziende di produzione, fornendo direttamente o indirettamente beni e servizi alla collettività ed intervenendo in varie forme sul mercato.

Da qui sorge l'esigenza dell'adozione di criteri economici di gestione e del rispetto della normativa fiscale.

Ed è proprio dalla necessità di assicurare, nella sostanza, un egual trattamento a tutti gli atti economici posti in essere dagli operatori, siano essi privati o pubblici, che consegue l'attrazione nel campo impositivo delle attività privatistiche poste in essere dagli enti locali.

Il comune è da considerare soggetto passivo dell'imposta sul valore aggiunto, in quanto la natura pubblica dell'ente operatore non deve alterare quei criteri di generalità e neutralità che caratterizzano l'imposta, dal momento che oggi non esistono limiti all'intervento degli enti pubblici locali in settori economici tipicamente commerciali o agricoli, tradizionalmente riservati agli operatori privati, con i quali è quindi possibile instaurare rapporti concorrenziali (37).

Neppure l'assoggettabilità dei comuni all'I.R.P.E.G. è stata mai posta in dubbio dal legislatore, e la presenza di specifiche norme recanti agevolazioni tributarie per gli enti locali ne costituisce una ulteriore conferma (38).

Eguale, nessun particolare problema si pone in ordine all'assoggettamento dei comuni all'I.L.O.R., in quanto – per espressa disposizione legislativa – tale imposta grava sullo stesso ammontare del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (39).

## *7.2 Evoluzione normativa.*

L'indeterminatezza della normativa tributaria, caratterizzata dall'emanazione di nuove e spesso non univoche disposizioni, ha generato incertezze negli enti locali, che, mentre cercano chiarezza, trovano invece sanatorie di difficile attuazione.

È noto che l'articolo 9 del decreto-legge n. 70 del 1988, convertito con la legge 13 maggio 1988, n. 154, ha stabilito che, per i periodi d'imposta precedenti al 1° gennaio 1988, gli enti considerati nell'articolo stesso, tra cui i comuni, le province, le regioni e i loro consorzi, che, pur non avendo tenuto una contabilità separata da quella obbligatoria, avessero tuttavia comunque registrato tutte le operazioni rilevanti sia ai fini dell'imposta sul reddito, che ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, avrebbero potuto fruire dei benefici arrecati dalla legge stessa.



Nel dare atto che la detta sanatoria rispondeva ad una esigenza vivamente sentita dagli enti locali territoriali, e come tale già suggerita dalla Corte dei conti, quest'ultima osservava peraltro nella sua ultima relazione che, nel vigente ordinamento giuridico, i comuni presentano un sistema di contabilità coerente e compiuto, come è raro rinvenire in altri settori, perché esso consente di rilevare e rappresentare sinteticamente tutti i rapporti giuridici che gli enti stessi pongono in essere sia nell'esercizio di potestà pubbliche che nello svolgimento di attività di diritto privato.

Attraverso un esame compiuto ed esaustivo delle contabilità generali di tali enti, articolate nelle contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica, la Corte deduceva la superfluità della tenuta di scritture diverse da quelle postulate dalla cennata contabilità, che sono in grado di evidenziare di per sé tutti i fenomeni economici di interesse di detti enti, e quindi rispondenti anche ai fini fiscali.

Con l'articolo 10 della legge 27 gennaio 1989, n. 20, di conversione del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, sulla finanza locale, il legislatore ha introdotto innanzitutto, in ordine di importanza, un comma aggiuntivo all'articolo 109 del testo unico sulle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, stabilendo che: «per gli enti soggetti alle disposizioni in materia di contabilità pubblica, la contabilità unica di cui al terzo comma, si intende realizzata nell'ambito della contabilità pubblica tenuta a norma di legge dagli enti stessi». Con tale norma, che ha sancito il principio secondo cui la contabilità obbligatoria degli enti pubblici ha valore di contabilità unica ai sensi della normativa fiscale, il legislatore ha mostrato chiaramente di voler seguire l'impostazione proposta da questa Corte.

È infatti evidente che l'introduzione di altre scritture nell'ambito delle contabilità degli enti territoriali, che peraltro sembra preclusa dal principio dell'unità di bilancio codificato dal D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, avrebbe dato vita a inutili doppioni e reso ancora più difficile la già complessa attività gestionale, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni con attività commercialmente poco rilevante.

Tra l'altro, se la formulazione della norma è tale da assumere valore interpretativo, verrebbero ad essere sanate situazioni irregolari anche sotto il profilo generale, in passato verificatesi.

Ovviamente, perché la richiamata disciplina possa esplicare i propri effetti, si rende necessario che la contabilità pubblica dei comuni sia tenuta a norma di legge.

Fa carico quindi ai comuni l'onere di una tale tenuta. Ciò implica peraltro che il problema, risolto sul piano normativo, si trasferisca in sede applicativa.

Si è già detto dei vari tipi di contabilità che i comuni sono obbligati a tenere, fra i quali maggiore rilievo riveste quella economica, che ha lo scopo di mettere in evidenza il risultato economico dell'esercizio finanziario.

Va peraltro aggiunto che, se completa e bene articolata è la normativa sulla contabilità pubblica dei comuni, diversa è peraltro la realtà operativa, dato che non tutti gli enti osservano puntualmente le prescrizioni contenute nelle leggi che li riguardano e precipuamente gli articoli 289, 302 e 303 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, 219 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421.

È necessario richiamare quindi gli enti locali territoriali ad una puntuale osservanza delle suindicate disposizioni e delle altre che li concernono, onde fruire della disciplina fiscale contenuta nell'articolo 109 del testo unico delle imposte sui redditi come integrato dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20.

Al fine di facilitare peraltro il non agevole compito dei comuni, la Corte segnala l'opportunità dell'emanazione di disposizioni applicative, che potrebbe essere assicurata anche attraverso adeguate istruzioni delle competenti amministrazioni statali di settore.

Se è evidente l'intento del Parlamento e del Governo di semplificare i problemi contabili degli enti pubblici, evitando la duplicazione delle contabilità, altrettanto chiaro è il disegno di giungere alla definizione della difficile situazione in cui oggi versano gli enti locali, i quali anche per il pagamento dei tributi sono costretti a ricorrere all'indebitamento, con l'assunzione di ulteriori oneri a carico del bilancio. Ed invero, la richiamata legge n. 20 del 1989 si è data anche carico di una ulteriore proroga dei termini già fissati dall'articolo 9 del decreto-legge n. 70 del 1988 citato, proprio per agevolare i comuni nell'espletamento degli adempimenti richiesti dalla detta normativa.

Il beneficio ricomprende tutte le operazioni e gestioni che siano rilevabili dalle scritture previste dalla contabilità pubblica dell'ente nei periodi d'imposta indicati dalla legge. Ovviamente, ciò comporta che le operazioni non inserite nella contabilità pubblica, o non rilevate in conformità della stessa contabilità, non potranno rientrare nell'ambito della sanatoria se non previa regolarizzazione ai sensi dell'articolo 1, quarto comma, della legge n. 516 del 1982.

Dalla lettera della legge sembra infatti potersi desumere l'esclusione delle «gestioni fuori bilancio» dai benefici della riapertura dei termini per la regolarizzazione della posizione tributaria.

Positivi effetti debbono ricollegarsi all'attuazione del meccanismo della «rivalsa», previsto nell'articolo 22 bis, secondo comma, della legge n. 144 del 1989, anche se limitata a terzi imprenditori, i quali a loro volta hanno la possibilità, in deroga alle disposizioni generali, di portare in detrazione i relativi importi I.V.A., addebitati nel periodo d'imposta nel corso del quale la rivalsa è operata.

In effetti la mancata applicazione della normativa sull'I.V.A. a tempo debito ed il pagamento «ora per allora» in base alla riapertura dei termini operata dalla legge n. 20 del 1989 avrebbero comportato un danno patrimoniale all'ente conseguente al mancato recupero dell'imposta e un ulteriore onere a carico della collettività.

Va aggiunto che il problema della idoneità della contabilità finanziaria pubblica ai fini fiscali non si riferisce alle aziende municipalizzate, in quanto esse sono sottoposte ad obblighi contabili analoghi a quelli previsti per le società commerciali ai sensi del regolamento n. 902 del 1986; tale problema riguarda invece i servizi gestiti in economia da comuni, in cui è possibile, limitatamente al conto economico, utilizzare l'analisi richiesta in sede consuntiva.

### 7.3 Considerazioni propositive.

Un esame della gestione globale degli enti, che permetta di valutare in termini di efficienza gestionale l'attività svolta, pur essendo di primaria importanza, non sembra ancora realizzabile per l'inadeguatezza della contabilità in fatto tenuta e per i modelli di conto attualmente in vigore, che andrebbero modificati per consentire una lettura in tal senso.

Non sono infatti possibili nell'ambito della contabilità finanziaria le rilevazioni dei costi afferenti ad esercizi futuri, né evidenziabili gli ammortamenti, le plusvalenze e le minusvalenze, mentre il netto patrimoniale – cioè il corretto risultato economico dell'esercizio – appare ben lontano dalla situazione reale delle gestioni; neppure il conto del patrimonio, come la Sezione ha in due delibere affermato (40), è soddisfacente, in quanto redatto attualmente – quando pure redatto – a soli fini conoscitivi.

La normativa tributaria, attraverso il sempre più frequente ricorso alla decretazione di urgenza, attesta la necessità di dare risposte rapide all'ormai improcrastinabile situazione di disagio degli enti locali.

Tuttavia, la limitatezza delle direttive ministeriali, la carenza di professionalità specifiche nel settore (41), la mancanza di qualsiasi collegamento con l'articolo 7 della legge n. 340 del 1988 – anch'essa dettata in materia di condono e limitata alle sanzioni I.V.A. – destano preoccupazioni su una chiarificazione definitiva del problema.

Di recente, a causa delle molteplici difficoltà incontrate dagli enti sul piano operativo, sono stati emanati nuovi decreti-legge (42), di cui l'ultimo in ordine di tempo è quello del 30 giugno 1989, n. 245.

Con tale provvedimento slittano a dicembre 1989 tutti gli adempimenti fiscali per usufruire della «sanatoria» per comuni, province e loro consorzi, oltre che per gli altri enti del «settore pubblico allargato», con riguardo, sia all'imposta sul valore aggiunto, che all'imposta sui redditi.

Conclusivamente sul punto, è convincimento della Corte che le attuali difficoltà degli enti locali sono dovute al fatto che, pur avendo una specifica e particolare funzione nell'ambito dell'ordinamento, essi non sono in effetti destinatari di una normativa apposita, ma vengono ricompresi nella specie più vasta degli enti non commerciali; si ritengono pertanto necessarie:

a) una normativa fiscale che abbia come oggetto specifico gli enti territoriali, con la conseguente nuova definizione delle attività commerciali o agricole che da detti enti possono essere esercitate nel sostanziale rispetto del principio di uguaglianza fra imprenditore pubblico e privato, cui dinnanzi si è detto;

b) l'adozione per questi ultimi enti di un regime fiscale semplificato nel momento attuativo, nell'ambito delle attuali scritture obbligatorie secondo la normativa sulla contabilità pubblica;

c) l'emanazione di disposizioni operative che facciano definitivamente chiarezza nel settore ed evitino ulteriori ritardi nel porre ordine nella complessa materia, dissipando dubbi e incertezze sulla effettiva portata applicativa della disciplina stessa.

#### *7.4 Rapporti tra enti locali e aziende municipalizzate sotto il profilo fiscale.*

L'attività svolta dalle aziende municipalizzate è ritenuta soggettivamente esclusa dal campo di applicazione dell'I.V.A., con l'effetto che, pur rimanendo tali aziende incise dall'imposta, addebitata in via di rivalsa dal comune, per i compiti dispiegati, non sono tenute ad osservare gli obblighi previsti dal D.P.R. n. 633 del 1972.

L'assorbimento della soggettività passiva tributaria delle aziende autonome in quella del comune non trova certamente una sufficiente giustificazione nella mancanza di personalità giuridica delle aziende stesse, ma piuttosto è da ricercarsi nell'appartenenza di queste ultime al comune. Tuttavia, più che di un rapporto di dipendenza funzionale, si è in presenza di un rapporto di dipendenza organica, in quanto il comune si limita a dettare direttive generali in relazione ai fini di pubblico interesse che intende perseguire, lasciando poi alle aziende, non solo la programmazione della propria attività, ma l'intera gestione economica, con la possibilità di autonomo ricorso al credito, a breve e a lungo termine.

Si è già detto che le aziende municipalizzate tengono le scritture contabili secondo i principi della competenza economica, in base al regolamento di cui al D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902; da ciò consegue la singolarità che nel bilancio finanziario del comune di appartenenza, tenuto secondo i criteri della contabilità finanziaria, confluiscono gli utili e le perdite del servizio municipalizzato, calcolati secondo i principi della contabilità economica.

I rapporti tra aziende municipalizzate e comuni sono stati puntualizzati dalla circolare ministeriale n. 18 del 1976 e dalla successiva risoluzione ministeriale n. 11/1164 del 1980, che confermano la tesi ormai prevalente secondo cui al comune fanno carico gli adempimenti I.V.A. ed I.R.P.E.G. per tutti i servizi assoggettati ad imposta, sia gestiti direttamente in economia, sia gestiti attraverso propri organi dotati di particolare autonomia, quali le aziende.

Costante è anche l'orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione (43), della Commissione tributaria centrale (44) e del Consiglio di Stato (45).

Pertanto, ogni atto economico posto in essere dall'azienda viene direttamente imputato al comune: ne consegue ai fini I.V.A. l'irrilevanza fiscale degli atti economici intercorrenti tra aziende municipalizzate appartenenti al medesimo comune o tra aziende municipalizzate e comuni di appartenenza ad eccezione della fattispecie dell'«autoconsumo esterno», il quale si realizza solo in presenza di cessioni di beni non destinati ad altre attività produttive o commerciali dell'ente (46).

Ai fini della imposizione diretta, le aziende municipalizzate vengono ricomprese, tra i soggetti della lettera c) dell'articolo 87 del testo unico delle imposte sui redditi del 22 dicembre 1986, n. 917. Peraltro, le aziende che gestiscono attività rientranti nel concetto di monopolio, così come precisato nell'articolo 88 del testo unico citato, non sono assoggettabili ai tributi di cui trattasi.

Sull'ermeticità del citato articolo 88, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nelle relazioni relative agli anni 1985 e 1986, affermando che se i servizi assumibili con diritto di privativa sono quelli tassativamente indicati nell'articolo 1 del testo unico delle leggi per l'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni, approvato con regio decreto 15 gennaio 1925, n. 2578, il quadro normativo di riferimento appare strettamente delineato.

Ma se la volontà normativa è invece quella di innovare, seguendo una più ampia tipologia dettata da realtà effettive delle gestioni, appare opportuno un chiarimento della situazione ad opera della amministrazione interessata.

I benefici di cui oggi godono le aziende potrebbero venir meno se il dibattito in atto sulla riforma dei servizi pubblici degli enti locali dovesse concludersi con il riconoscimento della personalità giuridica e la trasformazione delle aziende municipalizzate in enti pubblici economici; tesi avvalorata dalla necessità di far acquisire a dette aziende una completa capacità imprenditoriale.

Peraltro, i problemi che la trasformazione comporterebbe meritano un'attenta valutazione per le implicazioni che essi determinano.

Nella nuova situazione l'azienda municipalizzata diventerebbe un soggetto giuridico pienamente capace e comunque distinto dal soggetto che lo ha costituito, con la conseguenza che, per i servizi svolti dal nuovo ente, non potrebbe più parlarsi di esercizio diretto di servizi pubblici degli enti locali. Le aziende verrebbero così a perdere gli attuali benefici previsti dalla legislazione istituzionale e tributaria.

Le maggiori difficoltà di carattere economico dovrebbero sorgere specie con riguardo all'I.V.A.

Attualmente, infatti, l'ente locale sostiene l'onere di molti servizi (come la gestione delle fognature e depuratori, gestione illuminazione pubblica, ecc.) e rimborsa l'azienda dei costi da essa sostenuti, con la conseguenza che alcune attività — come, ad esempio, quelle di trasporto pubblico urbano, che sono spesso in forte perdita — possono compensare, nel momento del saldo I.V.A., i risultati positivi derivanti dalle altre attività commerciali dell'ente locale, contribuendo a ridurre ed in alcuni casi ad annullare il carico fiscale dell'ente proprietario.

È ben nota la situazione economico-finanziaria degli enti locali, ed una siffatta trasformazione potrebbe comportare seriamente il pericolo di un aggravamento della posizione fiscale degli enti e delle aziende stesse.

Analoga situazione si verifica per le aziende provincializzate.

In relazione alle unità sanitarie locali, c'è da dire che queste, contrariamente a quanto si è visto per le aziende municipalizzate, costituiscono autonomi centri di imputazione giuridica.

Pertanto può ritenersi che le operazioni poste in essere dalle U.S.L. rientrino nel campo di applicazione dell'I.V.A., ove presentino i caratteri di commercialità, abitualità e corrispettività previste dal D.P.R. n. 633 del 1972, come ad esempio le prestazioni a corrispettivi specifici, le prestazioni a favore di enti e aziende, le prestazioni di polizia veterinaria e simili.

#### *7.5 Aggiornamento dei dati I.V.A.*

Il totale delle dichiarazioni annuali I.V.A. a regime normale presentate nel 1987, e riferentesi all'anno d'imposta 1986, sono state 8.645; il volume d'affari totale è di 6.342 miliardi ed il volume medio per ente di 733 milioni (cfr. prospetto n. IV/9 del volume degli allegati).

Il totale delle dichiarazioni I.V.A. a regime forfettario sono state 149, con un volume totale di affari di 3 miliardi ed un volume medio per ente di 20 milioni.

Le cifre evidenziano che di fronte ad un incremento percentuale del 12% del numero delle dichiarazioni rispetto all'anno 1986, si è verificato un incremento del volume di affari di 407 miliardi, pari al 6,8% rispetto all'anno precedente.

Le operazioni esenti sono passate da 1.056 miliardi a 1.207 miliardi con un incremento pari al 14,3%.

Il totale delle cessioni imponibili, relative all'anno 1986, ammonta a 5.091 miliardi, con un aumento percentuale del 4,8% rispetto ai 4.857 del precedente anno, mentre la relativa imposta è di 576 miliardi; gli importi per gli acquisti ammontano ad un valore di 5.385 miliardi e a 610 miliardi il relativo gettito I.V.A.

La differenza I.V.A. è quindi negativa per circa 34 miliardi. Ciò è dovuto in parte al fatto che, come per l'anno precedente, l'aliquota media sugli acquisti è maggiore (11,78%) dell'aliquota media sulle vendite (11,31%).

Nell'anno 1986, poi, l'I.V.A. diventa positiva per effetto della parte delle imposte non detraibili che ammonta a 93 miliardi.

Detraendo da tale cifra i 34 miliardi (risultanti dalla differenza tra l'I.V.A. pagata sugli acquisti e l'I.V.A. pagata sulle vendite) l'I.V.A. diventa positiva per 59 miliardi.

Considerando, come nella precedente relazione, i dati riferentesi ad un unico contribuente, l'I.V.A. non detraibile dovrebbe essere pari al rapporto tra le operazioni esenti ed il volume d'affari, che nel caso sarebbero di 1.207 miliardi su 6.342 miliardi, pari al 19,01%.

Se venisse applicata tale percentuale all'I.V.A. sugli acquisti (610 miliardi) si otterrebbe un'I.V.A. non detraibile di 116 miliardi contro i 93 invece dichiarati dagli enti. La differenza di 23 miliardi di lire, potrebbe risultare «indebitamente detratta»; rispetto ai 33 miliardi dell'anno precedente, si evidenzia un ulteriore miglioramento verso una chiarificazione della situazione.

Tuttavia sembra ancora ipotizzabile che numerosi acquisti afferenti ad operazioni esenti, vengano ancora registrati come operazioni imponibili. Il fenomeno va collegato per la sua rilevanza alla formazione di ingenti oneri latenti, destinati pur sempre ad emergere ed a gravare sui conti dello Stato. In effetti, il debito sommerso che si va accumulando in materia di rimborsi I.V.A., con riguardo agli enti di cui trattasi, è quantificabile in circa 30 miliardi corrispondente all'intero peso delle regolazioni contabili a tutto il 1986.

#### NOTE

*Nota n. 1*

Dalla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 1988, pag. 94-II, si rileva che nel 1987 la spesa corrente per gli interventi in campo economico è aumentata rispetto all'anno precedente del 47,20%; la spesa relativa agli interventi nel campo delle abitazioni del 33,4%, mentre gli interventi in campo sociale rappresentano il 31,8% della spesa totale. Nel campo degli investimenti pur manifestando il settore un generale decremento della spesa, gli interventi in campo economico e quelli nel campo delle abitazioni sono aumentati rispettivamente del 34,8% e del 35,3%.

*Nota n. 2*

Dei 250 enti interpellati hanno fornito risposte esaurienti 50 enti che, se sono pochi in assoluto, rappresentano peraltro un campione sufficientemente significativo in relazione sia all'appartenenza alle classi demografiche di maggior rilievo, sia all'elevato indice di spesa in ambito contrattuale. Tali risultati, se confermano da un lato lo scarso interesse di una ampia fascia di enti soprattutto dell'Italia meridionale per le indagini svolte dalla Sezione nella sua funzione di referto al Parlamento, forniscono dall'altro elementi abbastanza significativi proprio in relazione alla tipologia degli enti che hanno risposto.

*Nota n. 3*

La giurisprudenza appare pressoché concorde. *Contra Consiglio di Stato: Sezione V, 13 giugno 1975 n. 862 – T.A.R. Campania, Napoli, 23 ottobre 1985 n. 524; Corte dei conti, Sezione Controllo Stato, 15 luglio 1983, n. 1370: si richiama il criterio di proporzionalità tra tempo richiesto per la gara e tempo di esecuzione dell'opera, escludendo qualsiasi ragionevole giustificazione per ricorrere alla trattativa privata se per l'esecuzione dell'opera necessitano numerosi anni; Corte dei conti, Sezione Controllo Stato, 23 gennaio 1986 n. 1625 e 19 novembre 1987 n. 1141.*

*Nota n. 4*

Cfr. legge regionale del Piemonte 23 gennaio 1984, n. 9, include tra le ipotesi di trattativa privata anche l'acquisto di immobili destinati ad uffici o servizi regionali, l'affidamento di studi, ricerche, sperimentazioni, consulenze, progettazioni; nonché i contratti al di sotto di 50 milioni (v. articolo 31); legge regionale della Toscana 25 giugno 1981, n. 54, consente la trattativa privata per i contratti di ricerca e di consulenza nonché quelli sotto i 10 milioni (v. articolo 8); legge regionale della Liguria 22 giugno 1983, n. 26, oltre che per consulenze ammette la trattativa privata per i contratti sino a 30 milioni, ed esemplifica le speciali ed eccezionali circostanze: «il completamento di forniture, di attrezzature ed arredi o la proroga di servizi che, per esigenze funzionali debbano essere completati o proseguiti con le stesse caratteristiche o modalità; forniture di oggetti fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, studio o sperimentazione» (v. articolo 7); legge regionale della Lombardia 28 aprile 1983, n. 36, include i contratti inerenti ad attività sperimentali e di ricerca con importo non superiore a 10 milioni, quando si tratti di prestazioni complementari non comprese nel contratto già concluso, che siano rese necessarie da circostanze imprevedute, purché l'ammontare complessivo non superi il cinquanta per cento del prezzo del contratto originario (v. articolo 15).

*Nota n. 5*

Cfr. l'articolo 2 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, che per i contratti attivi ammette la trattativa privata nei casi di necessità (formula che si presenta più estesa di quelle dell'articolo 6 della legge di contabilità, che richiede speciali ed eccezionali circostanze).

*Nota n. 6*

Cfr. T.A.R. Piemonte, sentenza n. 50 del 12 febbraio 1988, ha ribadito in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che la previa autorizzazione in funzione di controllo, di cui all'articolo 87 del testo unico n. 383 del 1934, per la scelta da parte dei comuni del sistema della trattativa privata deve ritenersi abrogata per incompatibilità dalla legge n. 62 del 1953. Ne consegue che la valutazione della sussistenza dei presupposti per procedere alla trattativa privata spetta all'ente locale, mentre il Co.Re.Co. dovrà limitarsi al solo controllo di legittimità della deliberazione.

*Nota n. 7*

Cfr. Consiglio di Stato, adunanza generale del 28 luglio 1960 n. 430 e T.A.R. Sardegna 31 maggio 1977 n. 245.

*Nota n. 8*

Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 15 ottobre 1985 n. 320.

*Nota n. 9*

Cfr. direttive C.E.E. n. 71/305 e n. 77/62 recepite con alcuni adattamenti nelle leggi 8 agosto 1977, n. 584 e 30 marzo 1981, n. 113 e successive modificazioni.

*Nota n. 10*

Cfr. sentenza adottata nella seduta plenaria 28 marzo 1985 Corte di Giustizia e delle Comunità europee.

*Nota n. 11*

Cfr. decreto-legge 28 luglio 1988, n. 299 e legge n. 205 del maggio 1989.

*Nota n. 12*

Nella nuova direttiva C.E.E., riguardante le procedure di appalto di lavori pubblici, approvata il 14 giugno 1989, di imminente pubblicazione, è evidente il tentativo di risoluzione del problema.

*Nota n. 13*

Come è noto tale istituto introdotto, ancorché in uno specifico settore, con legge n. 770 del 1977, riguarda «le amministrazioni dello Stato comprese quelle con ordinamento autonomo» circa le acquisizioni di prodotti ad alta tecnologia che dovranno avvenire «a seguito di trattative private precedute da un confronto concorrenziale» e successivamente estesa ad altri ambiti operativi della attività contrattuali degli enti locali.

*Nota n. 14*

Cfr. Cap. III della medesima relazione.

*Nota n. 15*

Come è noto la revisione prezzi, con legge 28 febbraio 1986, n. 41, articolo 33, dettata dal legislatore con normativa derogatoria rispetto all'articolo 1664 cc. per gli appalti di opere pubbliche è stata estesa altresì agli appalti di servizio con ulteriori implicazioni sul versante della spesa.

*Nota n. 16*

Cfr. Il T.A.R. Lombardia, Milano, I Sezione, decisione n. 884 del 12 dicembre 1986 conferma che il capitolato generale per le opere pubbliche è applicabile anche ai contratti degli enti locali in caso di espresso richiamo contenuto nei contratti stessi.

*Nota n. 17*

A tal proposito va ricordato che rilevante è stato anche per l'esercizio finanziario 1987 la funzione di stimolo ad una migliore attività di progettazione svolta dal F.I.O., che ha il merito appunto di aver introdotto la programmazione della spesa per progetti e di aver potenziato l'analisi costi-benefici per l'identificazione dei progetti da finanziare. Come è noto, con i finanziamenti F.I.O. vengono nella pratica incentivati quegli investimenti che presentano, nei singoli settori di intervento, specifiche valenze, come quella occupazionale e di riequilibrio tra aree di diverso grado di sviluppo. Va peraltro evidenziato, sul piano operativo, che l'obbligo dell'inquadramento dei progetti nella programmazione è stato assolto dalla maggior parte delle amministrazioni locali per lo più come formale adesione costituente condizione per il conseguimento del finanziamento.

*Nota n. 18*

Le problematiche relative alla legge n. 80 del 1987 sono state già affrontate nelle Relazioni relative agli esercizi 1985 e 1986.

*Nota n. 19*

Cfr. L'Avvocatura generale dello Stato con parere 23 luglio 1988, si è pronunciata per la piena alternatività tra la disciplina della legge n. 80 del 1987 e la normativa previgente in materia di concessione di opere pubbliche, contenuta nella legge 24 giugno 1929, n. 1137, anche in presenza di lavori di importo superiore a 20 miliardi.

*Nota n. 20*

Cfr. decreto-legge n. 19 del 1988 convertito nella legge 18 marzo 1989, n. 99; decreto-legge 8 maggio 1989, n. 166; legge 28 marzo 1988, n. 88.

*Nota n. 21*

Cfr. Corte dei conti, Sezione II, decisione 27 febbraio 1987, n. 42 in cui si afferma la responsabilità dei componenti della giunta municipale che abbiano adottato deliberazioni, poi annullate dal competente Co.Re.Co., per illegittimo conferimento ad un estraneo all'amministrazione locale di un incarico avente ad oggetto prestazioni lavorative che potevano essere svolte da personale dipendente; il conseguente impegno di spesa concreta pertanto fattispecie di danno per il patrimonio dell'ente, costretto a corrispondere al professionista il dovuto compenso.

*Nota n. 22*

La «normativa-base» del settore è da ricercarsi nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato.

*Nota n. 23*

Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983, n. 391.

*Nota n. 24*

Cfr. legge n. 726 del 1982 e circolare n. 558/6A.10.S.2 del 28 gennaio 1983.

*Nota n. 25*

Come è noto i modelli GAP.1 e GAP.2, raccolti dalle Prefetture, contengono la rilevazione delle notizie fornite dalle amministrazioni appaltanti e dalle imprese, in ordine alle procedure di appalto per la realizzazione di opere pubbliche.

*Nota n. 26*

I dati relativi alla spesa per appalti, parziali e provvisori, sono stati forniti dal Ministero dell'interno.



*Nota n. 27*

Cfr. circolare del 27 aprile 1989.

*Nota n. 28*

Cfr. circolare del 24 maggio 1989.

*Nota n. 29*

Una isolata tendenza di carattere opposto si rileva nella sentenza del Consiglio di Stato 17 febbraio 1988, n. 188 che invece amplia il potere discrezionale dell'amministrazione appaltante, potendo questa stabilire requisiti di carattere economico o tecnico nei confronti delle imprese partecipanti ad una gara pubblica, anche al di fuori della iscrizione all'albo nazionale dei costruttori.

*Nota n. 30*

La sentenza è stata sollecitata dal T.A.R. Lombardia, come pronuncia pregiudizionale nella causa tra Fratelli Costanzo S.P.A. ed il Comune di Milano, in ordine all'interpretazione dell'articolo 29, n. 5, della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, n. 71/305, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici e l'articolo 189, terzo comma, del Trattato.

*Nota n. 31*

Cfr. I dati sono tratti dalla Relazione C.E.R.: L'azienda Italia nel grande mercato europeo, anno 1988.

*Nota n. 32*

I fondi strutturali sono i principali strumenti della politica regionale e comprendono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il FEAOG - Sezione Orientamento -. Con la riforma introdotta dall'Atto unico europeo, i tre fondi, prima gestiti autonomamente, ora sono coordinati e indirizzati su 5 obiettivi:

- 1) recupero delle regioni in ritardo;
- 2) riconversione delle aree in declino;
- 3) azione contro la disoccupazione di lunga durata;
- 4) inserimento professionale dei giovani;
- 5) sviluppo delle aree rurali.

*Nota n. 33*

La conferenza è stata istituita nel gennaio 1984; parallelamente si è formato il movimento di autoorganizzazione delle regioni e degli enti locali.

*Nota n. 34*

In materia di appalti di forniture le direttive precedenti sono la n. 77/62 e n. 80/767 recepite dalla legge 30 marzo 1981, n. 113; in materia di appalti di lavori pubblici la n. 305 del 1971.

*Nota n. 35*

Cfr. Relazione Corte dei conti sulla gestione della Cassa depositi e prestiti relativa agli esercizi 1987 e 1988.

*Nota n. 36*

La circolare n. 1155 del 1987 della Cassa depositi e prestiti, all'articolo 4 espone i contenuti più significativi dell'accordo stipulato con la B.E.I. per la concessione di mutui agli enti locali territoriali onde finanziare progetti che presentino un interesse per lo sviluppo equilibrato delle regioni in cui essi vengono attuati. Il finanziamento è subordinato all'osservanza, fra l'altro, da parte degli enti locali delle norme comunitarie in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

*Nota n. 37*

La VI Direttiva C.E.E., 17 maggio 1977, n. 388 - in materia di armonizzazione delle legislazioni degli stati membri relative alle imposte sul valore aggiunto - ha disposto che gli enti pubblici territoriali, non sono considerati soggetti passivi per le attività ed operazioni che esercitano «in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a detta attività percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni».

*Nota n. 38*

L'articolo 87 del testo unico imposta sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, conferma la classificazione degli enti pubblici prevista all'articolo 2 del D.P.R. 29 settembre 1979, n. 598, istitutivo dell'I.R.P.E.G., in enti che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali ed enti le cui attività commerciali hanno carattere sussidiario o meramente strumentale rispetto alla principale; fra questi ultimi enti rientrano gli enti locali territoriali e le loro aziende.

*Nota n. 39*

Sono esenti dall'I.L.O.R., ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R. n. 601 del 1973 i redditi dei terreni e dei fabbricati destinati ad usi e servizi di pubblico interesse, mentre per gli immobili, l'articolo 118 del testo unico n. 917 del 1986 dispone lo scorporo dal reddito complessivo sottoponendoli a tassazione separata, perché non costituiscano beni strumentali per l'esercizio d'impresa.

*Nota n. 40*

Cfr. Deliberazioni n. 32 del 1986 e n. 650 del 1988.

*Nota n. 41*

Dall'indagine sulle consulenze svolta dalla Sezione è risultato che gli enti utilizzano in massimo grado le consulenze fiscali in relazione alle difficoltà incontrate nella applicazione della normativa del settore.

*Nota n. 42*

Cfr. decreto-legge n. 66 del 1989 convertito nella legge n. 184 del 1989 e decreto-legge n. 202 del 1989.

*Nota n. 43*

Cfr. Decisioni 3 luglio 1971 n. 2067; 21 luglio 1971 n. 2372; 21 marzo 1974 n. 798.

*Nota n. 44*

Cfr. Decisione 8 luglio 1975 n. 46.

*Nota n. 45*

Cfr. Parere 21 aprile 1971.

*Nota n. 46*

Una ipotesi di autoconsumo rilevante ai fini I.V.A., potrebbe identificarsi nella fornitura di acqua agli uffici comunali.

## CAPITOLO V

### SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI

#### 1. Copertura del costo dei servizi a domanda individuale.

##### 1.1 *Linee di tendenza e conferme nella legislazione dell'anno 1987.*

Con l'anno 1987 vengono ulteriormente confermate le linee di tendenza sottese ad una legislazione che, in materia di gestione di servizi, ha inteso privilegiare sin dal 1983 una politica volta a sollecitare l'efficienza e la funzionalità dei servizi, nell'ambito dell'obiettivo più generale che, nella riqualificazione della spesa in sede locale e nella maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni, ha individuato il passaggio obbligato per un risanamento finanziario capace di coniugare, nel medio periodo, il contenimento nelle erogazioni per i servizi con la migliore qualità degli stessi.

In questa ottica merita di essere letta la disposizione contenuta nell'articolo 12, secondo comma, della legge 29 ottobre 1987, n. 440, allorché dispone che «la quota del fondo perequativo, spettante ai comuni e alle province per l'anno 1988, determinato in base al reciproco del reddito medio pro-capite provinciale, è corrisposta a titolo provvisorio, in attesa che l'ente abbia dimostrato di avere accertato (1) il provento complessivo di cui al primo comma (2). L'ente è tenuto a trasmettere, entro il 31 marzo 1989, apposita certificazione firmata dal legale rappresentante, dal segretario e dal ragioniere, ove esista. In caso di mancata osservanza, l'ente è tenuto alla restituzione della quota». Va osservato a riguardo, come la predetta disposizione e gli effetti che vi si ricollegano sembrano iscriversi in una logica che, rifiutato un metodo repressivo - sanzionatorio, tende piuttosto ad innescare un meccanismo di vicendevole reciprocità di attese, il quale mette a confronto, ma è capace contestualmente di calibrare, il sostegno agli effettivi fabbisogni - connesso con le esigenze di riequilibrio di situazioni troppo differenziate - con la necessità di un costante impegno richiesto alle amministrazioni locali per utilizzare al meglio le loro risorse e le capacità di una «propria» potenzialità finanziaria.

Se è vero, infatti, che il superamento del criterio della spesa storica - nella ripartizione dei finanziamenti agli enti locali - non può prescindere da un regime compensativo rispetto a quelle sperequazioni ormai acquisite al sistema; per altro verso, proprio la ricerca di una più obiettiva coerenza, fondata sulla logica del «fabbisogno», non ammette elusioni alimentate da inammissibili «assenze» sul piano di una doverosa e responsabile attivazione delle proprie risorse. La gestione dei servizi - in specie quelli a domanda individuale - diviene, quindi, nell'ottica legislativa, il banco di prova per misurare quanto, nell'autonomo amministrare, vi sia di sostanziale ed effettivo impegno per un responsabile esercizio del potere e non soltanto sterile arroccamento a difesa di astratte prerogative e competenze. È una logica, questa, da cui ha preso le mosse l'impostazione che la Sezione ha seguito nelle indagini svolte sulla percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale.

Nel referto dello scorso anno è stata messa a regime una metodologia di verifica della quale sono stati definiti i presupposti e gli obiettivi (3).

Per quanto riguarda i primi, il riferimento essenziale è rivolto al quadro legislativo o meglio, al significato sotteso a quella disciplina dei servizi, da cui attingere le ragioni e la misura dell'attenzione da riservare a tale campo di indagine.

Va ribadito, in proposito, che, con la percentuale di copertura complessiva, il legislatore ha inteso ritagliare uno spazio di influenza sul comportamento degli operatori pubblici che, seppur limitato ad un parametro molto generico, rappresenta comunque un espediente valevole ad innescare una nuova metodologia di gestione più mirata sull'economicità, efficienza ed efficacia nella produzione ed erogazione dei singoli servizi.

È una scelta che ha assunto, nel più recente periodo, crescente consapevolezza, nella riflessione e nel dibattito culturale e politico, tanto da costituire uno dei punti fermi, cui ha fatto riferimento il disegno di legge «sull'ordinamento delle autonomie locali», nella cui relazione d'accompagnamento è stata avvisata la necessità di assicurare «crescenti gradi di efficienza nella erogazione dei servizi ai cittadini», a fronte della quale consegue l'urgenza di un «concreto avvio della modernizzazione degli apparati amministrativi locali e della loro azione amministrativa, in rapporto sia alle crescenti quantità di servizi e di prestazioni richiesti alle istituzioni locali, sia alle esigenze di tecnicità connesse a tali servizi e prestazioni».

## *1.2 Metodo d'analisi e parametri di riferimento.*

In questo quadro di scelte legislative e nell'ambito di un disegno, volto ad instaurare un correlato meccanismo di reciprocità fra centro e periferia, fra stimoli e coerenze effettuali, si innesta, per competenza funzionale propria, l'analisi condotta dalla Sezione in ordine alla verifica sul quanto e sul come i predetti indirizzi abbiano ottenuto risposta, indagando, per quanto possibile, ragioni e motivi degli esiti negativi.

D'altra parte, una volta individuati, nella materia considerata, contenuti e significati del suo riferirne alle Camere, la Sezione stessa ha ritenuto di fissare, altresì, il metodo di analisi delle realtà fenomeniche sottoposte ad osservazione, mediante l'utilizzazione di due essenziali parametri di riferimento. Il primo è costituito dall'elaborazione di una curva rappresentativa del cosiddetto «spazio a regime» ove l'elemento sintomatico, da assumere come base di valutazione - più che l'inadempimento in sé - è rappresentato dall'andamento migliorativo o peggiorativo del rapporto percentuale di copertura riferito a più esercizi successivi. L'altro, ordinato sul raffronto fra lo stato di inadempienza e la situazione economica degli enti, consente di «pesare», in termini percentuali, l'influenza esercitata, sugli equilibri di parte corrente, dal grado di efficienza nella conduzione e gestione dei servizi. I due aspetti, d'altra parte, sono fra loro collegati, nel senso che, una volta modulato l'ammontare dei trasferimenti sulla base del tasso programmato di inflazione - a fronte di una spesa corrente in gran parte consolidata e insopprimibile - unico margine di manovra offerto è quello di saper sfruttare una maggiore coerenza, in termini di economicità e di efficienza nelle scelte adottate in materia di attuazione di servizi e/o di miglioramento di quelli esistenti.

La sollecitazione è nel senso di sospingere gli enti ad acquisire maggiori risorse, oltre quelle da trasferimento, utilizzando le proprie capacità gestionali. Il rischio da evitare - e quindi la necessità di continue e costanti verifiche - risiede nel possibile accentuarsi di

risposte di tipo reattivo da parte di quelle amministrazioni che, a fronte dell'impossibilità o incapacità di lucrare sul piano di un miglioramento di funzionalità, possano cedere alla tentazione di recuperare margini di spesa attraverso il meccanismo dei debiti fuori bilancio. È evidente, quindi, come l'economicità e l'efficienza dei servizi, l'andamento delle situazioni economiche e l'ammontare dei debiti fuori bilancio si pongano, fra loro, in un rapporto di reciproca colleganza e costituiscano, altresì, un momento di verifica e di esame che è, in certo senso, pregiudiziale a quello delle rilevazioni sugli equilibri di parte corrente, i quali ultimi, proprio dai primi e dalle cause e ragioni in quella sede individuabili e da ricercare, traggono origine e significato.

### 1.3 *Andamento nel quadriennio.*

Si è detto in precedenza come lo stato di inadempienza all'obbligo di coperture sia stato assunto, da parte della Sezione nel significato di indice sintomatico di un insufficiente coinvolgimento delle amministrazioni locali nella attivazione di quell'autonoma potenzialità di risorse che, se consente un ampliamento della capacità di spesa, non può prescindere da una strategia mirata alla più efficiente gestione dei servizi.

In tale ottica assume rilevanza, non tanto lo stato di inadempimento riferito ad un singolo anno, quanto, piuttosto, la possibilità di costruire un raffronto fra più esercizi; raffronto che, prendendo come base di partenza l'anno 1984 (5), consenta di analizzare il fenomeno, attraverso l'esame degli andamenti migliorativi o peggiorativi. Quello della «serie storica» è, infatti, il metodo di indagine che rende possibile la rilevazione di tendenze e la formulazione di giudizi e previsioni in ordine alla capacità di risposta e di adattamento del sistema alle sollecitazioni all'efficienza e, quindi, sulla praticabilità di una sperimentazione che si proponga il superamento della logica del finanziamento dei livelli istituzionali locali eccessivamente fondata sui trasferimenti.

Senonché i dati, trasmessi dagli enti e riferiti al 1987, si palesano del tutto inadeguati allo scopo, dal momento che sul totale di competenza della Sezione (1230 comuni e 92 province), quello oggetto di rilevazione rappresenta per il 1987 rispettivamente il 57% (702 su 1.230 comuni) e 78% (72 su 92 province). Ciò impone un aggiornamento di analisi da completare il prossimo anno.

Nel prospetto n. V/1 del volume degli allegati sono comunque riportate - con specifico riferimento ai comuni e alle province - le situazioni di inadempienza all'obbligo di cui all'articolo 12 della legge n. 440 del 1987 (6), ove - sulla base del dato provvisorio - figurano n. 37 comuni e n. 5 province. Due considerazioni, al riguardo, si rendono necessarie; la prima, per chiarire come, malgrado il costante impegno della Sezione volto ad instaurare una reciprocità dialettica nei confronti degli enti locali, permanga, tuttora, una vasta area di resistenza ad una fattiva collaborazione conoscitiva, quale costituisce presupposto indispensabile per avere definitiva ragione di quella impermeabilità dei dati contabili che rappresenta il più serio ostacolo per le trasparenze dell'attività amministrativa.

Altro aspetto da evidenziare concerne l'eccessiva approssimazione delle valutazioni, allorché i fenomeni da riscontrare debbano desumersi sulla base di un campione non rappresentativo ed eccessivamente ristretto, che tenga conto esclusivamente dei documenti

contabili e delle informative direttamente trasmesse dagli enti. Ne è prova l'aggiornamento dei dati 1986 sulla copertura percentuale complessiva dei servizi a domanda individuale. Nel referto dello scorso anno, la Sezione, disponendo di un numero di risposte di molto inferiori alla totalità degli enti di competenza (813/1.230 comuni e 67/92 province), ha ravvisato l'opportunità di poter su di esso fondare un giudizio valutativo che valesse, comunque, quale indice rapportabile al campione di competenza. Senonché l'aggiornamento dei dati 1986 (si vedano i prospetti n. V/2 e V/3 del volume degli allegati) dimostra come il campione dei comuni ora disponibile e pressoché completo (95%) tende a sovvertire le conclusioni avvisate nel precedente referto; laddove, mentre la percentuale di inadempienza rispetto a 880 enti risultava pari all'11,8%, oggi, sulla base della quasi totalità dei dati 1986, tale percentuale si attesta al 33,7%. È, questa, una divergenza di risultato che, se da un lato è per gran parte ascrivibile alla propensione degli enti inadempienti ad essere poco solleciti sul piano di una disponibile collaborazione, d'altro canto esige un costante impegno nel superarla, attingendo altrove, che non dagli stessi enti, quelle informazioni la cui completezza ed esattezza costituiscono presupposto essenziale per l'esplicazione delle funzioni assegnate alla Sezione.

Ciò posto, si rende in primo luogo necessario rivedere il giudizio espresso lo scorso anno, allorché su quei dati parziali, di cui allora si disponeva, era stata avanzata l'ipotesi di una prossima «messa a regime» del sistema concernente la copertura minima del costo complessivo dei servizi a domanda individuale. Oggi, sulla base di un rapporto fra il campione completo, riferito all'esercizio 1983 e di quello disponibile per il 1986 è possibile riscontrare un peggioramento nella situazione di inadempienza.

Va altresì evidenziato che più della metà degli enti risultati inadempienti nel 1986 (121/425) presentano una percentuale di copertura inferiore al 20% a fronte di quella richiesta del 32%, mentre il 21% degli enti inadempienti (91/425) presentano una percentuale di copertura inferiore al 10%.

Deve quindi riconoscersi come, in realtà, permanga tuttora un insufficiente impegno da parte delle amministrazioni locali ad improntare la gestione dei servizi a criteri di economicità ed efficienza. Del che costituisce ulteriore conferma quanto ipotizzato lo scorso anno, in occasione del referto sull'esercizio 1986, laddove in relazione al 30% degli enti, fra quelli risultati allora inadempienti, venne prevista una tendenza al peggioramento o, quanto meno, il probabile permanere di una eccessiva distanza dalla soglia di adempimento.

#### *1.4 Gravi inadempienze, situazione economica di competenza e debiti fuori bilancio.*

Proprio in relazione a queste ultime situazioni è sembrato opportuno procedere ad un ulteriore raffronto, con riferimento alla situazione economica ed alla eventuale ricorrenza di debiti fuori bilancio. La ragione di tale analisi è quella di avere conferma in ordine al fenomeno tendenziale cui in precedenza si è accennato: cioè l'interdipendenza fra efficiente gestione dei servizi - di cui è sintomo la copertura dei costi mediante contribuzioni di utenza - e la situazione economica di competenza, come pure l'inevitabile ricorso ai debiti fuori bilancio, quale misura alternativa e reattiva, a fronte dell'incapacità di acquisire corrispondenti ambiti di risorse e potenzialità di spesa mediante la riqualificazione delle gestioni sul piano del necessario recupero delle funzionalità dei servizi.

Dei 30 enti, come sopra individuati, n. 16 presentano nel 1986 una situazione economica di segno negativo e/o l'esistenza di debiti fuori bilancio, cui corrisponde nel 50% dei casi un presumibile grave squilibrio di parte corrente (7).

Si ha motivo di ritenere che il preoccupante fenomeno dei debiti fuori bilancio sia altresì influenzato e venga in certa misura a collegarsi ad una insufficiente capacità degli enti nella gestione dei servizi, di cui quelli a domanda individuale rappresentano un ambito non irrilevante. Il che consente di affermare - e a ciò saranno indirizzati gli ulteriori approfondimenti da condurre in occasione del prossimo referto - che la possibilità di eliminare l'inadempienza nella copertura dei costi dei servizi procede di pari passo con una potenziale riduzione dei debiti fuori bilancio, laddove una sostanziale riorganizzazione tecnica e amministrativa dell'ente, in termini di utilizzazione del personale e di razionale politica dei costi per beni e servizi, come pure una più coerente responsabilizzazione sul piano delle contribuzioni di utenza sono le soluzioni da ricercare ai fini del risanamento di situazioni locali particolarmente deficitarie.

## **2. Servizi gestiti mediante azienda speciale.**

### *2.1 Indagine sulle aziende municipalizzate di nettezza urbana.*

Nell'ambito dell'attività svolta dal comune, un rilievo sempre maggiore ha assunto lo svolgimento di alcuni servizi pubblici ad utenza generalizzata.

Si ritiene, al riguardo, di sottoporre all'attenzione del Parlamento un quadro di elementi conoscitivi circa il servizio di igiene urbana. I profili di maggior rilievo sono quelli della organizzazione, del rapporto costi-ricavi e dei risultati di gestione.

In materia di nettezza urbana va notato che l'ampiezza dell'attività del servizio è aumentata nel corso del tempo corrispondentemente alla trasformazione della economia, con conseguenti effetti riflessi sulle esigenze della collettività e sull'assetto urbanistico del territorio. D'altra parte, la locuzione stessa e l'ambito concettuale di nettezza urbana (articolo 1 del regio-decreto n. 2578 del 1925) sono stati recentemente meglio chiariti e definiti sulla base della distinzione fra servizio di nettezza urbana e servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi interni: il secondo fa parte del primo, il quale a sua volta comprende attività come lo spazzamento delle strade e delle piazze interne agli abitati.

In questa sede l'intento è, innanzitutto, quello di procedere ad un esame della politica tariffaria.

È importante ricordare che, a partire dal 1978, l'orientamento del legislatore è nel senso di stimolare le amministrazioni ad adeguare le tariffe della tassa in relazione all'incremento dei costi rilevati, nell'ottica del recupero di un più ampio margine di entrate proprie da realizzare sulla base di una maggiore produttività nella gestione del servizio (8).

L'articolo 20 della legge n. 51 del 1982 ha reso, fra l'altro, obbligatoria per tutti i comuni la tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani e ha dettato puntuali criteri per la gestione del servizio, prescrivendo che le tariffe devono tendere al conseguimento dell'equilibrio tra costi e ricavi assicurando comunque - anche per i comuni che istituiscano per la prima volta la tassa - la copertura di almeno il 30% del costo complessivo del servizio (9).

Analoghe disposizioni sono contenute nei successivi provvedimenti legislativi che si sono succeduti sino al 1987.

In particolare, per questo ultimo anno, l'articolo 16, secondo comma, della legge 29 ottobre 1987, n. 440, ha disposto che la copertura, mediante tassa, del costo del servizio non può essere inferiore al 40% e che, comunque, non possono essere apportate riduzioni alla percentuale di copertura precedentemente deliberata, ferma restando la facoltà di applicare, in deroga all'articolo 268 del T.U.F.L., una maggiorazione fino al 50% delle tariffe relative alla tassa dovuta per il 1987.

Per rafforzare l'impegno degli enti al puntuale rispetto della disciplina tariffaria in tema di copertura del costo del servizio, l'articolo 16 della citata legge ha disposto, altresì, che la quota del fondo perequativo per l'anno 1987, è corrisposta a titolo provvisorio, in attesa che l'ente abbia dimostrato di avere inserito a ruolo, per l'anno stesso, un ammontare della tassa per un importo non inferiore al 40% del costo di erogazione del servizio.

Si aggiunge, per completezza, che, per l'anno 1988, è imposto l'obbligo di provvedere alla copertura del costo mediante tassa per la quota del 60%.

L'esposto sistema normativo, il quale comprende disposizioni sia permanenti che temporanee, è rappresentativo della costante ricerca - da parte del legislatore - di sistemi e metodi intesi ad assicurare un adeguato livello di produttività nell'erogazione di un servizio pubblico primario, quale la raccolta rifiuti e del contestuale reperimento di mezzi di autofinanziamento.

In questa logica si iscrive il divieto per le aziende di ricorrere all'indebitamento qualora, dal conto consuntivo del penultimo esercizio e dal bilancio preventivo dell'esercizio in cui è deliberata l'assunzione del mutuo, risulta un disavanzo di gestione (10).

## *2.2 Risultati dell'indagine.*

Primo obiettivo dell'analisi svolta dalla Sezione è stato quello di individuare il modello di gestione che possa ritenersi privilegiato dagli enti nella gestione del servizio.

I dati acquisiti consentono di affermare come, in generale, sia ancora poco frequente il ricorso alla costituzione di aziende speciali per la gestione di tale servizio. È, peraltro, riscontrabile una situazione differenziata nell'area del centro-nord, rispetto a quella del Mezzogiorno, laddove mentre, nella prima, il modello gestionale delle aziende speciali è abbastanza diffuso, nella seconda, il servizio viene svolto quasi esclusivamente in economia o mediante concessione.

Tale situazione è sostanzialmente confermata dai dati forniti dalla C.I.S.P.E.L., secondo i quali il servizio di igiene urbana solo nel 10% dei casi è gestito mediante aziende speciali; esse provvedono allo smaltimento del 39% della produzione nazionale dei rifiuti solidi urbani, servendo una popolazione stimabile sui 21 milioni di abitanti e con un numero di dipendenti pari a circa 24.000 unità. Dati puntuali, per un quadro relativo all'assetto del servizio e del risultato di gestione, sono riportati nel prospetto n. V/4 del volume degli allegati.

Va peraltro avvisato che i predetti dati di gestione sono riferiti quasi esclusivamente a comuni del centro-nord, poichè molti dei comuni del sud ed isole interpellati, malgrado titolari di aziende di nettezza urbana, non hanno corrisposto alla richiesta di notizie, con l'effetto di limitare, di fatto, l'ambito della rilevazione gestionale all'area del centro-nord, dove, d'altra parte, è prevalente la scelta del modello dell'azienda speciale.



Per quanto riguarda il sistema di smaltimento in senso stretto dei rifiuti urbani, la maggior parte delle aziende comunali interessate provvede mediante discarica controllata (circa 30 aziende), mentre in 10 comuni è installato anche l'impianto inceneritore, che peraltro risulta regolarmente funzionante solo a Modena, Forlì, Padova, Bologna, Livorno, Ferrara, Milano e non in attività a Genova, Como e Foggia. Il riciclaggio è, inoltre, effettuato a Pesaro (carta - vetro - metallo), Forlì (vetro), Lucca (vetro), Ravenna, Carrara (composto R.D.F.). Due sono i casi indicati di discarica semplici presso due comuni in Puglia.

Va, da ultimo, osservato che i comuni - in materia di impianti e sistemi di smaltimento - hanno fatto modesto ricorso alla facoltà, loro concessa dalla legge n. 441 del 1987 (articolo 1), di assumere mutui ventennali - con la Cassa depositi e prestiti e con oneri a totale carico dello Stato - per l'adeguamento alle disposizioni del D.P.R. n. 915 del 1982, nonché per la realizzazione di nuovi impianti ed attrezzature per il trattamento e lo stoccaggio definitivo dei rifiuti solidi urbani (11).

Sotto il profilo finanziario, va rilevato che, sulle 47 gestioni esaminate, la copertura del costo si attesta, in generale, in una percentuale compresa tra il 60% ed il 100%, con isolate punte del 50%-60%; sono circa 20 le gestioni la cui percentuale oscilla tra il 90% ed il 100%.

Tali risultati, seppure con l'approssimazione di un'indagine ristretta, depongono nel senso di una favorevole tendenza delle amministrazioni a rispondere positivamente alle sollecitazioni intese ad una gestione volta a criteri di maggiore produttività, rispetto alla quale non è estraneo il puntuale adempimento della disciplina e dei principi introdotti in materia, nonché una coerente utilizzazione del modello aziendale più consona alle rispettive esigenze.

### 2.3 *Dati tariffari.*

Per quanto riguarda le tariffe, emerge che, soprattutto per il 1986, i comuni si sono avvalsi della facoltà di applicare la prevista maggiorazione nel limite massimo del 30%, mentre meno diffuso per l'anno 1987, è stato il ricorso alla ulteriore maggiorazione consentita, fino al massimo del 50% delle tariffe 1987 (12).

Nell'arco del biennio 1986-87, si è notato che le tariffe hanno una linea di tendenza crescente in valore assoluto.

Il costo complessivo del servizio, riferito alle aziende che hanno fornito risposte, presenta un andamento che sembra confermare la tendenza già evidenziata nella rilevazione effettuata nel 1984: un incremento oscillante tra il 5% ed il 10%.

Si collocano al di sopra di tali valori le aziende di Bergamo (costo 1986: 9.850 milioni - costo 1987: 11.000 milioni) e di Lucca (costo 1986: 9.800 milioni - costo 1987: 12.000 milioni). Le aziende di Torino, Massa e Piombino hanno conseguito, viceversa, un decremento nel costo complessivo del servizio, pur a parità di forza-lavoro occupata.

Circa, poi, la portata finanziaria della gestione, va rilevato che, nelle grandi città, la gestione di tale servizio raggiunge livelli finanziari ragguardevoli. Ed invero, a Milano,

l'azienda per l'anno 1987 ha esposto un costo complessivo pari a 184.000 milioni circa, con una forza-lavoro di 2.789 addetti; a Torino, l'azienda, con 1.889 addetti per il 1987, ha fatturato spese per 86.000 milioni.

Va, peraltro, notato che, nel volgere degli anni, si è andato sempre più sviluppando il fenomeno dei cosiddetti «servizi diversi», vera e propria attività a favore di terzi che l'azienda effettua in aggiunta a quella istituzionale e che, quindi, trattandosi di attività sostanzialmente imprenditoriali, si concretizzano in prestazioni cui corrisponde un corrispettivo, il quale si modula secondo una tariffa prestabilita con criteri di economicità di gestione, fuori, quindi, dalla logica che è propria della «tassa relativa all'attività istituzionale di smaltimento dei rifiuti». Dalle comunicazioni delle aziende risulta che vengono svolti a pagamento i seguenti servizi: sgombero rifiuti ingombranti per conto di privati, disinfestazioni, pulizie industriali ed altri.

Circa le voci di spesa che maggiormente incidono sul bilancio delle aziende, si è rilevato il peso elevato degli oneri per il personale, mentre, nell'ambito delle varie fasi dell'espletamento del servizio, più onerosa è generalmente la prima fase di raccolta, rispetto a quelle successive (13).

Per una illustrazione dell'incidenza del costo del personale rispetto al costo complessivo del servizio, si rinvia al prospetto n. V/4 del volume degli allegati ove sono indicati i dati relativi a tutte le aziende esaminate, al numero degli utenti iscritti a ruolo, al costo complessivo del servizio, al numero e costo degli addetti.

#### *2.4 Conclusioni.*

In ordine alla gestione del servizio espletato mediante azienda, pare si possa rilevare l'esistenza di una tendenziale corrispondenza tra i costi ed i mezzi di copertura, anche se non può dirsi totalmente raggiunto l'obiettivo dell'equilibrio finanziario nel settore.

Riguardo a tale profilo, va richiamata l'attenzione sulla necessità che le aziende diano scrupolosa osservanza alle disposizioni introdotte dal D.P.R. n. 902 del 1986: infatti proficua è senz'altro la previsione, sia del riassunto dei dati economici in ordine alla gestione in corso, sia della relazione illustrativa delle singole voci di costo e di ricavo, i quali consentono - in vista del pareggio del bilancio - di rilevare le caratteristiche delle specifiche fasi dell'attività dell'azienda e di scegliere i provvedimenti più idonei per il miglioramento della gestione (vedi articoli 40, 41 e 42 del D.P.R. n. 902 del 1986).

### **3. Investimenti infrastrutturali: metanizzazione del Mezzogiorno.**

Il 1987, anno di riferimento della presente relazione, è stato caratterizzato, per quanto si riferisce all'intervento pubblico per la metanizzazione del Mezzogiorno, dall'ulteriore stanziamento disposto a favore dei comuni dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 364, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 445, di 400 miliardi per i contributi in conto capitale e ulteriori 180 miliardi per i contributi in conto interessi di cui al programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, previsto dall'articolo 11 della legge 28 novem-

bre 1980, n. 784 e dalla legge 14 maggio 1981, n. 219 e approvato dal C.I.P.E. con deliberazioni del 27 febbraio 1981, del 16 dicembre 1981 e, da ultimo dell'11 febbraio 1988.

Sulle procedure di erogazione dei finanziamenti, che si valgono anche del Fondo europeo di sviluppo regionale (F.E.S.R.), la Sezione ha già riferito nella relazione sulla gestione 1984, alla quale si fa pertanto rinvio.

Il riparto di dette somme è stato effettuato dal C.I.P.E., con riguardo al triennio 1987-89, con deliberazione dell'11 febbraio 1988, che ha approvato l'intervento operativo per detto triennio.

In esecuzione di detto provvedimento i comuni inclusi in bacini di utenza dovranno provvedere a deliberare la costituzione dei rispettivi bacini secondo le modalità indicate nella delibera C.I.P.E. del 18 dicembre 1986 ed eventualmente la costituzione del consorzio per i bacini in gestione diretta.

La menzionata delibera C.I.P.E. dell'11 febbraio 1988 ha ridefinito il quadro finanziario degli investimenti per l'intero programma di metanizzazione nei seguenti termini:

a) nuove reti cittadine in 1.566 comuni riuniti in bacini a gestione unitaria per un investimento complessivo di 3.780 miliardi;

b) nuove reti cittadine in 145 comuni metanizzabili singolarmente e non comprensivi in bacini di utenza a gestione unitaria, per investimento complessivo di 1.040 miliardi;

c) n. 18 adduttori secondari aventi caratteristiche di infrastrutture pubbliche che rivestono particolare importanza ai fini dell'attuazione del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno (articolo 11, quarto comma, n. 3, della legge n. 784 del 1980), già previste dalle delibere C.I.P.E. del 25 ottobre 1984 e 18 dicembre 1986, per un investimento complessivo di 250 miliardi;

d) n. 198 collegamenti di bacino, per un investimento complessivo di 1.680 miliardi;

e) estensione di reti cittadine nei grandi centri urbani, per un investimento stimato in 370 miliardi;

f) estensioni da comune a comune, per un investimento di 130 miliardi;

g) estensioni di reti cittadine nei comuni che hanno ottenuto le agevolazioni di legge ai sensi delle delibere del C.I.P.E. del 27 febbraio 1981 e del 16 dicembre 1981, per un investimento stimato in 400 miliardi.

Ne discende che l'ammontare generale dell'intervento pubblico per la metanizzazione del Mezzogiorno è stimabile in 5.426 miliardi.

Passando all'esame dei risultati della gestione 1987, va evidenziato che alla data del 31 dicembre 1987 le somme rese disponibili dalla Cassa depositi e prestiti a favore dei comuni del Mezzogiorno inclusi nel programma di metanizzazione ammontavano a 317,2 miliardi, con un aumento di 194,5 miliardi rispetto al 1986.

Di detto ammontare, 485 miliardi erano disponibili per la spesa in conto capitale e 140 miliardi per quella in conto interessi nell'ambito di operatività del programma anzidetto, mentre 472,3 miliardi erano imputati al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (F.E.S.R.) e 220 quali anticipazioni sul Fondo medesimo, per un totale di 497,3 miliardi.

Rispetto al 1986 è stato pertanto fatto ricorso, per la spesa in questione, unicamente al detto F.E.S.R., tenuto conto che la spesa alimentata da risorse nazionali è rimasta immutata.

Alle somme anzidette devono aggiungersi 109,5 miliardi per mutui concessi dalla Cassa al tasso d'interesse del 3% e altri 92,2 miliardi per mutui al tasso del 10,5%, per un totale di 201,7 miliardi.

Ne deriva che il totale generale delle somme assegnate a tutto il 1987 è ammontato a 518,6 miliardi, contro i 320, 2 miliardi del 1986, con un aumento di 198,4 miliardi, pari al 15%. Rispetto a tale cifra globale l'intervento comunitario (629,3 miliardi) ha fatto registrare un'incidenza del 45,6%, contro il 35,5% del 1985 e il 37,6% del 1986, con una chiara tendenza alla lievitazione.

A fronte di dette assegnazioni, le erogazioni da parte della Cassa ammontavano, al 31 dicembre 1987, a 1.017,1 miliardi (comprensivi delle somme di provenienza comunitaria e di quelle concesse dalla Cassa in via suppletiva ai tassi differenziati del 3% e del 10,5%), con un tasso d'incidenza, rispetto ai finanziamenti assentiti, del 66,9% (il 63,4% nel 1986).

L'intero quadro della situazione risultante al 31 dicembre 1987 emerge in modo più completo dal prospetto n. V/5 del volume degli allegati elaborato sui dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti.

Il raffronto dei dati ivi riportati con quelli afferenti al 1985 ed al 1986 evidenzia il trend di netto miglioramento del rapporto tra erogazioni ed assegnazioni già emerso con riferimento al 1986 ed indicativo di un progressivo assorbimento delle remore di ordine procedimentale ed operativo connesse con il primo avvio del programma.

La cennata linea di tendenza migliorativa emerge chiaramente dal prospetto n. V/6 del volume degli allegati e dal quale risulta che il rapporto tra erogazione ed assegnazione della Cassa è passato dal 35,6% del 1984 al menzionato 66,9% del 1987.

Nel complesso, al 31 dicembre 1987 i progetti comunali approvati dalla Cassa depositi e prestiti ed in corso di esecuzione sono stati 463 (rispetto ai 427 del 1986) dei quali 189 in gestione diretta, 239 in concessione e 35 in gestione E.N.I., per un ammontare complessivo di 1.784,1 miliardi (1.569,3 nel 1986).

Rispetto a quest'ultimo ammontare, i 1.519 miliardi messi a disposizione dalla Cassa rappresentavano pertanto l'85,1%. Aggregati su base regionale, i dati relativi ai progetti approvati ed alle erogazioni effettuate si presentavano come dal prospetto n. V/7 del volume degli allegati e dal quale emerge che il rapporto tra le erogazioni della Cassa depositi e prestiti e le somme da questa ammesse a finanziamenti è alquanto compresso, essendo mediamente del 56,6%, con punte minime, inferiori a detta media, in Sicilia (47,7%), in Puglia (51,2%), Calabria (54,7%) e Campania (55,1%) e punte massime in Basilicata e Molise (rispettivamente del 70,2% e 70%). Va peraltro rilevato che, rispetto al 1986, si è manifestato un sensibile miglioramento, essendo il valore medio passato dal 42,2% al 56,6% (+14,4%), miglioramento dovuto alle maggiori erogazioni effettuate nel corso del 1987 rispetto ai finanziamenti assentiti, rimasti invariati.

Va altresì evidenziato che l'ammontare dei progetti di competenza comunale approvati alla data del 31 dicembre 1987 (1.568,6 miliardi) rappresenta il 28,9% del valore degli investimenti compresi nel programma generale (5.426 miliardi).

La gestione delle opere di competenza dei comuni (428 progetti) è stata per il 55,8% dei progetti affidata in concessione a ditte private, per il 44,2% assunta direttamente dalle amministrazioni comunali.

Con riguardo alle regioni di appartenenza, il rapporto tra le due modalità di gestione risulta dal prospetto n. V/8 del volume degli allegati e dal quale emerge che maggiore propensione all'affidamento delle opere in concessione si è pertanto manifestata nel Lazio, in Abruzzo, in Puglia, in Calabria ed in Sicilia.

Il raffronto dei pagamenti eseguiti per opere in gestione diretta con quelli relativi ad opere in concessione pone in evidenza che, al 31 dicembre 1987, i primi avevano raggiunto il 66,7%, ossia i due terzi delle somme messe a disposizione per progetti approvati, mentre i secondi ne rappresentavano il 51%, ossia poco più della metà, come risulta dal relativo prospetto n. V/9 del volume degli allegati. Va pertanto constatata una maggiore speditezza dei lavori eseguiti in forma di gestione diretta.

Per completezza espositiva del quadro finanziario va detto che al 31 dicembre 1987 le erogazioni della Cassa depositi e prestiti a favore dell'E.N.I. per la realizzazione degli adduttori secondari ammontavano a 150,9 miliardi a fronte di progetti ammessi a finanziamento per 215,5 miliardi (tasso d'incidenza: 70%) e di investimenti complessivi, inclusi nel programma generale, per 250 miliardi.

#### **4. Notazioni in ordine al servizio di erogazione dell'elettricità mediante aziende municipalizzate.**

##### *4.1 Generalità.*

Proseguendo nell'esame di alcuni settori dei servizi pubblici che gli enti locali gestiscono con la struttura dell'azienda municipale, si è ritenuto di effettuare una specifica rilevazione per il 1987 circa le caratteristiche essenziali dell'erogazione di energia elettrica mediante aziende speciali.

I dati necessari per la illustrazione dell'andamento generale del servizio nel 1987 sono stati forniti da 37 enti fra i 44 interpellati, sulla base di un questionario predisposto dalla Sezione.

Una breve notazione va fatta in ordine al sistema dei corrispettivi previsti per l'erogazione dell'energia. E, invero, trattandosi, di regola, di una prestazione riservata in esclusiva all'ente di Stato su tutto il territorio nazionale, tale erogazione viene effettuata a fronte della tariffa stabilita per le corrispondenti prestazioni dell'E.N.E.L.. Il regime tariffario è quello dei prezzi amministrati, cui sovrintende il Comitato Interministeriale Prezzi.

Quanto agli oneri finanziari per l'utente va, inoltre, precisato che il legislatore, con una serie di provvedimenti legislativi per la finanza locale, dal 1982 ha dato facoltà - di anno in anno - ai comuni di istituire, un'addizionale sul consumo dell'energia elettrica sia per le utenze domestiche che per quelle di uso diverso, per un importo che, previsto per il 1982 in L. 10 per ogni Kwh consumato, è stato aggiornato dalla legge n. 440 del 1987 (articolo 15) per il 1987 a L. 14 e a L. 15 a decorrere dalle bollette emesse dal 1° gennaio 1988. Le addizionali sono liquidate e riscosse con le stesse modalità dei tributi erariali sull'energia elettrica e sono versate direttamente ai comuni.

#### 4.2 *Risultati della rilevazione.*

Circa i risultati della rilevazione effettuata, data la percentuale di risposte acquisite dalle aziende (37 sulle 44 interpellate), l'indagine conoscitiva avviata sull'andamento di tale servizio consente di reinquadrare l'effettiva situazione dell'esercizio del servizio sia sotto il profilo economico finanziario sia sotto quello delle caratteristiche organizzative.

Le aziende risultano nella maggior parte (n. 35) costituite prima del 1962 - anno della nazionalizzazione del servizio - e concentrate nelle regioni del nord (Trentino-Alto Adige n. 10; Lombardia n. 10; Piemonte, Veneto e Friuli-Venezia Giulia n. 3 per ciascuna regione; Marche ed Emilia-Romagna n. 2 in ciascuna regione; Liguria, Lazio, Umbria e Puglia n. 1 per ciascuna regione).

Molte aziende, in special modo quelle che hanno una notevole capacità produttiva, provvedono ad erogare energia elettrica anche a comuni limitrofi dando luogo, quindi, a quel fenomeno di prestazione di servizi al di fuori dell'area «propria». Sulla base degli elementi conoscitivi emersi dall'indagine, significativo è il dato che 19 aziende su 37 oltre a distribuire energia, ne sono anche produttrici mediante impianti idroelettrici o termoelettrici, entrambi più o meno egualmente diffusi. Solo sporadicamente, alla produzione dell'energia si provvede con impianti di cogenerazione di energia e calore e, per quantità di prodotto di scarsa entità.

La produzione combinata di energia e calore rappresenta un ciclo integrato di produzione energetica, che consente la migliore utilizzazione delle fonti energetiche con un ulteriore risparmio energetico per le utilizzazioni dello stesso calore in vari settori come la zootecnia oppure per sistemi di teleriscaldamento cioè di riscaldamento urbano (inteso come distribuzione tramite canalizzazione di fluido caldo in edifici civili allacciati ad una rete centralizzata). La cogenerazione è stata intesa dalla legge n. 308 del 1982 come una tecnologia autonoma e non come fase accessoria necessaria dell'energia elettrica, per cui sono stati incentivati gli studi di fattibilità nonché i progetti esecutivi (articolo 10). Uno degli obiettivi del P.E.N. per il 1990 era quello di un risparmio energetico di alcuni milioni di tonnellate di equivalente petrolio/anno attraverso la cogenerazione industriale ed il teleriscaldamento (soddisfacendo circa il 20% del fabbisogno energetico per il riscaldamento).

Peraltro, lo sviluppo di tali tecnologie e tali impianti si presenta certamente più lento e meno agevole di quanto previsto nel documento programmatico per motivi di varia natura tra i quali, non ultimi, la capillare diffusione del metano ed un andamento decrescente del prezzo del petrolio.

Circa la diffusione del cosiddetto servizio calore - in documentazione fornita dalla C.I.S.P.E.L. - si fa riferimento, oltre che ad impianti di sola distribuzione del calore a Como e Modena, agli impianti di teleriscaldamento in esercizio presso i comuni di Varese, Bergamo, Brescia e ad un progetto in via di ultimazione a Pavia.

Più specificamente, però, sono indicati di proprietà dell'azienda elettrica municipale gli impianti funzionanti nei seguenti comuni: Brescia, Mantova, Modena, Reggio Emilia, Roma, Rovereto, Torino, Verona.

Circa gli elementi acquisiti dalla Sezione vanno menzionate le iniziative dell'azienda municipale di Brescia, settore elettricità, che nel 1987 ha concluso lo studio relativo alle diverse possibilità di trasformazione della gestione dell'impianto di teleriscaldamento del

Quartiere Giardino, mentre sull'impianto in esercizio è stata, tra l'altro, completata l'installazione dei contatori e delle valvole limitatrici a livello condominiale per uniformare le caratteristiche tecniche dell'impianto a quelle degli impianti a gas esistenti nel resto della città.

A parte gli impianti di cogenerazione, nell'ambito delle risorse rinnovabili, non risulta, invece, dagli elementi forniti dalle varie aziende, che siano già in funzione impianti alimentati da fluidi geotermici, specie di fonte energetica cui, dopo l'ultima crisi petrolifera, si è posta particolare attenzione nel nostro paese da parte dei responsabili della politica energetica nazionale.

Al riguardo, infatti, il Piano Energetico Nazionale nel 1981 prevedeva che nel decennio 1981-1990, le fonti geotermiche avrebbero potuto contribuire - anche se sussidiariamente - al fabbisogno energetico nazionale, poichè - come illustrava il piano - «consistenti sono le riserve geotermiche a bassa entalpia» (relative cioè a fluidi estraibili a temperature inferiori a 130 °C).

La loro utilizzazione consente la diretta fornitura di calore ai settori industriale, civile, agricolo e zootecnico. Lo sfruttamento di tali risorse dipende non solo dalla disponibilità di sorgenti geotermiche, ma anche da fattori di utilizzabilità in loco, date le difficoltà di trasferimento del calore a grande distanza. La convenienza dell'utilizzo va perciò valutata caso per caso anche con riferimento ad altre fonti di calore disponibili localmente (cogenerazione cascami termici, fonte solare termica). La necessità di una sistemazione legislativa della materia, che individuasse meglio il ruolo di regioni ed enti locali per gli usi della geotermia e prevedesse incentivi per lo sviluppo di impianti utilizzatori di tali fonti è stata recepita anche in sede di aggiornamento del P.E.N. nel 1985, mentre la materia ha trovato l'auspicato nuovo assetto nella legge n. 986 del 1986 concernente «Disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche».

In tema di impianti in funzione emerge, peraltro, che già nel 1987 a Larderello si utilizzava acqua geotermica con temperatura compresa tra i 70 °C ed i 130 °C ai fini di riscaldamento di edifici e serre (superficie servita per 350.000 metri cubi), mentre ad Abano Montegrotto le sorgenti d'acqua termale tra 65 °C e 84 °C sono utilizzate per riscaldamento e produzione di acqua calda sanitaria.

Va soggiunto che, in alcuni comuni come Ferrara, progetti di utilizzo di energia geotermica - specie a fini di riscaldamento - sono predisposti nell'ambito dell'attività di aziende speciali del gas ed acqua oppure sono realizzati direttamente dal comune mediante la costituzione di società per azioni aventi questo scopo sociale e costituite con altri azionisti pubblici oppure con privati.

Circa l'utilizzazione industriale del gas prodotto dalla fermentazione anaerobica dei rifiuti solidi urbani smaltiti attraverso discariche controllate va segnalata l'iniziativa dell'A.C.E.A., l'azienda municipale elettrica di Roma, che ha in programma di alimentare la centrale termoelettrica di «Valle Galeria» con il gas dei rifiuti solidi urbani della città di Roma, per una potenza di MW 25, mentre a Seregno si sono predisposti studi di fattibilità per impianti alimentati da recupero di calore. Dalla breve esposizione effettuata è dato rilevare che, nell'esercizio 1987, la produzione di energia elettrica da parte delle aziende

speciali era composta per una quota pari almeno al 50% da energia idroelettrica (secondo dati C.I.S.P.E.L. nel 1987 la energia idroelettrica rappresentava circa il 65% dell'intera produzione delle aziende speciali) e poi, in ordine decrescente, da energia termoelettrica e da impianti di cogenerazione. D'altra parte, se in tempi meno recenti all'utilizzazione della forza idrica (tecnologia di produzione considerata tra le più economiche), sicuramente era connessa la localizzazione degli impianti delle aziende in zone che avessero un bacino idrico adeguato, la evoluzione delle vicende economiche e politiche degli ultimi venti anni ha portato, in seguito ai noti eventi della travagliata vita politica del Medio-Oriente, ad una nuova espansione degli impianti idroelettrici, preferiti, dopo la crisi petrolifera del 1973, a quelli termoelettrici in ragione della necessità di privilegiare l'uso di fonti rinnovabili e di limitare il più possibile la dipendenza del Paese dall'approvvigionamento di petrolio, sfruttando le risorse energetiche nazionali.

Infatti negli anni '80 uno degli obiettivi della politica energetica del Governo è stato non solo quello della migliore utilizzazione del prodotto-energia, ma soprattutto quello di aumentare la produzione di energia da fonti alternative al petrolio, quali l'energia idroelettrica. A sostegno degli obiettivi individuati dal P.E.N. nel 1981 il Parlamento varò la legge n. 308 del 1982 che, tra l'altro, prevedeva incentivi per lo sfruttamento delle piccole derivazioni d'acqua a scopo energetico (riferendosi agli impianti idroelettrici fino a 3000 Kw di potenza complessiva installata) nonché per la riattivazione di impianti dismessi riconoscendo ampi margini di attività alle aziende speciali per gli impianti di cogenerazione, per la realizzazione di nuovi impianti idroelettrici ed il potenziamento di quelli già in esercizio.

In tale contesto normativo ed economico si è verificato, come è detto nell'aggiornamento del P.E.N. del 1985, l'auspicato incremento sia delle costruzioni di nuovi impianti idroelettrici sia del potenziamento e riattivazione di quelli già esistenti. Così, tra il 1984 ed il 1986, risultano entrati in funzione nuovi impianti idroelettrici presso le aziende di Rovereto, Pergine Valsugana e Laces.

Risultano, quindi, in attività 42 aziende con una produzione di energia pari a 6.500 GWH e con circa 2.400.000 utenti su 6.800.000 abitanti dei comuni serviti (circa 195). Un cenno va fatto anche per la rete di distribuzione la cui lunghezza - trattandosi di aziende locali - è ovviamente molto variabile in corrispondenza dell'agglomerato urbano servito e oscilla dalle grandezze minime rilevate a Gattinara (Km 11), Vigo di Cadore (Km 20), Tioni (Km 15), Soresina (Km 64), Laces (Km 54), fino alle massime raggiunte a Roma (Km 10.848), Milano (Km 3.647), Torino (Km 2.550), Trieste (Km 2.909), Terni (Km 1510), Imola (Km 1.430). La lunghezza della rete delle altre aziende esaminate è inferiore in media ai Km 500.

Dall'indagine emerge che adeguato alla dimensione del servizio erogato è anche il numero dei dipendenti che (a parte le poche unità, anche meno di dieci, sufficienti per i piccoli impianti) raggiunge 2.285 unità presso l'azienda di Roma, 2.259 unità a Milano e 1.437 unità a Torino.

Sotto il profilo economico le gestioni, data la politica tariffaria attuale, nel biennio 1986-87, presentano quasi sempre degli utili, che risultano, in parecchi casi, in incremento; al riguardo si segnala il caso di Rovereto che ha fatto registrare un incremento di circa il



40% nel 1987 in quanto l'utile di esercizio è passato da 917 milioni del 1986 a 4.783 milioni nel 1987: ciò probabilmente va correlato con l'esercizio del nuovo impianto di cogenerazione entrato in funzione nel 1986.

Decrementi sono stati rilevati, peraltro, nelle gestioni delle seguenti aziende: Osimo (da 318 a 43 milioni); Parma (da 2.669 a 2.154 milioni); Torino (da 25.665 a 12.719 milioni); Tolentino (da 833 a 799 milioni); Imola (da 3.297 a 2.061 milioni); Roma (da 11.994 a 5.324 milioni); Milano (da 68.400 a 54.200 milioni) a causa dei maggiori oneri finanziari connessi agli interventi necessari a seguito dell'alluvione della Valtellina.

#### 4.3 *Casi significativi di aziende.*

Illustrati sommariamente i caratteri del servizio sul piano nazionale si tralasciano gli altri aspetti più strettamente tecnici, reputandosi significativo illustrare brevemente le caratteristiche del servizio apprestato dalle aziende di Torino, Milano, Roma, Brescia e Vicenza.

##### *Torino*

L'azienda, costituita nel 1904, nel 1987 aveva 242.043 utenti e provvedeva alla produzione di energia idroelettrica per GWH 797,2 con nove impianti; di energia termoelettrica per GWH 664,1 con tre impianti; per cogenerazione per GWH 71,1 con due impianti.

A tale produzione andava aggiunto l'acquisto di GWH 175 nonchè la produzione di calore per G Calorie 55.325 in cogenerazione e 12.932 con caldaie.

Risultano in programma la costruzione sia di impianti idroelettrici (San Lorenzo, Dres 1, Dres 2, Pont, Ventoux, Susa) sia di impianti di cogenerazione (Torino Sud e La Vallette).

La gestione, per il 1987, ha comportato costi globali per energia, calore e altre componenti per 205.680 milioni e a fronte di maggiori ricavi pari a 218.399 milioni, ha prodotto un utile di 12.719 milioni. Gli addetti sono 1.437.

##### *Milano*

L'azienda, costituita nel 1910, provvede alla produzione di energia per complessivi GWH 2.725 con i seguenti impianti (idroelettrici e termoelettrici): derivazione acque dal bacino imbrifero del fiume svizzero Spoel; 3° gruppo centrale di Grosio (SO); turbogas a Cassano d'Adda; 2° gruppo a Cassano d'Adda; Centrale di Braulio (SO).

È in programma la costruzione della centrale di teleriscaldamento nonchè l'ampliamento della centrale idroelettrica di Premadio (SO) per avere maggiore disponibilità di potenza ed energia nelle ore di punta.

Gli utenti serviti sono 431.200. Il ricavo complessivo dell'esercizio 1987 ammonta a 356.800 milioni con un utile di gestione pari a 54.000 milioni (utile la cui portata - come già detto - nel 1987 è stata più ridotta per gli oneri derivanti dall'alluvione della Valtellina).

##### *Roma*

L'azienda, costituita nel 1909, con 718.330 utenze, produce energia idroelettrica per GWH 411, energia termoelettrica per GWH 39,4 e cogenerazione per 36,1, nonchè calore per G calorie 18,433 ed, in aggiunta, acquista energia per GWH 3.293,2.

È in programma la costruzione della centrale termoelettrica di «Valle Galeria» alimentata dai residui solidi urbani della città di Roma. L'esercizio 1987, con un fatturato costi per 480.910 milioni, si è chiuso con un utile di gestione per 5.324 milioni. L'azienda ha 2.285 dipendenti.

### *Brescia*

Il servizio di produzione e distribuzione di energia elettrica è gestito dalla azienda municipale dal 1908, e nel 1987, aveva 104.972 utenze.

Ha prodotto, nel 1987, energia idroelettrica per GWH 179 e termoelettrica per GWH 463,1 e per cogenerazione GWH 218,7 (dal 1978) ed ha ceduto all'E.N.E.L. energia per GWH 70,7. Il calore prodotto (nel 1987) è stato pari a g calorie 672,1, mentre è prevista l'installazione di una terza turbina presso la centrale di cogenerazione di via Lamarmora per una potenza nominale di 30 mw.

### *Vicenza*

Il servizio, che rifornisce 51.885 utenze, produce energia idroelettrica (impianto del 1982) per GWH 1,2, termoelettrica (impianto del 1985) per GWH 86,6, e per cogenerazione (impianto del 1981) per GWH 2,2; l'energia acquistata è pari a GWH 87,5, mentre il calore è prodotto per G calorie 4.662.

È prevista la installazione di un turboespansore con una potenza di mw 1,4. La gestione dell'esercizio 1987 ha presentato costi per 22.806 milioni e, a fronte di maggiori ricavi per 26.505 milioni, si è chiusa con un utile pari a 3.699 milioni.

La lunghezza della rete di distribuzione è di circa km 602.

Il personale addetto alla distribuzione è di circa 131 unità.

## 4.4 *Conclusioni.*

Dalla sommaria ricognizione dell'attività degli enti locali nel settore, emergono chiare indicazioni circa le nuove potenzialità che si vanno delineando per l'ente locale nell'ambito dell'attuazione della politica energetica nazionale in connessione con lo sfruttamento di risorse utilizzabili a livello di collettività locale.

È auspicabile una particolare attenzione sia da parte del legislatore perchè siano apprestate le condizioni ottimali per lo sviluppo di tali prospettive, sia da parte degli amministratori locali affinchè siano perseguite con adeguata sollecitudine gli obiettivi programmatici di questo settore la cui realizzazione è necessaria per migliorare la qualità del servizio pubblico e per sostenere la politica economica del paese.

## NOTE

### *Nota n. 1*

Originariamente la norma parlava di riscossioni; la modificazione del testo è stata introdotta con il decreto-legge n. 66 del 1989 che ha sostituito a quella di «riscosso» la locuzione «accertato».

### *Nota n. 2*

Il primo comma dell'articolo 12 stabilisce che il costo complessivo dei servizi pubblici a domanda individuale deve essere coperto in misura non inferiore al 32% per l'anno 1987 e al 36% per l'anno 1988.

### *Nota n. 3*

V. Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione esercizio finanziario 1986, volume I, pag. 519.

### *Nota n. 4*

V. Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione esercizio finanziario 1986, volume I, pag. 520.

### *Nota n. 5*

Va osservato, al riguardo, che la disciplina sulla copertura dei costi dei servizi a domanda individuale è stata compiutamente definita e messa «a regime» a partire dal 1984, a seguito dell'individuazione dei singoli servizi rientranti nella categoria indicata. Si veda sul punto: Corte dei conti, Sezione enti locali, relazione esercizio finanziario 1986, volume I, pag. 522.

*Nota n. 6*

La percentuale di copertura complessiva dei servizi a domanda individuale è fissata per l'anno 1987 nel 32% (articolo 12 legge 29 ottobre 1987, n. 440), in misura pari a quella stabilita per l'anno 1986 (articolo 12 del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito nella legge n. 488 del 1986). Per il 1988 e per il 1989 tale percentuale è prevista nella misura del 36% (articolo 12 legge 29 ottobre 1987, n. 440, e articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 1989 convertito nella legge n. 144 del 1989). Per gli enti terremotati si è tenuto conto della riduzione alla metà delle percentuali fissate (il principio stabilito con l'articolo 6 del decreto-legge n. 55 del 1983 è stato successivamente confermato). Altrettanto vale per i comuni individuati in applicazione dei decreti-legge 20 luglio 1987, n. 293 e 19 settembre 1987, n. 384.

*Nota n. 7*

Si veda in proposito quanto osservato in questa relazione, capitolo I, paragrafo 3.3.

*Nota n. 8*

Il legislatore, in considerazione del notevole onere finanziario a carico del bilancio comunale, correlato alla espansione dei servizi offerti alla collettività, si è trovato, nell'ultimo decennio, nella necessità di richiedere un maggiore spazio di autofinanziamento per i servizi di carattere imprenditoriale, gestiti dal comune anche con azienda municipalizzata.

È noto che i proventi riscossi dal comune per il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani hanno natura di tassa. Da un esame sistematico delle disposizioni, che nel tempo si sono succedute in materia di tassa per la raccolta dei rifiuti emerge una progressiva inversione di tendenza. Mentre l'articolo 268 del T.U.F.L. n. 1175 del 1931, aveva attribuito ai comuni solo la facoltà di istituire, con delibera annuale apposita tassa comunale in base a tariffa, la legge n. 3 del 1979. «Provvedimenti urgenti per la finanza locale», articolo 9, ha previsto che, ove il gettito della tariffa di nettezza urbana non abbia coperto, nel 1978, il costo del servizio, i comuni siano tenuti ad adottare revisioni tariffarie tali da assicurare un maggiore gettito fino ad un massimo dell'entrata accertata nel 1977 per i comuni del centro-nord e del 50% della stessa per i comuni del Mezzogiorno e delle zone depresse del centro-nord.

*Nota n. 9*

Con disposizione specifica, per l'esercizio 1982, viene imposto l'obbligo di deliberare aumenti congrui delle tariffe al fine di un pareggio tra gettito del tributo e costo del servizio con facoltà anche di superare il limite del 50% di aumento rispetto al precedente anno qualora ciò sia necessario per assicurare la copertura almeno del 50% del costo complessivo. L'obbligo di istituire la tassa per i rifiuti è confermato, inoltre, dal D.P.R. n. 915 del 1982, articolo 21, che, sostituendo completamente le precedenti disposizioni, contenute nell'articolo 268 e seguenti del testo unico sulla finanza locale del 1931, ribadisce che i comuni devono tendere al conseguimento del pareggio tra gettito globale della tassa e costo di erogazione del servizio. Per l'applicazione della tassa i comuni sono tenuti ad adottare appositi regolamenti che devono essere trasmessi al Ministro delle finanze per l'omologazione. In occasione della legge sulla finanza locale n. 131 del 1983, il legislatore ha stabilito (articolo 25, sesto comma) che per l'anno 1983 i comuni provvedano ad approvare un aumento percentuale delle tariffe della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani in vigore per il 1982, che consenta di realizzare un maggiore gettito, pari all'incremento dei costi relativi a tali servizi entro il limite del pareggio della gestione e, comunque, non superiore al 13%. Anche in occasione della legge finanziaria per il 1984 (legge n. 730 del 1983), viene rinnovato l'obbligo dell'aumento delle tariffe, tale da consentire un maggiore gettito pari all'incremento dei costi rispetto all'esercizio 1983 per raggiungere il pareggio della gestione e comunque entro il limite del 13%.

Infine, la legge n. 488 del 1986, articolo 13, consente ai comuni per l'anno 1986 la facoltà di applicare, anche in deroga a quanto disposto dal primo comma dell'articolo 268 del T.U.F.L. come modificato dall'articolo 21 del D.P.R. n. 915 del 1982, una maggiorazione fino al 30% delle tariffe relative alla tassa per i rifiuti urbani dovuta per lo stesso anno.

*Nota n. 10*

Nel 1987, data la sostanziale mancata attuazione di alcune disposizioni del D.P.R. n. 915 del 1982 nonché la necessità di incisivi interventi a tutela dell'equilibrio igienico-ambientale, il legislatore - con decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361 convertito dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, recante «Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti» - ha dato un nuovo sistematico assetto alla materia dello smaltimento, ridisegnando una serie di procedimenti tra più autorità locali e regionali preposte al governo dell'assetto del territorio e identificando nella regione l'ente competente a predisporre, previa funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato e cioè del Ministro dell'ambiente, i piani per la realizzazione di nuovi impianti e relative attrezzature, favorendo, comunque, la raccolta differenziata nonché il riciclaggio e l'incenerimento con recupero di energia. Infatti l'articolo 3 aveva previsto che le regioni adempissero, entro il 31 marzo 1988, ai compiti - già individuati dall'articolo 6 del D.P.R. n. 915 del 1982 - di elaborare i piani di organizzazione del servizio, nonché di individuare, sentiti i comuni, le zone idonee in cui realizzare gli impianti ed emanare le disposizioni integrative e di attuazione per le procedure di controllo ed autorizzazione. Il Ministro dell'ambiente esamina detti piani ai fini dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e, in caso di inerzia delle amministrazioni regionali, provvede in via sostitutiva ed, inoltre, predispone la mappa completa delle discariche e degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali. Ai sensi dell'articolo 1, i comuni, i consorzi e le comunità montane, per la realizzazione di nuovi impianti e relative attrezzature, sono autorizzati ad assumere mutui ventennali con la Cassa depositi e prestiti con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato.

*Nota n. 11*

Circa il sistema di incenerimento va ricordato che il succedersi - nel corso degli ultimi anni - di disposizioni legislative sempre più restrittive in tema di limiti di tollerabilità dell'inquinamento atmosferico ha avuto come primo effetto la non rispondenza di molti impianti di incenerimento alle caratteristiche richieste dalle norme e, quindi, la interruzione del loro funzionamento in attesa dei necessari interventi di modifica.

Da rilevare che la legge n. 441 del 1987, proprio nell'ambito del nuovo assetto ridisegnato per il servizio e delle nuove competenze attribuite alle varie autorità individuate come preposte alla tutela dell'igiene ambientale, ed in relazione ai casi di non esercizio di tale facoltà, ha previsto, all'articolo 4, una serie di interventi sostitutivi effettuabili, nell'ordine, dalla regione e dal Ministro dell'ambiente per l'ipotesi di mancata realizzazione delle opere da parte degli enti individuati dai piani regionali. Il dato rilevato, in ragione del numero delle variabili a cui è condizionato, non è sicuramente affidabile per essere utilizzato come indice sintomatico circa la puntuale e sollecita osservanza delle disposizioni che prevedevano l'onere per i medesimi enti di una serie di iniziative per i miglioramenti del servizio di smaltimento. Più significative si presentano invece, le rilevazioni presso la Cassa depositi e prestiti che è stata indicata dalla legge come istituto erogatore del mutuo per i progetti ammessi al finanziamento.

*Nota n. 12*

Per l'applicazione delle tariffe in questione è prevista l'adozione di apposito regolamento (D.P.R. n. 915 articolo 21) che tra l'altro individua anche le varie categorie in cui distinguere unità immobiliari ai fini di identificare la corrispondente tariffa. Al riguardo si è presa in esame la categoria delle abitazioni private e si è rilevato che la tariffa applicata oscilla nel biennio 1986-1987, tra lire 500 - 700 per metro quadrato a lire 900 - 1000, con punte massime a Pordenone dove la tariffa è di lire 1.620 - 1782 per metro quadrato, a Massa con 1200 - 1500 per metro quadrato, a Carrara con lire 1.190 - 1470 per metro quadrato e con le aliquote minime a Corato (BA) con 371 - 481 per metro quadrato e Foggia con lire 300 - 400 per metro quadrato, a Ivrea (quale componente di consorzio nettezza urbana di 21 comuni) con lire 408 per metro quadrato.

*Nota n. 13*

Peraltro diversa si presenta la composizione, invece, della spesa globale per il servizio nel bilancio di alcune tra le aziende che provvedono a smaltimento con sistema diverso dalla discarica, come nel caso di Vercelli, dove, essendo in funzione impianto di inceneritore dal 1987, il costo della fase di raccolta, pari a 1.900 milioni circa, è risultato inferiore a quello delle successive fasi, stimato in 2.900 milioni circa.

Anche a Bergamo gli importi sono pari - correlativamente - a 4.600 milioni e 6.579 milioni, a Padova la spesa è di 6.665 milioni e 19.118 milioni, a Milano è di 62.580 milioni e 133.820 milioni.

*Nota n. 14*

A differenza degli altri servizi municipali, il cui esercizio è di norma affidato agli enti locali, l'erogazione dell'energia elettrica, solo in casi particolari è assunta come servizio dalla azienda municipale.

È noto, infatti, che la fornitura di energia è ricompresa tra i servizi pubblici essenziali, in applicazione dell'articolo 43 della Costituzione, per cui con legge n. 1643 del 1962, venne nazionalizzato il servizio ed istituito un ente pubblico economico ad hoc, quale l'E.N.E.L..

A tale ente, da un lato, fu riservato il compito di esercitare sul territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta, e, dall'altro, si trasferirono coattivamente tutti gli impianti gestiti da imprese private, che svolgevano le attività sopradette nel settore nonché i relativi rapporti giuridici, salvo indennizzo a seguito dell'ablazione patita.

Furono previste deroghe ai detti trasferimenti coattivi solo per le imprese elettriche con modeste attività e, precisamente, per quelle produttrici di energia per fabbisogni inerenti ad altri propri processi produttivi e quelle che non avessero prodotto e distribuito mediamente nel biennio 1959-1960 più di 15 milioni di Kilowattora per anno. Inoltre, con specifica disposizione, fu previsto che gli enti locali, che esercitavano a mezzo di aziende municipalizzate attività nel campo dell'energia elettrica, potevano ottenere dall'E.N.E.L. la concessione dell'esercizio delle dette attività - previa autorizzazione del Ministro dell'industria - facendone richiesta entro due anni dall'entrata in vigore della legge stessa.

Dopo le crisi petrolifere degli anni settanta, la politica energetica italiana fu orientata verso il contenimento dei consumi energetici e verso lo sviluppo di energie alternative che limitassero la dipendenza dell'economia dal fabbisogno di petrolio.

Nel 1981 fu predisposto il Piano Energetico Nazionale, mentre con successiva legge n. 308 del 1982 recante «norme per il contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi» in deroga alla riserva esclusiva in favore dell'ente di Stato, attribuita, all'articolo 4, la facoltà di produrre energia sfruttando fonti rinnovabili oppure mediante impianti combinati di energia e calore senza le autorizzazioni previste dalla normativa precedente, a condizione che la potenza degli impianti non fosse superiore a 3000 Kw.

Se gli impianti erano gestiti da comuni o aziende, i limiti di potenza erano determinati dalle esigenze della produzione di calore.

Successivamente, la legge n. 440 del 1987 ha previsto, all'articolo 10, che la Cassa depositi e prestiti accordi direttamente alle aziende municipalizzate mutui ventennali, il cui onere di ammortamento è assunto a carico dello Stato per la realizzazione dei progetti per impianti di cogenerazione e che utilizzano fonti rinnovabili ed abbiano ottenuto il contributo previsto dalla legge n. 308 del 1982. Ovviamente nello svolgimento di questa attività le aziende speciali sono tenute ad osservare le prescrizioni dettate per il settore come nel caso della disciplina per la misura delle scorte petrolifere di riserva (legge n. 22 del 1981) cui sono tenute sia l'ente di Stato sia le aziende speciali secondo le modalità stabilite con provvedimento del Ministro dell'industria.

*Nota n. 15*

Più precisamente si è rilevato che impianti di cogenerazione sono in funzione a Torino, Vicenza, Rovereto, Verona, Imola, Roma, Brescia, mentre risultano in costruzione a Fiera Primiero (TN), Brunico, Verona, Imola e, ancora, allo stadio di programma, invece, a Seregno (MI), Cremona, Voghera (PV), Milano (trattasi di centrale di teleriscaldamento di Milano Sudest e Cassano d'Adda) mentre a Torino, Brunico e Brescia i nuovi impianti si dovrebbero aggiungere a quelli già in esercizio.

## CAPITOLO VI

### ORGANIZZAZIONE

#### 1. Premessa.

Il compito di verificare il rispetto del principio di buon andamento nell'azione amministrativa è stato commesso alla Sezione congiuntamente a quello di esame della gestione finanziaria. Il precetto, già contenuto nell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, trova un espresso richiamo normativo nell'articolo 13 più volte ricordato. Nelle relazioni degli anni precedenti (cfr. relazioni: esercizio 1981, pag. 13 e segg.; esercizio 1983, pag. 393 e segg.; esercizio 1984, pag. 867 e segg.; esercizio 1985, pag. 359 e segg.; esercizio 1986, pag. 437 e segg.), alle quali si rinvia, sono stati segnatamente evidenziati:

- i principi normativi per valutazioni sul buon andamento dell'azione amministrativa che il legislatore ha fissato indicando criteri di gestione e risultati che l'amministrazione è chiamata a conseguire;

- l'esigenza di verifiche sull'applicazione della legge per la costituzione delle strutture organizzative idonee secondo il disegno del legislatore al fine della armonizzazione dei pubblici interessi messi a confronto e, cioè, la combinazione ottimale di una pluralità di centri di attività (e di interessi) compresenti nell'organizzazione;

- i profili strutturali e funzionali dei piani di riorganizzazione e la funzione di coordinamento strumentale al buon andamento esplicita dalla legislazione e dall'amministrazione statale in materia;

- i profili di efficienza e produttività assunti dal legislatore nell'ambito dell'ordinamento positivo per realizzare una più consistente attuazione del principio costituzionale che interessa;

- i criteri di valutazione e piani di indagine intesi a verificare le trasformazioni strutturali realizzate dagli enti locali per il conseguimento del risultato di fondo: la prestazione ai cittadini di pubblici servizi in un rinnovato clima di efficienza e produttività.

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

Giudizi valutativi in ordine al buon andamento sono stati formulati, in via di prima approssimazione, in ordine a peculiari profili concernenti l'attuazione della normativa statale procedimentale di indirizzo e l'acquisizione di risultati.

Proseguendo nella ricerca e nell'analisi, anche nel presente documento, si riferiscono ulteriori acquisizioni con distinto riferimento all'attività dell'amministrazione statale, e segnatamente della Commissione centrale per la finanza locale e del Dipartimento della funzione pubblica, ed a quella degli enti.

#### 2. Piani di riorganizzazione. Attività della Commissione Centrale per la Finanza Locale (C.C.F.L.).

Propedeutica all'attività degli enti locali in tema di piante organiche (elemento costitutivo essenziale dei piani di riorganizzazione) è quella della Commissione Centrale per la Finanza Locale (C.C.F.L.), organo statale che opera, con vincolo strumentale, in sintonia con gli enti a scopo di garanzia dell'ordinamento (cfr. precedente relazione pag. 427 e segg.).

Il consesso, come è noto, ha la specifica funzione di assicurare su scala nazionale l'equilibrata espansione organizzativa degli enti mediante l'approvazione dei piani di riorganizzazione o delle modifiche successive di pianta organica che implicano un incremento di spesa.

La commissione si è attivata per mantenere stabile il rapporto dipendenti-popolazione.

Nel 1987, la commissione ha esaminato n. 33 provvedimenti di modifica di pianta organica di amministrazioni provinciali (popolazione 28.103.255) che prevedevano una dotazione complessiva di 33.601 posti con rapporto dipendenti-popolazione di 1 a 836. A fronte di una richiesta complessiva di 35.951 posti (rapporto dipendenti-popolazione 1/782), il consesso ha ammesso l'incremento a 34.833 (con un aumento complessivo di 1.232 posti), rideterminando così il rapporto dipendenti-popolazione in 1/806. Va segnalato, però, che a seguito di dinieghi dell'organo di controllo sono state prodotte controdeduzioni da parte di 15 enti (popolazione 10.493.819), che, a fronte di piante organiche per 14.683 posti (rapporto dipendenti-popolazione 1/715), postulavano n. 15.437 posti (dipendenti-popolazione 1/680) ed hanno ottenuto n. 14.897 posti (dipendenti-popolazione 1/704).

La C.C.F.L. ha altresì considerato modifiche di pianta organica di comuni con popolazione complessiva di 10.484.704 abitanti e dotazione organica di 118.195 posti - rapporto dipendenti-popolazione 1/89 - ed ha autorizzato 122.819 posti (rapporto dipendenti-popolazione 1/85) a fronte di una richiesta globale di 129.094 posti (dipendenti-popolazione 1/85).

Rispetto ai rapporti dipendenti-popolazione stabilizzati su tutto il territorio nazionale al 31 dicembre 1986 (1/86 per i comuni; 1/748 per le amministrazioni provinciali) va riscontrato il «trend» costante per le amministrazioni comunali; mentre per quelle provinciali si nota una lieve diminuzione del rapporto a favore degli enti che hanno presentato controdeduzioni.

I risultati in atto sembrano meritevoli di positivo apprezzamento anche nel rilievo del carattere essenziale della funzione.

Il sistema di controllo della commissione, ritenuto conforme alla Costituzione dal giudice delle leggi, non sembra sostituibile - pur nei limiti in cui svolge una funzione di remora - con la mera conservazione allo Stato di un controllo in termini quantitativi della dinamica dell'entità dei trasferimenti e del riequilibrio fra le dotazioni dei diversi enti, cioè di una programmazione finanziaria. Infatti, vi sono realtà, come quelle afferenti al personale, che, quando si concretano, risultano irreversibili, quali che possano essere gli effetti anche finanziari che ne discendono.

### **3. Adempimenti regolamentari.**

Il principio di buon andamento si configura essenzialmente ed in primo luogo come principio direttivo per la emanazione di atti normativi. Esso ha come destinatario la pubblica amministrazione, cioè la serie di soggetti che in vario modo, in varie posizioni e con varie reciproche relazioni compongono l'ordinamento amministrativo della Repubblica e quindi non soltanto l'organizzazione statale in senso stretto, ma anche gli altri enti pubblici e tra questi gli enti locali.

Costituisce sintomo di buon andamento l'adozione di regolamenti di competenza locale previsti da leggi dello Stato.

Come è noto, la legge-quadro (7 marzo 1986, n. 65) sull'ordinamento della polizia municipale devolve agli enti locali l'emanazione del regolamento comunale del servizio di polizia municipale e del regolamento comunale sullo stato giuridico del personale.

In ordine al primo regolamento, spetta alla legge regionale stabilire le norme generali per la istituzione del servizio; mentre lo stato giuridico del personale deve essere disciplinato in via regolamentare dai comuni nei quali venga istituito un servizio di polizia municipale espletato da almeno sette addetti.

La Sezione ha svolto in passato indagini sulla capacità di tempestiva produzione giuridica degli enti (cfr. relazione esercizio 1983, pag. 421 e segg.; relazione esercizio 1984, pag. 481 e segg.; relazione sull'esercizio 1985, pag. 354 e segg. e relazione sull'esercizio 1986, pag. 432 segg.) e per il terzo anno consecutivo ha proposto agli enti specifico quesito in ordine all'emanazione dei regolamenti in esame.

Giova ricordare che il primo anno, da 583 risposte, emerse che nessun ente aveva emanato i regolamenti e che il secondo anno solo 14 enti su 747 censiti avevano provveduto all'adempimento.

Al 30 aprile 1989, hanno corrisposto alla richiesta 710 amministrazioni comunali su 1.230 interpellate, con un tasso di evasione complessivo del 57,72% circa.

Le percentuali di adesione, sotto il profilo regionale, sono state: Piemonte 85,52%; Valle d'Aosta 0; Lombardia 63,10%; Trentino-Alto Adige 90,90%; Veneto 68,96%; Friuli-Venezia Giulia 70,37%; Liguria 63,33%; Emilia-Romagna 96,38%; Toscana 81,72%; Umbria 52,63%; Marche 73,52%; Lazio 38,09%; Abruzzo 38,46%; Molise 25%; Campania 37,70%; Basilicata 28,57%; Puglia 55,46%; Calabria 29,26%; Sicilia 35,43%; Sardegna 18,75%.

Dagli elementi acquisiti, riportati nel prospetto n. VI/1 del volume degli allegati, si evince la perpetuazione di una situazione di inottemperanza.

Infatti, nessun regolamento comunale del servizio di polizia municipale è stato emanato dagli enti nelle regioni: Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Sardegna.

In relazione al novero delle risposte pervenute, il tasso di emanazione di detto regolamento, su scala regionale, è stato del: 3,57% in Puglia; 4,44% in Sicilia; 5,2% in Friuli-Venezia Giulia e Liguria; 8,75% in Veneto; 10,72% in Piemonte; 10,01% in Lombardia; 11,84% in Toscana; 12% nelle Marche; 16,66% in Calabria; 17,39% in Campania; 22,89% in Emilia-Romagna; 25% in Basilicata.

Nessun regolamento sullo stato giuridico del personale è stato emanato nelle regioni: Valle d'Aosta; Umbria; Lazio; Molise; Basilicata; Sardegna.

Il tasso di emanazione di detto regolamento, in correlazione alle risposte pervenute, è stato del: 2,22% in Sicilia; 3,57% in Puglia; 5,26% in Friuli-Venezia Giulia; 6,77% in Lombardia; 8,33% in Calabria; 8,75% nel Veneto; 10% in Trentino-Alto Adige e in Abruzzo; 10,52% in Liguria; 10,86% in Campania; 12% nelle Marche; 12,30% in Piemonte; 14,47% in Toscana; 18,07% in Emilia-Romagna.

I risultati non lusinghieri dell'indagine, indipendentemente dalle difficoltà che possono avere ostacolato l'adozione delle norme sub primarie «de quibus», inducono a confermare il giudizio di non conformità al buon andamento già formulato lo scorso anno in ordine all'attività di produzione giuridica di competenza dei comuni.

#### **4. Verifiche di efficienza e produttività ex articolo 8, settimo comma, D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268.**

Efficienza e produttività di gestione erano obiettivo posto dal legislatore a base dei piani di riorganizzazione.

L'assunto normativo è stato sostanzialmente interpretato dagli enti locali non omogeneamente.

Invero, come può evincersi dalle precedenti relazioni, accanto ad amministrazioni che hanno ritenuto pleonastico, retorico, o meramente programmatico il contenuto del principio, altre hanno dimostrato di ritenere precettivo e pregnante il contenuto dell'enunciato legislativo, studiando e predisponendo strumenti per realizzare una nuova funzionalità dell'attività amministrativa.

Occorre qui ricordare che anche gli accordi non hanno trascurato la questione.

Basti menzionare le tematiche introdotte dagli articoli 30 del D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347, 8 del D.P.R. 1 febbraio 1986 n. 13 ed 8 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268.

L'articolo 30 dell'accordo per il personale degli enti locali 1983-1985 prevede per il conseguimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni «compensi incentivanti la produttività».

L'articolo 12 dell'accordo intercompartimentale collega la produttività ad una programmazione per obiettivi da conseguire entro certe scadenze con l'impiego di mezzi finanziari determinati e postula espressamente l'esigenza di valutazione dei risultati conseguiti.

L'articolo 8 dell'accordo per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali, sancisce l'istituzione di un fondo di produttività avente come primario obiettivo l'incentivazione del lavoro, finalizzando l'attività anche alla verifica dei risultati ed al controllo della gestione. Lo stesso articolo contiene una disposizione (ultimo comma) che non può essere ignorata ed elusa - come avvenuto nel passato per disposizioni più genericamente formulate - secondo la quale, dopo tre mesi dall'entrata in vigore dell'accordo e in seguito periodicamente, gli enti avrebbero dovuto compiere con le organizzazioni sindacali di comparto ed unitamente a rappresentanti delle associazioni degli utenti un bilancio dell'attività di programmazione svolta, dei risultati ottenuti, degli ostacoli incontrati, allo scopo di rimuoverli e di dare attuazione allo spirito ed alla lettera degli accordi tendenti ad accrescere la produttività, l'efficienza, l'efficacia dell'azione amministrativa.

Rebus sic stantibus, la Sezione ha richiesto agli enti di fornire sintetici elementi in ordine alle verifiche introdotte dall'articolo 8, settimo comma, dell'accordo per accertare l'effettivo conseguimento degli obiettivi.



La richiesta al 30 aprile 1989 è stata evasa da 49 amministrazioni provinciali su 92 e da 337 amministrazioni comunali su 1.230, con un tasso di adempimento, rispettivamente, del 53,26% e del 29,82%.

Le percentuali di adesione sono state, su scala regionale, per le amministrazioni provinciali: Piemonte 100%; Lombardia 77,77%; Veneto 71,43%; Friuli-Venezia Giulia 75%; Liguria 25%; Emilia-Romagna 87,5%; Toscana 66,66%; Umbria 50%; Marche 50%; Lazio 20%; Abruzzo 100%; Molise 0; Campania 20%; Basilicata 0; Puglia 0; Calabria 33,33%; Sicilia 33,33%; Sardegna 25%; e per le amministrazioni comunali: Piemonte 56,57%; Valle d'Aosta 0; Lombardia 33,15%; Trentino-Alto Adige 0,9%; Veneto 34,48%; Friuli-Venezia Giulia 40,74%; Liguria 36,66%; Emilia-Romagna 68,18%; Toscana 56,98%; Umbria 15,78%; Marche 44,11%; Lazio 11,11%; Abruzzo 11,53%; Molise 0; Campania 4,09%; Basilicata 0,71%; Puglia 11,76%; Calabria 2,4%; Sicilia 6,29%; Sardegna 0.

Il numero delle risposte è certamente esiguo. Non va dimenticato che, talora, invii di documentazione realizzati in più riprese dagli enti possono determinare smarrimenti poiché all'interno della Corte operano, oltre che la Sezione enti locali, le Sezioni giurisdizionali destinatarie dei conti giudiziali. Inoltre, al personale del Trentino-Alto Adige non si applica l'accordo di cui al D.P.R. n. 268 del 1987, ma tanto non esime i comuni dal perseguimento degli obiettivi di efficienza e produttività.

Il modesto numero di acquisizioni potrebbe costituire sintomo di negligenza da parte degli enti. Tuttavia, non vanno sottovalutate alcune circostanze quali: la notevole complessità dell'adempimento posto a carico delle amministrazioni; la mancanza di esplicita sanzione per il mancato invio in allegato ai consuntivi di notizie alla Corte; il difetto della previsione di un effetto dannoso per gli enti connesso alla inottemperanza del disposto dell'articolo 8 in esame.

Le svolte enunciazioni inducono a formulare - anticipando il tenore delle risposte delle amministrazioni - qualche considerazione. L'estrema difficoltà, se non l'impossibilità, di realizzare l'obiettivo era nota anche alle parti contraenti che in sede di stipulazione avevano preveduto l'erogazione dei compensi, in mancanza di individuazione degli standards di produttività, sulla base di criteri precedentemente individuati e di valutazioni demandate ai dirigenti.

Si è voluta in ogni caso garantire l'elargizione dei premi incentivanti anche in difetto dei parametri obiettivi di riferimento che, introdotti dall'articolo 30 del D.P.R. n. 347 del 1983 e non individuati in un triennio, si ipotizzavano formulabili in tre mesi; l'ipotesi - come immaginabile - non ha avuto il conforto di effettiva concretizzazione in nessun caso, secondo quanto emerge dalle notizie pervenute.

Tanto depone per la inaffidabilità di simili pattuizioni anche perchè la mancata previsione di una sanzione per l'inadempimento dell'obbligo vanifica il dovere soggettivo dell'obbligato.

Del resto estremamente complessa sarebbe un'indagine ordinata ad individuare responsabilità quasi sempre riferibili non a singole persone fisiche, ma a molteplici centri di imputazione, peraltro plurisoggettivi.

Dovendo dar conto degli elementi di informazione pervenuti si è ritenuto, per esigenza espositiva, come in passato, di classificare le notizie trasmesse dagli enti tentando di individuare elementi di affinità. Si verte in tema di prospettazioni differenziate, riflettenti realtà eterogenee e delle quali: talune appaiono ispirate al burocratico intento di evadere un noioso adempimento; altre, paludate da un linguaggio aulico, lasciano trasparire intrinseca inconsistenza; molte dimostrano - pur in presenza di innegabili difficoltà - seri intenti teleologicamente volti a rivitalizzare, mediante l'introduzione di nuove tecniche, le amministrazioni locali ed a riavvicinarle ai cittadini al cui servizio dovrebbero essere votate.

Preliminarmente, va fatto presente che nessuna amministrazione è stata in grado - e ve ne sono molte che hanno profuso il massimo impegno - di realizzare compiutamente le prescrizioni previste dall'articolo 8, settimo comma, del contratto e tanto sembra dimostrare il velleitarismo di certe previsioni contrattuali.

Il panorama delle risposte è proteiforme.

Vi sono amministrazioni che fanno presente puramente e semplicemente di non aver proceduto ad alcuna verifica (colonna 1 dei prospetti n. VI/2 e n. VI/3 del volume degli allegati aventi separato riguardo a province e comuni). Altre (colonna 2) dichiarano di avere in corso o di avere appena perfezionato intese con le organizzazioni sindacali di comparto.

Numerose amministrazioni danno notizia della istituzione del fondo di produttività (colonna 3).

Senonchè, i criteri di riparto, nella maggior parte dei casi di esplicitazione, sono ancorati quasi esclusivamente alla qualifica, alla presenza in servizio e al difetto di demeriti. Non rare (colonna 4) lodevoli attivazioni di programmi e «progetti-obiettivo» intesi a migliorare la produttività, nonchè i servizi resi ai cittadini.

A volte, gli strumenti di programmazione del lavoro sono stati predisposti a cura di centri quasi sempre universitari convenzionati con le amministrazioni.

Pur in difetto dell'individuazione degli «standards di produttività», non sono mancate segnalazioni (colonna 5) da amministrazioni che hanno adottato criteri intesi ad evitare, attraverso l'erogazione dei compensi incentivanti, elargizioni generalizzate sulla base di qualifica e presenza, hanno diffusamente sperimentato nuove tecniche gestionali, hanno incrementato l'efficienza dell'azione amministrativa estendendo l'automazione dei servizi e altre procedure informatiche e, nel contempo, hanno riqualificato il personale.

Solo in pochi casi presso gli enti di media e grande dimensione la produttività dei singoli settori è stata apprezzata da appositi nuclei di valutazione.

Come lo scorso anno, gli enti che hanno dimostrato maggiore sensibilità e prodotto notizie organiche, anche se sintetiche, come espressamente indicato nel quesito posto, sono quelle che hanno aderito al progetto F.E.P.A.

## **5. Progetto F.E.P.A (Funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione).**

Il progetto, sviluppato dal Dipartimento della funzione pubblica, (cfr. relazione scorso anno, in ordine alle finalità perseguite e piano di lavoro svolto, pag. 447 e segg.) si avvia a conclusione.

Alla prima parte (progettazione, ricerca e sperimentazione di nuove tecniche gestionali) hanno partecipato (dal dicembre 1984 al novembre 1987) 5 amministrazioni provinciali e 6 comunali.

Alla seconda parte: graduale e prototipica attuazione delle nuove tecniche (dicembre 1987-dicembre 1988) la partecipazione degli enti locali è cresciuta (12 province e 36 comuni).

Tra i risultati conseguiti di maggior rilievo deve segnalarsi la crescita di cultura innovativa, segnatamente nelle aree della sperimentazione e per quanto qui interessa: Comune e Provincia di Torino; Comune e Provincia di Ravenna; Comune e Provincia di Perugia; Comune e Provincia di Milano. Diffusione a pelle di leopardo di cultura innovativa si è riscontrata nelle zone adiacenti.

Sono stati anche rilevati risultati in termini di motivazione, poichè tra gli sperimentatori sono emerse impreviste professionalità, competenza, cultura, tenacia nella sperimentazione di nuove tecniche ad elevato contenuto innovativo.

Sono stati anche evidenziati ostacoli quali: la mancata realizzazione di proposte concrete di modifiche legislative; l'impossibilità oggettiva di determinare nella pubblica amministrazione corretti e validi «standards» teorici di produttività, anche se possono essere individuati indici «storici» di produttività da comparare nel tempo per lo stesso prodotto del medesimo settore dello stesso ente; l'oggettiva impossibilità di individuare nell'ambito della pubblica amministrazione validi «standards» teorici di carichi funzionali di lavoro, anche se è stata sperimentata positivamente l'enucleazione di indici «storici» ottimali.

Di notevole rilievo, poi, con riferimento alla fase di graduale attuazione, la messa a punto della «lista delle attività, dei prodotti e dei parametri tipicizzati delle province e dei comuni».

Diffusione di cultura innovativa è stata riscontrata nell'area geografica delle amministrazioni più impegnate nell'attuazione: aree ligure, veneta, lombarda, piemontese.

I risultati attesi, anche alla luce dell'esperienza fatta e in corso, si sostanziano nella prospettiva di un'estensione nelle aree meridionali, anche se in misura ridotta rispetto alle aree del centro nord, del sistema e cultura F.E.P.A.

L'ultimo periodo di attuazione dovrebbe essere dedicato quasi esclusivamente alle amministrazioni del sud e delle isole.

In conclusione, si segnalano gli enti locali che hanno partecipato alla graduale attuazione (primo periodo) del progetto: le Amministrazioni provinciali di Milano, Sondrio, Torino, Treviso, Verona, Ravenna, Reggio Emilia, Pistoia, Imperia, Perugia, Cosenza, Cagliari; i Comuni di Torino, Novara, Asti, Moncalieri, Casale Monferrato, Pordenone, Venezia, Cesena, Faenza, Ferrara, Ravenna, Imola, Carpi, Lugo, Parma, Reggio Emilia, La Spezia, Savona, Imperia, Arezzo, Livorno, Massa, Pisa, Foligno, Perugia, Spoleto, L'Aquila, Milano, Corsico, Monza, Pavia, Legnano, Varese, Cremona, Como, Roma, Catania.

Hanno preso parte al secondo periodo: le Amministrazioni provinciali di Genova, Savona, Venezia, Padova, Rovigo, Udine, nonchè i Comuni di Genova, Bordighera, San Remo, Taggia, Caorle, Cittadella, Mira, Mirano, Iglesias, Macomer, Bora, Guspini.

## 6. Informatizzazione dei servizi degli enti locali.

Lo sviluppo delle applicazioni informatiche nell'ambito della amministrazione locale (già considerato nella precedente relazione, pag. 473 e segg.) ha costituito oggetto di una specifica indagine in ordine alla attivazione di centri elettronici presso i comuni di competenza e di informatizzazione dei servizi: anagrafe, elettorale, ragioneria ed emissioni bollette.

Gli elementi sono stati desunti dai certificati a consuntivo 1986, e raggruppati nel prospetto VI/4 del volume degli allegati.

Dall'indagine esperita emerge che su 1230 comuni: 781 sono dotati di un centro elaborazione dati (63,49%); 647 dispongono di servizio anagrafico elettronico (52,60%); 562 hanno attivato un servizio elettorale informatizzato (45,69%); 703 hanno adottato per la tenuta della contabilità del servizio di ragioneria un sistema automatizzato (57,75%); 244 emettono le bollette con sistemi informatici (19,83%).

I livelli di attivazione dei centri elaborazione dati presso gli enti inclusi nell'ambito delle singole regioni sono compendati nelle percentuali che seguono: Piemonte (81,57%); Valle d'Aosta (100%); Lombardia (82,35); Trentino-Alto Adige (100%); Veneto (86,20%); Friuli Venezia Giulia (100%); Liguria (80,50%); Emilia Romagna (84,88%); Toscana (84,94%); Umbria (78,94%); Marche (79,41%); Lazio (46,03%); Abruzzo (73,07%); Molise (100%); Campania (28,68%); Puglia (27,73); Basilicata (85,71%); Calabria (36,58%); Sicilia (36,22%); Sardegna (59,37%).

Il prospetto VI/5 del volume degli allegati riporta i dati relativi all'automazione dei servizi tra le classi di comuni oggetto di esame.

Da esso si desume che il livello di introduzione di strutture informatiche normalmente aumenta in correlazione con le dimensioni dell'ente.

Invero, a titolo esemplificativo, può evidenziarsi che la percentuale di installazione dei centri elettronici nell'ambito degli enti inclusi nelle varie classi demografiche è: per la 5°, 54,23%; per la 6°, 61,33%; per la 7°, 67,98%; per l'8°, 83,33%; per la 9°, 91,42%; per la 10°, 100%; per l'11°, 83,33%.

Meritevole di segnalazione ai fini di buon andamento nello specifico comparto - le cui carenze e discrasie sono state ampiamente illustrate nella precedente relazione - si palesa l'iniziativa dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (A.N.C.I.) preordinata alla costituzione dell'Ancitel; società per azioni, sorta agli inizi del 1988, controllata dall'A.N.C.I. e con la partecipazione di soggetti pubblici quali: SIP, ACI, CERVED, (società nazionale di informatica delle camere di commercio) e IPACRI (Istituto per l'automazione delle casse di risparmio).

È stato recentemente deliberato di cooptare nella compagine azionaria il gruppo FINSIEL, che ha maturato, come è noto, una vasta esperienza nella automazione dei servizi della pubblica amministrazione centrale.

È scopo primario della società quello di fornire supporti di natura informativa, di consulenza e assistenza ai comuni mediante il ricorso a moderne tecnologie informatiche e telematiche.

Le aree di intervento strategico dell'Ancitel sembrano essenziali per un coordinato ed armonioso sviluppo dei servizi elettronici dei comuni. Per il tramite di applicazioni telematiche, che si avvalgono del servizio pubblico Videotel, sarà fornita l'informazione e la consulenza.

L'Ancitel ha assunto nei propri fini la ricerca e documentazione sullo stato dell'assetto organizzativo tecnologico e gestionale degli enti locali e segnatamente dei comuni. Tali ricerche potranno costituire anche base per la definizione di politiche di intervento da parte di amministrazioni centrali (Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'interno, Cassa depositi e prestiti) e dell'A.N.C.I. Saranno utilizzabili per rendere più trasparente il rapporto tra domanda e offerta di tecnologia, soprattutto con riferimento al mercato degli enti locali. La nuova società, infine, sarà disponibile per l'attivazione dei progetti per l'adempimento delle funzioni gestionali dei comuni mediante interventi di tipo formativo, erogazione dei servizi, realizzazione di nuove infrastrutture tecnologiche, iniziative tese a ridurre il «gap» di comportamenti organizzativi e funzionali tra comuni del centro nord e comuni del Mezzogiorno e delle isole.

Sul piano operativo l'Ancitel ha già realizzato agli inizi del 1989 servizi telematici di collegamento con centinaia di comuni e prevede disponibilità di collegamento con tutti i comuni entro termini brevi.

Ha in corso una raccolta di informazioni analitiche sullo stato dell'organizzazione e dell'informatizzazione che concerne, fra l'altro, 50 amministrazioni provinciali e 6.500 comuni.

Ha elaborato un progetto per la riqualificazione delle funzioni e dei sistemi informativi nei comuni meridionali. Il progetto predisposto di concerto con l'ISTAT è all'esame del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a fini di eventuale finanziamento.

Ha offerto - in occasione della introduzione della nuova imposta comunale per l'esercizio di imprese arti e professioni (ICIAP) - un servizio per la individuazione dei contribuenti, cui hanno aderito centinaia di comuni con popolazione complessiva di oltre 13 milioni di abitanti.

Ha inoltrato al Dipartimento della funzione pubblica una proposta per fornire un supporto operativo di «interfaccia» con i comuni al progetto di coordinamento e iniziativa che il Dipartimento ha in corso nel settore della informatica pubblica.

Ha in corso uno studio per la formulazione di un modello per l'informatizzazione dei comuni che tenga conto della funzione di coordinamento del Dipartimento, della partecipazione informativa dei comuni verso l'amministrazione centrale, della opportunità di agevolare economie di scala negli investimenti informativi della amministrazione locale.

## CAPITOLO VII

### PERSONALE

#### 1. La contrattazione collettiva e l'organizzazione della amministrazione

##### 1.1 *Considerazioni in ordine alla evoluzione della contrattazione.*

Le vicende relative al nuovo contratto nel comparto del personale degli enti locali per il triennio 1985-1987 hanno costituito oggetto di esame nella relazione precedente (cfr. pagg. 591-598).

Sembra qui utile formulare sintetiche considerazioni in ordine agli esiti della tornata contrattuale.

Il controllo della spesa per il personale costituisce presupposto essenziale per il riequilibrio della finanza pubblica. Nel settore sono stati utilizzati vari strumenti di intervento.

Le leggi finanziarie 1986 (n. 41/86), 1987 (n. 910/86), 1988 (n. 67/88), hanno fissato limiti all'incremento delle retribuzioni e dell'occupazione nell'amministrazione per il triennio.

Ulteriori mezzi rilevanti per l'effetto che interessa potrebbero essere la legge quadro sul pubblico impiego, le nuove attribuzioni del Dipartimento per la funzione pubblica, l'Osservatorio del pubblico impiego e la sua istituzionalizzazione, l'accordo intercompartimentale, la definizione dei comparti di contrattazione. Tutti strumenti preordinati a razionalizzare la spesa per il personale e ad attivare processi di riforma dell'amministrazione.

La indicazione dei tetti di spesa non ha però risolto il problema del contenimento del costo del lavoro (del resto, la Sezione aveva già espresso il proprio scetticismo al riguardo cfr. relazione sull'esercizio 1983 pagg. 430-432) anche nel rilievo della difficoltà, se non della impossibilità, ad incidere sugli automatismi - contrattuali ed extracontrattuali - che producono aumenti di oneri per il personale.

Rimane in ogni caso da sciogliere il nodo costituito dalla necessità, da una parte, di fissare tetti e dall'esigenza, particolarmente avvertita, dall'altra, di riconoscimenti meritocratici.

Il blocco generalizzato delle assunzioni, con limitate facoltà di deroga, previsto dalle leggi finanziarie (n. 130 del 1983 - articolo 9 - per il 1983; n. 730 del 1983 - articoli 16 e 19 - per il 1984; n. 887 del 1984 - articolo 7 - per il 1985; n. 41 del 1986 - articolo 6 - per il 1986; n. 910 del 1986 - articolo 8, dodicesimo comma - per il 1987) è stato attenuato nella legge finanziaria 1988 (articolo 24.2) che contiene una disposizione formalmente ablativa del blocco ma che subordina le nuove assunzioni alla verifica preventiva dei «carichi di lavoro» ed alla conseguente utilizzazione dell'istituto della mobilità.

La questione dell'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche è stata affrontata dal primo accordo intercompartimentale (D.P.R. n. 13 del 1986), che ha, fra l'altro, previsto l'istituzione del fondo di incentivazione della produttività e la corresponsione di premi di produttività solo al raggiungimento dell'obiettivo programmato (articolo 14). La concreta

erogazione delle somme è stata effettuata, nella maggior parte dei casi, in spregio della previsione contrattuale e tradendo l'intento posto a base dell'istituto (cfr. capitolo precedente, n. 4).

Sotto il profilo della applicazione si è verificato un vistoso rallentamento dei tempi di attuazione oltre all'inottemperanza a rilevanti previsioni. Basti ricordare che non è stato approvato entro il previsto termine di cinque mesi il piano operativo sui progetti pilota.

Il disegno di legge sul lavoro part-time ha subito un rallentamento per l'anticipata conclusione della legislatura e si è solo concretizzato con la legge 29 dicembre 1988, n. 554, e reso praticabile con l'emanazione del D.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117.

Il contratto 1985-1987 del personale degli enti locali si è perfezionato intempestivamente.

Infatti, l'apertura delle trattative ha avuto luogo nel giugno 1986; l'ipotesi di accordo è stata raggiunta il 12 febbraio 1987; il 26 aprile 1987 è intervenuta l'autorizzazione ed il 30 aprile 1987 l'approvazione del Consiglio dei ministri; il D.P.R. n. 268 reca la data del 13 maggio 1987; è stato pubblicato sulla G.U. dell'11 luglio 1987; il D.P.R. attuativo delle parti registrate con riserva dalla Corte dei conti n. 494 è del 17 settembre 1987 ed è stato pubblicato sulla G.U. del 7 dicembre 1987.

Gli effetti giuridici del contratto decorrevano dal 1° gennaio 1985 al 31 dicembre 1987.

Le retribuzioni recate sono comprese tra lire 3.800.000 (prima qualifica) e lire 17.000.000 (seconda qualifica dirigenziale).

Il rapporto parametrico è passato (tra il primo ed il massimo livello) da 100-424 del precedente contratto a 100-447 con il nuovo accordo per comuni e province. L'onere complessivo, al netto degli oneri riflessi, è stato stimato in 899,1 miliardi per comuni e province.

È stato istituito, a decorrere dal 1987, un fondo di produttività alimentato dallo 0,80% del monte salari, da una quota pari a 18 ore pro-capite di lavoro straordinario, dal 50% delle economie di gestione.

L'orario di lavoro è di 36 ore settimanali e sono previsti: flessibilità, turnazione, permessi, recuperi.

Rispetto ai precedenti accordi, il contratto 1985-1987 si è collocato nell'ambito di un nuovo contesto normativo (legge-quadro, accordo intercompartimentale, limiti alla crescita delle retribuzioni, contenimento dei fattori di crescita delle retribuzioni) che ha contenuto, anche se non evitato, l'abituale «sfondamento» dei costi prefigurati.

In vista della nuova tornata contrattuale, occorrerebbe operare una accurata ricognizione «ex post» delle pregresse esperienze per sterilizzare «ex ante» fattori automatici di incremento di spesa per il personale con salvezza dei fondamentali obiettivi di valorizzazione della professionalità e di miglioramento dei servizi resi agli utenti.

Il tentativo di contenimento dei fattori automatici - posto in essere con la ridefinizione dei congegni di calcolo dell'indennità integrativa speciale (realizzata con l'accordo intercompartimentale), il congelamento della retribuzione di anzianità, allineando classi e scatti

al 31 dicembre 1986 (accordo di comparto), la limitazione del lavoro straordinario - è stato in parte frustrato da spinte contrapposte.

Al riguardo si ricordano: passaggi di livello malgrado il mancato perfezionamento di inquadramento nei profili professionali; ricorso frequente ai concorsi interni per agevolare lo slittamento di contingenti di personale a livelli superiori; contrattazione decentrata solo formalmente a costo zero.

Non vanno poi dimenticati interventi di carattere legislativo (legge 7 marzo 1986, n. 65, sull'ordinamento della polizia municipale; decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, come convertito nella legge 29 marzo 1988, n. 99, in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia) e deroghe ai divieti di assunzione con reclutamento di personale occorrente al funzionamento dei servizi tecnici o ai servizi sociali, nonché assunzione di personale temporaneo.

Non va sottaciuto che - dopo decenni di politica assistenziale in materia di pubblico impiego, concepito, talora, come ammortizzatore per le tensioni sociali conseguenti a fenomeni diffusi di disoccupazione - occorrerebbe, in sede di discrezionalità politica, operare una decisa scelta di campo e stabilire se nel comparto debbano prevalere motivazioni favorevoli all'occupazione a basso costo o criteri selettivi preordinati ad un recupero di elevata professionalità del personale, con connessi ritorni in termini di pubblici servizi consistenti in qualificate prestazioni a favore dell'utenza.

La valorizzazione della professionalità, il collegamento di una parte della retribuzione agli incrementi di produttività, il congelamento del salario di anzianità costituiscono dichiarazioni di principio apparentemente sintomatiche di una inversione di tendenza rispetto al passato, senonché ben modesta è stata la traduzione in termini pratici e reali delle ricordate affermazioni programmatiche.

La valorizzazione della professionalità è stata realizzata riparametrando il ventaglio retributivo, allargando la forbice tra minimo e massimo ed elargendo la quota di spesa aggiuntiva concordata tra Governo e sindacati nel novembre 1986 ai livelli retributivi superiori al sesto.

Il salario di produttività, poi, è stato effettivamente impiegato come premio di presenza senza alcuna modificazione qualitativa o quantitativa del «prodotto» dell'amministrazione.

Il salario di anzianità è stato congelato allineando classi e scatti al 31 dicembre 1986, stabilendo la sua invarianza per un biennio in attesa del nuovo contratto.

## *1.2 Attività del nucleo ispettivo presso il Dipartimento della funzione pubblica.*

Il Servizio ispettivo - istituito con l'articolo 27 della legge n. 93 del 1983 presso il Dipartimento della funzione pubblica - ha, come è noto, il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi anche presso gli enti locali (cfr. relazione sull'esercizio 1984, pag. 931, sull'esercizio 1985, pag. 524 e sull'esercizio 1986, pag. 598). Le verifiche recentemente effettuate dall'organismo sono state focalizzate sull'applicazione del D.P.R. 3 giugno 1983, n. 347, col quale è stato recepito un complesso di disposizioni preordinate a conferire stabile e definitivo assetto alle posizioni giuridiche dei dipendenti del comparto. Per contro, non sono stati ancora effettuati riscontri sul contratto di cui al D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, sia per il breve lasso di tempo intercorso dalla data di entrata in vigore dello stesso, sia nel rilievo che il nuovo contratto, a giudizio del servizio,



non presenterebbe particolari, significativi aspetti normativi che possano originare controverse interpretazioni di fondo. Le ispezioni presso gli enti locali si sono svolte in misura ridotta rispetto agli anni trascorsi, poiché si è ritenuto di privilegiare altri settori di intervento, che esigevano approfondito esame.

Non va dimenticato che è in atto una riorganizzazione del servizio ispettivo per realizzare una diversa e più proficua utilizzazione degli ispettori nella prospettiva di un nuovo quadro di riscontro polarizzato sulla funzionalità, efficienza e produttività della pubblica amministrazione.

Tanto giustifica la contrazione delle attività nel comparto degli enti locali. Tuttavia, le verifiche effettuate, pur se numericamente contenute, avvalorano e suffragano le discrasie messe in luce nel corso dell'attività esplicata negli anni precedenti.

Le contestazioni, elevate in sede di visite ispettive, hanno riguardato sostanzialmente i tradizionali ambiti. Perplessità e contraddizioni sono state rilevate in tema di riequilibrio delle anzianità pregresse di cui all'articolo 41 del D.P.R. n. 347 del 1983. (In argomento si rinvia a quanto diffusamente riferito nella relazione sull'esercizio 1984, pag. 925 e segg.). Operando interpretazioni di comodo e applicando singole disposizioni avulse dal contesto normativo in contrasto con i principi di logica, sono stati riconosciuti benefici non previsti dall'accordo. Ciò con pregiudizio permanente non solo per eventuali controinteressati ma anche per le finanze dell'ente e di riflesso per il settore pubblico allargato e conseguentemente per tutta la comunità nazionale.

Inquadramenti di personale sono stati disposti in violazione dei criteri previsti dal contratto con conseguente slittamento verso l'alto di posizioni funzionali, a volte prescindendo dall'esistenza di correlativi posti in organico (v. amplius relazione sull'esercizio 1986 pagg. 600-601).

Persiste il fenomeno di rendite vitalizie illegittimamente corrisposte anche a personale affetto da lievi infermità (cfr. Relazione sull'esercizio 1985 pagg. 550 e segg.).

Frequenti le violazioni del principio di omnicomprensività del trattamento economico del personale e la illegittima corresponsione della indennità di pubblica sicurezza ai vigili urbani.

L'esplicazione di attività ispettiva, dopo la riorganizzazione del servizio, dovrebbe riprendere con rinnovato vigore nel comparto degli enti locali.

Gli oneri aggiuntivi che possono derivare agli enti da non corrette applicazioni delle norme inducono a ribadire l'esigenza di efficaci riscontri sulla specifica posta di spesa del personale. La verifica di qualificazione della spesa locale sotto il profilo della correlazione con gli obiettivi di legittimità, efficienza e produttività si palesa imprescindibile, perché patologiche applicazioni delle previsioni contrattuali si riflettono negativamente sulla funzionalità dei servizi dell'amministrazione penalizzando i cittadini utenti.

È auspicabile che il ridimensionamento del volume dell'attività ispettiva, inevitabilmente mortificata anche dalla riduzione da dieci a cinque del numero dei funzionari in atto addetti al servizio, sia imputabile a circostanze contingenti ed occasionali e non a motivazioni di opportunità politica e di disimpegno da funzione, certamente non gradita dagli enti, ma essenziale in quanto teleologicamente ordinata a garantire parità di condizioni retributive fra soggetti che versano in identiche condizioni di stato giuridico e ad evitare straripamenti sul fronte degli oneri finanziari.

Pertanto, a prescindere dall'intervento del giudice contabile - che secondo regole di comune esperienza si palesa tardivo per il garantismo che ne caratterizza l'attività ed episodico - sarebbe utile, in funzione del buon andamento del comparto ed a tutela della par condicio tra impiegati, che le segnalazioni di patologie locali da parte del nucleo ispettivo costituissero oggetto di verifica su tutto il territorio nazionale ad opera dei soggetti pubblici garanti della attività amministrativa locale. È finora mancato, ma sarebbe commendevole un coordinato intervento, nel rispetto delle relative sfere di competenza, del Dipartimento della funzione pubblica, delle amministrazioni regionali, dei comitati regionali di controllo, delle associazioni rappresentative degli enti e dei funzionari locali, nonché delle rappresentanze sindacali.

### *1.3 Casi significativi di pronunce di annullamento dei Comitati regionali di controllo in tema di applicazione del contratto collettivo recepito con D.P.R. n. 268 del 1987.*

Quest'anno la rilevazione dei casi più significativi di pronunce di annullamento adottate dai comitati regionali di controllo nei confronti delle delibere degli enti locali in materia di applicazione di accordi collettivi consente di formulare un primo quadro dell'attuazione del D.P.R. 13 maggio 1978, n. 268, integrato dal D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494.

Pertanto, per porre all'attenzione del Parlamento, con una certa tempestività, le problematiche del momento attuale, si è ritenuto opportuno ampliare dal 1987 al 1988 il periodo di tempo da prendere in considerazione al fine di cogliere le prime linee di tendenza che si prospettano circa la prima attuazione delle disposizioni di cui al nuovo accordo.

Si è già fatto cenno nella relazione per il 1986 all'opportunità che tali pronunce negative trovassero adeguata forma di pubblicità per svolgere anche una funzione di indirizzo e didattica nei confronti degli organi deliberanti, che, di fronte a disposizioni che si sovrappongono le une alle altre spesso senza una chiara linea di composizione, si trovano ad affrontare rilevanti problemi di corretta gestione e di esatta applicazione degli istituti ai casi concreti e che, ancor prima che dalla giurisprudenza in materia, potrebbero trovare valido ausilio nella conoscenza dell'orientamento dell'organo di controllo sulla corretta applicazione di nuove disposizioni, nonché circa la soluzione di problemi interpretativi di interesse generale.

A tal fine, sarebbero auspicabili iniziative di coordinamento a livello regionale ed interregionale tra gli organi di controllo, onde assicurare un costruttivo raffronto di orientamenti sulle più importanti questioni controverse e in ordine alla rilevanza di alcune scelte di gestione che emergono dall'esame atto per atto dell'attività degli organi deliberanti.

Per altro verso, riprendendo un suggerimento sommariamente espresso nella relazione per l'esercizio 1986, considerata la accennata difficoltà, da parte della Sezione enti locali, di venire a conoscenza delle pronunce di annullamento dei Co.Re.Co., nuove prospettive sembra aprire la legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio che, all'articolo 13, lettera c), nell'illustrare specificamente i compiti del Commissario del Governo, fa riferimento «a raccolte delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e regionali costituendo il tramite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali» (lettera c), articolo 13.

Ciò premesso, passando all'applicazione del D.P.R. n. 268 del 1987, dalle pronunce emesse dagli organi di controllo tra la fine del 1987 ed il 1988 emergono varie problematiche degne di attenzione, che, nei casi di disposizioni nuove introdotte dal detto decreto presidenziale, si sommano a quelle collegate alle disposizioni del precedente accordo collettivo trasfuso nel D.P.R. n. 347 del 1983, dando la chiara sensazione che la «ratio» di alcuni istituti, pur significativi nell'applicazione globale del rapporto di pubblico impiego, non sia stata, a livello locale, percepita con chiarezza, dando luogo ad una difficile contrastata attuazione di alcune disposizioni dello stesso accordo collettivo.

Infatti, anche lo stesso recepimento dell'accordo contrattuale per il personale degli enti locali ha fornito occasione di frequenti interventi dei Co.Re.Co., che hanno annullato delibere di numerosi comuni, in quanto, «rilevato che il nuovo contratto di lavoro, oltre ad essere recepito per la parte economica, deve trovare anche contestuale recepimento per la parte giuridica nel regolamento organico del personale allo scopo di adattare le norme contrattuali al tipo di ente, alla reale struttura organizzativa dello stesso, alla pianta organica con riguardo alla effettiva consistenza quantitativa e qualificativa del personale ivi prevista, agli istituti economici attinenti alle qualifiche funzionali e profili professionali del personale, esistenti nel comune», si precisava che, per operare tale contestuale puntuale recepimento, è necessario che, in base al contenuto dell'accordo, siano formulate nuove norme regolamentari o siano apportate a quelle esistenti le necessarie modifiche o si abrogano quelle non più attuali.

Pertanto, nel caso in cui un comune, pur con l'intento di recepire anche la parte giuridica del contratto, rinviava a data futura gli adempimenti sopradetti, le relative delibere risultavano illegittime perché in contrasto con l'articolo 8, ultimo comma, della legge n. 93 del 1983. Infatti la legge-quadro, a differenza di quanto disposto per la procedura di perfezionamento dell'assetto normativo conseguente alla sottoscrizione dell'accordo collettivo per i dipendenti dello Stato, prevede che, ai fini del rispetto dei principi della stessa legge, gli enti locali debbono - a seguito della emanazione del decreto presidenziale secondo le procedure ex articolo 6 - provvedere ad emanare gli atti amministrativi conseguenti alla disciplina fissata nel decreto del Presidente della Repubblica.

D'altra parte, la caratteristica che le disposizioni del decreto presidenziale - pur essendo immediatamente precettive, non sono «self-executing», perciò rendono necessario l'ulteriore intervento dell'ente locale per conformare alle nuove previsioni il proprio regolamento - è stata oggetto di esame da parte del Co.Re.Co. in occasione dell'annullamento delle delibere di alcuni comuni relative alla nomina delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici.

In materia, il D.P.R. n. 268 del 1987 - integrato dal D.P.R. n. 494 del 1987 - modificando le disposizioni precedenti, ha previsto (articolo 26, sedicesimo comma, D.P.R. n. 494 del 1987) che la commissione giudicatrice sia composta dal capo dell'amministrazione dell'ente o da un suo delegato, che la presiede, e da un massimo di quattro membri, di cui uno in rappresentanza delle organizzazioni sindacali.

Ciò comporta che, dal momento dell'entrata in vigore del nuovo accordo, il comune, da un lato, non può più nominare commissioni giudicatrici di concorso secondo le disposizioni previgenti - che sono state modificate nel nuovo contratto - mentre, dall'altro, per

poter applicare le nuove disposizioni, deve prima mutare i propri regolamenti, in quanto secondo l'articolo 2 della legge-quadro sul pubblico impiego «sono regolati dalla legge dello Stato ... ovvero sulla base della legge per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti ... i procedimenti di costituzione, modificazione di stato giuridico e costituzione del rapporto di pubblico impiego».

A stretto rigore, la detta disposizione dell'accordo collettivo, sotto il profilo della sua immediata efficacia nell'ordinamento, sarebbe in contrasto con lo stesso articolo 2 della legge-quadro, in quanto la regolamentazione di tali situazioni giuridiche, connesse al rapporto di pubblico impiego, esula dalla sfera di competenza riconosciuta alla contrattazione. Anzi, i comuni potrebbero anche - in ipotesi di contrasto con il Co.Re.Co. - sostenere la applicabilità delle disposizioni regolamentari vigenti fino a quando le stesse non saranno modificate, anche se in tal caso sarebbe per le stesse amministrazioni ben difficile giustificare la lentezza o l'inerzia nell'adottare le richieste modifiche dei propri regolamenti e la necessità indilazionabile di nominare commissioni di concorso in base ad una normativa che non è più quella effettivamente vigente, anche se non è stata ancora sostituita dalla nuova a causa di un comportamento, se non omissivo, quanto meno non sollecito e non sorretto dalle regole della buona amministrazione.

Non a caso la questione è stata di frequente affrontata dalla giurisprudenza che, nel suo evolversi, ha comunque ribadito la necessità di un adeguamento delle norme regolamentari da parte dell'ente.

Circa, poi, la stessa ampiezza dell'efficacia nel tempo del D.P.R. n. 268, i Co.Re.Co. hanno avuto modo di sottolineare che, venute meno a partire dal 12 luglio 1987 le disposizioni del D.P.R. n. 347 del 1987 modificate e, a maggior ragione, quelle transitorie - quali l'articolo 45 del D.P.R. n. 347 che prevedeva «norme per il primo inquadramento» - tuttavia, per espressa disposizione, «le norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 347, relative all'inquadramento funzionale, rimangono in vigore per quegli enti e per quelle situazioni nelle quali non sono state ancora applicate (inquadramenti provvisori, ritardi applicativi)» (articolo 77, sesto comma). Esse devono comunque venire applicate prima di attuare il D.P.R. n. 268. Sulla base di tale presupposto, un Co.Re.Co. ha annullato la delibera con la quale un'amministrazione comunale ha rivisto per tre dipendenti l'inquadramento definitivo ex D.P.R. n. 347, già effettuato nel 1984, nell'ambito della generale applicazione del contratto dell'epoca, senza che ci fossero ricorsi pendenti oppure richieste degli interessati, ed in assenza di alcun elemento che facesse ritenere provvisori i precedenti inquadramenti, nonché in assenza di vizi di legittimità dell'atto che giustificassero l'esercizio di un potere di autoannullamento secondo le modalità previste dall'ordinamento.

Pertanto, la proroga concessa dal legislatore per la vigenza delle accennate disposizioni non può essere occasione per la modifica di situazioni già definite al momento dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 268.

Passando ad alcune delle disposizioni centrali della contrattazione, si è rilevato un vastissimo intervento delle Sezioni di controllo per l'annullamento di delibere comunali relative alla produttività sotto il profilo sia della corretta costituzione del fondo, sia dei criteri per la corresponsione degli incentivi al personale.

Tale fenomeno, per l'ampiezza rilevata presso gli organi di controllo, merita riflessione perché l'istituto, introdotto in via sperimentale dal D.P.R. n. 347 del 1983 per l'arco di tempo di vigenza di questo contratto, è stato riprodotto e definito più specificamente dal D.P.R. n. 268 le cui disposizioni, peraltro, non avrebbero certo dovuto presentare, nell'intenzione delle parti contraenti, difficoltà tali da rendere problematica la effettiva applicazione al personale delle favorevoli disposizioni, come di fatto, a seguito dei frequentissimi annullamenti delle delibere che disponevano in materia, si deve essere verificato presso moltissimi comuni.

Si può iniziare dai casi di non corretta determinazione delle voci che concorrono ad alimentare l'apposito capitolo; non possono alimentare il fondo di produttività le economie conseguenti al collocamento a riposo di dipendenti non sostituiti per il restante periodo dell'anno. Infatti l'articolo 8, primo comma del D.P.R. n. 268 prescrive che le economie di gestione vanno individuate con criteri oggettivi e che comunque sono escluse dal computo le variazioni che si producono nella quantità di personale.

Tali variazioni saranno valutate nella redazione del piano annuale di occupazione, come previsto dall'articolo 8, D.P.R. n. 268, ultima parte.

È necessario, inoltre, che siano impiegati criteri oggettivi per individuare e quantificare le economie di gestione utilizzabili ai fini delle incentivazioni alla produttività, mentre non è corretto che una parte del fondo sia alimentato con operazioni di storno e di accertamento di maggiore entrata, in quanto non sussiste il requisito della assimilabilità alle economie di gestione, trattandosi di disponibilità finanziarie create senza riferimento ai dati consuntivi dei servizi interessati e con l'utilizzazione di contributi destinati ad altri fini.

Ugualmente non è legittimo alimentare il fondo con somme riferite ad economie di gestione in mancanza della predeterminazione dei criteri oggettivi di individuazione, né con somme espressamente ricondotte ad esercizi finanziari anteriori a quello cui va riferito il premio di produttività, in contrasto con il principio di annualità che deve ispirare la costituzione e l'erogazione del detto fondo.

Ma, ben più frequentemente, le sezioni di controllo hanno dovuto - nel corso del 1988 - chiarire che l'erogazione dell'indennità di incentivazione alla produttività è subordinata alla preventiva formulazione scritta di un programma di attività di «progetto-obiettivo» predisposto dalle strutture interne che l'ente approverà e che, quindi, costituiscono presupposti essenziali.

Inoltre, l'erogazione dell'indennità di incentivazione alla produttività presuppone la partecipazione all'attività per la realizzazione del programma o «progetto obiettivo», per cui non può essere erogata a favore di chi non vi abbia partecipato, perché assente a titolo diverso dal congedo ordinario.

Frequentemente poi sono state annullate delibere adottate per la determinazione del fondo di produttività in carenza della approvazione dei programmi di cui all'articolo 8, in quanto ritenute illegittime per mancanza di un presupposto essenziale per giungere all'impegno della spesa che ne potrebbe derivare e che deve, fra l'altro, essere contenuto nei limiti fissati dall'articolo 6 della legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria 1986).

In altra ipotesi è stato precisato che il compenso incentivante la produttività - essendo un istituto economico previsto dal contratto di lavoro dei dipendenti degli enti locali - non può essere transatto o oggetto di rinuncia da parte del personale interessato e, pertanto, l'ente - ricorrendone i presupposti - è tenuto ad erogarlo nell'importo determinato in base ai criteri all'uopo previsti dalle vigenti disposizioni. È illegittima la deliberazione con la quale un comune, in via transattiva e con l'accordo di un dipendente, liquida a quest'ultimo in via definitiva un compenso incentivante la produttività in un ammontare inferiore a quello dovuto in base alle norme contrattuali.

È stato, poi, rilevato vizio di legittimità della delibera di un ente, che prevedeva la erogazione del premio in due rate - metà alla presentazione dei progetti e l'altra metà alla loro approvazione - prescindendo, quindi, come invece richiesto dalla legge e dalla «ratio» dell'istituto, dalla verifica successiva dei risultati ottenuti in materia di produttività. Inoltre la stessa logica dell'istituto comporta che, in caso di assenza dal servizio, la decurtazione del premio incentivante debba essere commisurata al mancato apporto alla produttività dell'unità lavorativa, per cui si deve ritenere illegittima la determinazione di escludere del tutto i dipendenti risultati assenti oltre la media generale di tutto il personale.

La produttività, per l'anno 1987, è regolata dall'articolo 8 del D.P.R. n. 268 del 1987 e non più dall'articolo 30 del D.P.R. n. 347 del 1983, per cui, essendo la nuova disciplina ex articolo 8 applicabile per espressa disposizione a partire dall'esercizio 1987, la mancata adozione da parte dell'ente dell'atto di recepimento formale dell'accordo non può legittimare lo stesso a regolare l'istituto secondo i criteri di cui al precedente contratto e quindi agire, modificandola, sulla decorrenza degli effetti giuridici ed economici del contratto stesso.

Circa, poi, la regolamentazione del lavoro straordinario di cui all'articolo 16 del D.P.R. n. 268 del 1987, si è riscontrata una certa resistenza da parte degli enti all'accoglimento della nuova ottica prospettata per il lavoro straordinario come «prestazioni rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali». Esse non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro. Invece, di frequente, le Sezioni di controllo si sono trovate ad esaminare autorizzazioni, in forma generalizzata per tutto il personale, a compiere lavoro straordinario per l'anno 1988 in evidente contrasto con il detto articolo 16. Lo stesso articolo 16, inoltre, fissa modalità e limiti tassativi circa l'effettuazione delle prestazioni di straordinario nei casi in cui se ne determinano i richiesti presupposti di fatto. In particolare, sono intervenute numerose pronunce di annullamento di delibere che autorizzano prestazioni di straordinario oltre i limiti consentiti. Ai sensi dell'articolo 16, infatti, si individuano due limiti quantitativi: un limite annuo delle ore individuali autorizzabili, che non può risultare superiore a 200 ore pro-capite, ed un limite di spesa annua debitamente iscritto in apposito fondo di bilancio, la cui dotazione complessiva deve essere contenuta nell'ammontare corrispondente a 100 ore annue pro-capite.

Le delibere che autorizzano effettuazione di lavoro straordinario oltre i suddetti limiti sono illegittime.

Interesse ha poi suscitato la posizione presa dalle Sezioni di controllo della Lombardia circa l'ambito di applicazione dell'articolo 68, che prevede la refezione gratuita per i dipen-

denti degli enti locali in servizio di vigilanza e assistenza ai minori durante l'ora di mensa, in combinazione con la diversa disposizione dell'articolo 12 del D.P.R. n. 209 del 1987, per il personale statale, che per il personale insegnante, che opera per la vigilanza e l'assistenza degli alunni durante il servizio di mensa, dispone solo che «il tempo impegnato nelle predette attività rientra a tutti gli effetti nell'orario di attività didattica». Data la non espressa previsione della gratuità del pasto per i dipendenti statali, le varie sezioni di controllo di Milano, Bergamo e Varese hanno escluso l'obbligo del comune di fornirlo gratuitamente e di assumere conseguentemente l'onere a carico del bilancio comunale. È, infatti, costante orientamento dell'organo di controllo che la spesa riguardante attività, il cui costo non sia espressamente previsto a carico dell'ente locale, può essere legittimamente assunto dall'amministrazione comunale solo a condizione che sia attinente ai compiti istituzionali dell'ente locale, oppure sia volta a soddisfare servizi ed uffici di pubblica utilità, oppure che non sia di competenza di altri enti.

Per il profilo dell'accesso al pubblico impiego - ricordato che nel 1987 la disciplina delle procedure di assunzione nel settore pubblico e privato è stata profondamente innovata dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56, sull'organizzazione del mercato del lavoro - il costante susseguirsi delle pronunce di annullamento dei Co.Re.Co. in materia di assunzioni, rilevata per tutto il 1988, pone in evidenza le difficoltà incontrate dagli amministratori degli enti locali nell'applicazione della detta normativa che, già profondamente innovativa, è stata poi in alcune disposizioni modificata dal decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito nella legge 20 maggio 1988, n. 160, dando luogo ad un complesso di norme che ha suscitato molti dubbi interpretativi. Così, considerato che ai sensi dell'articolo 16 (legge n. 56 del 1987 e successive modificazioni) la copertura dei posti di organico negli enti locali, relativamente alle qualifiche funzionali non superiori alla quarta, deve avvenire secondo le procedure prescritte dal D.P.C.M. n. 392 del 1987, sono stati annullati perché illegittimi i provvedimenti comunali con cui si indicano pubblici concorsi per un posto, per l'accesso ai quali è richiesto il possesso della sola licenza della scuola dell'obbligo.

Infatti la legge n. 56 del 1987, all'articolo 16, primo comma, stabilisce che le «assegnazioni di lavoratori da adibire a mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale e da inquadrare nei livelli per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo» devono essere effettuate da province, comuni e U.S.L. «sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, a condizione che essi abbiano i requisiti richiesti». L'applicazione della nuova procedura, ai sensi del nono comma dell'articolo 16, era prevista dalla data di emissione del D.P.C.M. che doveva determinare le modalità ed i criteri della selezione tra i lavoratori avviati e quindi, fino alla emanazione del detto D.P.C.M. e «comunque non oltre i sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le assunzioni vengono effettuate secondo la normativa vigente (articolo 16, nono comma)». La normativa vigente per il periodo di riferimento - e cioè fino al D.P.C.M. del 18 settembre 1987 - va individuato nel D.P.R. n. 347 del 1983 che, in argomento di assunzioni, prescriveva il sistema del concorso pubblico, in quanto il D.P.R. n. 268, che recepiva il nuovo accordo collettivo per il personale degli enti locali, ebbe efficacia solo parzialmente, poiché la Corte dei conti non ne registrò alcuni articoli tra i quali l'articolo 5 che prevedeva

il regime per il reclutamento del personale. Infatti pochi mesi dopo con il D.P.R. n. 484 del 17 settembre 1987, furono emanate disposizioni integrative del precedente D.P.R. n. 268 e, mentre a settembre il cennato D.P.C.M. determinava le modalità per le selezioni tra gli iscritti nelle liste di collocamento, il D.P.R. n. 494, in vigore dal giorno 8 dicembre 1987, all'articolo 2 disponeva che il reclutamento del personale può avere luogo sia mediante concorso pubblico, sia mediante ricorso al collocamento e sia mediante corso-concorso pubblico. Si precisava, inoltre, al terzo comma che il ricorso alle liste del collocamento ordinario «può avere luogo per reclutamento del personale dalla prima alla quarta qualifica mediante prove selettive» e che fino al 31 dicembre 1987 restavano in vigore le norme previste, in materia di accesso, dai precedenti accordi. Infine, all'ultimo comma, l'articolo 26 prevedeva, con norma di chiusura, che restavano in vigore le norme di cui all'articolo 24 del D.P.R. n. 347 del 1983 non modificate dal D.P.R. n. 484.

Su tale sistema di disposizioni è venuta ad incidere, pochi mesi dopo, la legge 20 maggio 1988, n. 160 (in sede di conversione del decreto-legge 21 marzo 1988 n. 86), che ha modificato l'articolo 16, primo comma della legge n. 56 circa alcuni requisiti richiesti, stabilendo, peraltro, che, poiché tale modifica entra in vigore il 1° gennaio 1989, fino al 31 dicembre 1988 continuava ad applicarsi «la disciplina vigente».

Con il comma quarto ter, inoltre, l'articolo 4 della legge n. 160 del 1988 dispone che l'articolo 16 della legge n. 56 trova applicazione anche nei casi di assunzione a termine presso province, comuni e unità sanitarie locali.

Nella coesistenza di così frammentarie disposizioni che, disciplinando i sistemi di assunzioni e, comunque, regolando nel tempo gli effetti iniziali e finali di alcune prescrizioni, si sono succedute nel corso dell'ultimo triennio, trova la sua etiologia la difficoltà incontrata dalle amministrazioni locali nell'individuare la normativa corretta e, quindi, le esatte modalità da seguire per procedere alle assunzioni di personale di ruolo a tempo determinato fino alla quarta qualifica funzionale.

I Co.Re.Co., affrontando il problema della individuazione della «disciplina vigente» (cui fa riferimento l'articolo 4, comma quarto quinquies, legge n. 60) hanno ritenuto che, poiché l'articolo 4, comma quarto bis, della legge n. 160, doveva entrare in vigore il 1° gennaio 1989, fino al 31 dicembre 1988 rimaneva in vigore l'originario primo comma, articolo 16 della legge n. 56 del 1987, che costituisce «la disciplina vigente» cui fa riferimento il legislatore. Infatti, l'articolo 4, comma quarto ter della legge n. 160, nel disporre l'applicazione delle procedure ex articolo 16 legge n. 56 del 1987 anche per l'assunzione di personale a tempo determinato con effetto immediato, dà un'ulteriore conferma della vigenza - fino al 31 dicembre 1988 - dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987 nella sua originaria formulazione. Pertanto, è illegittima la deliberazione con la quale il 31 agosto 1988 è stato bandito concorso pubblico per la copertura di alcuni posti di ausiliario di assistenza terza qualifica funzionale con il solo requisito della scuola dell'obbligo.

Parimenti è stata ritenuta illegittima la deliberazione con cui un comune dispone l'assunzione temporanea di personale che rivesta qualifica superiore alla quarta per chiamata diretta, poiché l'articolo 25 D.P.R. n. 494 del 1987 stabilisce che le assunzioni per qualifiche superiori alla quarta si effettuano mediante graduatorie predisposte dagli enti sulla base di selezioni per prove e/o titoli.



Sempre, circa l'applicazione delle disposizioni per l'accesso all'impiego, è stato precisato che l'articolo 26, quindicesimo comma, D.P.R. n. 494, stabilisce che le graduatorie dei concorsi restano aperte per tre anni e possono essere utilizzate, nel rispetto delle percentuali di riserva dei posti prefissati, per gli ulteriori posti di pari qualifica funzionale e profilo professionale che si dovessero rendere vacanti e disponibili successivamente al bando del concorso, ad eccezione di quelli istituiti e trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo. È, pertanto, illegittima la deliberazione che dispone l'utilizzo della graduatoria di un concorso già bandito per la copertura di un posto trasformato successivamente all'indizione del concorso stesso.

#### 1.4 *Casistiche emergenti dalla giurisprudenza amministrativa.*

Lo stato della giurisprudenza amministrativa risente ancora notevolmente di un vasto contenzioso originatosi in sede di concreta applicazione del D.P.R. n. 347 del 1983; isolate sono invece le pronunce giurisprudenziali relative al nuovo contratto del comparto enti locali, recepito con D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268.

In particolare, con riguardo al D.P.R. n. 347 del 1983, le problematiche emerse - ed ormai in via di esaurimento - non presentano molti spunti innovativi rispetto agli orientamenti già riferiti in precedenza.

È stato, così, ribadito il carattere immediatamente precettivo delle norme contenute nel D.P.R. n. 347 del 1983, nonché il principio della loro prevalenza sulle norme eventualmente incompatibili dei singoli regolamenti organici degli enti (T.A.R. Lombardia, Brescia, 30 maggio 1988 n. 420). È stato anche affermato che gli enti sono tenuti all'applicazione delle norme contenute nel D.P.R. n. 347 del 1983 senza essere in alcun modo vincolati da altri atti di indirizzo (commento teorico-pratico elaborato dall'A.N.C.I.-U.C.I.-U.N.C .E.M.; circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri) sforniti della forza imperativa necessaria per rendere obbligatorie le relative istruzioni (v. T.A.R. Lombardia, Milano, 9 settembre 1989 n. 471).

In relazione, poi, al tema degli inquadramenti - che ha continuato ad alimentare il maggior numero di controversie - è stata costantemente esclusa, ai fini della legittimità degli inquadramenti stessi, la rilevanza delle cosiddette mansioni di fatto (v. Consiglio di Stato 27 febbraio 1989 n. 121; T.A.R. Puglia, Lecce, 6 ottobre 1988 n. 539), mentre al principio - affermato in più occasioni - della automatica trasposizione, nella nuova qualifica, del livello posseduto (T.A.R. Lazio, 14 ottobre 1988 n. 1249; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 16 giugno 1988 n. 385) si è contrapposto un orientamento - anch'esso non nuovo - che ha ritenuto necessario anche un raffronto sostanziale tra le mansioni formalmente conferite al dipendente e le declaratorie di livello di cui al citato D.P.R. n. 347 del 1983 (Consiglio di Stato, Sezione V, 3 giugno 1988 n. 371; Sezione V, 6 dicembre 1988 n. 783). È stato anche chiarito che le disposizioni che regolano gli inquadramenti, in quanto destinate unicamente al personale di ruolo, non sono applicabili al personale giovanile assunto ex legge n. 285 del 1977 (T.A.R. Lazio, Sezione II, 7 gennaio 1988 n. 32).

Sembrano meritevoli di particolare considerazione alcune pronunce relative a fattispecie disciplinate da norme che continueranno a rimanere in vigore per tutto l'arco di tempo di vigenza del D.P.R. n. 268 del 1987.

Al riguardo, segno di valorizzazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa degli enti appare - secondo la giurisprudenza - la disposizione dell'articolo 24, sesto comma, del D.P.R. n. 347 del 1983, la quale, come è noto, facoltizza la previsione, nei regolamenti degli enti stessi, di profili professionali da attribuire attraverso procedure concorsuali interne. Tale disposizione è stata, infatti, interpretata (T.A.R. Valle d'Aosta, 6 ottobre 1988 n. 69; T.A.R. Lombardia, Milano, 9 settembre 1988 n. 463) nel senso che le esperienze professionali di cui è necessario essere in possesso per ricoprire i posti a concorso possono ben essere solo quelle acquisibili nell'ambito della struttura dell'ente che ha bandito il concorso stesso (con esclusione, quindi, di quelle postulate dal possesso dello specifico titolo di studi richiesto per parteciparvi), tendendo la norma al concreto riconoscimento delle esperienze lavorative maturate dai dipendenti degli enti durante lo svolgimento delle mansioni proprie dell'amministrazione di appartenenza.

Altro significativo orientamento giurisprudenziale in ordine a disposizioni che rimangono attuali, anche dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 268 del 1987, ammette la possibilità della previsione regolamentare di ulteriori cause di congedo straordinario oltre a quelle tipizzate dall'articolo 17 del citato D.P.R. n. 347 del 1983, ritenendo legittima la disposizione di un regolamento organico comunale la quale, tra i motivi che giustificano la concessione del congedo straordinario retribuito, ricomprenda la partecipazione - in veste di candidato - alle elezioni amministrative, ciò corrispondendo ad un interesse attinente o collegato ad un diritto costituzionalmente garantito (Consiglio di Stato, Sezione V, 14 febbraio 1989 n. 111).

Con riferimento, poi, alle ancora scarse pronunce giurisprudenziali inerenti all'applicazione delle disposizioni contrattuali recepite dal D.P.R. n. 268 del 1987, è da segnalare la sentenza n. 651 del 1988 del T.A.R. Lazio - Sezione di Latina - che ha annullato l'articolo 11 del D.P.R. citato, contenente la previsione, per i dirigenti, di prestazioni di lavoro straordinario, senza retribuzione, per una media annua di dieci ore settimanali, oltre al normale orario di lavoro. Ha ritenuto, infatti, il T.A.R. che la maggiorazione di orario di cui al citato articolo 11 contrasta con il principio di omogeneizzazione previsto dall'articolo 7 dell'accordo intercompartimentale (D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13) alle cui statuizioni - gerarchicamente sovraordinate agli accordi di comparto - era peraltro già conforme il D.P.R. n. 347 del 1983.

Sembra opportuno precisare che, a seguito di interposto appello avverso la suindicata decisione del T.A.R. Lazio, il Consiglio di Stato, in adesione ad apposita istanza, ha disposto - con ordinanza n. 99 del 7 febbraio 1989 - la sospensione di esecutività della sentenza, lasciando quindi ferma l'operatività della impugnata disposizione.

Da segnalare, infine, che con sentenza n. 1897 del 17 dicembre 1988 del T.A.R. Lazio, Sezione III, è stata affermata l'inapplicabilità al personale del comparto enti locali, della legge n. 230 del 1962 (disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato) per effetto della entrata in vigore del D.P.R. 17 settembre 1987, n. 494, il cui articolo 25 (integrativo dell'articolo 4 D.P.R. 13 maggio 1987, n. 208) compiutamente disciplina il rapporto di lavoro a tempo determinato nel settore degli enti locali.

## **2. Relazione per il 1987 dell'Osservatorio del pubblico impiego.**

La Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego (cfr. relazione per l'esercizio finanziario 1985, pagg. 524-525 e per l'esercizio 1986, pagg. 610 - 614), nel corso del 1987, ha fornito suggerimenti, pareri e proposte al Ministro per la funzione pubblica per la realizzazione di una politica di gestione, segnatamente del personale, che tenga conto degli aspetti quantitativi, qualitativi e territoriali dell'allocazione delle risorse umane, nonché degli aspetti finanziari relativi alla distribuzione della spesa nell'ambito del settore pubblico.

Ciò congiuntamente ad un impegno costante volto all'individuazione di strumenti di misurazione idonei anche alla definizione dei carichi funzionali di lavoro e conseguentemente degli organici delle singole amministrazioni.

L'Osservatorio ha anche manifestato l'intendimento di dedicare un sempre maggiore impegno per lo studio e l'elaborazione di modelli scientifici atti a favorire il processo di razionalizzazione della pubblica amministrazione. Impegno che dovrà sempre più concretizzarsi mediante l'acquisizione di tutti i dati utili all'analisi ed alla valutazione del rapporto tra i costi rilevati ed i benefici in termini di servizi erogati alla collettività anche mediante l'annuale indagine conoscitiva sui pubblici dipendenti.

Durante l'esercizio di riferimento, particolare attenzione è stata rivolta al tema della produttività ed al problema della individuazione di modelli di organizzazione più efficienti anche attraverso la ricerca di strumenti per la misurazione dei carichi di lavoro.

Nell'anno in esame è stata aggiornata la rilevazione, effettuata al 1985, volta all'acquisizione dei dati retributivi ed occupazionali dei pubblici dipendenti riferiti all'anno 1986.

I dipendenti degli enti locali censiti (compresi quelli con popolazione inferiore ad 8000 abitanti e delle regioni) ascendevano a 688.964 unità.

La retribuzione media lorda per il personale di comuni e province, secondo l'indagine, ammontava, per il 1986, a 18,1 milioni, con un incremento percentuale rispetto al 1985 (17,3 milioni) del 4,6%.

Va rilevato che il trattamento della categoria, nel quadro dei comparti censiti, è il meno favorevole. Infatti, il trattamento del personale di tutti gli altri comparti è stato così determinato: ministeri (18,6 milioni); università (20 milioni); scuola (20,4 milioni); aziende autonome dello Stato (21 milioni); regioni a statuto ordinario (21,3 milioni); enti pubblici non economici (21,6 milioni); ricerca (22 milioni); sanità (22,8 milioni).

Nel corso del 1987 si è conclusa la stagione contrattuale relativa al settore del pubblico impiego per il triennio 1985 - 1987. Tale periodo è stato caratterizzato dalla circostanza che le parti contraenti - pubblica e sindacale - hanno convenuto di fare riferimento ad un'unica fonte statistica, cioè all'indagine sui pubblici dipendenti dell'Osservatorio sia per quanto concerne le informazioni qualitative, sia per quelle quantitative per stabilire il costo del rinnovo degli accordi sindacali relativi ai comparti di contrattazione definiti con D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68, in attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego.

Ciò ha permesso alle parti contraenti di dedicare un maggiore impegno alle problematiche retributive attinenti alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, alla perequazione e trasparenza dei trattamenti economici, in coerenza con le finalità della legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93.

La problematica relativa alla produttività è stata approfondita per definire interventi mirati in alcuni settori della pubblica amministrazione finalizzati all'efficienza ed all'efficacia dei servizi erogati.

In proposito è stata rielaborata una precedente proposta, già sottoposta all'attenzione del Ministro per la funzione pubblica nell'anno 1986, allo scopo di definire in maniera più dettagliata il percorso metodologico sulla base del quale avviare le sperimentazioni pilota nelle aree individuate. Finalità della sperimentazione dovrebbe essere quella di realizzare una metodologia di intervento riorganizzativo trasferibile in settori di attività omogenei.

Connesso al tema della produttività è quello della definizione territoriale delle dotazioni organiche, dei processi di mobilità e delle assunzioni. Anche tale tema è stato oggetto di esame da parte dell'Osservatorio che ha formulato concrete proposte operative. L'argomento è, peraltro, collegato all'attuazione dell'articolo 11 della legge 22 agosto 1985, n. 444, che demanda alla commissione per il controllo dei flussi di spesa il compito di fornire le necessarie indicazioni ed informazioni al Ministro per la funzione pubblica al fine di pubblicare, ogni due anni «il quadro delle carenze degli organici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, degli enti di diritto pubblico, delle regioni, delle province, dei comuni e delle U.S.L., recante anche le previsioni di cessazione dall'impiego per il successivo triennio».

Il documento dovrà anche contenere «i contingenti numerici distinti per qualifica e per sedi di lavoro eccedenti rispetto agli organici».

In ordine a tale adempimento l'Osservatorio dà alcune informazioni contenute nella banca dati e nelle indagini sui dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 1984, 1985 e 1986.

### **3. Osservatorio delle pronunce giurisprudenziali in materia di pubblico impiego: attività con specifico riferimento al comparto degli enti locali.**

Con specifico riguardo all'andamento della giurisprudenza in materia di pubblico impiego negli enti locali, l'Osservatorio istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica ha proceduto - in applicazione dell'articolo 22 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13 - alla quadrimestrale rilevazione e pubblicazione di significative decisioni giurisdizionali.

In particolare, nel 1988, oltre ad alcune sentenze della Corte costituzionale (1), sono state evidenziate talune pronunce dei T.A.R. e del Consiglio di Stato inerenti, in prevalenza, a problematiche di inquadramento, insorte in sede di applicazione del D.P.R. n. 347 del 1983.

Quale problematica generale, in materia di trattamento economico, può segnalarsi la pronuncia della Corte costituzionale n. 624 del 10 gennaio 1988 che ha negato l'esistenza, nell'ordinamento del pubblico impiego, di un principio che consenta di corrispondere un trattamento economico differenziato - rispetto a quello del personale amministrativo - al dipendente che esercita l'attività forense a favore della pubblica amministrazione.

Sempre in materia di trattamento economico, le rilevazioni dell'Osservatorio hanno, tra l'altro, segnalato una sentenza del Consiglio di Stato (Sezione IV, 11 giugno 1988, n. 528) nella quale si afferma che non esiste nella legislazione vigente un principio generale dal quale possa ricavarsi che il compenso per lavoro straordinario debba essere superiore a quello spettante per il lavoro ordinario.

Con riguardo, poi, alla emanazione di provvedimenti per la estensione in forma generalizzata degli effetti soggettivi di giudicati amministrativi in materia di pubblico impiego (attività rientrante, ex articolo 22 citato, tra le competenze istituzionali dell'Osservatorio), occorre innanzitutto ricordare che, secondo la circolare del 7 ottobre 1986, n. 53930/8.93.12, della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono possibili tre livelli di estensione (al personale dell'amministrazione soccombente; al personale dell'intero comparto; al personale di tutti i comparti di contrattazione collettiva).

Nel corso del 1988 sono state inoltrate al Dipartimento della funzione pubblica 36 richieste di estensione in forma generalizzata di giudicati amministrativi e, per 4 di esse sono già state adottate le conseguenti determinazioni.

Nessun giudicato amministrativo, però, concernente il personale degli enti locali, è stato preso in esame a fini di estensione.

#### **4. Consistenza delle piante organiche e del personale in servizio.**

L'onere di censire il personale degli enti locali incombe (articolo 4 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3) al Ministero dell'interno, che ha predisposto dettagliati ed esaurienti documenti in argomento. Dei risultati delle indagini relative agli anni 1978, 1982, 1984 e 1986 è cenno nelle precedenti relazioni.

Per il 1987 non è allo stato disponibile una raccolta di dati a cura del detto dicastero.

Una rilevazione, predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale ordinamenti del personale - riferita al 31 dicembre 1987, non presenta caratteri di esaustività perché riguarda il 72% dei comuni ed il 70% delle province. Inoltre, l'indagine concerne pure i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti. Di tal che la Sezione ha ritenuto di esplicitare una propria autonoma ricerca interpellando direttamente le amministrazioni per avere cognizione delle situazioni degli organici e di copertura degli stessi al 31 dicembre 1986 ed al 31 dicembre 1987.

Sono stati presi in considerazione i dati forniti da 77 province su 92 (83,69%) e da 655 comuni su 1.230 (53,25%), che hanno corrisposto alla richiesta con dati coerenti.

Dalle tabelle predisposte (prospetti VII/1 e VII/2 del volume degli allegati) emergono elementi complessivi a livello nazionale della consistenza delle piante organiche e di quella del personale in servizio di ruolo e non di ruolo per gli enti considerati ripartiti regionalmente.

I dati generali depongono per una presenza di personale in servizio inferiore rispetto a quella prevista in organico. Va rilevato, però, che nel dettaglio, soprattutto nel comparto dei comuni, sono state evidenziate situazioni di opposto segno, che possono rinvenire fondamento e giustificazioni nelle leggi sull'occupazione giovanile e sulle provvidenze conseguenziali ad eventi sismici.

Si precisa che nell'esposizione che segue - a differenza di quanto messo in rilievo in precedenti prospettazioni - i posti in organico occupati da personale non di ruolo assunto a tempo indeterminato non sono stati considerati vacanti. Ciò contrasta con i canoni di una corretta ermeneutica in termini formali; tuttavia è sembrato preferibile per fornire al Parlamento precisi elementi in ordine alla effettiva situazione di occupazione presso gli enti locali. Invero, il personale «de quo» non è licenziabile, ed è destinato - secondo regole di comune esperienza - alla immissione in ruolo e le correlative retribuzioni incidono permanentemente sulla spesa degli enti.

Le piante organiche presso le province esaminate presentano dal 31 dicembre 1986 (67.325 posti) al 31 dicembre 1987 (68.971 posti) variazioni in aumento del 2,44%. Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo (54.171 unità) rappresenta l'80,46% degli organici nel 1986 ed il 79,88% (55.092 unità) nel 1987 con un incremento di personale in servizio in termini assoluti dell'1,70%.

Le variazioni (1986-1987) di pianta organica e di personale in servizio non risultano distribuite omogeneamente sotto il profilo geografico. Infatti, a parte ipotesi di diminuzione degli organici - riscontrabili tra gli enti delle regioni: Umbria, -0,21%; Lazio, -0,39%; Puglia, -0,15% - o di invarianza (Liguria), è generalizzato il «trend» in aumento, normalmente molto contenuto: Piemonte, 0,29%; Veneto, 0,88%; Friuli-Venezia Giulia, 1,98%; Emilia-Romagna, 2,91%; Toscana, 0,35%; Marche, 0,59%; Abruzzo, 2,43%; Campania, 3,63%; Basilicata, 3,46%; Calabria, 1,34%; Sicilia, 0,91%; Sardegna, 1,42%.

Fa eccezione il consistente aumento (12%) riscontrabile in Lombardia.

Le percentuali di personale in servizio di ruolo e non di ruolo rispetto alle previsioni organiche sono disomogenee.

Superiori alla media nazionale -80,46% nel 1986 e 79,88% nel 1987 - i dati evidenziabili nel biennio in : Piemonte, 84,85% e 86,44%; Lombardia, 90,50% e 84,28%; Friuli-Venezia Giulia, 84,50% e 86,44%; Liguria, 86,80% e 86,08%; Emilia-Romagna, 90,57% e 88,90%; Toscana, 87,58% e 88,92%; Umbria, 92,94% e 91,20%; Marche, 88,54% e 91,37%; Abruzzo, 82,09% e 80,77%; Basilicata, 80,63% e 82,42%; Calabria, 92,72% e 93,26%.

Vicini alla media i dati di: Veneto, 80,32% e 82,89%; Sardegna, 81,47% e 79,58%.

Decisamente inferiori alla media i riscontri nel: Lazio, 78,70% e 79,78%; Campania, 73,86% e 70,39%; Puglia, 70,38% e 69,93%; Sicilia, 60,49% e 60,59%.

Contenute le variazioni in termini assoluti delle unità di personale in servizio, che, nel periodo di riferimento, aumentano nelle regioni: Piemonte, 2,17%; Lombardia, 4,31%; Veneto, 4,11%; Friuli-Venezia Giulia, 4,30%; Emilia-Romagna, 1%; Toscana, 1,89%; Marche, 3,81%; Lazio, 0,98%; Abruzzo, 0,77%; Basilicata, 5,75%; Calabria, 1,93%; Sicilia, 1,07% e diminuiscono nelle regioni: Liguria, -0,83%; Umbria, -2,07%; Campania, -1,24%; Puglia, -0,79%; Sardegna, -0,94%.

Le piante organiche dei comuni esaminati evidenziano dal 31 dicembre 1986 (215.976 posti) al 31 dicembre 1987 (216.737) variazioni in aumento dello 0,35%. Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo (184.870 e 187.296 unità) copre l'85,60% degli organici al 1986 e l'86,42% al 1987, con un incremento in termini assoluti di personale in servizio dell'1,31%.

Le modificazioni (1986-1987) di pianta organica e di personale in servizio non sono nello stesso modo distribuite sotto il profilo regionale.

Diminuzioni di organico inferiori all'1% si riscontrano nelle regioni: Umbria, Lazio, Campania, e di poco superiori in Abruzzo (-2,17%).

Gli incrementi di pianta organica sono normalmente poco consistenti e contenuti nel limite di incremento dell'1% in : Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Puglia, Calabria, Sardegna.

Nessuna variazione si nota in Valle d'Aosta e Molise.

Le percentuali di personale in servizio rispetto alle dotazioni organiche nel biennio sono alquanto differenziate sotto il profilo geografico. A fronte dei dati medi nazionali dell'85,60% nel 1986 e dell'86,42% nel 1987, si riscontrano dati prossimi o inferiori alla media nelle regioni: Piemonte, 85,09% e 86,44%; Lombardia, 85,97% e 86,98%; Trentino-Alto Adige, 85,71% e 86,67%; Veneto, 80,90% e 81,53%; Friuli-Venezia Giulia, 85,08% e 85,49%; Marche, 84,98% e 85,29%; Abruzzo, 73,25% e 76,87%; Molise, 80,59% e 77,29%; Puglia, 75,03% e 75,76%; Sicilia, 67,70% e 67,62%; Sardegna, 67,48% e 69,25%.

Dati superiori alla media emergono nelle regioni: Liguria, 92,31% e 91,44%; Emilia-Romagna, 91,49% e 92,29%; Toscana, 91,12% e 90,62%; Umbria, 89,92% e 91,27%; Campania, 94,29% e 99,22%; Basilicata, 96,29% e 94,49%; Calabria, 97,15% e 94,20%.

Le variazioni in termini assoluti delle unità di personale in servizio presentano incrementi contenuti in percentuale inferiore al 2% in: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Basilicata, Puglia. Aumenti maggiori si notano in: Valle d'Aosta, 5,88%; Lazio, 2,21%; Abruzzo, 2,66%; Campania, 4,33%; Sicilia, 2,53%; Sardegna, 2,67%.

Diminuiscono in termini assoluti le unità di personale in servizio nelle regioni: Liguria, -0,59%; Toscana, -0,38%; Molise, -4,09%; Calabria, -2,60%.

Dall'esposizione che precede si può dedurre che, nel corso del 1987, nel comparto degli enti locali globalmente considerato, è stato sostanzialmente rispettato il vincolo alle assunzioni previsto dall'articolo 8.12 della legge 22 dicembre 1986, n. 910, (finanziaria 1987). Il modesto incremento di personale in servizio sembra sia sussumibile nell'ambito delle deroghe consentite dalla vigente normativa.

A titolo esemplificativo, si menzionano: le assunzioni a posti messi a concorso negli anni precedenti per i quali sia stata formata la graduatoria di merito da parte della competente commissione giudicatrice entro il 31 dicembre 1986; le assunzioni di personale tecnico strettamente necessario per l'attivazione di nuovi impianti, nonché per l'esplicazione da parte dei comuni di attività di vigilanza e controlli loro deferiti dalla legge statale; le assunzioni, oltretutto nei posti resisi vacanti, nei nuovi posti disponibili di organico, approvati dalla Commissione centrale della finanza locale o dai comitati regionali di controllo nei limiti del 20%.

## 5. Personale assunto in via straordinaria.

Il personale assunto in via straordinaria (cfr. relazione esercizio 1986, pagg. 621 e segg. e riferimenti ivi contenuti) ha costituito oggetto di specifica indagine.

In difetto dei certificati a consuntivo sulla gestione finanziaria 1987 e mancando l'aggiornamento del censimento del personale degli enti locali a cura del Ministero dell'interno, sono stati inviati agli enti appositi questionari.

77 amministrazioni provinciali su 92 e 655 amministrazioni comunali su 1.230 hanno fornito esaurienti risposte alla richiesta con un tasso di adempimento, rispettivamente, dell'83,70% e del 53,25%. Non sono state prese in esame talune prospettazioni perplesse, lacunose e confuse, fornite da altri comuni.

Dai dati pervenuti (raggruppati nei prospetti VII/3 e VII/4 del volume degli allegati, concernenti province e comuni) possono desumersi alcune considerazioni.

Il numero delle unità di personale assunte dalle amministrazioni provinciali censite nel 1987 (7.020) presenta un incremento percentuale del 21,18% rispetto al reclutamento del 1986 (5.793), con un correlativo aumento di spesa in termini di impegni del 22,24% (da 38,70 a 47,30 miliardi).

Secondo un'indagine dello scorso anno concernente 68 amministrazioni su 92, l'incremento delle assunzioni (1985-1986) era stato quasi nullo (0,04%) e molto contenuto quello dei pagamenti (3,76%).

Nell'ambito considerato si riscontra un decremento di personale straordinario assunto nel 1987 rispetto al 1986 tra gli enti compresi nelle regioni: Toscana, -15,11% e Abruzzo, -7,30%.

Risulta un aumento tra gli enti delle regioni: Piemonte, 7,63%; Lombardia, 17,58%; Veneto, 13,11%; Friuli-Venezia Giulia, 23,23%; Liguria, 6,03%; Emilia-Romagna, 11,43%; Umbria, 38,82%; Marche, 3,97%; Lazio, 21,35%; Campania, 27,03%; Basilicata, 5%; Puglia, 62,38%; Calabria, 210,57%; Sicilia, 15,95%; Sardegna, 47,71%.

La curva dei pagamenti non segue lo stesso andamento. L'apparente antinomia rinviene giustificazione nella considerazione che il personale straordinario viene assunto per far fronte ad esigenze straordinarie (come gli stagionali) o per sostituire personale assente (supplenti) e quindi a tempo non indeterminato, ma non sempre determinabile «ex ante» in relazione alle tipologie specifiche ed alle concrete emergenze.

Infatti, a prescindere da raggruppamenti regionali che presentano decrementi di impegni di spesa (Liguria, -3,88% e Lazio, -27,53%) o poco significativi aumenti (Toscana, 4,56% e Sicilia, 0,63%), emerge un generalizzato aumento degli impegni di spesa dal 1986 al 1987: Piemonte, 10,57%; Lombardia, 32,41%; Veneto, 26,25%; Friuli-Venezia Giulia, 29,24%; Emilia-Romagna, 28,37%; Umbria, 76,96%; Marche, 20,01%; Abruzzo, 33,27%; Campania, 54,16%; Basilicata, 22,78%; Puglia, 74,91%; Calabria, 60,52%; Sardegna, 27,77%.

Le amministrazioni comunali del campione censito, nel biennio (1986-1987) in esame, hanno aumentato il numero delle assunzioni (da 44.960 a 47.521 unità) del 5,70% ed assunto impegni (da 298,2 a 338,7 miliardi) con aumento del 13,56%.



Analoga indagine dello scorso anno riferita a 610 comuni ha evidenziato nel biennio 1985-1986 un decremento di unità assunte dall'11,42% ed un incremento di pagamenti del 2,05% (da circa 285 a 291 miliardi).

Decremento delle unità assunte si riscontra tra i comuni delle regioni: Valle d'Aosta, -11,90%; Lombardia, -7,40%; Umbria, - 2,21%; Basilicata, -8,30%; Puglia, -0,86%; Sardegna, -0,53%.

Generalizzato l'aumento presso gli enti delle altre regioni: Piemonte, 9,76%; Trentino-Alto Adige, 25,04%; Veneto, 5,33%; Friuli-Venezia Giulia, 3,88%; Liguria, 9,30%; Emilia-Romagna, 11,09%; Toscana, 9,74%; Marche, 11,17%; Lazio, 12,28%; Abruzzo, 7,59%; Campania, 21,86%; Calabria, 26,32%; Sicilia, 1,37%.

In ordine agli impegni di spesa si evidenziano diminuzioni fra gli enti di: Valle d'Aosta, -19,33% e Sicilia, -1,82%; ed aumenti tra tutti gli altri: Piemonte, 12,84%; Lombardia, 6,28%; Trentino-Alto Adige, 29,49%; Veneto, 12,73%; Friuli-Venezia Giulia, 24,96%; Liguria, 15,25%; Emilia-Romagna, 5,58%; Toscana, 16,43%; Umbria, 25,54%; Marche, 18,16%; Lazio, 13,73%; Abruzzo, 15,94%; Campania, 40,60%; Basilicata, 9,93%; Puglia, 5,84%; Calabria, 13,05%; Sardegna, 29,15%.

Dai dati esposti emerge una lievitazione in termini assoluti e percentuali delle assunzioni che contrasta con l'indicazione della legge finanziaria del 1987 che avrebbe voluto il contenimento delle assunzioni nell'anno nei limiti di quelle effettuate nell'anno precedente. Risulta un incremento di spesa in termini di impegni superiore al tasso di inflazione programmato da collegare probabilmente all'entrata in vigore del nuovo contratto approvato con il D.P.R. n. 286 del 1987.

Il Presidente della Sezione  
f.to Salvatore BUSCEMA

*Nota n. 1*

Sentenza Corte Costituzionale 10.3.1988, n. 268; 7.4.1988, n. 398; 14.4.1988, n. 439; 10.6.1988, n. 624; 10.6.1988, n. 658; 26.7.1988, n. 877; 13.10.1988, n. 964; 14.10.1988, n. 971; 9.11.1988, n. 1016.