

CAPITOLO V

ASPETTI NON FINANZIARI

1. Premessa

In aderenza ai criteri che hanno informato la Relazione, il presente capitolo ha ad oggetto argomenti, i quali, pur inserendosi coerentemente nella linea di fondo che lega insieme quelli avanti trattati, si caratterizzano per la loro specificità. Non solo, ma essi costituiscono prosecuzione e sviluppo di problematiche già affrontate in passato e che attengono ad aspetti non finanziari delle gestioni.

Per sovvenire a richieste delle associazioni degli enti si espongono anche alcune considerazioni in proposito.

2. Attività contrattuale

2.1 Profili generali

Inattuata, anche nel 1988, è rimasta l'esigenza, ripetutamen-

te segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni (1), di una riconsiderazione globale della disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività di diritto privato delle amministrazioni locali. Risulta, invece, confermata la tendenza, delineatasi ormai da diversi anni, che vede lo Stato e le regioni impegnati nell'emanazione di leggi a carattere settoriale, e determinate dalla necessità ed urgenza del provvedere, caratterizzate dall'approssimazione dei relativi interventi e dal ritardo negli adempimenti degli obblighi derivanti da regole comunitarie, specialmente nel settore degli appalti; riesce, pertanto, ancora difficile tracciare un quadro generale della contrattualistica locale.

Particolari difficoltà incontrano gli enti locali a causa del moltiplicarsi dei canali e delle procedure d'intervento, che rendono estremamente complessa una visione organica del loro operare.

Carenze organizzative affliggono poi l'ente locale con inevitabili conseguenze sull'attività gestionale, la cui efficienza risulta rallentata in due aree di rilevante centralità: l'assetto del territorio e la realizzazione di opere pubbliche. In entrambi i casi la mancanza di una puntuale programmazione, la complessità

delle procedure tecnico-amministrative imposte dalla legge, l'eterogeneità nei procedimenti d'appalto e la limitatezza di professionalità degli addetti costituiscono vincoli di natura esterna ed interna.

All'insieme dei fenomeni citati sono da ricollegare l'andamento crescente dei costi, il ricorso all'indebitamento - che nel 1988 si è risolto in un aumento del 10,2% dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti rispetto al 1987 - la ridotta produttività dei servizi, la deresponsabilizzazione degli amministratori locali, anche in relazione ad una ancora insufficiente e coinvolgente autonomia impositiva. Né i recenti interventi di politica economica (2) appaiono idonei ad una adeguata soluzione della complessa problematica, incentrandosi essi più sulla manovra dei tagli alla spesa che su interventi strutturali per la razionalizzazione dei settori produttivi ed amministrativi dei comuni.

2.2 Dati di consuntivo

Nonostante la situazione delineata, gli enti locali e le loro aziende rimangono, nell'ambito del settore pubblico allargato, il centro di spesa più significativo per numero di interventi ed entità di importi, riuscendo così a condizionare le economie e

gli insediamenti produttivi in termini occupazionali e di sviluppo locale.

Tale assunto trova conferma nei dati di consuntivo per il 1988, dai quali risulta che le risorse impiegate dagli enti locali (3) per acquisto, mediante procedure contrattuali, di beni e servizi destinati alla gestione corrente, ammontano a 14.680 miliardi, con una variazione percentuale in aumento, rispetto al 1987, del 9,4%; gli investimenti in acquisti di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche hanno comportato pagamenti per 1.656 miliardi e gli investimenti immobiliari, aree comprese, hanno comportato pagamenti per 14.389 miliardi (4).

Dall'esame della distribuzione delle voci di spesa, su base regionale, si evidenzia la dinamicità degli enti della Lombardia (19% del totale di spesa), cui seguono, con notevole distacco, quelli della Campania (8,7%), del Lazio (7,5%) e del Piemonte (6,5%).

L'estrema importanza e l'entità assunta dalla spesa pubblica per appalti portano a considerare con particolare attenzione alcuni aspetti di tale fenomeno per una valutazione sui possibili riflessi in ambito occupazionale, sull'economia indotta e sull'attività di programmazione e della distribuzione delle risorse.

L'andamento trova conferma anche nel numero degli appalti, passati dai 4.639 del 1987 ai 5.360 del 1988, con un aumento del 15%; altrettanto significativo è il riferimento al valore dei bandi di gara, che complessivamente ammonta, nel 1988 a 18.145 miliardi, rispetto agli 11.103 miliardi dell'anno precedente, con un aumento in termini monetari del 63% (cfr. prospetto V/1 del volume degli allegati).

Interesse presentano le cifre riferentisi alle spese per appalti relative al 1988, per la comparazione che può essere fatta tra risorse impiegate dallo Stato e risorse impiegate dagli enti locali territoriali. Da una analisi per settori si rileva come questi ultimi enti coprano largamente l'area delle opere igienico-sanitarie, imputate alla finanza locale per il 72% del totale (Stato 202 miliardi; enti locali 2.604 miliardi); analogamente per quanto attiene all'edilizia, con 3.045 miliardi rispetto ai 1.479 miliardi dell'amministrazione dello Stato (cfr. prospetti V/2-3 del volume degli allegati).

La voce trasporti e comunicazioni e le altre voci, indicanti opere residuali, si equivalgono (cfr. prospetti V/4-5 del volume degli allegati) (5).

I dati riportati si presentano significativi in relazione al permanere di ancor ampie competenze dello Stato in materia di

opere pubbliche, nonostante il trasferimento di numerose funzioni agli enti locali.

Nei diversi settori di intervento (cfr. prospetto V/6 del volume degli allegati), si evidenziano le variazioni percentuali della spesa pubblica per appalti nelle venti regioni avvenute nel 1988 rispetto al 1987.

Cospicui aumenti si registrano in Toscana (+130,73%) ed in Sardegna (+122,99%); diminuzioni, invece, in Liguria (-38,74%), in Molise (-18,87%), nel Friuli-Venezia Giulia (-14,48%) e nel Lazio (-13,12%).

Dall'esame del fenomeno per grandi aree geografiche si evince (cfr. prospetto V/7 del volume degli allegati) che aumenti di notevole entità si sono verificati nelle isole (+53,77%), nel sud (24,73%) e nella zona nord-est (20,84%) mentre la situazione si presenta alquanto stazionaria al centro.

2.3 Nuovi aspetti nella contrattualistica

2.3.1 Linee di tendenza a livello centrale

Nell'ambito dell'attività contrattuale appare confermata la tendenza verso forme procedimentali nuove, che spesso costitui-

scono deroghe ai modelli di contrattazione tradizionale, peraltro non sempre compatibili con le esigenze di speditezza, efficacia ed economicità richieste nell'azione dei pubblici poteri.

L'abbandono dei consueti strumenti di diritto amministrativo in favore di accordi, intese e contrattazioni programmate rendono palese, d'altra parte, il consolidarsi di sempre più stretti rapporti tra pubblico e privato; in specie nella attività degli enti locali territoriali appare evidente un generale ripensamento della funzionalità della strumentazione contrattuale disponibile con il ricorso a contratti atipici, a società per azioni locali, all'uso, talvolta informale, della concessione.

In tale ottica si inseriscono gli "accordi di programma" ("ex lege" n. 64 del 1986) che prevedono interventi straordinari nel Mezzogiorno, con iniziative integrate di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici ai sensi dell'art. 27, legge n. 67 del 1988 (6).

La finalità è quella di programmare le funzioni sul territorio attraverso patti-contratti coordinati a progetti ed infrastrutture strategiche; sul piano politico tali patti-contratti hanno valore di accordi, volti, pur nel rispetto delle competenze e dei poteri, alla rimodernizzazione del paese; anzi, talora essi sono sollecitati, in alcune aree, direttamente dagli stessi enti

locali. Sempre al settore degli interventi infrastrutturali nelle aree meridionali è in larga misura riconducibile il decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, convertito in legge 28 marzo 1988, n. 99, che, finalizzato all'adozione di misure urgenti nella regione Sicilia, prevede la definizione degli accordi di programma per la identificazione ed il coordinamento necessari alla localizzazione delle opere.

Una conferma di tale orientamento è la previsione di "accordi di programma" contenuta nella nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, che all'art. 27 considera l'azione integrata di comuni, di province e regioni e di altri soggetti pubblici per l'attuazione di opere e di interventi (7).

Non meno interesse presenta la "conferenza di servizi" promossa dal Ministro per le aree urbane (legge 5 luglio 1989, n. 240, art. 4, terzo comma) per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria, le cui decisioni, adottate dai vari soggetti pubblici e privati competenti alla realizzazione degli interventi, suppliscono a qualsiasi altra forma di autorizzazione, approvazione o nulla osta previsti da leggi regionali o speciali.

Anche il più importante provvedimento relativo alla difesa

del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 193) prevede un insieme di attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione affidato a diversi soggetti pubblici e privati a livello centrale, regionale e locale.

Degni di nota, sia sul piano finanziario che procedurale, si presentano gli interventi nelle aree interessate allo svolgimento dei campionati mondiali di calcio 1990 (decreto-legge 11 aprile 1989, n. 121, convertito nella legge 29 maggio 1989, n. 205). Le nuove procedure in tema di lavori pubblici, ridefiniscono in parte i procedimenti di verifica e di controllo sulla localizzazione delle opere, che andranno valutati in sede applicativa, anche con riferimento alla sovrapposizione e limitazione dell'autonomia decisionale degli enti locali, nonché alla funzionalità rispetto alla soluzione degli impellenti problemi attinenti all'assetto infrastrutturale delle realtà locali interessate.

Lo strumento tecnico-amministrativo individuato per la realizzazione degli interventi, in grado di superare la frantumazione delle competenze in materia di opere pubbliche, è dato dalla "conferenza dei servizi", cui partecipano i rappresentanti dello Stato e degli enti locali; conferenza che, per questi ultimi, è convocata dal sindaco del comune interessato (art. 2, legge n. 205 del 1989).

Nell'ambito degli interventi straordinari si collocano anche i "contratti di programma", che sono finalizzati al coinvolgimento di grandi gruppi industriali per l'innovazione tecnologica e la ricerca scientifica in attività produttive. Attualmente sono interessate all'iniziativa alcune regioni fra cui l'Abruzzo, la Campania, la Puglia, la Sicilia e la Sardegna.

Diverso è l'ambito di operatività delle "intese di programma", che coinvolgono solo soggetti pubblici, quale, ad esempio, il C.N.R., per il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali (edilizia, sistemi informativi, strumentazione scientifica). L'intesa, approvata dal C.I.P.E. il 30 marzo 1988, riguarda le aree di Bari, Napoli, Catania, Palermo e Sassari e vari poli di ricerca.

Si tratta di un insieme di disposizioni che possono produrre notevoli effetti positivi in termini di snellimento e razionalizzazione delle procedure amministrative in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche: la loro efficacia reale, peraltro, dovrà essere verificata in sede attuativa.

2.3.2 Linee di tendenza in ambito regionale

Nell'ambito di questo nuovo modo di procedere anche l'ente

regione sembra aver acquistato ulteriori potenzialità. Appare in effetti intensificata la funzione programmatoria in vari settori - inquinamento idrico (8), impatto ambientale (9), strutture turistiche e tecnologiche (10) - ma è la normativa riguardante le incentivazioni che manifesta maggiori implicazioni sull'attività regionale. In effetti, in relazione alla legge n. 64 del 1986, è stata formulata una nuova articolazione degli incentivi finanziari nelle singole regioni, per fasce, con particolare favore per i territori più svantaggiati. Il mantenimento di condizioni effettive di sviluppo locale non potrà essere raggiunto se non attraverso la eliminazione delle attuali diseconomie esistenti e la riaffermazione di una presenza fattiva dello Stato, peraltro non manifestata solo in forma di aiuti straordinari.

Dal programma avviato con la legge n. 219 del 1981, richiamata dalla legge 291 del 1988, che regola i flussi finanziari nel comparto, è possibile trarre ulteriori elementi per una riflessione sull'intervento pubblico nelle zone colpite da calamità. Spesso la rincorsa agli stanziamenti finanziari precede e precorre, infatti, la progettazione delle opere e degli interventi a causa dei ritardi degli accrediti e della insufficienza operativa di alcune gestioni speciali; molte carenze sono poi dovute alla dilatazione qualitativa e quantitativa dei programmi, alle diffi-

coltà di controllo della spesa da parte delle amministrazioni competenti, alla eterogeneità degli stanziamenti, alla limitata produttività delle opere infrastrutturali in corso di esecuzione - alcune delle quali si presentano sovradimensionate - alla scarsa connessione delle opere con gli interventi urbanistici necessari al rilancio locale: tutti elementi, questi, che debbono stimolare le autorità competenti al controllo della effettività della spesa pubblica programmata.

Al riguardo, la Corte osserva che è auspicabile che tutte le grandi opere, talora fatte rientrare surrettiziamente nell'ambito delle procedure straordinarie (titolo VIII, legge n. 219 del 1981), vengano ad essere riassorbite nelle procedure ordinarie, eventualmente ridefinite, onde poterne meglio verificare l'utilità e l'impatto ambientale e garantire la trasparenza ed una maggiore correttezza nel settore degli appalti, concentrando gli sforzi sul completamento effettivo della ricostruzione abitativa.

Difficoltà di ordine finanziario, gestionale ed organizzativo sono anche connesse all'attuazione dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM), in quanto, ad oltre un anno dalla definitiva approvazione, pur costituendo essi strumenti indispensabili per la sopravvivenza di alcune attività agricole e zootecniche in zone

particolarmente depresse del Mezzogiorno, hanno trovato attuazione solo nella Puglia, dove è stato attivato un valido programma di riconversione agricola.

Proprio per l'incuria e la mancanza di ottemperanza dell'Italia, i PIM sono oggi al centro del dibattito CEE-regioni, mentre la Comunità Europea si avvia verso una incisiva revisione dei meccanismi di applicazione dei vari fondi strutturali, sociali e di sviluppo.

Alla competenza regionale spettano inoltre gli adempimenti per la realizzazione dei "progetti FIO" di cui alla legge n. 310 del 1983.

Con la legge finanziaria n. 67 del 1988 (art. 17, 27° e 28° comma) si è operato il rifinanziamento con un aumento dell'autorizzazione di spesa di 1.000 miliardi (11). Dal prospetto V/8 del volume degli allegati si rileva che i pagamenti sul fondo per le infrastrutture regionali, ai sensi delle leggi n. 526 del 1982 (art. 56); n. 130 del 1983 (art. 21); n. 130 del 1983 (art. 37) e n. 887 del 1984 (art. 12) hanno subito una diminuzione percentuale di circa il 60%, con punte più elevate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana, Veneto, Umbria ed Emilia-Romagna.

Con riferimento alla complessa gestione degli incentivi è

stato evidenziato, nella relazione 1989 della Commissione bicamerale per il controllo degli incentivi nel Sud, come la realtà operativa mostri risorse inutilizzate per 3.000 miliardi.

Il fenomeno, a giudizio della Corte, può essere attribuito a varie cause:

- a) inadeguata ricognizione dei bisogni reali non sempre ben esaminati;
- b) scarsa conoscenza delle provvidenze stesse;
- c) difficoltà nei sistemi delle richieste e delle erogazioni.

2.3.3 Linee di tendenza nella contrattazione pubblica locale

La tipologia degli interventi del potere pubblico locale nel settore dell'economia e della pianificazione territoriale si è arricchita da qualche tempo di una nuova forma atipica: la costituzione da parte degli enti territoriali o la loro partecipazione a società di capitali prevalentemente in forma di società per azioni.

E' evidente il parallelo tra azionariato locale e sistema delle partecipazioni statali.

Ma la novità consiste principalmente nel nuovo utilizzo della figura, in alternativa con altre forme operative, nel settore

della realizzazione di opere ed infrastrutture pubbliche. La S.p.A. comunale, che può essere interamente pubblica, precostituita in funzione dell'opera da realizzare, o mista o con assunzione di partecipazioni pubbliche - maggioritarie o minoritarie - in società preesistenti, pur rappresentando una palese deroga ai modelli legislativi tipizzanti la contrattazione pubblica, può costituire un valido mezzo per superare l'inadeguatezza della strumentazione contrattuale. Anche la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, all'art. 22, prevede espressamente la gestione di pubblici servizi, che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività sociali, a "mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale" con la partecipazione di soggetti pubblici o privati (12).

Dalla legislazione statale e regionale appare, inoltre, frequente l'affidamento in concessione a società per azioni in mano pubblica locale (13).

2.4 Trasparenza ed efficacia nella pubblica amministrazione locale

Il ruolo degli enti locali si presenta essenziale ai fini della trasparenza ed incisività dell'azione della pubblica amministrazione. Pertanto ogni attività dei detti enti deve svolgersi

con modularità di programmi ed anche di controlli: questa è l'indicazione che può essere desunta dalla legge n. 144 del 1989, dettata per il risanamento finanziario delle gestioni locali, la quale ha prodotto ampie modificazioni sul modo di operare della contrattualistica locale.

Nel momento in cui è stata potenziata l'autonomia impositiva degli enti locali è apparso opportuno al legislatore stabilire le premesse necessarie al risanamento delle gestioni e contemplare validi mezzi per ottenerlo.

Invero, l'art. 23, terzo comma, della cennata legge, stabilisce che l'acquisizione di beni o servizi è subordinata all'esistenza della deliberazione autorizzativa esecutiva ed al relativo impegno contabile. La violazione di tale obbligo implica la competenza passiva a sostenere l'onere per l'amministratore o funzionario che abbiano consentito la fornitura.

E' evidente il carattere innovativo della norma, le cui connessioni sono da collegare senza meno anche al settore degli appalti, in quanto ora è possibile addivenire a questi solo in presenza di un reale finanziamento dell'opera, con la conseguenza che non sarà possibile procedere alla richiesta dei mutui, che sono di scopo, senza l'indicazione del capitolo del bilancio a cui l'ente intende imputare la spesa. Nella materia dei mutui,

vigono le disposizioni dell'art. 22 del decreto-legge n. 66 del 1989 e quelle dell'art. 4 del decreto-legge n. 65 del 1989, convertito nella legge n. 155 del 1989. Con esse è stato riaffermato l'obbligo che le spese per la realizzazione e la gestione degli investimenti, e di ogni altro tipo di spesa debbono essere direttamente programmate negli strumenti finanziari, onde evitare l'irrigidimento dei bilanci, le difficoltà di gestione o addirittura il dissesto. Sul punto, la Cassa depositi e prestiti ha emanato istruzioni applicative con la circolare n. 1168 del maggio 1989, integrativa della circolare organica n. 1164, applicabile anche ai mutui contratti con qualsiasi altro istituto. La nuova normativa è finalizzata a porre un freno alle spese degli enti locali non espressamente previste da leggi statali e/o regionali e a fungere da garanzia per le imprese circa la copertura finanziaria delle opere loro affidate.

La ricerca della trasparenza e lo sbarramento ad eventuali infiltrazioni mafiose sono stati ancora una volta affidati ad una legge (19 marzo 1990, n. 55) che, dettata a tutela dell'ordine pubblico, allo scopo di controllare le infiltrazioni delinquenziali nel mondo degli affari e della pubblica amministrazione, si presta altresì ad una rigida regolamentazione degli appal-

ti di opere pubbliche.

Vale la pena ricordare come detta normativa accolga alcuni dei più significativi suggerimenti formulati dalla Corte nel precedente anno (14) circa la necessità di controlli sulla concessione dei contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed altre erogazioni comunque concesse, sulla opportunità di semplificazione delle certificazioni nonché sull'estensione degli accertamenti antimafia e di tutti i tipi di società, comprese le finanziarie.

Positivi apprezzamenti possono esprimersi circa il tentativo di una maggiore e più incisiva moralizzazione della pubblica amministrazione locale, al fine di realizzare la trasparenza nella contrattazione, attraverso il riconoscimento di poteri eccezionali agli organi preposti al coordinamento della lotta antimafia come pure l'imposizione di comportamenti omogenei alle amministrazioni appaltanti circa il contenuto dei bandi, avvisi di gara, prescrizioni tecniche e capitolati speciali, si rivela idonea a risolvere la disarticolazione oggi esistente nel settore.

Resta invece qualche perplessità la normativa regolante il subappalto in quanto non appare sufficiente ad eliminare il rischio di eventuali doppi contratti o di società fittizie; né sembra affrontato il problema della pubblicità relativa agli appalti di importo limitato che costituiscono invece la maggior parte

nell'ambito della contrattualistica locale.

E' da ritenere, inoltre, che né l'astratta previsione normativa, né la limitazione ed il condizionamento delle autonomie con gestione dal centro nelle regioni "a rischio" della materia degli appalti possano eliminare del tutto le pericolose infiltrazioni nella contrattualistica locale. A tal fine si ritiene opportuno l'incremento dei raccordi fra articolazioni statuali periferiche ed i poteri locali ed una più rigorosa regolamentazione del settore da attuarsi all'interno delle stesse amministrazioni.

Ciò è quanto avvenuto a livello regionale in Puglia, che ha adottato clausole antimafia nell'ambito del programma regionale di edilizia residenziale pubblica (15).

Ugualmente altre regioni, fra cui la Toscana, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, hanno emanato leggi o regolamenti in materia di lavori pubblici, adottando in alcuni casi standard costruttivi non più basati su valutazioni metriche, ma, in ottemperanza alla legislazione comunitaria, su norme "esigenziali-prestazionali" che permettono un nuovo controllo sull'effettività dell'opera.

In particolare, l'Umbria e l'Emilia-Romagna hanno attivato, per una maggiore trasparenza negli appalti, un sistema informativo, attraverso Videotel, per mezzo del quale è possibile conosce-

re:

- 1) tutti i bandi di gara;
- 2) l'elenco delle imprese aggiudicatarie;
- 3) le delibere dei Co.Re.Co. relative a opere di costruzione e delibere di appalto.

Anche a livello comunale, molti enti, specie del Sud, fra cui Catania (16) e Palermo (17), hanno deliberato nuovi regolamenti con l'inserzione di clausole antimafia.

E' auspicabile che questa nuova presa di coscienza possa attuare una maggiore responsabilizzazione degli enti locali che non si limiti, in materia di appalti, a indici finanziari, ma che riguardi l'effettività dei beni prodotti.

La Corte comunque si riserva di effettuare riscontri obiettivi nel settore.

2.5 Applicazione della disciplina comunitaria

La nuova direttiva CEE n. 440 del 1989 ridefinisce l'ambito dell'applicazione della regolamentazione comunitaria degli appalti pubblici, innovando in più punti la direttiva n. 71/305.

Come è noto, la ragione in base alla quale anche gli enti pubblici sono assoggettati alle regole comunitarie è da ricercare nel fatto che gli appalti organizzati da tali enti sono spesso

condizionati da motivazioni politiche e da preoccupazioni nazionalistiche che portano gli enti stessi ad acquistare beni e servizi e a costruire opere servendosi di ditte "nazionali" (18). Data la rigorosità delle disposizioni amministrative interne, gli enti pubblici sono poi portati a ricercare soluzioni alternative rispetto a quelle offerte dalla legislazione nazionale allo scopo di avere più discrezionalità nella gestione degli appalti. Donde la creazione di enti economici mediante la costituzione di società di diritto privato con capitale pubblico che per la loro struttura civilistica possono operare al di fuori dei vincoli amministrativi.

Il problema ha generato ampio dibattito in sede comunitaria con riguardo particolare alla nozione di "impresa pubblica" (art. 90 Trattato CEE), agli aiuti statali alle imprese (artt. 92 e 94 Trattato CEE), alla trasparenza dei finanziamenti alle imprese pubbliche (direttiva 80/723).

Poiché le prime direttive sugli appalti di forniture e di lavori (n. 77/62 e n. 71/305) regolavano solo gli enti pubblici come tali, si presenta agevole l'elusione delle norme comunitarie e quindi delle norme interne, attraverso la costituzione di enti economici a capitale pubblico sotto forma di società (s.p.a.,

consorzi, consortili) con la conseguenza del proliferare, come è stato già riferito, di società per azioni specialmente nel campo delle opere pubbliche in violazione della disciplina comunitaria sulla libera concorrenza.

La nuova tendenza in ambito CEE è di estendere la normativa ad ogni tipo di appalto indipendentemente dalla soggettività degli enti che lo organizzano: restano ancora esclusi solo alcuni settori (trasporto di acque, produzione di energia, trasporti in senso stretto).

L'estrema attenzione riservata alle "offerte anomale" sarà certamente di stimolo per l'Italia, che ha dato luogo a comportamenti derogatori più volte sanzionati dalla Corte di giustizia europea, a recepire l'indicazione nella legislazione nazionale.

Senza dubbio la maggiore garanzia di effettiva competitività tra le imprese garantita dalla direttiva n. 440 del 1989 non potrà avere che conseguenze positive sia per lo Stato che per gli enti locali in termini di minori costi e migliore qualità di esecuzione delle opere, anche se il limite di importo di 5 milioni di Ecu (7,5 miliardi), preso in considerazione, non sembra interessare le opere di valore normalmente minore portate a termine dagli enti locali.

Degni di nota sono alcuni punti della direttiva come la pre-

scrizione di modelli trasparenti nell'aggiudicazione d'appalto, l'uniformità nei modelli procedurali, la pubblicità dei bandi di gara, la introduzione accanto alla "procedura aperta" ed alla "procedura ristretta" della "procedura negoziata", che permette all'amministrazione aggiudicatrice di negoziare con imprese di propria scelta i termini del contratto, attuando un nuovo connubio tra discrezionalità e rispetto delle procedure.

Anche l'ammissibilità di "varianti" nei limiti dei requisiti minimi prescritti dalle amministrazioni aggiudicatrici in sede di capitolati d'oneri sta a significare un rapporto più elastico fra amministrazione pubblica ed imprese basato su una fattiva e concreta collaborazione.

La valorizzazione dei capitolati di appalto incentrati più sul risultato che sulle formalità procedurali impone un rinnovamento culturale e comportamentale della amministrazione, specie locale, che, si auspica, possa portare alla fine dell'eterogeneità attualmente in vigore, causa dell'apertura di pericolosi varchi nella contrattualistica locale, con l'inserzione di clausole a volte palesemente discriminatorie e comunque di dubbia legittimità che hanno dato luogo spesso a pronunce giurisprudenziali (19).

Chiarificazione nel settore è apportata anche dalla direttiva n. 89/665/CEE che coordina le disposizioni relative alle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori. Essa tende a rafforzare l'effettività della libera concorrenza introducendo il principio del diritto al risarcimento del danno a favore delle imprese vittime delle violazioni procedurali, da parte degli enti pubblici tenuti all'osservanza delle direttive CEE e delle norme statali di recepimento.

La direttiva interessa perciò, sulla base della normativa sulla responsabilità contenuta nella nuova legge sull'ordinamento degli enti locali, anche gli amministratori e dipendenti degli enti stessi, i quali certamente dovranno fare un uso più adeguato degli strumenti privatistici per gli appalti concernenti lavori e forniture.

3. Attività fiscale

Con decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, come convertito nella legge 27 novembre 1989, n. 384, sono stati ulteriormente differiti al 31 dicembre 1990 i termini previsti per la "sanatoria" nei confronti delle imposte sul valore aggiunto e delle im-

poste sui redditi.

I periodi d'imposta a cui si applicano le disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito nella legge 13 marzo 1988, n. 154, e successive modificazioni, sono quelli chiusi anteriormente al 1° febbraio 1990.

Come è noto, a beneficiare del provvedimento sono "gli enti soggetti alle disposizioni in materia di contabilità pubblica" per i quali le scritture obbligatorie hanno valore di contabilità unica ai sensi della normativa fiscale.

Sulla completezza della contabilità dei comuni la Corte si è già pronunciata rilevando che per l'evidenziazione di tutti gli elementi relativi alla situazione gestionale la contabilità finanziaria viene integrata dalle contabilità economica e patrimoniale come stabilito dagli artt. 289 e 303 del testo unico del 1934, n. 383, nei punti in cui dispongono: a) che il provvedimento di approvazione del conto consuntivo deve mettere in rilievo il risultato economico dell'esercizio; b) che il conto generale del patrimonio deve anche evidenziare sia le variazioni finanziarie determinate dalla gestione del bilancio, sia quelle derivate da altre cause.

D'altra parte, l'esigenza di mettere a punto una contabilità

bene ordinata si rafforza nella prospettiva che i cittadini siano chiamati a contribuire in modo maggiore e diretto alle finanze dell'ente in forza del principio dell'autonomia impositiva sancito nella recentissima legge n. 142 del 1990.

Dal che conseguiranno una maggiore responsabilità degli amministratori e l'esigenza per le amministrazioni comunali di una più compiuta organizzazione delle varie contabilità che generi chiarezza e funzionalità, in primo luogo nei conti, per utilizzare al meglio le risorse locali.

L'equiparazione delle scritture pubblicistiche dell'ente alla contabilità fiscale avviene in base alla constatazione che le prime possano contenere anche le registrazioni delle operazioni commerciali. Donde l'affermazione del legislatore che la contabilità pubblicistica completa di tutte le registrazioni, siano esse relative all'attività istituzionale che all'attività commerciale, acquisisce "ex lege" rilevanza fiscale.

E' chiaro quindi che l'equivalenza sancita dalla legge tra scritture pubblicistiche e scritture fiscali si fonda sulle registrazioni: vale a dire, sul contenuto delle scritture che contengono elementi comuni ad entrambi i tipi di contabilità.

E' fuori di dubbio che si è di fronte a due sistemi contabili differenti, i quali, tuttavia, sono finalizzati a rappresentare,

sia pure sotto ottiche differenti, la medesima situazione (economica, patrimoniale e finanziaria) che consegue allo svolgimento dell'attività complessiva dell'ente locale.

Del resto, tra la contabilità pubblicistica e la contabilità fiscale, le differenze sono ravvisabili sul piano dei criteri di classificazione, rilevazione e utilizzazione dei dati ed elementi, ma non sulle natura e provenienza di quest'ultimi, che rimangono quelli di indici della gestione complessiva.

A giudizio della Corte, l'equiparazione della contabilità pubblicistica alla contabilità fiscale va in ogni caso riferita alle scritture della contabilità fiscale che concernano operazioni aventi carattere generale, mentre non sembra potersi riferire a quegli "speciali" adempimenti contabili che si innestano direttamente sul procedimento di determinazione del reddito d'impresa.

La "specialità" di dette scritture, pertanto, in un primo tempo sembra essere stata disattesa dall'astratta previsione dell'art. 9 del decreto-legge n. 70 con l'espressione "gli altri obblighi si intendono comunque adempiuti".

E' intervenuta sul punto la circolare del Ministero delle finanze 4 ottobre 1988, n. 24, secondo la quale "i componenti reddituali relativi alle operazioni che hanno rilevanza ai fini

della determinazione del reddito d'impresa dei periodi d'imposta per i quali ha effetto la sanatoria, tanto quelle risultanti dalla contabilità pubblica o statutaria, quanto quelle per le quali occorre provvedere alla fatturazione, registrazione ed altri adempimenti ad essi connessi, concorrono alla formazione del reddito stesso in base a criteri di imputazione temporale rispondenti al tipo di contabilità tenute e quindi anche in deroga al principio della competenza economica sancito dall'art. 74 del D.P.R. n. 597 del 1973".

Per l'avvenire ritiene la Corte che la materia debba essere normativamente definita non solo in forma derogatoria, quanto piuttosto ipotizzando una contabilità unica istituzionale che contenga anche utili elementi informativi sotto il profilo tributario attraverso: a) l'enunciazione, in appositi capitali di bilancio, delle operazioni che possono generare "proventi imponibili ai fini fiscali" od "oneri deducibili ai fini fiscali; b) la rilevazione di proventi ed oneri di competenza finanziaria; c) la trasformazione degli indicati proventi ed oneri attraverso opportune rettifiche di imputazione e di storno, in valori di competenza economica.

Le prime due fasi possono essere eseguite nell'ambito della contabilità finanziaria degli enti pubblici con la rilevazione

delle entrate accertate e delle spese impegnate, mentre l'ultima fase richiede apposite valutazioni secondo il principio della competenza economica in quanto riferentesi a quote di ammortamento, ratei e risconti, quote di accantonamento ai fondi rischi e spese future.

3.1 Norme nazionali e direttive CEE

Con la recente circolare del Ministero delle finanze n. 44/551269 del 19 ottobre 1989 è stato chiarito ulteriormente il concetto di "sanatoria", precisando che trattasi di "riammissione in termini" per la ricostruzione entro precisa scadenza della posizione fiscale di ciascun ente nei confronti dell'erario, sia essa debitoria o creditoria, senza applicazione di pene pecuniarie, soprattasse ed interessi, con la distinzione degli enti in tre fasce alle quali corrisponde una diversificata situazione di fatto con conseguente applicazione differenziata della disciplina I.V.A.. E' stato inoltre definito, in adesione ai suggerimenti della Corte (deliberazione n. 330 del 1989, p. 163), il collegamento con l'art. 7 della legge n. 340 del 1988, anch'essa dettata in materia di condono con la precisazione che, in base a detta normativa, regioni, province, comuni e loro consorzi

possono fruire della "non debenza delle sole pene pecuniarie" senza però avere la possibilità di ricostruire la propria posizione creditoria, mentre resta ferma l'applicazione delle disposizioni della legge 7 agosto 1982, n. 516, concernente inasprimenti delle sanzioni per i reati tributari.

A tale proposito sembra che detta ultima norma sia di difficile applicazione nei confronti degli amministratori degli enti locali. Infatti, in tale ipotesi viene a mancare sia il dolo, sia l'interesse "privato", che costituiscono elementi essenziali del reato fiscale; d'altro canto, non si verifica sottrazione di risorse pubbliche a beneficio dei responsabili delle irregolarità fiscali, in quanto le risorse rimangono pur sempre presso l'ente locale, il cui fine primario è il soddisfacimento di bisogni pubblici. Infine è da rilevare che la maggior parte delle irregolarità, avendo carattere formale, non comporta, di norma, danni per l'ente e sono attribuibili per lo più a carenze di professionalità specifica nel settore che si presenta oggettivamente di difficile intelligenza.

Appare opportuno pertanto ridefinire le dette sanzioni anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia CEE del 17 ottobre 1989 che ha conseguenze di notevole portata nell'ambito di applicazione dell'I.V.A. ed indirettamente anche della imposizio-

ne diretta.

La detta ultima sentenza ha ribadito il principio secondo cui ogni ente di diritto pubblico può invocare in sede giudiziaria l'art. 4, n. 5, della VI direttiva CEE (17 maggio 1977, n. 77/338) per opporsi ad una norma nazionale che stabilisca il suo assoggettamento all'I.V.A. per un'attività, svolta in quanto pubblica autorità, che non risulti elencata nell'allegato D della stessa direttiva e che non dia luogo a distorsioni di una certa importanza nella concorrenza.

E' evidente il contrasto rispetto alla legislazione fiscale nazionale che ha sottoposto ad imposta numerose attività a carattere pubblicistico, le quali, invece, secondo la direttiva e la citata sentenza CEE, non sono imponibili.

Mentre l'orientamento ministeriale fino ad oggi seguito appare quello di sottoporre al tributo tutte le attività economiche rientranti nell'art. 2195, anche se di stretto diritto pubblico, per la sesta direttiva, invece, non sono imponibili le attività svolte dagli enti pubblici "in quanto autorità" svolte nell'ambito del "regime loro proprio". A ciò si aggiunge che la direttiva, all'art. 13, prevede espressamente esenzioni "a favore di alcune attività di interesse pubblico" che non tutte sono state invece

considerate nella legislazione nazionale.

La situazione creatasi a seguito della sentenza, valutata nell'ottica dell'economicità del sistema oltre che della certezza del diritto, non può che trovare organica regolamentazione a mezzo di apposito intervento normativo inteso ad individuare le attività degli enti pubblici che, pur rientrando nell'art. 2195, non sono svolte in concorrenza con i privati, e pertanto non creano soggettività passiva all'I.V.A..

I principi della direttiva, pur dettati in diverso ambito normativo, appaiono recepiti invece nell'art. 88 del testo unico (approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) sulle imposte dirette nel punto in cui (art. 88) si stabilisce la mancanza di soggettività passive all'I.R.P.E.G. degli organi e delle amministrazioni dello Stato compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, e nella previsione di non commercialità di talune delle attività esercitate da parte di alcuni enti pubblici.

Anche il successivo art. 108, primo comma, sembra, per certi versi, tener conto dei motivi di fondo contenuti nell'art. 4, n. 5, della VI direttiva nel prevedere che per gli enti non commerciali di cui alla lettera e) dell'art. 87, tra i quali sono annoverabili anche gli enti pubblici territoriali, non si consi-

derano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 c.c., rese in conformità alle finalità istituzionali dell'ente, senza specifica organizzazione e senza pagamento di corrispettivo, che non eccedono i costi di diretta imputazione.

Conclusivamente dal tenore della sentenza CEE sembra potersi desumere che gli enti pubblici interessati, dopo le precisazioni del legislatore, siano facultati a non assoggettare ad imposta gli introiti di attività svolte in regime pubblicistico non solo per il futuro, ma anche per il passato, con indubbe conseguenze anche sulla "sanatoria" fiscale.

Appare pertanto improcrastinabile una inequivocabile chiarificazione legislativa alla luce della direttiva e della decisione CEE.

3.2 Aggiornamento dei dati I.V.A.

Riprendendo l'esame, già altre volte compiuto, degli enti locali come soggetti fiscali passivi, appare opportuno aggiornare i dati relativi all'I.V.A. pagata dagli enti medesimi.

Il totale delle dichiarazioni annuali I.V.A. degli enti a regime normale (20) presentate nel 1988 e riferentisi all'anno

d'imposta 1987, sono state 8.871; il volume d'affari totale è di 6.150 miliardi ed il volume medio per ente di 693 milioni (cfr. prospetto V/9 del volume degli allegati).

Il totale delle dichiarazioni I.V.A. a regime forfettario sono state 161, con un volume totale di affari di 4 miliardi ed un volume medio per ente di 24 milioni.

Le cifre evidenziano che di fronte ad un incremento percentuale del 2,7% del numero delle dichiarazioni rispetto all'anno 1987, non si è verificato un apprezzabile incremento del volume di affari.

Le operazioni esenti sono passate da 1.207 miliardi a 1.304 miliardi con un incremento pari all'8%.

Il totale delle cessioni imponibili, relative all'anno 1987, ammonta a 4.806 miliardi, con un decremento percentuale del 5,6% rispetto ai 5.091 del precedente anno, mentre la relativa imposta è di 550 miliardi; gli importi per gli acquisti ammontano ad un valore di 5.279 miliardi e a 634 miliardi il relativo gettito I.V.A..

La differenza I.V.A. è quindi negativa per circa 84 miliardi. Ciò è dovuto in parte al fatto che, come per l'anno precedente, l'aliquota media sugli acquisti è maggiore (12,01%) dell'aliquota media sulle vendite (11,44%).

Nell'anno 1987, poi, l'I.V.A. diventa positiva per effetto della parte delle imposte non detraibili che ammonta a 110 miliardi.

Detraendo da tale cifra 84 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 26 miliardi.

Considerando, come nella precedente relazione, i dati riferentisi 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 1.304 miliardi su 6.150 miliardi, pari al 21,20%.

Se venisse applicata tale percentuale all'I.V.A. sugli acquisti (634 miliardi) si otterrebbe un'I.V.A. non detraibile di 134 miliardi contro i 110 invece dichiarati dagli enti. La differenza di 24 miliardi di lire, potrebbe risultare "indebitamente detratta"; rispetto all'anno precedente, la situazione rimane sostanzialmente stabile.

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 degli 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 1987.

4. Ordinamento del personale

4.1 Quadro normativo

La materia del pubblico impiego presso gli enti locali, nel 1988 - a parte iniziative avviate per l'introduzione di istituti privatistici, quali: mobilità, contratti a tempo determinato, part-time (legge 29 dicembre 1988, n. 554) - è caratterizzata da alcune novità.

Il procedimento di emanazione degli accordi collettivi è stato oggetto della normativa di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, concernente "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri".

Secondo la disposizione, che ha confermato la natura regolamentare degli accordi sindacali, i decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli stessi devono essere adottati

previo parere del Consiglio di Stato, che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta del Governo.

La doverosa esigenza di uniformità non si concilia, forse, con quella di tempestività. Infatti, l'accordo per il comparto degli enti locali 1988-1990, faticosamente concordato e siglato il 23 dicembre 1989, non risulta - al 30 luglio 1990 - ancora trasmesso alla Corte dei conti per l'ammissione al visto ed alla conseguente registrazione.

Il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 - che ha recepito ed emanato le norme risultanti dall'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990 - contiene una precisa direttiva alla contrattazione di comparto intesa a "privilegiare la quota di salario collegata ad indici significativi di produttività diretti ad incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa e l'efficacia dei risultati in termini di servizi resi alla collettività.". Ciò ad ulteriore conferma del principio che l'erogazione degli incentivi deve essere subordinata al conseguimento effettivo dei risultati precostituiti.

Il blocco generalizzato delle assunzioni, con limitate facoltà di deroga previste dalle leggi finanziarie dal 1983 al 1987, è stato attenuato nella legge 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria

1988, art. 24.2) che contiene una disposizione formalmente ablativa del blocco, ma che subordina le nuove assunzioni alla verifica preventiva dei carichi funzionali di lavoro ed alla conseguente utilizzazione dell'istituto della mobilità.

4.2 Consistenza degli organici e del personale in servizio

Le tabelle (cfr. prospetti V/10-11 del volume degli allegati) rappresentano la consistenza complessiva del personale in servizio presso gli enti locali - province e comuni - al 31 dicembre 1986 ed al 30 giugno 1988, desunta dalle pubblicazioni del Ministero dell'interno cui incombe l'onere di censire il personale degli enti locali (art. 4 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3).

E' sembrato opportuno, in questa sede, innovando rispetto a rilevazioni del passato, richiamare l'attenzione sull'occupazione nel comparto, tenendo conto anche dei dati relativi ai comuni con popolazione non superiore ad ottomila abitanti, nel rilievo delle indicazioni legislative tendenti ad estendere la competenza della Sezione all'universo degli enti locali.

Analizzando i dati relativi alle amministrazioni provinciali si osserva che, nel periodo di riferimento, i posti in organico aumentano da 77.836 ad 82.249, con un incremento del 5,67%.

L'aumento globale non si palesa uniformemente diffuso fra le varie qualifiche funzionali, poiché a fronte di decrementi (-3,5%) nella prima qualifica e (-10,7%) nella seconda qualifica, aumenti variamente distribuiti si riscontrano nelle altre (0,6% nella terza; 9,8% nella quarta; 11,9% nella quinta; 8,6% nella sesta; 0,9% nella settima; 14,18% nell'ottava; 8,7% nella prima dirigenziale e 17,7% nella seconda dirigenziale).

In sostanza, a parte gli aumenti di organico assentiti dalla Commissione centrale per la finanza locale (della cui attività si è ampiamente riferito nelle precedenti relazioni e segnatamente in quella dello scorso anno - cfr. pag. 189-190) si palesa una preferenza delle amministrazioni provinciali a ridurre i posti delle qualifiche iniziali per privilegiare le qualifiche apicali.

I posti vacanti rispetto all'organico aumentano in termini assoluti (16.920 al 31 dicembre 1986 e 17.169 al 30 giugno 1988) ma diminuiscono in percentuale dal 21,73% al 20,87%.

A conclusione del periodo di osservazione (30 giugno 1988), le percentuali dei posti vacanti, rispetto alle dotazioni organiche, sono: 65,99% per la prima qualifica; 38,27% per la seconda; 19,28% per la terza; 20,77% per la quarta; 21,85% per la quinta; 18,56% per la sesta; 15,98% per la settima; 23,52% per l'ottava;

30,09% per la prima dirigenziale e 28,73% per la seconda dirigenziale.

I vuoti organici maggiori si manifestano, quindi, nelle qualifiche iniziali (prima e seconda), che postulano professionalità elementari, e nelle qualifiche apicali (ottava, prima e seconda dirigenziale), per le quali si richiedono professionalità di elevato livello.

Il personale non di ruolo in servizio tende a diminuire in termini assoluti da 2.668 a 1.797 unità e può presumersi che - mediante partecipazione ai concorsi interni - vi sia stato un transito nei ruoli ordinari, la cui consistenza presenta un incremento.

Il personale in servizio aumenta in termini assoluti da 60.916 a 65.080 unità ed in percentuale 6,84%, ma non con carattere di uniformità nelle varie qualifiche, come può rilevarsi dalle percentuali di raffronto tra la prima e la seconda data di riferimento: -20,43% per la prima qualifica; -26,48% per la seconda qualifica; 2,47% per la terza qualifica; 13,07% per la quarta qualifica; 6,29% per la quinta qualifica; 15,88% per la sesta qualifica; -2,39% per la settima qualifica; 13,10% per l'ottava qualifica; 4,16% per la prima qualifica dirigenziale; 24,45% per la seconda qualifica dirigenziale. I livelli occupa-

zionali presso le province, quindi, tendono a diminuire nelle qualifiche iniziali e ad aumentare in quelle più elevate. La lieve flessione (-2,39%) nella settima qualifica induce a ritenere che si sia verificato "medio tempore" un sensibile trasferimento di personale da questa alla qualifica superiore che presenta un incremento percentuale del 13,10%.

Non dissimile l'andamento con riguardo al settore dei comuni, nel quale i posti di organico aumentano da 645.075 a 658.375 con un incremento del 2,06%.

Detto aumento - peraltro estremamente contenuto - non concerne tutte le qualifiche funzionali, poiché si riscontrano decrementi (-1,54%) nella prima, (-14,84%) nella seconda, ed aumenti nelle altre (0,38% nella terza,; 1,84% nella quarta; 3,72% nella quinta; 6,11% nella sesta; 3,03% nella settima; 6,24% nell'ottava). Quanto alle qualifiche dirigenziali, ad un lieve decremento della prima (-2,11%) corrisponde un modesto aumento nella seconda (2,63%).

Da quanto esposto si desume una tendenza a contrarre in pianta organica i posti delle qualifiche iniziali per trasformarli in posti di qualifiche più elevate.

I posti vacanti rispetto all'organico aumentano in termini

assoluti (da 111.755 a 164.542) ed in percentuale da 17,32% a 24,99%.

Al 30 giugno 1988, le percentuali dei posti vacanti rispetto alle dotazioni organiche sono: 45,87% nella prima qualifica funzionale; 40,83% nella seconda; 23,26% nella terza; 26,61% nella quarta; 24,42% nella quinta; 22,76% nella sesta; 24,47% nella settima; 30,19% nella ottava; 29,18% nella prima dirigenziale e 28,11% nella seconda dirigenziale.

Le vacanze più vistose delle qualifiche iniziali ripropongono un problema di non poco rilievo emerso anche in altri comparti del pubblico impiego, ma si palesano ben più preoccupanti quelle delle qualifiche intermedie e di quelle apicali, poiché tali deficienze potrebbero incidere pesantemente sulla funzionalità dei servizi dei comuni. Il blocco delle assunzioni - che ha esplicitato, nel periodo in esame, la sua funzione in termini globali - è stato denunciato da molte amministrazioni (segnatamente quelle che hanno fornito risposte al quesito in tema di verifiche di produttività) come un grave ostacolo alla produzione di efficienti ed efficaci servizi.

Il personale non di ruolo in servizio tende ad aumentare in termini assoluti da 37.574 unità a 50.438 ed in percentuale dal 7,04% al 9,26%.

Il totale del personale in servizio aumenta in termini assoluti da 533.320 a 544.271 unità ed in percentuale (2,05) quasi insensibilmente.

Dalle percentuali di raffronto (1986-1988) nell'ambito delle varie qualifiche si evince un andamento non armonico: -13,29% nella prima qualifica; -21,74% nella seconda; -1,02% nella terza; 3,22% nella quarta; 3,64% nella quinta; 7,33% nella sesta; 7,63% nella settima; 3,91% nell'ottava; -7,38% nella prima qualifica dirigenziale e 2,74% nella seconda qualifica dirigenziale.

In conclusione può affermarsi che, nell'ambito del personale, durante il periodo in esame:

- si è verificata una modesta espansione delle piante organiche e dell'effettiva occupazione;
- la contrazione degli organici e dell'occupazione nelle qualifiche iniziali manifesta una tendenza degli enti ad agevolare - avvalendosi di strumenti previsti dall'ordinamento - la progressione verso l'alto del personale in servizio nelle qualifiche funzionali più modeste.

5. Verifiche di efficienza

5.1 Generalità

Il rispetto del principio di buon andamento nell'azione amministrativa rientra tra i fini assunti negli scopi degli enti locali secondo la legge.

Al fine di riferire in proposito la Sezione ha ritenuto di operare - oltre che verifiche generiche sulla corretta applicazione della legge per la costituzione di idonee strutture amministrative - puntuali riscontri in ordine ai profili di "efficienza e produttività"; profili assunti dal legislatore nell'ordinamento positivo e dedotti anche negli accordi contrattuali, come riferito nelle precedenti relazioni.

La recente normativa, che introduce compensi incentivanti la produttività, prevede una programmazione per obiettivi da realizzare in tempi e con mezzi finanziari predeterminati e impone la valutazione dei risultati.

Infine, l'art. 8 del D.P.R. n. 268 del 1987 (relativo al comparto del personale degli enti locali) dispone l'istituzione del fondo di produttività per l'incentivazione del lavoro e postula la verifica dei risultati (v. *amplius* relazione esercizio 1987, pag. 182).

Il nuovo istituto è stato accolto con favore, ma con cautela, poichè la completa applicazione delle previsioni dell'art. 8 necessita, a giudizio dei destinatari, di un periodo di sperimentazione per l'elaborazione di precisi standards e parametri di misurazione e valutazione dell'incremento di produttività. La integrale assenza di criteri idonei di riferimento giustifica la cenata perplessità.

I protocolli regionali di intesa per l'applicazione dell'istituto auspicano al riguardo modifiche strutturali e operative dell'amministrazione locale, quali: programmazione a breve e medio termine dell'azione amministrativa; flessibilità e certezza della stessa; adeguati sistemi informativi; individuazione precisa di compiti e ruoli; procedure snelle ed aggiornate; riqualificazione professionale e coinvolgimento del personale; razionalizzazione strutturale; offerta di servizi adeguata alle esigenze anche mutevoli dell'utenza.

Stante la mancata individuazione degli standards di produttività ed in correlazione con sperimentazioni già realizzate, le intese intervenute in sede di contrattazione decentrata - per l'applicazione della disposizione contrattuale - concordano sulla attivazione di modelli operativi intesi a realizzare la pianifi-

cazione dell'attività degli enti per conseguire maggiore efficienza ed efficacia interessando strutture e operatori.

Particolare l'interesse rivolto ai programmi e progetti obiettivo alla cui realizzazione a consuntivo viene subordinata la erogazione degli incentivi.

Gli enti più avvertiti, previo accordo con le organizzazioni sindacali aziendali, hanno organizzato corsi in correlazione alla introduzione di processi di innovazione tecnologica e nuove forme di organizzazione del lavoro.

I corsi, conclusi con esami selettivi finali, sono stati, talora, equiparati - anche al fine della erogazione degli incentivi - ai progetti obiettivo.

La contrattazione decentrata ha previsto possibilità di erogazioni intermedie in connessione con stadi di avanzamento del processo formativo.

Nel biennio iniziale 1987-1988 - per gli enti che non avessero accordi decentrati sottoscritti - si è ritenuto che una quota delle spettanze relative al 1987 fosse erogata previa presentazione di programmi operativi, elaborati a seguito di svolgimento di conferenze organizzative o altri momenti di coinvolgimento del personale ed all'approvazione delle iniziative da parte dell'amministrazione.

La eventuale rimanenza percentuale sarebbe stata destinata ad incrementare il fondo di competenza per il 1988. Nella prima fase di attuazione dell'accordo di comparto è stata proposta l'utilizzazione di alcuni criteri:

- la presenza effettiva al lavoro come condizione necessaria per la percezione dell'incentivo;
- la qualifica funzionale come espressione di contributo professionale ai programmi e progetti, secondo una parametrizzazione analoga a quella sussistente per gli stipendi;
- la valutazione del rendimento individuale come riconoscimento dell'apporto al piano ed al progetto operata alla stregua di vari elementi, quali: partecipazione, capacità di iniziativa e di autonomia, disponibilità a processi di flessibilità dell'orario delle prestazioni ed alla mobilità.

Numerosi i progetti obiettivo predisposti per il 1988.

5.2 Progetto F.E.P.A.

Notevole ausilio allo sviluppo di una nuova sensibilità delle amministrazioni pubbliche in tema di produttività ha certamente esplicitato il progetto F.E.P.A. - funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione - di cui è ampio cenno nelle prece-

denti relazioni (cfr. da ultimo relazione scorso anno, pag. 194).

Il progetto costituisce una testimonianza della nuova cultura che faticosamente sta permeando l'apparato della pubblica amministrazione.

Nel quadro di una concezione moderna della produttività ed in attuazione di espresse previsioni normative, il Dipartimento della funzione pubblica ha sviluppato, nel quinquennio 1985-1990, il progetto con l'obiettivo di realizzare una graduale introduzione nel sistema della pubblica amministrazione di nuove tecniche gestionali già applicate nel settore privato, ma adattate alle esigenze ed ai vincoli del settore pubblico mediante una approfondita attività di ricerca e una diffusa e concreta attività di sperimentazione.

Un dato che si ritiene positivo è costituito dalla circostanza che il F.E.P.A. non è stato un progetto di ricerca e sperimentazione pensato ed attuato da un centro di studio e di ricerca. Esso rappresenta l'attuazione progettuale di previsioni contenute nella legge quadro sul pubblico impiego e nel D.P.R. 20 giugno 1984, n. 536, istitutivo del Dipartimento per la funzione pubblica. E' in sostanza un'elaborazione innovativa e rinnovativa, realizzata dalla burocrazia stessa, avvalendosi della propria professionalità ed esperienza senza ignorare i contributi ed i sug-

gerimenti della dottrina, dei mezzi di comunicazione di massa, del mondo imprenditoriale e delle linee teoriche del disegno di rinnovamento definito normativamente.

Il sistema si articola in nuove tecniche gestionali:

- analisi e valutazione dei carichi di lavoro (NTG 2) per rilevare lo stato di funzionamento dell'organizzazione e il quadro degli obiettivi di mantenimento; diagnosi computerizzata dell'attività svolta, del personale occupato e del tempo impiegato;
- analisi e ottimizzazione delle procedure (NTG 1) per individuare le operazioni corrispondenti alle linee di attività e migliorarne la funzionalità; diagnosi computerizzata delle attività - mansioni e metodologia funzionale ad ottimizzare i rendimenti quantitativi, qualitativi, monetari;
- programmazione per obiettivi (NTG 3) di tipo qualitativo-decisionale per individuare gli obiettivi gestionali rilevanti e preconstituire il quadro generale degli obiettivi di miglioramento, la combinazione ottimale delle risorse per conseguirli nei tempi necessari; metodologia computerizzata per l'organizzazione "sistemica" delle diagnosi e degli "interventi" per un'efficiente realizzazione degli obiettivi;

- indici di efficacia (NTG 4), per individuare gli indicatori di risultato che evidenziano il grado di raggiungimento di obiettivi qualitativi di miglioramento; diagnosi computerizzata del gradimento dell'utenza e quindi del rendimento qualitativo;
- indici di efficienza (NTG 5) per individuare gli indicatori di risultato che evidenziano il grado di raggiungimento di obiettivi quantitativi di miglioramento; e cioè diagnosi computerizzata del rendimento quantitativo;
- analisi dei costi (NTG 6), per il controllo dell'onere finanziario del mantenimento e del miglioramento dell'organizzazione ad integrazione degli indicatori quantitativi di risultato; diagnosi computerizzata del rendimento monetario.

In sostanza, nel sistema F.E.P.A., l'analisi delle procedure (NTG 1) costituisce approfondimento analitico dell'analisi dei carichi di lavoro (NTG 2) e requisito preliminare per consentire alla programmazione quantitativa (NTG 2 - NTG 5 - NTG 6) di divenire programmazione per obiettivi qualitativo-decisionali (NTG 3), razionalizzando l'attività amministrativa e ponendo l'organizzazione in grado di rendere le proprie azioni coerenti con gli obiettivi prefissati.

L'attivazione della metodologia F.E.P.A. postula un'esigenza di gradualità e quindi un itinerario progressivo di attuazione,

che viene ipotizzato come segue:

- predisposizione delle analisi dei carichi di lavoro (NTG 2) a tutte le unità organizzative rilevanti, precisandone gli indici di efficienza (NTG 5);
- individuare per ciascuna unità organizzativa una linea di attività e il prodotto per cui far luogo all'analisi delle procedure (NTG 1) e programmare il conseguimento di obiettivi di miglioramento (NTG 3), verificandone gli indici di efficacia e analisi dei costi (NTG 6);
- estensione della programmazione per obiettivi rilevanti di tipo qualitativo-decisionale a tutte le linee di attività e prodotti significativi per ciascuna unità organizzativa.

La metodologia programmatica del sistema F.E.P.A. dovrebbe, altresì, consentire la misurazione della produttività dell'organizzazione, intesa come opportuna combinazione di efficacia (risultati congruenti con gli obiettivi) ed efficienza (impiego ottimale delle risorse per il raggiungimento dei risultati) che meglio corrisponde ad ogni specifica situazione organizzativa.

Il punteggio di produttività sarebbe traducibile in termini monetari di compenso incentivante sia di gruppo che individuale a seconda del grado di individualizzazione degli obiettivi, varia-

bile in relazione al grado di utilizzo della risorsa lavorativa singola e al grado individuale di responsabilità attribuita.

5.3 Attività promozionale del Dipartimento per la funzione pubblica

Nel recente periodo (aprile 1988 - giugno 1989) sono state organizzate riunioni promozionali per amministrazioni del centro sud presso la sede nazionale dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia). Ad ogni riunione hanno mediamente partecipato venti enti locali di ciascuna regione a sud dell'Emilia-Romagna, dell'Umbria e della Toscana.

Si ricordano i seminari di:

- formazione esperti F.E.P.A. delle amministrazioni del centro sud e delle isole organizzato in collaborazione con il gruppo F.E.P.A. della provincia di Pescara (19-22 settembre 1989);
- addestramento per la predisposizione di progetti di fattibilità di estensione delle tecniche F.E.P.A. ad un'intera amministrazione organizzato in collaborazione col gruppo F.E.P.A. del comune di Pesaro;
- verifica stato di attuazione del progetto organizzato in collaborazione con i gruppi F.E.P.A. della provincia e del comune di Novara, dell'area di Firenze, del comune di Frosinone, dell'area

di Napoli, del comune di Catania.

Tanto premesso, va rilevato che il progetto F.E.P.A. - che prevede peraltro un dopo F.E.P.A. - ha avuto il pregio di: mettere a punto tecniche nuove di analisi e di intervento; attivare un diffuso processo di sensibilizzazione in tema di efficienza dell'amministrazione, che non può - e non deve - restare solo una formula enunciata nei testi normativi.

Le esigenze poste a base dell'iniziativa sono state perseguite evolutivamente poiché - disatteso l'originario obiettivo di preconstituire tecniche gestionali ottimali e meccanicisticamente applicabili a categorie omogenee di enti - il progetto si è sviluppato sulla linea delle tecniche, utilizzate come strumento per una migliore conoscenza della realtà gestionale delle amministrazioni.

Nella rilevazione dei carichi funzionali di lavoro, momento fondamentale è quello relativo alla corretta, uniforme e completa individuazione delle mansioni funzioni espletate dai singoli uffici.

Tale rilevazione è presupposto di riconsiderazione dei profili organizzativi e metodologici che lo stesso sistema suggerisce.

L'adozione delle nuove tecniche è elemento decisivo per la

realizzazione della prospettiva di cambiamento, che dovrà coinvolgere innanzitutto i dirigenti e diffondere nella categoria una nuova cultura manageriale.

Al riguardo è stata auspicata la collocazione della cultura e dell'attività manageriale pubblica come terzo polo che dovrebbe collocarsi tra cultura della politica - che ha la funzione di definire le priorità e gli indirizzi della gestione - e cultura dell'atto - che concerne le norme regolatrici dell'attività amministrativa poste in funzione di garanzia e di limite di legittimità.

L'attività manageriale nell'amministrazione pubblica andrebbe intesa come condizione per realizzare la funzione strumentale dell'amministrazione, cioè la produzione dei servizi e dei risultati nei quali si traducono le finalità pubbliche, individuate negli obiettivi e negli indirizzi dalla sede politica.

Le nuove tecniche gestionali tendono a stimolare una cultura della valutazione dei risultati. Si tratta di un passaggio tra mera osservanza della legittimità formale e impegno per la valorizzazione delle risorse nell'ottica del miglioramento progressivo e costante delle prestazioni.

La tecnica fondamentale è quella che tende a prefigurare un

sistema direzionale incentrato sulla "gestione per obiettivi"; tecnica che consente di combinare le altre tecniche FEPA. Naturalmente un sistema di gestione per obiettivi richiede costante attenzione per superare le difficoltà applicative.

5.4 Realizzazioni in sede locale

Profilato il quadro generale al quale si riferiscono le verifiche in esame, segue una esposizione su quanto realizzato dalle singole amministrazioni.

Per riscontrare l'aderenza dell'essere al dover essere, la Sezione - come di consueto - ha formulato specifica richiesta agli enti perchè fornissero sintetici elementi in materia di efficienza e produttività (ex art. 8, settimo comma, D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268).

La richiesta, al 22 maggio 1990, è stata evasa da 410 amministrazioni (comunali e provinciali, promiscuamente considerate) su 1.322, con un tasso di adempimento del 31,01%.

Le percentuali di adesione sono state, su scala regionale, per le amministrazioni adempienti: Piemonte 71,95%; Val d'Aosta 0%; Lombardia 41,84%; Trentino-Alto Adige 27,27%; Veneto 43,09%; Friuli-Venezia Giulia 45,16%; Liguria 32,35%; Emilia-Romagna 77,08%; Toscana 50,98%; Umbria 38,10%; Marche 31,58%; Lazio

11,76%; Abruzzo 0%; Molise 16,67%; Campania 1,57%; Puglia 13,71%,
Basilicata 18,75%; Calabria 4,55%; Sicilia 5,15%; Sardegna 5,56%.
Gli esposti elementi inducono una considerazione preliminare in
ordine al tasso medio di rispondenza non particolarmente elevato
ed alla disomogeneità dell'adempimento tra le varie regioni. Tale
disarmonia sembra dimostrare un interesse ampiamente differenzia-
to per le problematiche in esame da parte delle amministrazioni
considerate per aree geografiche.

A fini di esame e di classificazione delle risposte pervenute
- come in passato - si è proceduto ad una graduazione delle ri-
sposte che sono state schematicamente classificate in cinque di-
stinte categorie, contrassegnate con numerazione progressiva (da
1 a 5) nell'apposita tabella (cfr. prospetto V/12 del volume
degli allegati).

Dei 410 enti, che hanno formulato risposta allo specifico
quesito, 69 hanno ammesso di non aver dato esecuzione alla norma
contrattuale e di non aver effettuato verifiche e controlli
(col. 1). Logica e razionalità inducono a ritenere che in analoga
situazione versino, se non tutti, la maggior parte dei 912 enti
che non hanno fornito gli elementi richiesti in proposito.

A prescindere dalla inottemperanza alla richiesta della Cor-

te, preoccupante sarebbe la violazione della norma contrattuale qualora le amministrazioni avessero erogato il compenso incentivante in assenza dei necessari presupposti.

A giustificazione dell'inadempimento vengono costantemente addotti ostacoli e difficoltà connessi alla inadeguatezza della consistenza del personale, carente anche in livelli di massima responsabilità.

La deficiente informativa da parte di 912 enti su 1.322 non consente di formulare giudizi generalizzati di buon andamento delle gestioni nel comparto, ma comporta riflessioni sulla difficoltà di realizzare la previsione contrattuale caratterizzata da una evidente sproporzione tra l'importanza degli scopi prefissati e la concreta possibilità di realizzarli.

Numerose amministrazioni (102 - col. 2 del citato prospetto V/12 del volume degli allegati) hanno elargito il compenso incentivante in base ad elementi collegati alla presenza in servizio del personale, non hanno effettuato alcun controllo in tema di produttività, limitandosi ad esprimere una generica valutazione sulla migliorata efficienza dei servizi pubblici, talora, giustificata dalla asserzione del costante mantenimento di un complessivo volume di prestazioni a favore degli amministrati, pur a seguito di contrazione del personale in servizio. A volte, si è

ritenuto di poter desumere una maggiore efficienza dell'apparato dalla attivazione di nuovi servizi in regime di blocco delle assunzioni.

Si è ritenuto di dover accomunare (col. 3 - prospetto V/12 del volume degli allegati) gli enti (153) che - tenendo conto della significativa modificazione della precedente disciplina in materia - hanno superato il criterio di attribuire degli incentivi correlati alla valutazione delle prestazioni individuali e quindi alla presenza in servizio privilegiando, pur in mancanza di standards, la programmazione per obiettivi, funzionale al mutamento organizzativo, quale presupposto essenziale per il recupero di efficienza ed efficacia globale dell'amministrazione. La generalità degli enti considerati - pur nella diversità delle iniziative assunte - ha subordinato l'erogazione dei compensi al conseguimento degli obiettivi. Separata menzione meritano le amministrazioni (70 complessivamente, indicate alla colonna 4 del prospetto V/12 del volume degli allegati), che, per una riqualificazione dei servizi da fornire alla collettività, hanno proceduto alla rilevazione e definizione dei carichi funzionali di lavoro con metodologie indicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Una rilevazione corretta e condotta scientificamente concorre ad individuare una appropriata determinazione della dotazione organica del personale, ad operare una coerente programmazione e realizzazione dei processi di mobilità e di reclutamento, ad acquisire serie di informazioni relative alle strutture operative, all'individuazione delle risorse e alla loro utilizzazione.

Qualsiasi valutazione oggettiva della produttività, invero, non può prescindere dall'analisi della realtà esistente e, segnatamente, mediante coinvolgimento diretto del personale, dalla rilevazione delle attività svolte dall'ente, dalla evidenziazione di parametri di riferimento concernenti i prodotti realizzati, dallo stato di attuazione dei servizi, posti a raffronto con le professionalità utilizzate.

La rilevazione dei carichi funzionali di lavoro - come prevista dall'art. 12 del D.P.R. n. 395 del 1988 (accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990) e dall'art. 8 D.P.C.M. n. 325 del 1988 (mobilità intercompartimentale) - secondo la NTG 2 (analisi e valutazione carichi funzionali di lavoro elaborata dal progetto F.E.P.A.), è stata praticata da alcuni enti (16 di cui alla colonna 5 del prospetto V/12 del volume degli allegati). Tale scelta, conseguenziale al lavoro di sperimentazione e di partecipazione al progetto, è stata privilegiata da parte di

amministrazioni che hanno applicato le nuove tecniche gestionali in maniera globale all'intera struttura dell'ente.

L'analisi così effettuata comporta approfondita conoscenza della struttura dell'ente idonea a suggerire adeguati interventi riorganizzativi.

La programmazione per obiettivi come metodologia di lavoro che tiene conto della organizzazione di tutte le risorse impiegate - finanziarie, umane, e tecnologiche - caratterizzata da concretezza, misurabilità e realizzabilità è stata seguita da questi enti che si sono posti obiettivi definiti nel tempo e che hanno affidato ad appositi organismi (commissioni o nuclei di valutazione), normalmente costituiti da elementi politici e tecnici, il compito di verificare, valutare, approvare periodicamente l'attuazione ed i risultati dei piani, programmi progetti di produttività.

Gli enti in esame, che si sono distinti in attività promozionali intese a raggiungere una migliore organizzazione del lavoro per perseguire risultati di maggiore efficienza dei servizi svolti, hanno anche attuato progetti aventi a oggetto una migliore fruibilità dei servizi da parte dei cittadini.

L'esiguità del numero di queste amministrazioni, la cui azio-

ne pare ispirata al canone di buon andamento, non è incoraggiante e non resta che formulare l'auspicio di rapida diffusione di questa nuova cultura nell'ambito del comparto.

6. Coordinamento delle richieste nei confronti degli enti locali

Nel formulare il piano delle rilevazioni e i criteri di esame dei conti sul cui esito ora si riferisce, sono state tenute presenti anche alcune indicazioni proposte dalle Associazioni rappresentative delle autonomie locali, opportunamente interpellate da questa Sezione.

L'A.N.C.I., affrontando il problema riguardante gli aspetti conoscitivi delle gestioni locali, ha prospettato "la necessità che gli Enti locali non siano destinatari di richieste di elementi informativi provenienti da più parti, in modo indistinto e diversificato". Ciò per evitare agli uffici di tali enti di dover aggregare e disaggregare i dati per ogni richiesta "con notevole dispendio di tempo e perplessità motivazionali".

Ha auspicato, perciò, la predetta associazione, l'intervento di questa Sezione per una concreta iniziativa mirante a far sì che "si giunga alla unificazione del necessario flusso informativo dai comuni (e dagli altri enti) alle Istituzioni esterne".

Aderendo a tale suggerimento, la Sezione, nel richiamato documento programmatico, ha già prospettato l'intento di voler intraprendere "opportune iniziative di coordinamento nei confronti delle varie Amministrazioni richiedenti", manifestando anche l'avviso che tali iniziative appaiono "condizionate da una preliminare ricognizione da effettuarsi auspicabilmente con la collaborazione delle organizzazioni in questione".

Infatti con una preliminare ricognizione si dovrebbe pervenire alla dettagliata conoscenza:

- delle particolari richieste cui viene fatto riferimento e delle singole amministrazioni pubbliche da cui esse provengono;
- del contenuto e delle finalità conoscitive di ognuna di esse;
- della loro periodicità o saltuarietà;
- della specifica disciplina normativa di cui, in prevalenza, si tende a conoscere le modalità applicative o gli effetti determinati sulla gestione dell'ente.

Si dovrebbe cioè acquisire quella "compiuta proposta analiticamente elaborata" cui la stessa A.N.C.I. ha fatto riferimento, da prendere a base per lo studio, il confronto e la valutazione del fenomeno segnalato.

Inoltre la conoscenza di questi elementi, sotto un profilo

più generale, è apparsa utile anche per una verifica dei documenti ufficiali e tipici della contabilità locale, al fine di valutarne l'attuale significatività, anche nei confronti di quelle stesse specifiche esigenze che le richieste di cui si discute intendono assecondare.

Data la natura del tema e l'interesse generale ad esso connesso, l'invito a collaborare è stato rivolto a tutte le associazioni rappresentative delle autonomie locali, informando delle iniziativa stessa i Ministeri dell'interno, del tesoro e quello del bilancio e della programmazione economica, in vista delle future necessità di confronto da attuare con gli stessi, nel rispetto delle loro competenze istituzionali.

All'invito rivolto ha risposto finora soltanto l'Unione delle province d'Italia, facendo presente che il fenomeno segnalato è avvertito in misura non accentuata presso le amministrazioni provinciali. Ciò perchè l'esigenza conoscitiva degli organi centrali dello Stato - rilevante ai fini della definizione, attuazione e verifica di politiche complessive e di settore - è correlata alla più o meno estesa gamma di servizi resi dagli enti locali.

La predetta Unione ha inteso comunque contribuire all'approfondimento del problema ponendo in evidenza e richiamando l'attenzione sul rischio che "le esigenze di una pronta aggregazione

a livello centrale dei dati rilevati" potrebbero "impedire un completo apprezzamento del singolo fenomeno, si che (talvolta anche a causa di una non soddisfacente chiarezza nelle indicazioni fornite alle amministrazioni per la compilazione dei prospetti) risulta assai probabile che fattispecie analoghe vengano rilevate in modi difformi e che, comunque, i dati collazionati centralmente non rispecchino fedelmente la ricchezza e complessità delle varie situazioni".

La risposta prosegue ritenendo il rischio pressochè inevitabile quando occorre sommare migliaia di dati, ma, nonostante ciò, viene sottolineato il fatto "che talvolta proprio dietro la "non normalità" di un dato si cela una specificità che merita di essere registrata. E se questo è vero quasi sempre, ancor più lo è quando oggetto di rilevazione sono le risultanze di comportamenti assunti da enti dotati di autonomia".

L'Unione delle province conclude sul punto facendo notare la non conciliabilità delle esigenze che manifestano le richieste degli organi centrali dello Stato con l'interesse che sempre dovrebbe trovare tutela alla rappresentazione puntuale delle diverse specificità, soprattutto quando tale rappresentazione viene attuata con strumenti formalmente rigidi e, a volte, col rischio

di riversare sugli enti anche negative ripercussioni finanziarie.

Il nuovo profilo introdotto nel discorso, indubbiamente arricchisce l'ambito della indagine; indagine che, come già indicato nel piano delle rilevazioni, per il suo stesso contenuto, ha comunque bisogno della preliminare ricognizione nei termini sopra ricordati.

Il silenzio dell'A.N.C.I. e quello della Lega delle Autonomie sicuramente non è segno di una sopraggiunta caduta di interesse sul problema, ma semmai della necessità di un momento di riflessione sugli effetti determinati nell'ordinamento e nella pratica dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'"ordinamento delle autonomie locali", nel cui riformato ambito trova motivo di approfondimento anche il problema qui trattato.

Da parte sua questa Sezione ha già dichiarato il proprio interesse per l'argomento; ne ha apprezzato l'utilità e i profili di carattere generale, pur avvertendo le difficoltà metodologiche segnalate dall'unica risposta acquisita.

Si impegna perciò a proseguire nella iniziativa, inquadrando l'argomento specifico nel più ampio tema degli strumenti operativi e delle metodologie di rilevazione dei risultati della gestione e di conoscenza delle altre notizie; dati e notizie necessarie agli organi centrali dello Stato per valutare il buon andamento

dell'azione della pubblica amministrazione e per impostare l'attività di governo e quella di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto delle autonomie.

La Sezione ritiene che la cooperazione fra Stato e autonomie locali per il reciproco scambio di notizie utili allo svolgimento delle rispettive funzioni - problema già previsto dall'art. 34 della legge 19 maggio 1976, n. 335, in materia di bilancio e contabilità delle regioni - debba ora trovare adeguata soluzione in sede di emanazione della legge sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, secondo i principi e le indicazioni contenute nell'art. 55 della richiamata legge n. 142 del 1990.

L'apertura che la richiamata disciplina di principio fa verso nuove forme di rilevazione dei risultati della gestione, le altre previste "forme di controllo economico interno" alla gestione stessa e la necessaria ristrutturazione delle attuali regole contabili e di rappresentazione dei risultati - nella forma finanziaria, patrimoniale ed economica - dovrebbero condurre verso un sistema di scrittura e di documenti contabili di ampia e generale rappresentazione, così da lasciare limitato e accettabile spazio per le, pur non sopprimibili, esigenze di specifiche e particolari richieste agli enti locali da parte di altri soggetti

dell'ordinamento.

7. Valutazione economica della gestione degli enti locali

Come evidenziato nel piano delle rilevazioni, nella sede della rappresentanza nazionale di categoria delle autonomie, è stato osservato che riferire al Parlamento sul "buon andamento della azione amministrativa degli enti" - come espressamente disposto dalla norma istitutiva della Sezione enti locali - presuppone la possibilità di procedere anche alla valutazione economica delle gestioni; che, d'altra parte, già il D.P.R. n. 421 del 1979, all'art. 22, aveva richiesto l'evidenziazione della consistenza economica dei dati esposti, con l'individuazione dei costi e dei risultati; che, infine, l'attuazione dei riferiti precetti normativi può risultare largamente compromessa per non essere stati apprestati "i necessari interventi esplicativi ed applicativi".

E' evidente il riferimento alla comune opinione secondo cui la contabilità degli enti locali, per essere di tipo finanziario, e per essersi distaccata di fatto dai profili patrimoniali, è da sola inadatta a consentire adeguate valutazioni economiche.

In effetti si può prendere le mosse da una affermazione di fondo: quanto più la gestione dell'ente si allontana - nella pra-

tica operativa e nella generale percezione che se ne ha - dallo schema dell'amministrazione burocratica per avvicinarsi a quello dell'azienda, tanto più la contabilità finanziaria appare inadeguata, proprio perché essa non è funzionalmente correlata al fine del migliore governo della gestione. Ciò perché l'azienda è organizzazione razionale e la verifica della razionalità passa attraverso la misura dei costi e la verifica dei risultati. Per cui se ne ricava il corollario che più idonea è quella rilevazione contabile che attribuisca tutti i costi (e non solo gli esborsi finanziari) secondo criteri di imputazione economica (e non già giuridica) ai vari periodi temporali ed ai vari centri organizzativi e funzionali, distintamente considerati ai fini della verifica stessa.

Sull'imputazione economica si impone un chiarimento. Assumendo il costo come impiego di utilità (energia, beni materiali, lavoro), il costo stesso va imputato per il periodo temporale in cui detto impiego avviene a quel "centro" che ne fa pratica attuazione ed a quel "prodotto" (unità di prodotto) considerato, cui l'attuazione stessa è finalizzata (individuazione del costo unitario medio).

La tematica prospettata - che può essere individuata con il

titolo "valutazione economica della gestione degli enti" - comporta due distinti indirizzi di indagine, attinenti rispettivamente alla determinazione dei costi ed all'accertamento dei risultati conseguiti a fronte dei costi sostenuti.

La determinazione dei costi mira alla misurazione dell'efficienza, cioè del rapporto tra utilità prodotte ed utilità impiegate nel relativo processo di produzione. In termini di maggiore concretezza, si tratta di isolare almeno concettualmente, l'unità di funzione ovvero l'unità di servizio e di calcolare i prezzi pagati o che si sarebbero dovuti pagare per pervenire alla produzione di quella unità.

A chiarimento di quanto ora esposto deve essere precisato che, quando non è agevole l'individuazione dell'unità di prodotto su base fisica, è da ritenersi pur sempre possibile l'individuazione di un criterio per rapportare un frammento - al limite temporale - della produzione complessiva al relativo costo complessivo, di modo che anche quest'ultimo risulti frazionato in tante parti quanti i frammenti di produzione avutisi nell'arco temporale (di regola: l'anno) considerato.

Altro chiarimento d'obbligo attiene al tema dei prezzi pagati o che si sarebbero dovuti pagare: si è inteso dire che nel computo vanno portate tutte le utilità consumate nella produzione del-

l'unità di funzione o di servizio, cioè sia quelle acquistate sul mercato - e quindi pagate - sia quelle ottenute gratuitamente - e che quindi non hanno dato luogo ad un esborso finanziario -. Per queste ultime - tra le quali rientrano, ad esempio, l'utilizzazione di locali di proprietà dell'ente e le prestazioni lavorative di personale stipendiato da altra amministrazione - il prezzo da addebitare al costo unitario deve essere quello di mercato, deve essere, cioè, un prezzo "vero" ancorché stimato.

Il problema dei risultati presenta connotati di grande complessità, che riverberano in una estrema difficoltà di impostazione in termini teorici e generali.

Per alcune funzioni e per alcuni servizi la relativa unità di prodotto - fisicamente individuata - viene ceduta al singolo utente a sua richiesta, non importa se a titolo oneroso o a titolo totalmente o parzialmente gratuito. Si può quindi per questi casi ipotizzare un bisogno per la cui soddisfazione l'utente ha formulato la richiesta ed ipotizzare conseguentemente l'attitudine dell'unità di prodotto a soddisfare più o meno pienamente il bisogno in questione. Cioé, è possibile ragionare in termini di "qualità" della funzione e del servizio, sia pure con tutte le difficoltà connesse alla soggettività della valutazione del biso-

gno e del suo soddisfacimento. Il problema sembra ridursi - sempre in questi più favorevoli casi - alla necessità di raffrontare tra loro costi unitari resi omogenei al massimo, al fine di evitare giudizi grossolani (e valga un esempio: il costo del servizio di trasporto urbano per passeggero-chilometro diventa in questa ottica scarsamente significativo, dovendosi tenere conto dell'affollamento e del tempo di attesa tra una corsa e l'altra).

Quando non è possibile individuare una "domanda individuale" diventa difficile "misurare" i risultati, in termini di quota parte di bisogno soddisfatta (o restata insoddisfatta). E questa difficoltà sarà tanto maggiore quanto più l'individuazione dell'unità di prodotto si sarà dovuta discostare dal criterio della fisicità (ad esempio: come definire l'unità di prodotto della funzione di polizia urbana e con quali criteri valutarne poi la qualità?).

Tutto quanto precede indurrebbe per un verso a considerare il problema della valutazione economica un tutt'uno inscindibile, in quanto nella pratica i costi vanno rapportati a prodotti ben distinti per classi qualitative e graditi ai consumatori, perché idonei a soddisfarne i bisogni (e qui, ovviamente si fa riferimento ai "prodotti" delle funzioni e dei servizi espletati dagli enti).

Da un altro punto di vista, invece, le difficoltà, cui si è accennato, spingono ad optare per il frazionamento della materia, al fine di graduare l'impegno e di facilitare l'acquisizione in tempi brevi di primi strumenti concettuali, suscettibili di acquisizione e di pratica applicazione più agevoli.

La valutazione economica presuppone una specifica metodologia nella rilevazione contabile dei fatti di gestione.

La contabilità di tipo finanziario, d'altra parte è suscettibile di semplificazione, ma resta ineliminabile, atteso il vigente assetto normativo delle autonomie territoriali e l'esigenza dell'applicazione di criteri uniformi nell'ambito del cosiddetto settore pubblico allargato.

Occorre quindi impostare la ricerca in termini di innovazione alla vigente disciplina giuscontabile e tributaria. Ed in effetti si tratta di apportare correttivi ed idonee integrazioni atti a superare le limitazioni proprie della contabilità finanziaria, che emergono con riferimento a due distinti aspetti: a) continuità della gestione e frazionamento temporale della stessa; b) complessità pluriproduttiva e pluriorganizzativa della gestione ed individuazione di singole unità produttive e di singoli prodotti.

Quanto al primo aspetto, occorre considerare che i costi che

costituiscono spesa - e sono i più - possono venire in evidenza contabile in uno od in altro periodo gestionale a seconda del "momento" focalizzato ai fini della rilevazione. E non è solo questione di tempo, bensì anche di logica, in quanto si può privilegiare la visione dell'ente-soggetto di diritto che assume obbligazioni (impegni) e che estingue le obbligazioni assunte (pagamenti) ovvero quello dell'ente-azienda che esplica un'attività economica (produttiva in senso lato) impiegando delle utilità (energia, beni materiali, lavoro) e producendone delle altre (funzioni, servizi, raramente beni).

Al primo modo di vedere corrisponde la rilevazione contabile secondo criteri finanziari (in termini di competenza e di cassa); al secondo la rilevazione contabile secondo criteri economici. L'applicazione dei due diversi criteri di imputazione porta a risultati diversi tutte le volte che i due diversi "momenti" considerati (rispettivamente: quello dell'impegno e/o pagamento e quello dell'impiego) risultano distanziati nel tempo in misura tale da comportare spostamento del periodo gestionale di riferimento.

Quanto al secondo aspetto, occorre considerare che nell'ambito dell'ente-azienda l'organizzazione complessiva si articola in vari "centri" (sorta di sub-aziende) individuabili in ragione

delle singole (o del complesso di) funzioni prodotte ovvero in ragione dei singoli (o del complesso di) servizi e/o beni prodotti. Con l'avvertenza che sono da considerare "centri" anche quelli il cui prodotto resta all'interno dell'ente, venendo utilizzato per l'impiego nella produzione di altro o di altri "centri".

E' evidente che ogni "centro" ha i suoi costi e che il totale dei costi dell'ente-azienda corrisponde alla somma dei costi dei vari "centri", cioè non vi è parte dell'organizzazione dell'ente che non rientri in un "centro" né vi è un costo che non sia imputato ad un "centro".

La contabilità finanziaria non è in piena sintonia con quanto detto sopra, giacché essa non è impostata per "centri" di spesa e coglie solo in parte il fenomeno produttivo dei servizi. Se ciò fosse - ovviamente con perfetta coincidenza tra "centro" di costo e "centro" di spesa - la soluzione del problema del calcolo dei costi (sopportati nel periodo considerato e rapportati alle unità prodotte nel periodo stesso) ne risulterebbe grandemente facilitata, rimanendo soltanto l'esigenza della integrazione con gli aspetti economici non finanziari dei costi.

Occorre notare, peraltro, che per il primo essenziale aspetto del problema un embrione di analiticità già esiste nell'ambito

della vigente disciplina giuscontabile, in quanto è prevista la necessaria articolazione della spesa corrente in rubriche, tassativamente individuate, in ciascuna delle quali possono ricorrere capitoli aventi identità di oggetto.

Ricapitolando, si pongono tre diversi ordini di problemi, connessi alle inadeguatezze della vigente disciplina:

- a) non sempre al costo corrisponde una spesa (= obbligazione pecuniaria); e ciò perché vi può essere un impiego in natura (di utilità fornite dall'ente stesso e perciò non acquistate sul mercato, come nel caso dell'utilizzo di beni durevoli per natura suscettibili di redditività);
- b) non sempre vi è coincidenza di periodo temporale tra l'acquisto (concetto giuridico) della utilità ed il suo impiego (concetto economico) nel processo produttivo e/o erogativo;
- c) per l'enucleazione dei "centri" nel contesto aziendale, mancano criteri univoci e normalizzati per classi di enti aventi omogeneità di struttura organizzativa.

Sul piano pratico la discrepanza tra contabilità finanziaria e contabilità economica può essere verificata - o, se del caso, anche ridimensionata - alla stregua di un più concreto approccio, fondato, tra l'altro, sulle acquisizioni derivate dall'"esame" svolto. In questa ottica, si può dare inizio ad un tentativo di

rassegna dei vari particolari problemi, che ad un tempo offra spunti per l'individuazione di specifiche soluzioni oltre che possibilità di riscontro della praticabilità della impostazione di fondo.

E valgano al riguardo i seguenti punti, che devono essere intesi - come è ovvio - aperti all'integrazione casistica, come all'arricchimento di un meditato approfondimento:

- a) la rilevazione finanziaria, con riferimento all'intera attività aziendale, copre la totalità degli acquisti, in quanto non c'è utilità che venga prelevata dalla economia esterna all'ente che non comporti una controprestazione in denaro (impegno e pagamento); il problema dell'uso di immobili di proprietà dell'ente (fitti figurativi) può essere riferito all'ipotesi del prelievo di utilità all'interno dell'ente e quindi ricondotto al tema dei rapporti tra "centri": la mancata spesa del "centro" che utilizza l'immobile va correlata all'ammortamento della spesa di acquisto secondo criteri economici che tengano conto anche dei costi relativi all'immobile stesso che gravano sulla gestione patrimoniale (intesa, come altro "centro" di spesa);
- b) la rilevazione finanziaria imputa la spesa al periodo dato (anno finanziario) tenendo conto del riferimento temporale costi-

tuito dalla data dell'insorgere dell'obbligazione a pagare; per il fattore "lavoro" - che tende a coprire il 50% della spesa dell'ente - non sorgono difficoltà perché la spesa segue a brevissimo termine l'impiego della utilità acquistata (stipendi mensili posticipati e oneri riflessi), talché vi è necessaria concomitanza tra costo e spesa; tuttavia è da porsi il problema della consolidata prassi dei rinnovi contrattuali tardivi e della conseguente efficacia retroattiva del nuovo contratto; in altri termini, vi sono dei periodi, anche lunghi, in cui l'ente paga per il lavoro un acconto sul prezzo definitivo da stabilire, talché il dato finanziario in effetti nasconde una quota parte del costo; per le energie non immagazzinabili (gas, elettricità) ovviamente non sorgono difficoltà; per i combustibili ed i beni di consumo immediato, sembra ragionevole escludere che gli enti facciano acquisti eccedenti il fabbisogno a brevissimo termine (acquisti speculativi) per cui è da escludere un vero e proprio problema delle scorte; tuttavia non può ignorarsi il problema degli acquisti fatti a cavallo tra due anni, delle forniture con pagamenti posticipati, ecc.; per i beni a consumo lento, il cui acquisto non costituisca investimento, si pone il problema costituito dal fatto che la spesa grava su un solo anno (quello dell'acquisto) mentre il costo - cioè l'utilizzazione del bene - su più anni;

per i beni a consumo lento, il cui acquisto costituisca investimento, (beni patrimoniali) sussiste il problema dell'ammortamento - inadeguatamente affrontato nel vigente modello di conto -, che sembra rientrare, come quello dei fitti figurativi, in quello dei rapporti tra il "centro" gestione patrimoniale ed i singoli altri centri;

c) la rilevazione finanziaria ignora gli oneri latenti (si è già fatto cenno al problema dei contratti collettivi retroattivi; v. supra lett. b) essendo condizionata dall'evidenza puramente giuridica dei fatti aventi rilievo economico; evidenza a sua volta condizionata dal perfezionamento di determinate sequenze procedurali e dall'adozione di atti formali; accade quindi che nel periodo considerato può essersi verificato un evento comportante costo (come risarcimento per un incidente, come rivalutazione di prezzo per factum principis, come ristoro di un arricchimento, ecc.) al quale tuttavia non corrisponde ancora una pretesa creditoria formalmente definita, talché esso è - temporaneamente per un periodo più o meno breve - come inesistente (concorre a far parte del cosiddetto "sommerso");

d) le limitazioni proprie della contabilità finanziaria attengono sia al metodo della competenza (rilevazione delle obbligazioni di

pagamento sin dal momento della loro insorgenza) che a quello della cassa (rilevazione dei pagamenti); può anzi affermarsi che con il metodo della cassa esse si accentuano, accadendo in genere - e specialmente per gli operatori pubblici - che il prezzo del "bene" utilizzato nel processo produttivo o erogativo venga pagato dopo molto tempo dal momento della utilizzazione stessa;

e) la contabilità finanziaria di competenza, oltre ad essere oggettivamente incompleta può altresì mancare di rappresentatività degli effettivi costi sopportati nell'anno (appunto di competenza) in due sensi contrapposti: per eccesso o per difetto; è manchevole per eccesso, quando e per quanto contiene delle voci di spesa relative a consumi passati ("passività pregresse"); è manchevole per difetto, quando e per quanto non contiene delle voci di spesa relative a consumi avvenuti nell'anno di riferimento: consumi attinenti a "beni" acquisiti (ed utilizzati) di fatto, ma non in modo rituale, talché la contabilità ufficiale entro certi limiti deve ignorarli ("debiti fuori bilancio");

f) nell'ambito della gestione finanziaria è isolabile il comparto della "spesa corrente" (potenzialmente rappresentativo della parte essenziale dei costi di funzionamento e mantenimento) in contrapposizione a quello della "spesa per investimenti" (potenzialmente rappresentativo dei costi di impianto); rispetto al primo,

il problema spesa-costo si pone soprattutto in termini di concordanza o discordanza temporale; per il secondo in termini di ripartizione tra i vari centri di spesa (patrimonio ed altri) e di quantificazione delle quote di costo-utilizzazione da attribuire a ciascun centro utilizzatore; specificando per la:

- spesa corrente: per questo comparto si tratta di verificare la coincidenza temporale costi-spesa per la forza-lavoro e per i beni e servizi, che peraltro di regola è scontata non solo in termini di costi-impegni ma anche di costi-pagamenti; per la coincidenza quantitativa occorre stimare - se del caso - un incremento di spesa per attesa retroattività contrattuale; coincidenza temporale che anche per i beni e servizi si può ragionevolmente ammettere, in considerazione del fatto che gli enti non anticipano spese né immagazzinano; per la coincidenza quantitativa occorre tenere conto delle spese fatte irrualmente: debiti fuori bilancio; il comparto "spesa corrente" va inteso comunque in senso rigoroso e cioè come spesa di continuativa erogazione per assicurare l'esercizio delle singole funzioni e l'erogazione dei singoli servizi individuati; il titolo di spesa intestato "spesa corrente" va quindi opportunamente frazionato in sottotitoli: - per isolare le spese per passività pregresse, le altre

"spese una tantum" distinguendo tra spese straordinarie imposte ab externo (ad es. tributo straordinario) e spese straordinarie che non si è ritenuto di poter collocare nel comparto degli investimenti; - per isolare le spese attinenti alla gestione patrimoniale (latamente intesa) e quelle attinenti alla gestione della cassa (interessi per anticipazioni);

- spesa per investimenti: per questo comparto non c'è problema di coincidenza tra spesa dell'anno e costo dell'anno, sia perché riveste scarso interesse frazionare per anni la spesa di realizzazione di un investimento, sia perché comunque vi è coincidenza temporale tra pagamenti e costi (l'iniziale impegno di spesa indica il costo totale dell'opera, i pagamenti annuali, il frazionamento del costo stesso sull'arco temporale di realizzazione); quanto alla coincidenza quantitativa va tenuto presente che - ad opera compiuta - il totale dei pagamenti non esaurisce il costo totale dell'opera stessa; va, altresì, rilevato che possono essere state impiegate delle "utilità" non acquistate all'esterno dell'ente, bensì fornite da altro servizio dell'ente stesso (ad es.: ufficio tecnico); è comunque aspetto trascurabile anche solo sulla base dell'ordine di grandezza dei valori in gioco; a realizzazione avvenuta, gli oneri connessi all'opera (ammortamento dei mutui, manutenzioni, tributi, ecc.) diventano costi di fun-

zionamento (spese correnti) dell'ufficio-patrimonio; e se l'opera viene utilizzata (e nella misura in cui viene utilizzata) all'interno dell'ente, detti oneri vanno ripartiti tra i vari centri utilizzatori (resta il problema se le singole quote debbano ricavarci per frazionamento dell'onere complessivo, ovvero debbano essere determinate rapportando l'utilizzazione dell'opera ai valori di mercato).

Il problema della coincidenza temporale tra costo e spesa (che è poi quello dell'esatta individuazione della quota parte della spesa riferibile ad un determinato ciclo produttivo) si intreccia con quello della ripartizione della spesa tra i vari centri funzionali e centri di servizio. Aspetto non nuovo del tutto, in quanto già ora gli enti sono tenuti ad individuare le spese (come le entrate) relative a ciascun servizio gestito in economia, ai fini dello specifico quadro riassuntivo da ricomprendere nel conto del bilancio del rendiconto annuale.

Si tratta - per un verso - di ampliare il concetto di servizio in modo da ricomprendersi anche quelli non "a domanda individuale" e quelli utilizzati direttamente all'interno dell'ente. Per altro verso, si tratta di individuare nel contrapposto ambito delle funzioni amministrative (contrapposto all'ambito dei servi-

zi), in modo da esaurirlo completamente, specifici nuclei di competenza con i correlativi centri funzionali-organizzativi.

L'individuazione dei servizi - nel detto ampio senso comprendente quelli interni - è concepibile come operazione oggettiva: il servizio, che si caratterizza per precisi contenuti tecnici, c'è o non c'è e la dimensione dell'ente resta in secondo piano.

L'individuazione delle funzioni correlate al relativo centro operativo è invece di tipo soggettivo, in quanto va calata sull'ente in considerazione delle sue dimensioni, cioè in considerazione della classe demografica. Così ad esempio: per i comuni di dimensioni minime si può delineare un solo nucleo per "governo dell'ente - segreteria - ragioneria - anagrafe - stato civile - leva - ecc.", mentre per quelli di dimensioni massime si può individuare - a fronte della medesima area di competenza - nuclei distinti per "consiglio", "giunta", "sindaco", "segreteria generale", "ragioneria generale", "anagrafe", "stato civile", "leva", ecc.

Si pensa in sostanza ad un modello chiuso per le funzioni, ma differenziato per classi demografiche. All'ente potrebbe essere lasciata la facoltà di adottare il modello di classe superiore, se più adatto alla realtà aziendale. Si ipotizza invece un modello aperto per i servizi, nel senso che l'ente avrebbe facoltà di

isolare contabilmente servizi non previsti (d'altra parte non vi sono limiti di legge all'assunzione di sempre nuovi servizi: cfr. art. 1, R.D. del 15 ottobre 1925 n. 2578), nonché quella di accorpate servizi tecnicamente contigui, per rispecchiare l'effettiva organizzazione aziendale.

In ogni caso è da isolare un centro "gestione del patrimonio" cui imputare i costi di ammortamento dei mutui (oltre quelli propri della gestione degli immobili) ed un centro "gestione della cassa" cui imputare i costi di riscossione e di tesoreria, compresi quelli per interessi su anticipazioni.

I due centri in questione procederebbero ad addebiti di costi (che darebbero luogo ad un giro figurativo in termini finanziari) a carico dei centri fruitori e nella misura della fruizione. Così nei costi delle singole funzioni e dei singoli servizi figurerebbero anche le "utilità" fornite direttamente dall'ente e non reperite all'esterno: uso di immobili, finanziamento a lungo termine, operazioni di riscossione, operazioni di pagamento, ecc.

Ogni spesa quindi andrebbe imputata come di regola al competente capitolo di bilancio, ma nello stesso tempo andrebbe riferita ad un centro opportunamente codificato, od anche a più centri promiscuamente. In questo secondo caso i centri interessati

provvederebbero d'intesa alla ripartizione.

Il tema resta aperto alle osservazioni ed impulsi che potranno pervenire dalle sedi competenti ed interessate. La Sezione prende pertanto riserva di ulteriore esame e trattazione, tanto più che il nuovo principio introdotto dall'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, comporta indispensabili interventi attuativi.

NOTE

- (1) Deliberazioni e relazioni Corte dei conti, Sezione enti locali, esercizi '85, '86, '87.
- (2) Legge 24 dicembre 1988, n. 541; legge 28 luglio 1989, n. 262; legge 27 dicembre 1989, n. 407.
- (3) Le rilevazioni dei flussi si riferiscono a 7.080 su 8.096 comuni e a 89 su 92 amministrazioni provinciali. Relazione sulla situazione economica del Paese, 1988.
- (4) Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1988, 1, 109.
- (5) Le cifre elaborate dal Ministero dell'interno sono quelle fornite dalle stazioni appaltanti in ottemperanza all'obbligo di trasmettere alle Prefetture i modelli GAP 1 per gli appalti di importo superiore ai 100 milioni. Non vi sono comprese pertanto le somme degli appalti di valore unitario inferiore a 100 milioni che, come è noto, sono pur molto numerosi.
- (6) Uno degli ultimi accordi di programma attivati è quello riguardante la reindustrializzazione e la costituzione del parco tecnologico della Val Basento, con la partecipazione del Ministero per il Mezzogiorno, Ministero dell'industria, la regione Basilicata, l'E.N.I. ed il Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Matera.
Non meno importante è l'accordo di programma tra i comuni di Messina, Reggio Calabria, Villa S. Giovanni e l'Ente Ferrovie dello Stato per la realizzazione delle infrastrutture di cui all'art. 13 della legge n. 67 del 1988.
- (7) Cfr. legge 8 giugno 1990, n. 142.
- (8) Decreto-legge n. 279 del 5 agosto 1989: prevede elaborazioni di piani per il miglioramento qualitativo e la preservazione delle acque.
- (9) Legge 4 agosto 1989, n. 283, recante, fra l'altro, provvedimenti urgenti per la lotta all'eutrofizzazione delle acque del mare Adriatico.

- (10) Legge 30 dicembre 1988, n. 556.
- (11) I progetti FIO prevedono, tra l'altro, piani di disinquinamento del Po, di eutrofizzazione del mare Adriatico, di disinquinamento delle aree a rischio ambientale, in particolare Lambro-Olona.
- (12) La possibilità per l'ente locale di costituire una società per azione, non a carattere maggioritario, veniva già riconosciuta sia dal testo unico del 1934, art. 90, che ammette l'acquisto e l'alienazione da parte dei comuni di "azioni industriali", sia dal testo unico del 1925, art. 26.
- (13) Vedi legge 13 giugno 1961, n. 528, per il completamento del porto di Ravenna che prevede l'affidamento delle opere portuali a società per azioni aperte alla partecipazione anche maggioritaria degli enti locali interessati; legge 24 luglio 1961, n. 271 per l'affidamento in concessione di opere stradali a "società per azioni di cui facciano parte regioni, province e comuni; legge 25 febbraio 1971 per la costruzione degli aeroporti di Firenze (non attuata) Napoli e Agrigento; legge 24 dicembre 1986 relativa alla gestione della stazione aeroportuale di Venezia. Per la normativa regionale cfr. legge regione Lazio n. 102 del 1985; legge regione Emilia-Romagna n. 27 del 1979, n. 18 del 1981 e n. 34 del 1984.
- (14) Deliberazione Corte dei conti - Sezione enti locali - n. 330 del 1989, pagg. 155 e segg.
- (15) Legge regione Puglia n. 26, 11 maggio 1989, riguardante programmi integrati di interventi per la riqualificazione urbana.
- (16) Delibera del comune di Catania del 26 e 27 giugno 1989.
- (17) Delibera del comune di Palermo del 3 ottobre 1989, n. 303.
- (18) Da stime effettuate in sede comunitaria, la cifra di affari relativa ad appalti e forniture con destinatari enti pubblici è di circa 600 mila miliardi di lire, di cui il 2% vengono effettuati da imprese che hanno sede in paesi membri diversi da quelli dove si trovano le stazioni appaltanti.
- (19) Sulla interpretazione delle clausole di bando cfr. Sez. V, Consiglio di Stato, 25 marzo 1986, n. 197; Sez. VI, Consiglio di

Stato, 31 gennaio 1984, n. 38; Sez. IV, Consiglio di Stato, 2 febbraio 1985, n. 335; Cassazione, 12 giugno 1975, n. 2333; Sez. IV, Consiglio di Stato, 13 aprile 1985, n. 121.

20) Il numero delle dichiarazioni IVA (8.871) riguarda comuni, province e regioni, aziende autonome, U.S.L.