

## CAPITOLO IV

### PARTICOLARI ASPETTI PROBLEMATICI

#### 1. L'organizzazione degli uffici. L'utilizzazione del personale

##### 1.1 Accordo di lavoro ed assunzioni

La politica del pubblico impiego e l'utilizzazione del personale ha costituito oggetto privilegiato di osservazione da parte della Sezione in tutte le relazioni.

Prescindendo dalla considerazione della consistenza complessiva del personale in servizio (di cui alla precedente relazione, pag. 662 e segg.), ed in mancanza di nuove acquisizioni, preme qui sottolineare due profili di rilevante interesse: l'uno concernente l'ultimo accordo di lavoro del personale degli enti locali; l'altro riguardante le assunzioni di personale nel comparto.

L'accordo di lavoro (D.P.R. 3 agosto 1990 n. 333) è entrato in vigore con la pubblicazione sulla G.U. del 19 novembre 1990 e quindi pochi giorni prima della scadenza del triennio contrattuale (31 dicembre 1990).

Le gravi difficoltà incontrate ed i vistosi ritardi - imputabili alla macchinosità della procedura ed alla tardiva produzione delle piattaforme sindacali - potrebbero in futuro, secondo alcuni, essere attenuati, se non eliminati, alla stregua del disposto dell'ottavo comma dell'art. 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che demanda il trattamento economico del personale degli enti locali ad accordi collettivi nazionali di durata triennale.

Le organizzazioni sindacali, poi, auspicano, sia pur nei limiti di principi generali fissati per legge, l'individuazione di modelli sussumibili nella fattispecie del contratto di diritto privato.

I tratti caratteristici del nuovo accordo concernono:

- i rapporti tra amministrazione ed utenti, in passato spesso trascurati;
- alcune novità in ordine alla disciplina della dirigenza - rivitalizzata anche dagli artt. 51 e 53 della legge di riforma delle autonomie locali; in particolare, alla responsabilità dei dirigenti è affidata la gestione del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi;
- un nuovo ordinamento professionale che segnatamente prevede l'istituzione di un'area informatica e correlativi profili professionali e l'istituzione di un livello economico differenziato legato alla professionalità;
- una nuova disciplina in materia di relazioni sindacali;
- l'introduzione di norme di procedura per la contrattazione decentrata finalizzate ad evitare comportamenti dilatori ed un coordinamento delle precedenti disposizioni in materia di raffreddamento dei conflitti.

L'accordo, infine, prevede la permanenza in vigore di tutte le norme dei precedenti da esso non modificate o sostituite.

Quanto al reclutamento del personale vengono confermate le disposizioni della legge finanziaria 1988 (art. 24), che subordina le assunzioni alla rilevazioni dei carichi funzionali di lavoro ed alla mobilità.

E' stata evidenziata nel precedente capitolo II la resistenza delle amministrazioni ad applicare l'istituto, riscontrata dal nucleo ispettivo presso il Dipartimento della funzione pubblica.

La norma contenuta nell'art. 1 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, intesa dal Ministro per la funzione pubblica (circolare 6 febbraio 1991 n. 71206) "come

obbligo a concludere le operazioni di mobilità avviate negli anni 1988, 1989 e 1990 e ad avviarle se, fino ad ora, non lo sono state" è sintomatica di un nuovo indirizzo funzionale, nel settore del personale; indirizzo teleologicamente orientato ad un reindirizzo in termini di efficacia e produttività della politica degli enti di un comparto arroccato su posizioni di rigida conservazione del complesso di impiegati acquisito da ogni singola amministrazione.

La Sezione si riserva, in particolare, di verificare l'applicazione dell'art. 25 della legge 24 aprile 1989, n. 144 (che prevede, per gli enti locali in situazione di dissesto economico la possibilità di riduzione della pianta organica) posto in relazione alla circolare della funzione pubblica dianzi citata, che richiama l'obbligo di riduzione della pianta organica e il conseguente collocamento in mobilità dei dipendenti appartenenti ai profili professionali in esubero.

## **1.2 Organizzazione degli uffici e produttività**

**1.2.1** L'organizzazione degli uffici, in plurime occasioni esaminata sotto un profilo meramente descrittivo, può essere anche riguardata da un punto di vista "costruttivo". Da tale angolo visuale la Sezione intende riferire considerando la struttura organizzativa degli enti in chiave di produttività.

Il legislatore ha posto come obiettivo a base dei piani di riorganizzazione degli enti locali l'efficienza e la produttività di gestione.

La legge quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 29 marzo 1983, art. 3) pone le premesse per la realizzazione di accordi - tra amministrazioni locali e organizzazioni sindacali - intesi a definire criteri per la valutazione ed incentivazione della produttività.

Un diretto collegamento tra produttività e programmazione per obiettivi, attraverso la realizzazione di progetti di tipo strumentale e di risultato, è previsto dagli accordi intercompartimentali del pubblico impiego (D.P.R. n. 13 del 1986 e D.P.R. n. 395 del 1988). Il primo di essi disciplina il fondo di incentivazione finalizzato all'incremento di produttività per processi di innovazione e di riorganizzazione dei servizi.

Il contratto dei dipendenti degli enti locali 1983-1985 (D.P.R. n. 347 del 1983) stabilisce che i criteri per la erogazione individuale dei compensi in rapporto ai risultati conseguiti rispetto a quelli programmati vengano fissati per accordo decentrato tenendo conto del parametro retributivo, delle ore di presenza in servizio e del rendimento, idoneamente verificato, dimostrato da ciascun dipendente nell'esecuzione del programma di attività.

L'istituto dei piani incentivanti è introdotto in via sperimentale e la rilevazione dei livelli di produttività è subordinata alla formulazione scritta di programmi di attività delle singole unità organizzative ed alla verifica dei risultati.

Gli enti devono istituire uffici di organizzazione per la determinazione degli "standards" di esecuzione e degli indicatori di produttività.

Il contratto di lavoro 1985-1988 (D.P.R. n. 268 del 1987) ribadisce l'impostazione in argomento ed introduce un "fondo di produttività" volto alla incentivazione della programmazione del lavoro ed al coinvolgimento del personale nel processo di riorganizzazione, finalizzando l'attività amministrativa anche alla verifica dei risultati ed al controllo di gestione.

Strutture previste allo scopo sono gli uffici di organizzazione e appositi nuclei di valutazione.

Il nuovo contratto di lavoro per il triennio 1988-1990 (D.P.R. n. 333 del 1990) conferma la corresponsione dei compensi incentivanti la produttività per la

realizzazione di piani, progetti, e altre iniziative, individuate con la contrattazione decentrata a livello di ente, per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali.

La corretta applicazione della normativa e la corretta esecuzione degli accordi costituiscono certamente elementi sintomatici di buon andamento della organizzazione degli uffici delle amministrazioni locali per quanto concerne sia l'impiego del personale che delle strutture logistiche e tecnologiche.

**1.2.2** La Sezione - in coerenza con il proprio tradizionale ruolo di terzietà ed imparzialità ed in armonia con il proprio costume di neutralità - ha ritenuto di interpellare gli enti in proposito demandando ad essi i criteri valutativi del proprio operato.

Dall'analisi delle risposte di cui si darà conto partitamente in seguito si intende qui fornire un compendio dal quale può dedursi un vivace interesse degli enti locali per le nuove problematiche.

I principali obiettivi che l'istituto della incentivazione persegue sono stati riassunti dalle amministrazioni più accorte nei termini che seguono:

- sviluppo della autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla amministrazione;
- potenziamento della capacità di gestione delle risorse umane, all'interno di una organizzazione complessa, segnatamente nel rilievo della scarsità da molti lamentata di personale in servizio;
- orientamento della azione verso la razionalizzazione delle procedure, la snellezza, l'innovazione e la programmazione del lavoro;
- attività di idoneo supporto per realizzare scelte consapevoli nell'alternativa tra gestione in economia e affidamento di servizi all'esterno;

- corretta valutazione della domanda esterna e adeguata risposta alle richieste ed ai bisogni degli utenti;
- inserimento nelle dinamiche di gestione di tecnologia avanzata e di sistemi informativi;
- avvio di un sistema di programmazione e verifica del lavoro di ufficio;
- semplificazione delle procedure formali inerenti alle istruttorie degli atti, ai passaggi interni, ai controlli;
- chiarezza nella distribuzione delle funzioni e delle responsabilità;
- incremento della motivazione al lavoro;
- superamento delle resistenze culturali ai processi di misurazione del lavoro svolto;
- maggiore qualificazione tecnico-professionale del personale;
- interazione tra vari operatori e servizi;
- partecipazione a progetti-obiettivo anche straordinari con modifiche all'orario di lavoro funzionali ad una migliore prestazione del servizio;
- definizione precisa di quote di salario collegate all'impegno dei dipendenti per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'ente;
- promozione di economie di gestione facilmente individuabili con criteri oggettivi;
- miglioramento dei rapporti cittadini-amministrazione non solo nell'erogazione dei servizi ma anche nelle possibilità di accesso, informazione, partecipazione.

Per una corretta applicazione soprattutto dell'art. 8 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, gli enti più impegnati si sono dotati di strutture permanenti, quali: commissioni tecniche per la riorganizzazione dei servizi; uffici organizzazione e metodo; nuclei di valutazione; uffici centri di costo; uffici informazione e rapporti

con i cittadini; segreterie dipartimentali con funzioni di raccordo organizzativo e di riferimento per l'utenza.

**1.2.3** Con specifico riferimento alla gestione del fondo di produttività le amministrazioni più avvertite hanno individuato come obiettivi generali funzionali: l'organizzazione del lavoro e l'utilizzazione razionale delle risorse.

E' stata ritenuta fondamentale la programmazione del lavoro delle singole unità operative inquadrandola nel contesto della pianificazione dell'attività dell'ente, quale emergente dal bilancio annuale e dai piani poliennali.

La programmazione a breve può, secondo questi enti, estrinsecarsi:

- nel perseguire da parte degli uffici un miglior livello di produttività, fermi restando i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi resi;
- nella modifica dei metodi e procedure di lavoro a fini di snellimento e razionalizzazione e di contenimento e riduzione di impiego delle risorse a parità di risultato;
- nell'introduzione di nuovi metodi operativi intesi all'aumento dell'attività, al miglioramento della qualità, all'espletamento di nuovi interventi, prodotti servizi, al miglioramento ed allo sviluppo delle professionalità, alla protrazione degli orari di prestazione dei servizi, all'avviamento di progetti comuni con altri settori dell'ente o con altri enti.

La programmazione è stata configurata - dagli enti più seri - in stretta correlazione alle risorse umane e tecnologiche esistenti.

L'erogazione dei compensi incentivanti si giustifica se subordinata alla verifica del raggiungimento degli obiettivi specifici proposti a breve ed a lungo termine, nonché alla utilizzazione delle acquisizioni migliorative sotto il profilo

organizzativo e procedurale per l'espletamento delle attività programmatiche degli anni successivi.

L'accrescimento del livello di partecipazione dei dipendenti per il conseguimento dei fini dell'amministrazione potrà costituire stimolo all'applicazione di nuove tecniche gestionali all'interno dell'ente.

I modelli operativi, dei quali è menzione nelle sintetiche relazioni degli enti, sono considerati sperimentali in vista di un futuro affinamento ed approfondimento soprattutto degli indicatori di produttività, la cui rilevazione ha avuto inizio già da qualche anno in funzione della impostazione di tecniche di misurazione dell'efficienza ed efficacia del lavoro. Un contributo per una soddisfacente soluzione dei problemi all'esame potrebbe specificamente derivare dall'introduzione di centri di costo.

Meritevole di particolare menzione, perché appare particolarmente aderente allo spirito dell'accordo, la notazione di una amministrazione provinciale secondo la quale le verifiche "sono divenute di ordinaria cadenza anche perché inserite nei processi di analisi e di riforma della organizzazione del lavoro nei singoli uffici e servizi e, in particolar modo, intese ai fini di un diffuso recupero delle risorse interne attraverso una riqualificazione dei profili professionali, una cui prima specifica riformulazione ha già formato oggetto di un complesso piano organizzativo-occupazionale che ha introdotto notevoli novità operative sul piano della settorializzazione dell'ente, in ciò accompagnando gli stessi principi di cui alle leggi n. 142 e n. 241 del 1990".

Si ricordano inoltre amministrazioni che hanno varato organici programmi di corsi di riqualificazione per fornire al personale strumenti teorici e pratici idonei a gestire i processi di riforma disciplinati dalla recente legislazione ispirata a principi di maggiore efficacia, trasparenza e responsabilizzazione.



**1.2.4** Il compito di esaminare i piani e progetti predisposti dai vari dirigenti competenti vengono esaminati presso le amministrazioni più responsabili da organismi di valutazione costituiti in consonanza con le previsioni contrattuali. Alle sessioni di tali organi sono spesso invitati a partecipare funzionari e, talora, i rappresentanti sindacali per fornire eventuali informazioni e chiarimenti.

Gli organi valutativi procedono, quindi, alla delibazione preliminare ed ammissibilità di piani e progetti.

I giudizi positivi di ammissibilità sono correlati alla aderenza delle proposte agli obiettivi generali previsti dagli atti di programmazione dell'ente, alla possibilità di effettiva realizzazione dei progetti, in riferimento alla situazione di produttività degli uffici (rilevata secondo indicatori periodici), al livello di risorse umane e tecnologiche impiegabili. E' previsto che gli organismi di valutazione possano, a volte, formulare indicazioni e correttivi per reindirizzare piani e progetti secondo gli obiettivi generali delle amministrazioni, ed è sancita, talora, la facoltà di verifica anche in corso d'anno dell'andamento delle attività finalizzate agli obiettivi prefissati.

La funzione principale degli organi in esame è quella di valutare i risultati consuntivi e decidere in ordine alle percentuali di compensi incentivanti da attribuire ai funzionari responsabili, nonché agli impiegati impegnati nelle singole realizzazioni.

Le verifiche hanno normalmente riguardo al conseguimento del fine, individuato in termini di quantità e qualità del lavoro espletato, anche in relazione alla esistenza di validi indicatori per la valutazione della produzione ottenuta.

Rilievo particolare viene accordato al livello di partecipazione e coinvolgimento del personale nella programmazione del lavoro e nella verifica dei risultati.

Costituiscono oggetto di analisi anche fatti e circostanze impeditivi del pieno successo dei programmi.

L'erogazione dei compensi è stata normalmente subordinata dagli enti più diligenti alla valutazione delle relazioni presentate a consuntivo da parte dei responsabili degli uffici.

Le quote individuali sono state proporzionate:

- al monte salariale disponibile;
- al conseguimento effettivo degli obiettivi stabiliti per singola unità operativa;
- alla evidenziazione di carenze di comportamento e di provvedimenti disciplinari;
- alla fascia parametrica di appartenenza del singolo;
- alla effettiva presenza in servizio del dipendente;
- a specifici accordi stipulati per particolari settori dell'ente;
- al superamento da parte dell'impiegato di soglie di rendimento prestabilite;
- al prolungamento dell'orario di lavoro segnatamente nei casi di estensione pomeridiana dell'apertura al pubblico degli uffici;
- alla riduzione dei tempi di esecuzione degli atti senza incidere sulla qualità del servizio.

In sostanza la produttività individuata dal contratto soprattutto come produttività collettiva, perché mirata alla realizzazione degli obiettivi assegnati ad un comparto dell'ente, emerge, anche, come produttività individuale valutata alla stregua della capacità di iniziativa e dello sforzo di partecipazione del singolo.

**1.2.5** La esposizione che precede ha riguardo complessivo e globale alle iniziative segnalate da molti enti che hanno dato esecuzione al contratto.

L'epitome sopra svolta però non esime la Sezione dall'onere di specificare in ordine alle singole iniziative.

Vanno preliminarmente esposte alcune considerazioni generali.

Il rilievo in cui le amministrazioni hanno tenuto la normativa generale e segnatamente quella contrattuale è ovviamente differenziato.

L'esame dei documenti sintetici richiesti dalla Sezione, acquisiti ed esaminati, induce a rilevare, come è intuitivo, che accanto ad ipotesi di adempimento, più o meno esatto, sono riscontrabili casi di predisposizione di mezzi per farvi luogo ed infine fattispecie di integrale inadempimento.

La notazione di primo approccio che va fatta attiene alla maggiore attenzione, rispetto agli anni precedenti, degli enti allo specifico tema. Va, inoltre, constatato che, come in passato, si riscontra disparità di interesse da regione a regione.

Le risposte delle amministrazioni come di consueto sono state raccolte, ordinate e valutate. Vertendosi in tema di giudizi non afferenti a dati quantitativi, ma di risposte a quesiti non vincolati ma a schema libero, il tentativo di classificazione e qualificazione particolarmente arduo può apparire grezzo e non sufficientemente raffinato.

Esemplificando (cfr. prospetto n. IV/1 del volume degli allegati) può precisarsi che su 1.322 soggetti obbligati, al 30 aprile 1991, risultavano pervenuti 991 conti consuntivi (904 di comuni ed 87 di amministrazioni provinciali) con un tasso di rispondenza pari su scala nazionale al 74,9% e su base regionale:

- |                         |          |
|-------------------------|----------|
| - Piemonte              | (93,9%)  |
| - Valle d'Aosta         | (100%)   |
| - Lombardia             | (82,1%)  |
| - Trentino-Alto Adige   | (90,9%)  |
| - Veneto                | (77,2%)  |
| - Friuli-Venezia Giulia | (87,09%) |

- Liguria (73,5%)
- Emilia-Romagna (87,5%)
- Toscana (86,2%)
- Umbria (76,1%)
- Marche (86,8%)
- Lazio (55,9%)
- Abruzzo (73,3%)
- Molise (100%)
- Campania (55,9%)
- Puglia (70,1%)
- Basilicata (100%)
- Calabria (56,8%)
- Sicilia (62,5%)
- Sardegna (66,6%).

Per contro, l'esame della documentazione allegata ai cennati conti consuntivi non ha consentito di rinvenire un pari numero di risposte al quesito in esame. La carenza può in certa misura essere imputata alle strutture di supporto della Sezione; strutture estremamente povere di personale - che pur fornisce prove di elevata professionalità e di spirito di sacrificio - e di mezzi strumentali.

Ma non va sottaciuto che frequentemente gli enti - pressantemente sollecitati - si limitano a trasmettere il conto consuntivo privo di tutti gli allegati richiesti dalla Sezione e ad essa necessari per assolvere il mandato commessole.

Infatti, le risposte pervenute rispetto ai conti acquisiti su scala nazionale sono pari al 50,6%, e su base regionale:

- Piemonte (53,2%)
- Valle d'Aosta (0%)

- Lombardia	(67,08%)
- Trentino-Alto Adige	(30,%)
- Veneto	(71,6%)
- Friuli-Venezia Giulia	(62,9%)
- Liguria	(64%)
- Emilia-Romagna	(77,4%)
- Toscana	(68%)
- Umbria	(68,7%)
- Marche	(54,5%)
- Lazio	(34,2%)
- Abruzzo	(50%)
- Molise	(0%)
- Campania	(32,3%)
- Puglia	(13,8%)
- Basilicata	(0%)
- Calabria	(20%)
- Sicilia	(32,9%)
- Sardegna	(8,3%).

Da tanto si desume la disaffezione delle regioni del centro meridione per le problematiche in esame.

Volendo poi procedere ad un sommario raggruppamento delle risposte, catalogate alle colonne da 1 a 4 del prospetto di cui sopra è cenno, può riscontrarsi alla colonna 1 il complesso degli enti che hanno dichiarato di non aver assunto iniziative.

Dal contenuto delle risposte, sembra che questi ultimi enti non attribuiscono alcun rilievo al tema proposto o si dibattano in gravi difficoltà per conclamate ca-

renze di personale, o invece per pigrizie gravi di amministratori e dirigenti siano rassegnati all'assoluto immobilismo.

Vengono indicate nella seconda colonna le risposte di collettività locali, che quasi tutte rappresentano difficoltà di gestione soprattutto a causa dello scarso livello di copertura degli organici, ma che purtuttavia dichiarano di avere assunto concrete iniziative. Presso dette comunità locali non si è proceduto ad una valutazione dei risultati spesso nella preoccupazione di un eccesso di discrezionalità valutativa. Tuttavia, le amministrazioni hanno avviato progetti intesi quasi sempre alla definizione - su base analitica - delle esigenze di risorse umane e finanziarie per il funzionamento dei servizi. Tali progetti prevedono, a volte, il confronto dei modelli organizzativi ipotizzati da vari enti, la comparazione dei bisogni nei vari casi esaminati per la determinazione di eventuali medie.

Spesso i risultati non sono stati acquisiti data la complessità delle elaborazioni, ma lasciano trasparire la tensione verso una cultura del risultato.

Vengono classificate in terza colonna le risposte di enti che hanno sostanzialmente adempiuto agli obblighi assunti contrattualmente. Tutti questi enti hanno proceduto alla verifica dei risultati in tema di produttività dei servizi alla stregua di accordi specifici con le organizzazioni sindacali aventi ad oggetto progetti obiettivi approvati e realizzati in corso di anno.

Detti enti hanno, altresì, stabilito criteri per la erogazione del fondo istituito ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 268 del 1987.

I criteri assunti - spesso dettagliatamente articolati - hanno sostanzialmente tenuto in considerazione la qualifica funzionale di appartenenza del singolo dipendente, nonché il servizio effettivamente prestato e l'apporto individuale al miglioramento dell'efficienza conseguito mediante la realizzazione dei progetti.

Molti enti dichiarano di avere espletato le rispettive attività di competenza - in un contesto di progressivo incremento delle funzioni attribuite e dei servizi erogati - malgrado la diminuzione del personale in servizio di ruolo e precario e del complesso di ore di lavoro straordinario rispetto all'esercizio precedente.

Vanno, infine, ricordate le amministrazioni che hanno dato - secondo quanto affermano - integrale esecuzione alla norma contrattuale: stipulando accordi decentrati con le organizzazioni sindacali; individuando plurimi obiettivi generali coordinati e funzionali alla razionale utilizzazione delle risorse; istituendo organi permanenti di verifica dei risultati ed istituzionalizzando le verifiche; adottando per l'erogazione dei compensi criteri che nel privilegiare la produttività collettiva mirata al perseguimento dell'obiettivo valorizzano anche la produttività individuale secondo lo spirito di iniziativa e lo sforzo di partecipazione.

In conclusione, può riscontrarsi rispetto agli anni precedenti una maggiore attenzione degli enti per le tematiche in esame e può formularsi un giudizio positivo nei confronti degli enti (360 di cui alle colonne 3 e 4 del prospetto citato) che appaiono pensosi del buon andamento della propria gestione amministrativa.

## **2. Attività contrattuale**

Nell'anno preso in riferimento il settore relativo all'attività contrattuale si è caratterizzato oltre che per le note disfunzioni reiteratamente denunciate da questa Corte nelle precedenti relazioni, anche per una serie d'interventi legislativi per lo più a carattere derogatorio (1), che, se hanno introdotto moduli procedurali nuovi, hanno nel contempo talora accresciuto la disorganicità e disomogeneità nell'affidamento e nell'esecuzione delle opere pubbliche.

Il comparto della spesa pubblica maggiormente "osservato" è quello relativo agli appalti ed alle forniture di beni e servizi a causa delle possibili interferenze da parte della criminalità economica organizzata.

La Corte ha più volte evidenziato nelle sue relazioni al Parlamento (2) gli effetti destabilizzanti sulle istituzioni delle organizzazioni criminali, l'innestarsi ed il proliferare della mafia nel tessuto economico-sociale, l'infiltrazione diretta nell'apparato politico-amministrativo come causa dell'arretratezza di alcune regioni. In particolare è stata rilevata l'influenza di dette organizzazioni nei campi edilizio ed urbanistico ed in quello delle opere pubbliche.

Per quanto riguarda l'assetto del territorio, l'uso distorto di esso, attuato alcune volte con la complice disattenzione o comunque inefficienza di molti amministratori, ha generato, per l'interconnessione dei vari settori, guasti irreversibili all'ecosistema ed ha distrutto risorse limitate e non più riproducibili incidendo sullo sviluppo generale di regioni di per sè "povere". L'assenza di una effettiva programmazione territoriale, il rilascio di concessioni in deroga, utilizzate spesso per finalità differenti da quelle previste per la concessione degli incentivi, la mancanza di una pianistica coerente, hanno generato degrado ed aggressione del territorio.

Secondo dati ISTAT (3), ancora oggi l'abusivismo nel settore edilizio sarebbe notevolmente diffuso. Fenomeno, questo, divenuto una costante tollerata da molte amministrazioni e considerata come veicolo di consenso, data la limitatezza di molti piani regolatori, l'eccessivo prolungamento dell'iter di formazione degli strumenti urbanistici e la difficoltà di addivenire a mezzi attuativi validi. Il detto fenomeno trova quindi spazio in un vuoto istituzionale e di politica del territorio che alimenta processi di corruzione, di clientelismo e di presenza mafiosa. E' noto che gli investimenti mafiosi finalizzati al riciclaggio dei fondi di provenienza



illecità avvengono soprattutto nel campo dell'edilizia (4). D'altra parte l'insieme dei controlli sulla detta attività da parte dei vari organi preposti, per la pluralità degli atti dovuti e per le estenuanti attività burocratiche, incentivano la propensione alla pratica abusiva, mancando di fatto al loro ruolo istituzionale. Rimane quindi scoperto il compito di alta sorveglianza dell'ente locale, delle regioni e dello Stato nelle fasi attuative delle iniziative assentite e ciò non solo perché di fatto molte delle iniziative sono abusive, ma per la condizione di inattività e di inefficienza che caratterizza la pubblica amministrazione specie locale. In buona parte dei casi, infatti, il passaggio dal progetto alla realizzazione dell'opera sfugge al necessario controllo delle norme urbanistiche e dei vincoli pubblici.

La situazione si manifesta non dissimile nel settore delle opere pubbliche, che detengono ormai un peso rilevante nella composizione degli investimenti fissi. Come è noto, la frammentazione dei centri decisionali e la stratificazione normativa, che caratterizzano il comparto, determinano la necessità di un generale reinquadramento della materia che garantisca tanto la qualità della produzione realizzata attraverso gli investimenti pubblici, quanto un maggior coordinamento dei diversi livelli decisionali.

Nell'ambito locale, l'espandersi della "programmazione per progetti" (5) ha prodotto una dilatazione degli interventi che, stimolando la progettualità delle amministrazioni, impone, in termini brevi, la ricerca di più efficaci strumenti di coordinamento e di controllo sui centri di attuazione e di gestione della spesa pubblica, dal momento che l'affidamento in appalto o in concessione di opere o di lavori pubblici implicano notevoli stanziamenti e sono capaci di influenzare l'intero comparto. La moltiplicazione delle competenze e delle attribuzioni degli enti locali, anche per effetto del D.P.R. n. 617 del 1977, ha determinato la crescita degli interventi a cui è conseguita la convergenza su detti enti di interessi economici e

professionali di rilevante entità, trasformando alcune volte la macchina burocratica in "centri di potere" sottratti ad efficienti controlli interni ed esterni. Nè sembra mutata la situazione con la nuova legge sulle autonomie locali in quanto l'affidamento agli enti della titolarità della programmazione delle opere può ancora influenzare negativamente l'attività amministrativa.

## **2.1 Dati di consuntivo**

Si premette che la Corte, anche per rendere più efficace la funzione referente e meglio realizzare lo scopo cui è preordinato il presente referto, che si sostanzia nel portare a conoscenza del Parlamento le fenomenologie e le patologie della finanza locale attinenti alla attività contrattuale, si è avvalsa, oltre che delle risultanze desumibili dai conti consuntivi, anche dei dati, elementi e notizie provenienti da altre fonti ufficiali presentanti autonoma rilevanza ai fini dei giudizi e delle valutazioni sul "buon andamento" della attività amministrativa degli enti, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51.

Gli enti locali territoriali e le loro aziende rimangono, nell'ambito del settore pubblico, il centro di spesa più significativo per numero di interventi ed entità di importi, riuscendo così a condizionare gli insediamenti produttivi in termini occupazionali e di sviluppo locale.

Tale assunto trova conferma nella entità di spesa pubblica consolidata attribuibile alle singole regioni, che risulta pari a circa il 50% della spesa complessiva nazionale. Dal confronto della distribuzione regionale della spesa pubblica con la distribuzione della popolazione residente e con l'apporto di ogni regione al prodotto complessivo si evidenzia notevole divario tra centro-nord e Mezzogiorno. Nell'area meridionale infatti la quota di spesa pubblica (33%) è notevolmente

superiore al contributo di tale area al prodotto nazionale (24%) ma minore della percentuale della popolazione residente (36,6%) (cfr. prospetto IV/2 del volume degli allegati).

Disaggregando la spesa nelle sue componenti, si evidenzia un aumento costante del volume delle spese correnti dal 1982 al 1989 con andamento inverso per le spese in conto capitale, ad eccezione dell'ultimo anno della serie considerata. Il fenomeno, accentuato particolarmente negli enti meridionali, sta ad indicare malgoverno delle risorse, consumo dei capitali e creazione di disavanzi correnti di gestione (cfr. prospetto IV/3 del volume degli allegati).

Nel 1989 la spesa pro-capite per investimenti è più alta nel Mezzogiorno che nel centro-nord, mentre risulta una situazione opposta per quanto riguarda gli interessi passivi (cfr. prospetto IV/4 del volume degli allegati). I dati stanno a significare una ripresa degli investimenti degli enti territoriali del Mezzogiorno, che rischia però di subire un arresto, a partire dal 1990, per i maggiori vincoli introdotti nel settore. La spesa complessiva in conto capitale registra, comunque, una forte variabilità nelle regioni meridionali, con il valore pro-capite più basso in Campania (343.000 lire per abitante) e quello più alto in Sicilia (1.297.000 lire per abitante) (cfr. prospetto IV/5 del volume degli allegati).

L'esame del rapporto tra risorse erogate e sviluppo delle varie regioni evidenzia ancora la forbice nord-sud in quanto i trasferimenti pubblici affluiti alle regioni meridionali talora diventano strumento di sostegno dei redditi, piuttosto che meccanismo moltiplicatore della base produttiva. In particolare, secondo dati ISTAT, gli interventi in infrastrutture, pure qualitativamente rilevanti, solo in parte hanno realizzato obiettivi di sviluppo, in mancanza di una valida programmazione e delle difficoltà nella corretta manutenzione o gestione delle opere; solo il 50% del capitale fisso sociale del Mezzogiorno appare utilmente gestito e la situazione

deve attribuirsi principalmente alla logica dell'intervento straordinario che ha impegnato gli enti locali del meridione ad assumere, nel breve periodo, la gestione delle infrastrutture.

### **2.1.1 L'andamento della spesa pubblica per l'edilizia**

Il settore dell'edilizia, a fine 1989, evidenzia una positiva fase del ciclo dovuta essenzialmente al comparto dell'edilizia non residenziale e delle opere pubbliche con incrementi degli investimenti del 6% rispetto al precedente esercizio; al contrario appare dimezzata la spesa relativa all'edilizia residenziale con 1.137 miliardi rispetto ai 2.324 miliardi del 1988 (6). Il motivo deve ricondursi all'esaurimento del piano decennale di programmi costruttivi (1978/1989) e della spinta propulsiva dovuta ai programmi straordinari (7). Sul totale della spesa quella per l'edilizia sovvenzionata è stata di 570 miliardi, mentre l'edilizia agevolata ha assorbito 440,7 miliardi (prospetto IV/6 del volume degli allegati). La realizzazione dei programmi relativi all'edilizia sovvenzionata spetta agli IACP per 85% ed ai comuni per il 14,2%.

Ritardi nella realizzazione delle opere hanno in parte depotenziato la produttività degli stanziamenti e situazioni gravi si registrano in Campania ed in Calabria, dove manca qualsiasi programma circa il riparto delle risorse CER (570 milioni), e inadempienze anche in Molise, in Abruzzo ed in Puglia.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 26 aprile 1989, che ha dichiarato illegittimo l'art. 22 della legge n. 67 del 1988 nella parte in cui assegnava al bilancio dello Stato una quota delle contribuzioni ex Gescal, sono riaffluiti nell'ambito dei finanziamenti all'edilizia residenziale fondi complessivi 2.251 miliardi di cui, secondo la ripartizione CER, 1.453 miliardi dovrebbero affluire al Mezzogiorno.

Dei 4.200 miliardi relativi ai finanziamenti straordinari per i programmi abitativi a cura dei comuni, al 31 dicembre 1989, ne risultano impegnati 3.550 pari al 84,5%; anche nell'ambito del programma costruttivo previsto dall'art. 2 della legge n. 94 del 1982 si evidenzia notevole ritardo in quanto l'utilizzo dei finanziamenti è stato del 78%; non migliore appare la situazione circa i programmi di acquisto alloggi, ed in quelli relativi all'acquisizione ed urbanizzazione delle aree (cfr. prospetto IV/7 del volume degli allegati).

Il ritardo nella realizzazione dei programmi, che può globalmente quantificarsi in circa 10.000 miliardi non spesi per l'edilizia sovvenzionata ed agevolata, è per lo più da addebitarsi alla mancata localizzazione delle aree idonee alle costruzioni da parte delle regioni, ritardo che genera il "blocco" della procedura di finanziamento in quanto IACP e comuni ricevono i fondi solo sulla base dei piani regionali sui quali appunto avvengono le ripartizioni del CIPE e del CER. Esempio d'incuria quello della Calabria che ha atteso ben sei anni per l'adozione del piano.

### **2.1.2 Progetti immediatamente eseguibili**

Le iniziative annesse al finanziamento nell'ambito del Fondo investimenti e occupazione hanno interessato, nell'anno in esame, 148 progetti regionali di "immediata eseguibilità" per una somma pari a 2.554 miliardi, finanziabili, fra l'altro, con ricorso alla Banca europea per gli investimenti fino alla cifra di 1.500 miliardi (cfr prospetto IV/8 del volume degli allegati). L'intervento della BEI è subordinato al rispetto delle normative comunitarie ed in particolare alle direttive in materia di aggiudicazione dei lavori pubblici. Le regioni non appaiono particolarmente interessate a dette forme di finanziamento in quanto, dallo stato attuativo dei progetti, risulta che solo il 50% delle somme disponibili (757 mi-

liardi) sono state erogate dalla BEI. Le ulteriori cause del ritardo nella realizzazione dei progetti FIO possono identificarsi:

- nella mancanza di una generale programmazione dei progetti, i quali si limitano ad interventi solo settoriali;
- nell'inadeguatezza delle risorse;
- nella possibilità di presentazione da parte delle amministrazioni dei cosiddetti progetti "pronti", elaborati in base a studi di fattibilità, finalizzati ad ottenere il finanziamento a seguito del quale sarà predisposto il vero progetto esecutivo.

Le motivazioni esposte hanno indotto il legislatore a predisporre una ristrutturazione del FIO (8): la nuova versione sarà caratterizzata da maggiori poteri decisori e programmatori del CIPE, da una nuova forma di programmazione basata non più su singoli progetti ma attraverso la promozione di "progetti integrati" coinvolgenti più amministrazioni.

Nella stessa direzione è diretta la riforma dei fondi strutturali CEE, attuata a seguito dell'Atto Unico Europeo (reg. n. 2052/88 e successivi) che prevede nuove occasioni di compartecipazione e cofinanziamento con l'attivazione di adeguati strumenti di raccordo tra enti locali, regioni e comunità europea.

### **2.1.3 Programmi integrati mediterranei**

I programmi integrati mediterranei, istituiti dal consiglio della comunità europea con regolamento n. 2088 del 23 luglio 1985, hanno l'obiettivo di sviluppare le strutture socio-economiche di talune regioni meridionali in Francia, in Italia ed in Grecia e di tutelarle dagli effetti negativi delle relazioni con i paesi terzi, nonché da quelli derivanti dalla recente adesione della Spagna e Portogallo.

Al 31 dicembre 1989, l'Italia presenta gravi ritardi nell'attuazione dei PIM, specialmente nelle regioni meridionali (cfr. prospetti IV/9 e IV/10 del volume degli allegati).

Tabella E  
(dati in milioni di Ecu)

Area	Impegni	Pagamenti
Italia Sud	82,22	36,18
Italia Centro-Nord	111,72	55,43
Francia	454,24	267,45
Grecia	898,68	590,83

Gli impegni delle tre nazioni, considerate globalmente, ammontano a 1 miliardo e 546 milioni di Ecu, cifra che rappresenta il 75 % del totale assegnato dalla Comunità. Dalla relazione della Corte dei conti europea del 27 novembre 1990 si rileva che gli impegni della Francia sono pari al 97%, quelli della Grecia all'82%, quelli dell'Italia al 44% delle somme disponibili.

In Italia, il divario tra regioni del centro-nord e regioni meridionali assume valori molto significativi. A fronte di regioni che presentano alti tassi di utilizzo delle risorse comunitarie, come l'Emilia-Romagna (96%) e la Toscana (78%), si trovano la Calabria (31%), la Sicilia (25%), la Puglia (18%) e la Campania (7%), regioni nelle quali i pagamenti complessivi relativi ai PIM arrivano appena al 20% delle cifre assegnate. Il Molise, invece, considerato dalla Comunità regione pilota circa la fattibilità dei programmi integrati nel sud, ha chiesto alla CEE il raddoppio dei fondi ricevuti in prima assegnazione (135,6 miliardi di lire), avendo già realizzato molti dei relativi programmi.

Le difficoltà ed incapacità di spesa delle regioni meridionali, tanto più gravi in relazione alla finalizzazione dei progetti, che tendono al recupero socio-economico delle infrastrutture delle zone anzidette, hanno indotto la Comunità ad un ultimo richiamo all'Italia con il preavviso di una diversa utilizzazione dei fondi, nel perdurare della situazione di inerzia degli enti meridionali. La gravità della situazione, sulla quale questa Corte si è già espressa anche nelle precedenti relazioni, ha determinato l'emanazione del D.P.C.M. 20 maggio 1991 con il quale il Ministro delle politiche comunitarie è autorizzato a sottoscrivere appositi accordi di programma con i Presidenti delle giunte delle regioni Calabria, Campania, Liguria, Puglia e Sicilia; a indire apposite conferenze di servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, per le stesse regioni, ovvero al commissariamento delle stesse, ove persista l'inerzia nell'attuazione dei PIM.

#### **2.1.4 Andamento della spesa locale nel settore delle opere pubbliche**

Nel 1989 le autonomie locali hanno rafforzato la loro posizione di preminenza nel settore delle opere pubbliche, evidenziando il più alto tasso di crescita dell'ultimo quinquennio sia in termini quantitativi che qualitativi.

Dall'analisi delle ripartizioni degli stanziamenti fra le amministrazioni e gli enti pubblici che costituiscono i diversi centri di spesa, si rileva che, in valori correnti, comuni e province si confermano nel loro insieme come il centro di spesa certamente più importante sul piano quantitativo con una quota pari al 39% del totale (10.600 miliardi) (cfr. prospetto IV/11 del volume degli allegati). La situazione appare ancora più evidente se si considera il fenomeno in valori reali, cioè effettuando il calcolo considerando come anno base il 1980: in tal caso gli aumenti che si riscontrano per le opere degli enti locali è pari al 6% rispetto al precedente esercizio (cfr. prospetto IV/12 del volume degli allegati).



I finanziamenti, previsti da leggi speciali e concessi soprattutto attraverso mutui della Cassa depositi e prestiti, evidenziano l'utilizzazione delle risorse specialmente nel comparto della viabilità e dei trasporti.

L'analisi dei mutui concessi agli enti locali (9) fa rilevare un accresciuto peso degli istituti "privati", quantificabile nel 1989 in 1.611 miliardi rispetto ai 1.268 miliardi del 1988, a detrimento del canale pubblico, che dal 90,3% del 1988 è sceso all'88,7% del 1989 con 14.268 miliardi (cfr. prospetto IV/13 del volume degli allegati). Il maggior volume di credito è stato erogato alla Lombardia (2.527 miliardi), al Lazio (1.338 miliardi), al Piemonte (1.216 milioni) a cui seguono l'Emilia-Romagna (917 miliardi) e la Sicilia (810 miliardi) (cfr. prospetto IV/14 del volume degli allegati).

Per quanto riguarda la tipologia di opere, come si è detto, oltre il 50% dei finanziamenti interessa la viabilità e i trasporti, a cui seguono l'edilizia sociale, le opere igienico sanitarie e l'edilizia di interesse locale (cfr. prospetto IV/15 del volume degli allegati). Molti dei finanziamenti appaiono condizionati agli interventi infrastrutturali previsti dalla legge n. 205 del 1989.

## **2.2 I comuni protagonisti della ricostruzione-sviluppo ai sensi della legge n. 219 del 1981**

Sull'andamento generale della spesa pubblica locale, attinente alla attività contrattuale, sui cui dati globali si è riferito nel precedente paragrafo, hanno significativamente inciso le spese relative alle opere di ricostruzione nelle zone colpite dal sisma del 1980/81. Risulta quindi di un certo interesse l'esame specifico del settore.

Protagonisti dell'opera di ricostruzione e sviluppo legata alla legge n. 219 del 1981 sono stati i comuni delle aree colpite, in linea con i principi dell'au-

tonomia ad essi riconosciuta dalla Costituzione ed alle precise responsabilità istituzionali su di essi incombenti in materia di urbanistica. Le opere comunali hanno riguardato la ricostruzione abitativa, il ripristino delle opere pubbliche di interesse locale e la costruzione di opere "ex novo" destinate allo sviluppo dei territori coinvolti negli eventi sismici dell'Irpinia.

Gli interventi in ambito comunale si sono estremamente estesi con crescente dissociazione tra flussi finanziari e obiettivi realizzati (10), principalmente a causa del conferimento dei contributi ad un numero doppio di comuni rispetto ai 327 originariamente previsti. Infatti con la legge n. 80 del 1984, di conversione del decreto-legge n. 19 del 1984, venne a modificarsi il concetto stesso di ricostruzione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 219, ampliandosi a dismisura il meccanismo ricostruzione-riparazione ipotizzato originariamente, senza tuttavia ovviare ai difetti genetici della legge, consistenti principalmente nella mancata corrispondenza tra le disposizioni normative e le decisioni attuative degli interventi.

La legislazione del 1988 ha tentato invano di arginare il flusso delle erogazioni, che appaiono spesso prive di ogni forma di controllo sulla oggettiva necessità e tendenti ad innestare una pseudo-ricostruzione anche in comuni non coinvolti nell'onda sismica. La normativa in esame non appare tuttavia idonea a limitare la lievitazione delle domande di contributi con la conseguenza che dalla originaria previsione del fabbisogno finanziario di 8.000 miliardi si è giunti ai 50.000 miliardi disposti a fine 1990, di cui circa 48.000 miliardi affidati a gestioni fuori bilancio, in punto di irregolarità delle quali la Sezione del controllo-Stato ha già avuto modo di esprimersi (11). In particolare, le somme impegnate dai comuni a fine 1989 riguardano 209.204 interventi di edilizia privata (74,7%) e 15.010 interventi relativi ad opere pubbliche (25,3%).

L'esame finanziario dei dati, relativi all'anno in riferimento, evidenzia divario tra le assegnazioni di cassa (14.239 miliardi) e gli impegni assunti dai comuni (12.250 miliardi), di cui circa 2.800 miliardi si riferiscono ad opere private e pubbliche non ancora iniziate. La lievitazione dei costi deve ricollegarsi, oltre che all'estensione dei contributi ad un numero sempre maggiore di comuni assistiti, anche al generale ritardo nell'opera di ricostruzione.

Prendendo in esame solamente le problematiche attinenti al presente paragrafo, si può convenire che le cause dell'anomala situazione determinatasi vadano ricercate nelle seguenti disfunzioni: totale dispregio delle norme di contabilità dello Stato per l'affidamento dei lavori; assenza di disposizioni disciplinanti la qualificazione delle imprese; artificiosa divisione degli appalti; confusione dei ruoli tra imprenditori e stazioni appaltanti; abuso del subappalto; illeciti edilizi; diversità delle opere rispetto ai piani; abuso della concessione; patologie connesse all'imprenditoria privata (ritardi nell'esecuzione dei lavori, revisione prezzi, varianti di progetti) ed all'affidamento della gestione della ricostruzione agli amministratori locali (varianti ai piani regolatori, rincorsa agli stanziamenti rispetto agli impegni di spesa adottati).

Circa questo ultimo punto, la logica dell'emergenza ha determinato confusione nei ruoli, dando luogo a nuove figure di gestori della cosa pubblica, i cosiddetti "amministratori-tecnici", che, in forza dei poteri discrezionali loro riconosciuti dalla legge, spesso hanno mancato ai doveri di imparzialità ed estraneità alle opere, "bloccando", come è stato affermato nella relazione della commissione parlamentare d'inchiesta, il processo di ricostruzione (12).

Al fenomeno contribuisce in larga parte la legislazione post-terremoto, che offre una nuova interpretazione delle funzioni del sindaco, svincolato da ogni forma di controllo. La legge n. 80 del 1984, infatti, esonera i sindaci dall'obbligo

di effettuare qualsiasi verifica sulla sussistenza del diritto al contributo e li investe di ampi poteri di "deroga" a tutta la normativa vigente, comprese le norme della contabilità generale dello Stato, con conseguente difficoltà nell'attuazione di controlli ed individuazione di responsabilità per omissioni e violazioni. Frequenti sono poi i casi di sindaci o amministratori abilitati come tecnici a svolgere nella ricostruzione incarichi di progettazione, di direzione lavori o di collaudo insieme; come pure sindaci ed amministratori operano come professionisti nell'ambito della ricostruzione, magari in più comuni (13).

Deprecabile - a giudizio della Corte - l'incuria nella ricostruzione evidenziata dalla mancata ultimazione di molte opere, la cui causa deve ascriversi alla difformità delle opere dai piani programmati; all'eccedenza nella realizzazione delle opere rispetto ai contributi; alla insufficienza di qualsiasi giustificazione delle spese sostenute; alla mancanza di urbanizzazione primaria. Ulteriore spinta alla modifica delle caratteristiche originarie delle opere e quindi alla lievitazione dei costi è dovuta all'abuso del ricorso all'art. 16 della legge n. 219, che prevede "l'affidamento in concessione" dei lavori, istituto utilizzato anche per la realizzazione delle opere pubbliche di competenza locale.

La mancanza di una adeguata pianificazione degli interventi urbanistici ha ulteriormente contribuito al negativo andamento della ricostruzione. Ed invero pure nel formale rispetto dell'art. 17 della legge n. 219, che impone l'adozione di piani per la ricostruzione in un contesto rispettoso delle caratteristiche etniche-sociali e culturali dei luoghi, in realtà il complesso degli strumenti urbanistici adottati è stato oggetto di rielaborazioni e modifiche generanti confusione ed incertezza, causative di ulteriori lievitazioni dei costi, determinanti non solo esiti diversi, ma squilibri negli interventi e negativi impatti ambientali.

La Corte rileva che i comuni, specie disastriati, hanno dimostrato scarsa capacità nell'espletamento dei compiti loro affidati, e segnala l'esigenza di istituire strumenti di controllo sull'intero decorso della ricostruzione per una valutazione dello stato di attuazione delle opere pubbliche già finanziate e per la fattibilità di quelle ancora da finanziare, con una ampia verifica degli oneri gestionali connessi.

A conferma delle osservazioni della Corte depongono i dati finanziari riferibili alle spese del programma straordinario di Napoli e della sua area metropolitana, per cui, dal 1981 al 1989, sono stati stanziati complessivamente 15.464 miliardi. La mole degli stanziamenti e l'esame della opere ai quali essi sono stati diretti, evidenziano la modifica della originaria finalità [realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale (P.S.E.R.)] in favore dell'infrastrutturazione dell'area metropolitana; ciò risulta dalla constatazione che sul totale della spesa prevista, attualmente inferiore agli stanziamenti, ammontante a 11.918 miliardi, 5.226 miliardi (44%) sono stati destinati alla realizzazione di alloggi e relative urbanizzazioni primarie e secondarie, mentre 6.662 miliardi (56%) alle infrastrutture generali. L'estensione degli obiettivi iniziali del programma appare solo in parte giustificato dal degrado fisico e funzionale della città, dove impera un diffuso abusivismo che vanifica gli strumenti urbanistici comunali (14) e sovracomunali, ove esistenti (15); non si ritiene invece, in linea con la legislazione post-terremoto che interventi ordinari, diretti al risanamento della città, vengono fatti rientrare nella legislazione dell'emergenza.

### **2.3 Trasparenza ed efficacia nella pubblica amministrazione**

La ricerca della trasparenza e lo sbarramento ad eventuali infiltrazioni mafiose si snodano attraverso tre tappe fondamentali: la legge Rognoni-La Torre (n. 646 del 13 ottobre 1982), la legge sui poteri di accesso e di accertamento dell'alto

commissario per il coordinamento della lotta contro il potere mafioso (n. 486 del 19 marzo 1988), la nuova legge antimafia (n. 55 del 19 marzo 1990).

Meritevoli di menzione, ai fini di una più incisiva moralizzazione della pubblica amministrazione, si presentano anche recenti provvedimenti, tra cui la legge n. 241 del 7 agosto 1990 sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti; il D.P.C.M. del 10 gennaio 1991, n. 55, sui bandi tipo; ma soprattutto i reiterati e sofferti provvedimenti anticrimine, tra cui, ultimo, il decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991 (16). Trattasi di legislazione episodica che interessa settorialmente la materia dei lavori pubblici, con contenuti non sempre in linea con i principi di garantismo a cui si ispirano le norme costituzionali e le norme comunitarie, né con quelli di speditezza e celerità a cui dovrebbe tendere la legislazione in materia.

### **2.3.1 Le misure di prevenzione**

Particolare interesse, per il suo contenuto di prevenzione contro l'infiltrazione mafiosa, presenta la circolare dell'Alto commissario antimafia (17) in materia di trasparenza negli appalti pubblici, diretta ad eliminare quelle "distorsioni" esistenti nel sistema locale degli appalti imputabili a comportamenti superficiali delle stazioni appaltanti, a ingiustificate amplificazioni del potere discrezionale ed a inadeguatezze dei controlli. I rimedi vengono identificati in una efficace programmazione delle priorità in ordine alle opere da realizzare, da correlarsi ad una adeguata analisi tecnica ed una esatta previsione dei costi. E' indicata utile anche la istituzione di albi di fornitori e progettisti utilizzabili mediante rotazione.

Della permeabilità a pressioni esterne e della infiltrazione nel settore degli appalti, sono prova i vari procedimenti avviati dalla magistratura in ordine alle vicende della centrale ENEL a Gioia Tauro, alla ricostruzione delle aree terre-

motate della Campania e della Basilicata, ai lavori in subappalto della costruzione della base NATO di Crotone. E' di comune opinione che le organizzazioni malavitose continuino a trarre profitti dalle grandi opere, determinando o condizionando i comportamenti di spesa delle amministrazioni, profittando dell'enorme flusso di danaro che è stato indirizzato negli ultimi anni verso il mezzogiorno, valutabile per il solo intervento straordinario in 100.000 miliardi.

Giustificato appare quindi il D.P.C.M. del 27 febbraio 1991, che integra la legge n. 55 del 1990, attraverso la definizione dei principi relativi ai bandi di gara ed ai requisiti richiesti alle imprese per la partecipazione ad essi onde eliminare trattamenti preferenziali e discriminati. Con detto provvedimento inoltre sono state ammesse alle gare anche le imprese straniere pur non iscritte all'albo nazionale dei costruttori: verranno a cadere, in tal modo, le numerose censure promosse dalla commissione CEE nei confronti dell'Italia e contemporaneamente verrà ridotta la discrezionalità delle amministrazioni attraverso una effettiva selezione delle capacità imprenditoriali anche estere. Tuttavia sembra doveroso evidenziare che il provvedimento stesso, varato per arginare i fenomeni malavitosi, appare invece idoneo, a causa dei parametri adottati ritenuti eccessivamente bassi, ad aprire la strada alle "gare aperte", le quali, non essendo in realtà praticabili, danno luogo ad alibi per il ricorso alla trattativa privata. D'altra parte il decreto presenta problemi di coordinamento con la legislazione vigente e con quella comunitaria con le quali non appare in sintonia in quanto in esso si richiama l'applicazione della legge n. 584 del 1977, che invece dovrebbe essere abrogata per effetto del recepimento della direttiva 440 del 1989.

### **2.3.2 La legge n. 55 del 1990 e le nuove norme sulla trasparenza**

La legge n. 55 del 1990, intesa a garantire la massima trasparenza degli appalti pubblici e della loro esecuzione, perfeziona la normativa precedente per quanto attiene alla sua portata precettiva, nell'intento di ostacolare qualsiasi collegamento tra mercato legale e mercato illegale della mafia, anche attraverso l'introduzione di nuove figure di reato ed rafforzamento del regime sanzionatorio previsto per alcune ipotesi delittuose contemplate dal codice penale. Ma proprio per tali motivi essa ripresenta il vizio genetico della legge Rognoni-La Torre nella pretesa di utilizzare istituti giuridici attinenti alla contrattazione privata ai fini della lotta contro la delinquenza mafiosa (18).

La commistione tra leggi civili e norme penali in primo luogo genera dubbi sul piano costituzionale ed inoltre non sembra assicurare i risultati sperati rispetto agli obiettivi programmati (19): le infiltrazioni malavitose ugualmente riescono ad individuare nuove modalità operative o utilizzare schemi che non appaiono modificati dalla nuova disciplina, come, ad esempio, la cessione del contratto di appalto o la sostituzione di altro imprenditore all'aggiudicatario all'atto della stipula del contratto, istituti previsti negli artt. 339 e 334 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (all. F), tutt'ora in vigore. D'altro canto viene ad essere accresciuto il rischio di un ulteriore contributo alle incoerenze di carattere logico-sistematico in un settore permanentemente afflitto da difetti strutturali, che sollecitano al più presto interventi ermeneutici-legislativi idonei a sanare i possibili contrasti con l'ordinamento costituzionale e comunitario. Infatti la nuova legge antimafia, la cui vigenza è limitata all'integrale recepimento della direttiva CEE n. 440, ha richiesto varie circolari esplicative da parte del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero del tesoro e della Presidenza del consiglio a causa della sua ermeticità.



La legge si divide in due parti: le norme del capo I, dirette a definire principalmente le misure di prevenzione, la cui applicazione implica il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario e di fornitura, e i requisiti attinenti alla capacità contrattuale dei privati nei confronti della pubblica amministrazione; quelle del capo II, introdotte al fine di innovare la disciplina degli appalti e delle concessioni di opere pubbliche. Sulla insufficienza dei limiti posti al sub-appalto, la Corte ha già avuto modo di esprimersi nella relazione relativa all'anno 1988.

Nel senso della realizzazione degli stessi obiettivi della nuova legge antimafia, si colloca la legge n. 86 del 26 aprile 1990 sulla "malversazione a danno dello Stato" (art. 316 bis codice penale): la nuova norma penale persegue il privato, estraneo alla pubblica amministrazione, che, ottenuti contributi, sovvenzioni o altri finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche o per lo svolgimento di attività di interesse pubblico, li destini ad impieghi incompatibili con le finalità del finanziamento stesso. Anche la considerazione autonoma di una "truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche" (art. 640 bis codice penale) introdotta dall'art. 22 della legge n. 55 del 1990 va allocata nel filone della normativa suddetta.

Al fine di porre rimedio all'utilizzo del sistema finanziario a scopi illeciti, interesse presenta il recente decreto-legge 8 marzo 1991, n. 72 che limita l'uso del contante e dei titoli al portatore. La legge evidentemente ha raccolto le preoccupazioni esternate dal governatore della Banca d'Italia, il 6 aprile 1989, sulle reali possibilità di inquinamento del sistema finanziario internazionale tramite il riciclaggio dei proventi mafiosi in borsa e nei fondi comuni d'investimento (20).

Nell'ottica di una indifferibile ed organica revisione della normativa riguardante le opere pubbliche va posto il disegno di legge-quadro predisposto dal

Ministro dei lavori pubblici (Atto Senato 2487) che fissa i principi generali in materia di programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, riservando al regolamento la disciplina attuativa mediante ampia delegificazione, secondo i criteri dettati dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ed in conformità delle varie circolari della Presidenza del consiglio sulla materia.

L'ambito di applicazione riguarda le opere di interesse dello Stato. Peraltro, l'iniziativa legislativa, in quanto legge-quadro, contiene i principi generali che valgono anche per le opere di competenza degli enti locali (art. 1, quarto comma). Interesse primario è riservato all'aspetto progettuale delle opere, la cui approvazione richiede l'istituzione di una conferenza di servizi; per le opere di competenza locale si appalesa la possibilità di atti di indirizzo e coordinamento del Presidente del consiglio (art. 5).

Degna di nota è la valorizzazione delle capacità professionali interne all'amministrazione e l'introduzione di appropriate forme di incentivo e di raccordo con le professionalità esterne. Oltre ad essere riaffermato il ruolo fondamentale delle strutture tecniche pubbliche (art. 4), con deroga al divieto introdotto dall'art. 2 della legge n. 1815 del 1939 riguardante la costituzione di società di ingegneria e consulenza tecnica, viene istituito un apposito servizio per lo svolgimento di compiti progettuali e di supporto con la fissazione dei criteri di valutazione e di affidabilità. A tal'uopo è stabilito l'obbligo per le amministrazioni appaltanti di stanziare apposite somme per la fase progettuale nell'ordine dal 3 al 15% dell'importo totale da gravare sui canali di finanziamento individuati per la realizzazione delle opere sia centrali che locali. Il ruolo determinante della fase progettuale viene riaffermato anche attraverso l'utilizzo della "concessione di servizi" (art. 7) per l'espletamento di compiti accessori alla realizzazione delle opere. Per l'esecuzione delle stesse deve invece provvedersi mediante le procedure

proprie degli appalti, realizzando in tal modo una netta separazione tra progettazione ed esecuzione.

Altri punti qualificanti del disegno di legge riguardano il controllo sulla realizzazione delle opere, affidato all'amministrazione committente; il divieto di ricorso generalizzato a varianti; l'obbligo della garanzia assicurativa da parte del progettista della impresa aggiudicataria.

Per il suo contenuto innovativo va citato anche il decreto legislativo sulle "Norme fondamentali di riforma economica e sociale per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano" che intende, fra l'altro, dare compiuta disciplina ai lavori pubblici di importo superiore ai 5 milioni di ECU (7.500.000.000 di lire) in applicazione della disciplina comunitaria riguardante la concessione. Detto istituto viene infatti limitato alla sola ipotesi di "costruzione ed esercizio" con la previsione di affidamento in appalto dei lavori concessi nei limiti non inferiori al 30%.

L'orientamento di questa Corte (21) sul divieto di "associazione in partecipazione o raggruppamento temporaneo di imprese concomitante o successivo all'aggiudicazione della gara", già recepito nella legge n. 55 del 1990, viene rafforzato con la previsione dello "annullamento dell'aggiudicazione o della nullità del contratto nonché dell'esclusione delle imprese dalle nuove gare relative ai medesimi lavori".

### **2.3.3 Direttive comunitarie**

Il Consiglio delle Comunità europee, in data 18 luglio 1989, ha emanato una nuova direttiva (n. 440) per l'attuazione di una maggiore trasparenza negli appalti pubblici che modifica la direttiva n. 305 del 1971, il cui fine era quello di armonizzare la legislazione dei vari Stati e di eliminare la discriminazione nella

concorrenza. La detta ultima direttiva era stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 584 dell'8 agosto 1977. Il Parlamento - con legge di delega - ha fissato precisi criteri al fine del recepimento della direttiva n. 440: la nuova legge, oltre a sostituire la legge n. 584, dovrà contenere principi in aderenza alle disposizioni comunitarie in tema di trattativa privata, di offerte anomale e di agevolazioni regionali.

La direttiva comunitaria definisce con maggiore puntualità la nozione di appalto; delinea con più precisione gli enti obbligati; eleva il limite di importo per il quale è indispensabile l'applicazione della direttiva stessa che passa da un 1 a 5 milioni di ECU; garantisce maggiori forme di pubblicità; precisa meglio deroghe e procedure.

Numerosi si presentano tuttavia i problemi connessi al suo recepimento. In primo luogo circa l'oggetto del contratto di appalto che sembra identificarsi non solo nella esecuzione del lavoro ma anche nella progettazione ed esecuzione, ipotesi questa che nel nostro ordinamento identifica l'istituto della concessione. Di difficile interpretazione appare inoltre la possibilità di "far eseguire, con qualsiasi mezzo, un'opera rispondente ai bisogni specifici della amministrazione aggiudicataria", ipotesi che sembra riferirsi al cosiddetto appaltatore generale o "general contractor", che è colui che si assume la responsabilità di dare un risultato mediante contratto "chiavi in mano". Questa figura, presente largamente nei Paesi comunitari, dove si collega necessariamente ad altri soggetti, quali i sub-appaltatori, trova difficoltà di inserimento nel nostro ordinamento, in cui l'appaltatore deve sottostare ai limiti della legge nazionale in tema di sub-appalto. Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 55, infatti, il limite massimo delle opere da sub-appaltare deve essere contenuto nella misura del 40% dell'importo netto di aggiudicazione, con l'ulteriore limite del 15% per le opere della categoria prevalente mentre

l'impresa aggiudicataria deve, a sua volta, praticare per il lavoro e le opere affidate in sub-appalto gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%.

Detti limiti sono considerati dalla CEE come idonei a violare i principi di concorrenza e di non discriminazione in quanto ove una impresa generale si aggiudichi un appalto in Italia, essa non sarà libera di organizzarsi a causa delle limitazioni che gravano sul sub-appalto. La normativa italiana, invero, ha regolamentato il sub-appalto dapprima con l'art. 339 della legge 29 marzo 1865 n. 2248 all. F, che vieta all'appaltatore di sub-appaltare in tutto o in parte l'opera, senza l'approvazione dell'autorità competente. Sullo stesso tema hanno statuito la legge n. 205 del 1989 sui mondiali di calcio 1990 e la legge n. 246 del 1989, riguardante il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria, la prima vietando il sub-appalto totale dell'opera e la seconda consentendolo solo nei limiti del 20% dell'aggiudicato. Con la legge n. 55 del 1990 si è realizzata poi una regolamentazione generale dell'istituto specialmente ai fini di prevenzione della criminalità organizzata. Ma l'eventuale invocazione delle ragioni di ordine pubblico da parte dell'Italia doveva comportare un particolare procedimento con preliminare comunicazione alla Comunità alla quale spetta l'indagine circa la sussistenza e la fondatezza delle ragioni addotte onde ammettere la deroga al trattato di Roma.

Non vi è dubbio che la disciplina del sub-appalto appare così punto nodale nel recepimento della "440" in quanto darà modo di eliminare quei comportamenti "recalcitranti" dell'Italia nei confronti delle direttive e regolamenti comunitari più volte sanzionati dalla Comunità europea (22).

Numerosi sono i segni di una nuova realtà che, al fine dell'inserimento dell'Italia nel processo di unificazione europea, tende a sacrificare i principi af-

fermati a garanzia delle autonomie locali. I primi orientamenti provengono dalla Corte costituzionale, che con sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984, ha modificato i principi precedentemente affermati, delegando al giudice italiano il potere di verifica circa l'applicabilità della legge nazionale in contrasto con quella comunitaria. Nello stesso filone vanno ascritte altre decisioni (177 e 294 del 1986; 64, 304 e 433 del 1987; 177 e 1000 del 1988; 101 e 460 del 1989) con le quali la Corte ha sancito il principio dell'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni e delle province autonome che non si uniformino alla legislazione comunitaria. In particolare, con la sentenza n. 101 del 1989, viene affidato allo Stato il compito di garantire il rispetto delle direttive comunitarie, che modificano, anche parzialmente, la disciplina di ripartizione delle competenze fissate dal D.P.R. n. 616 del 1977.

In questo contesto si collocano la legge n. 183 del 16 aprile 1987, il cui articolo 11 fissa il principio in base al quale il Governo e le regioni debbono attuare le direttive comunitarie mediante regolamenti od altri atti amministrativi salvo si tratti di materie ricoperte da riserva di legge e la legge n. 86 del 1989, che statuisce l'obbligo dello Stato di dare esecuzione ai trattati CEE anche se vengano investite le competenze di regioni e province autonome, con il solo limite dell'intervento del rispettivo presidente alle sedute del Consiglio dei ministri.

Certamente a seguito dei nuovi orientamenti, si pongono ulteriori problematiche riguardanti il concetto di autonomia, che necessita di precisazioni costituzionali-normative per stabilire i limiti entro cui dovrà circoscriversi la potestà decisionale ed organizzativa degli enti locali, anche ai fini dell'armonizzazione con le norme della legge n. 142 del 1990. In primo luogo infatti va definito il limite di valenza del principio secondo il quale il diritto comunitario è prevalente su quello nazionale. A tal proposito la Corte di giustizia europea, con decisione del 22

giugno 1989, ha affermato che la pubblica amministrazione (nella specie il comune di Milano) è obbligata a disapplicare la legge nazionale in contrasto con il diritto comunitario. In particolare il detto comune è stato autorizzato a disapplicare la legge n. 584 del 1977 perchè contrastante con la direttiva n. 305 del 1971. Da qui l'urgenza di una legge di recepimento efficace e chiarificatrice ai fini di una equilibrata integrazione dell'Italia nell'Europa, che garantisca nel contempo l'autonomia degli enti locali. Il richiamo fatto nella carta europea del 1988 all'Europa delle regioni deve essere di stimolo a realizzare compiutamente la storia europea, che è storia dei comuni, dei localismi e dei regionalismi nonché di garanzia di tali valori.

#### **2.3.4 Modalità di affidamento dei lavori**

Il problema di una più rigorosa selezione delle imprese quali partecipanti alle gare pubbliche sembra avviato a soluzione dalla direttiva CEE n. 440, in quanto in essa si prevede la possibilità di avvalersi della procedura ristretta detta "a forcina", con inviti limitati ad imprese prequalificate, che permette di selezionare quelle più idonee alla realizzazione dell'opera onde eliminare ingiustificati ribassi del prezzo a base d'asta.

Non appare, invece, idoneo ad evitare collusioni tra imprese di tipo mafioso, il metodo di aggiudicazione, nella licitazione privata, cosiddetto della "media" (legge n. 14 del 1973, lett. b e c), in quanto l'artificioso ribasso presentato da una impresa può produrre come conseguenza l'esclusione dalla gara delle altre. Né può essere di tutela per l'amministrazione la possibilità di escludere le offerte "anomale", dal momento che la nostra legislazione ha introdotto un meccanismo automatico di correzione del sistema, il quale, seppure condannato dalla Corte di giustizia della comunità europea, con sentenza del 22 giugno 1989, è

stato in pratica reintrodotta con l'art. 2 bis della legge n. 155 del 26 aprile 1989, e resterà in vigore fino al 31 dicembre 1982.

Da verifiche espletate in sede regionale è risultato che la modalità di aggiudicazione più utilizzata dagli enti risulta essere la licitazione privata secondo il metodo del "massimo ribasso", seguita dalla licitazione privata secondo il metodo della "media". Molte amministrazioni hanno evidenziato che nelle gare al massimo ribasso è stata introdotta la procedura di esclusione dalla gara delle offerte anomale così come indicato nell'art. 2 bis, della legge n. 155 del 1989. Gli affidamenti a trattativa privata, con esclusione della trattativa art. 12 legge n. 1 del 1978 riguardante l'affidamento di lotti successivi al contratto principale, rappresentano circa il 50% dei contratti mentre la procedura dell'appalto concorso appare utilizzata principalmente nei lavori di notevole valore. Incidenza rilevante presenta il metodo di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa determinata in base ad una pluralità di elementi, variabili secondo l'appalto, attinenti al prezzo, al termine di esecuzione, al costo di utilizzazione, al rendimento ed al valore tecnico dell'opera (legge n. 584 del 1977, art. 24, lett. b). Il sistema è utilizzato quando si richiedono alle imprese soluzioni migliorative dell'opera appaltata anche sotto l'aspetto tecnologico.

Censurabile appare il frequente ricorso all'istituto della concessione, come mezzo di elusione delle garanzie offerte dal sistema della media, ed in particolare alla "concessione traslativa", che spesso trasforma il concessionario in intermediario, procacciatore dei servizi a cui l'amministrazione dovrebbe essa stessa provvedere.



### **2.3.5 Gli ultimi provvedimenti dell'emergenza**

Nel quadro delle misure in tema di criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa nel settore degli appalti vanno inseriti i più volte reiterati decreti cosiddetti anticrimine. L'ultimo, il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, istituisce apposite unità specializzate, presso ciascun ufficio del genio civile, per l'espletamento delle procedure relative alle opere pubbliche; tre sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle regioni a "rischio"; reintroduce una forma di "tutela" prefettizia implicante non solo un controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, ma anche di merito: i prefetti, infatti, in base all'art. 15, possono sottoporre al controllo del Co.Re.Co., entro 10 giorni dalla comunicazione, le delibere di competenza delle giunte comunali "in materia di acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti".

E' evidente l'orientamento centralistico della norma, che del resto appare in linea con le tendenze emerse dalla circolare del Ministro dell'interno esplicativa della legge n. 142 del 1990 (23) e che trova ulteriore conferma nei recenti provvedimenti sulla finanza locale (24). Se appare giustificato dalla necessità di porre un argine ai "fenomeni d'inquinamento" emergenti nell'ambito delle realtà locali, il decreto-legge si pone in contrasto con la legge n. 142 del 1990, che invece esalta e rivitalizza al massimo le autonomie locali.

La drammaticità della situazione della criminalità nel sud, evidenziata dal rapporto del Ministro dell'interno del 1990 (25), ha motivato altri due recenti provvedimenti di carattere eccezionale riguardanti i trasferimenti di ufficio dei magistrati nelle sedi non richieste (decreto-legge 31 maggio 1991, n. 163) e le misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali (decreto-legge 31 maggio, n. 164). Quest'ultimo provvedimento, che viene a costituire un nuovo articolo della legge n. 55 del 1990, il

15 bis, prevede un particolare procedimento per lo scioglimento degli organi degli enti locali, qualora risultino collegamenti con le associazioni malavitose che compromettano l'imparzialità degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, e, quindi, il funzionamento dei servizi e la sicurezza pubblica.

Anche la commissione parlamentare antimafia, nella sua relazione annuale (26) ha richiamato l'importanza dell'ente locale quale "anello fondamentale di un più efficace coinvolgimento dei singoli e delle istituzioni nell'impegno di lotta contro il crimine ... attraverso la trasparenza degli atti e l'efficienza dei servizi". In presenza di tentativi di ingerenza e condizionamento da parte di circoli sempre più spregiudicatamente interessati alla gestione del pubblico denaro, è infatti il complessivo buon funzionamento di questo reticolo dello Stato che genera fiducia e partecipazione da parte dei cittadini, creando così quelle presenze indispensabili per arginare l'impressionante avanzata della criminalità.

### **2.3.6 Andamento della spesa per appalti pubblici negli enti locali**

Una delle componenti più importanti della spesa pubblica è senza dubbio quella attinente ai pubblici appalti. L'estrema importanza e l'entità di tale fenomeno hanno indotto a continuare l'osservazione di detta spesa per una verifica delle capacità delle amministrazioni pubbliche locali di utilizzare tempestivamente ed in maniera ottimale le somme stanziare; ciò nella convinzione che l'attività nel settore, lungi dall'essere riconducibile a fatti esclusivamente contabili, è applicazione di comportamenti umani, per cui può verificarsi che, anche nel formale rispetto di leggi, non siano realizzate quella trasparenza e correttezza indispensabili all'utilizzo di pubbliche risorse, le quali non debbano essere mai usate per fini antisociali o addirittura illeciti.

Gli importi riguardanti la spesa locale per appalti pubblici (27) del triennio 1987-1989, sono sintetizzati nella tabella seguente:

**Tabella A**  
(valori in miliardi di lire)

Anno di riferimento	1987	1988	1989
Totale nazionale della spesa per appalti	15.125	17.627	22.353
Spesa di competenza degli enti locali e territoriali	6.313	8.686	10.217

**Tabella B**  
Variazioni percentuali

	1987/88	1988/89	1987/89
Totale nazionale della spesa per appalti	16,54	26,81	47,78
Spesa di competenza degli enti locali e territoriali	37,58	17,61	61,82

L'esame dei dati globali evidenzia un aumento percentuale del 16,54% nel primo biennio considerato (1987/1988) e del 26,81% nel secondo (1988/1989),

valori entrambi notevolmente superiori all'aumento dei prezzi al consumo (4,95%) ed al tasso medio di inflazione del periodo.

Il fenomeno è particolarmente evidente nel volume di spesa per appalti degli enti locali che aumenta del 61,82% nel periodo 1987/1989.

L'esame della spesa relativa agli appalti pubblici per aggregazioni territoriali evidenzia aumenti generalizzati in tutte le regioni. In particolare è stato preso in considerazione il volume di spesa per appalti riguardante le quattro regioni definite a "rischio", che è illustrato (con valori espressi in milioni di lire) nelle sottostanti tabelle C e D:

**Tabella C**

	1987	1988	1989
<b>Enti di riferimento</b>			
Campania	178.522	301.933	786.592
Puglia	538.380	801.906	1.240.000
Calabria	167.610	167.474	397.956
Sicilia	1.093.000	1.951.669	2.470.800

**Tabella D**

	1987/1988	1988/1989	1987/1989
<b>Enti di riferimento</b>			
Campania	69,13%	160,52%	340,61%
Puglia	48,95%	54,63%	130,32%
Calabria	0,68%	137,32%	137,43%
Sicilia	78,56%	26,60%	126,06%

La maggiore spesa per appalti in tutto il triennio 1987/1989 si registra in Sicilia con 2.470 miliardi, cifra che rappresenta l'11,05% del totale nazionale e il 24,18% del totale regionale.

Dall'esame dei dati contenuti nelle tabelle A e B si desume come l'andamento della spesa per appalti nelle quattro regioni maggiormente caratterizzate da fenomeni di criminalità organizzata si presenti tendenzialmente in aumento, ancorché con valori variamente oscillanti. Il dato più significativo si riferisce alla Campania in cui nel triennio 1987/1989, la spesa relativa agli appalti lievita del 340,61%. Seguono nell'ordine la Calabria, in cui il medesimo aumento si attesta sul 137,43%, la Puglia, con 130,32% e la Sicilia, con il 126,06%. I settori di intervento maggiormente interessati sono i trasporti, le comunicazioni e l'edilizia (Sicilia); le opere igienico-sociali (Puglia e Sicilia); le "opere varie" (Calabria, con un aumento percentuale del 220% nel 1989 rispetto al precedente anno). Nel complesso è dato osservare che le spese per gli appalti pubblici sono in vertiginoso aumento proprio in quelle regioni, quali la Campania e la Calabria in cui più preoccupanti sia qualitativamente che quantitativamente si manifestano i fenomeni della delinquenza economico-sociale.

Le considerazioni che precedono inducono a suggerire l'adozione di adeguati mezzi e strumenti idonei a prevenire infiltrazioni criminose nel settore delle opere pubbliche ed in particolare negli appalti, come in parte si è tentato di fare con la recente decretazione d'urgenza.

#### **2.4 L'attività contrattuale alla luce della legge 8 giugno 1990, n. 142**

La nuova legge sulle autonomie locali è destinata ad esercitare una notevole influenza sull'attività contrattuale e sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse locale. Essa si caratterizza infatti per il riconoscimento di più ampie sfere

di poteri nel settore e per la creazione di nuovi modelli gestionali, come ad esempio le società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, che potranno significativamente incidere sulle modalità operative delle amministrazioni territoriali in ordine alla dotazione delle infrastrutture nel proprio territorio.

Nell'ambito delle funzioni attribuite dalla legge agli enti locali assume rilievo preponderante l'esecuzione dei lavori pubblici in numerosi settori (difesa del suolo, tutela dell'ambiente, valorizzazione delle risorse idriche, distribuzione delle acque, fonti energetiche, viabilità).

Tra i nuovi moduli utilizzabili, l'accordo di programma (art. 27), strumento convenzionale finora adottato per lo più in normative di settore, è ora generalizzato per l'attuazione di programmi ed opere d'intervento che richiedano "l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici". Il decreto del presidente della regione, che permette di addivenire all'accordo, previa "conferenza" dei soggetti interessati, equivale all'intesa di cui all'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977, con conseguente possibilità di variazione degli strumenti urbanistici e sostituzione delle concessioni edilizie, in analogia a quanto disposto dall'art. 7 della legge n. 64 del 1986, sugli interventi nel Mezzogiorno.

Il nuovo ordinamento individua, inoltre, altre forme di cooperazione, di associazione e di accordo fra diversi livelli di governo (convenzioni obbligatorie, unioni di comuni, consorzi) diretti all'unificazione delle sinergie nella realizzazione delle opere prevalentemente post-primarie, le cui dimensioni sono tali da travalicare l'ambito strettamente locale.

La presenza sempre crescente dei privati nel settore delle opere pubbliche ed il recupero della autonomia impositiva (per cui si rinvia al paragrafo successivo) permetteranno agli enti ulteriori e nuove politiche di finanziamento.

Novità riguardano l'impegno di spesa che, a norma dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 142, necessita di attestazione della copertura finanziaria da parte del responsabile del relativo servizio, a pena di nullità di diritto dell'atto. La Corte ha poi accertato (28) che per "copertura finanziaria" deve intendersi la disponibilità sullo stanziamento del competente capitolo di bilancio, con il chiarimento che la disponibilità stessa non sussiste quando tale capitolo di spesa sia correlato ad entrate non ancora accertate in misura sufficiente. La disposizione riprende in parte la regola contenuta nell'art. 23 del decreto-legge n. 66 del 1989 che stabilisce, in caso di acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo di registrazione dell'impegno da parte del responsabile del servizio finanziario, l'imputazione del rapporto obbligatorio con il terzo non all'ente, bensì all'amministratore o al funzionario che abbia consentito la fornitura. Appare evidente, invece, che con la statuizione dell'art. 55 non viene ad instaurarsi alcun rapporto debitorio nei confronti del terzo, per effetto della nullità dell'atto e il terzo stesso, se in buona fede, potrà vantare ragioni di risarcimento nei confronti dei funzionari che avessero dato vita all'atto volto a costituire l'obbligazione: la situazione determinatasi è quindi - come già si è detto - analoga a quella configurata nel citato art. 23, quarto comma, del decreto-legge n. 66 del 1989.

Autonoma rilevanza è riservata poi alla deliberazione di contrattare che deve essere disgiunta e precedere la scelta del contraente, avente natura di atto "esterno", con i caratteri propri di una delibera formale, assoggettabile a normali controlli di legittimità e suscettibile di sindacato giurisdizionale (29). E' stato così riaffermato (30) l'inquadramento pubblicistico, per comuni e province, della deliberazione di contrattare che, a tal fine, deve indicare le ragioni di interesse pubblico per le quali l'amministrazione si determina a concludere un determinato

contratto, rendendosi indispensabile la esplicitazione dell'oggetto, della forma e delle clausole ritenute essenziali.

Dal momento che trattasi di volontà contrattuale di diritto privato, e, cioè, di autoregolamentazione della propria sfera giuridica, nel quadro della autonomia privata della stessa amministrazione, non può non evidenziarsi la peculiarità del fenomeno che implica la fusione di elementi pubblicistici e privatistici, ancorando la formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione alla cosiddetta evidenza pubblica. Le procedure previste per la stipulazione dei contratti dello Stato si applicheranno d'ora in poi anche ai contratti degli enti locali ai sensi dell'art. 56, lettera c. In realtà le procedure di aggiudicazione dei contratti degli enti locali territoriali risultano da lungo tempo modellate sulle procedure di contabilità di Stato, anche se nella prassi esistono notevoli differenze, non sempre giustificabili per quel che concerne il ricorso alla licitazione ed alla trattativa privata. L'art. 56, lettera c, elimina qualsiasi difformità in linea con la disciplina vigente dei contratti delle pubbliche amministrazioni, che appaiono delimitate per tipo di contratto, piuttosto che per tipo di ente pubblico contraente.

La materia dei lavori pubblici è inoltre significativa ai fini della distribuzione della competenza tra i diversi organi del governo locale; ai fini del controllo sugli atti riguardanti gli acquisti, le alienazioni ed in genere tutti i contratti; ai fini della nuova valorizzazione del ruolo dei dirigenti amministrativi.

L'occasione per ovviare alla carenza di norme regolamentari relative alla condotta amministrativa è offerta agli enti dalla legge n. 142 con l'attribuzione della potestà statutaria e regolamentare, che permetterà loro di adottare norme dirette a disciplinare l'organizzazione amministrativa e la responsabilità dei diversi organi. In tale ottica anche l'Alto Commissario, interloquendo nella materia, sia pure ai fini del coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata, ha



espresso principi di valenza generale, in materia contrattuale, nella circolare AL 8315/1/636 del 19 gennaio 1991, in cui esorta gli enti a stabilire "previamente" norme di comportamento non derogabili nelle attività che presentino un rilievo economico attraverso ampie forme di pubblicità delle procedure e la predisposizione di adeguati strumenti di informazione ed il pieno accesso ad ogni procedimento amministrativo: in tal modo potrà evitarsi "il condizionamento dell'attività amministrativa cagionato anche da pressioni, da intimidazioni o peggio da collusioni e corrottele".

La Corte non può che condividere l'esortazione ad una più adeguata strutturazione dell'ente locale che porti chiarezza specialmente nella materia contrattuale. Ciò del resto è reso necessario anche ai fini applicativi di un'altra importante legge, la n. 241 del 1990, contenente nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diretto accesso ai documenti amministrativi, con particolare riferimento all'art. 29, dal quale si desume che i principi della legge costituiscono regole generali dell'ordinamento giuridico. In tale ottica si erano già avviate alcune regioni. Esempio il caso della regione Umbria che, in mancanza di attuazione dell'art. 8 della legge statale n. 80 del 17 febbraio 1987 (31), ha realizzato, con legge regionale n. 10 del 1988, un proprio osservatorio delle opere pubbliche, con divulgazioni semestrali di un notiziario regionale degli appalti per contribuire alla chiarezza ed alla trasparenza del settore. Analoghe iniziative risultano essere state assunte dalle regioni Lombardia, Toscana, Puglia e Sicilia.

## **2.5 Considerazioni conclusive**

Da quanto esposto, si evince che numerose sono state le modifiche intervenute, nel corso del periodo in riferimento, nei soggetti promotori o di attuazione della spesa pubblica locale attraverso la sua ripartizione in flussi ordinari,

straordinari e dell'emergenza. Appare perciò indifferibile un generale reinquadramento del settore a garanzia della qualità della produzione attinente agli investimenti pubblici locali in cui sembra indispensabile l'ancoraggio della programmazione a risorse certe: gli stanziamenti di cui l'ente locale può disporre debbono costituire elemento necessario di raccordo nelle scelte, come indicato nell'art. 55 della legge delle autonomie.

E' ormai prassi costante il varo di mega-progetti sulla base di stanziamenti inadeguati, che aprono la strada al deprecabile meccanismo delle varianti, delle perizie e degli aumenti dei costi. Si appalesa opportuno, a tale scopo, restituire alla fase progettuale la necessaria centralità con idonea valutazione degli impatti ambientali sulla base di realistici studi di fattibilità.

Ai fini della trasparenza, appaiono indispensabili interventi operativi volti all'attuazione dell'Osservatorio nazionale delle opere pubbliche e di una concomitante Anagrafe degli appalti, che permetta interscambi di notizie tra centro e periferia, anche in attuazione della legge n. 241. Alla possibilità di accedere in via amministrativa alle notizie sui flussi finanziari, anche degli operatori privati del settore, potrebbe conseguire lo snellimento degli obblighi documentali spesso farraginosi ed inadeguati rispetto al fenomeno mafioso, che ben può giovare dello schermo di un regolare certificato per celare attività illecite, le quali diventano così intangibili a qualsivoglia tipo di controllo.

A tal fine la modifica del segreto bancario, da più parti richiesta, può generare una valida opportunità, oltreché di recupero dell'evasione fiscale, anche di eliminazione delle distorsioni concorrenziali, che ormai inquinano i canali dell'intermediazione finanziaria, attraverso un recupero della trasparenza economico-patrimoniale.

Quanto mai opportuno appare il D.P.R. 11 maggio 1991, n. 187, per l'attuazione di un effettivo controllo delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari delle opere pubbliche, e per il divieto delle intestazioni fiduciarie previsto dall'art. 17, terzo comma, della legge 19 marzo 1990, n. 55, sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso. La creazione di un organismo centrale con supporto della Banca d'Italia, del Ministro dell'industria e commercio e del Ministro di grazia e giustizia potrebbe contribuire allo scopo.

Il richiamo al rispetto delle direttive europee fatto dall'art. 56 della legge n. 142 del 1990 sta ad indicare che la normativa sugli appalti non è affidata ad una esclusiva disciplina nazionale, ma è strettamente legata alle disposizioni che la comunità economica europea elabora in maniera sempre più vincolante ed incisiva. Anche la Corte di giustizia europea ha più volte richiamato l'attenzione delle amministrazioni locali sul carattere immediatamente precettivo delle direttive e lo stesso orientamento è ormai seguito dalla Corte costituzionale in numerose sentenze.

Quanto agli incentivi e alle agevolazioni finanziarie, che spesso apportano distorsioni al mercato ed enorme dispendio di risorse della collettività, si impone una modifica ed una revisione dei meccanismi di finanziamento, ancorandole all'effettivo avanzamento delle opere e garantendo maggiori controlli preventivi e successivi che favoriscono reali condizioni di sviluppo sia in termini qualitativi che quantitativi.

### **3. La posizione fiscale attiva degli enti . Entrate tributarie**

#### **3.1 Premessa**

Nell'attuale dibattito sulle riforme istituzionali, centralità deve essere riservata al problema della autonomia impositiva degli enti locali.

Attualmente i flussi finanziari sono garantiti prevalentemente da trasferimenti statali con progressiva ingerenza del potere centrale nelle scelte di spese locali che, limitando la responsabilità degli amministratori, altera il rapporto di rappresentanza fra questi ultimi e cittadini ed elimina il raccordo tra spesa e costo in termini di entrate tributarie e quindi di sacrificio patrimoniale.

Si appalesa indispensabile restituire alla finanza locale una organica ricollocazione all'interno della complessiva manovra finanziaria del settore pubblico e ridefinire regole fondamentali nella effettiva considerazione dell'attuale livello di decentramento delle funzioni e delle caratteristiche proprie del sistema urbano italiano e dell'intero sistema finanziario pubblico occidentale.

La forma ancor oggi prevalente di finanziamento degli enti locali nei grandi paesi europei è costituita, infatti, da tributi "propri". L'Italia (cfr. prospetto IV/16 del volume degli allegati) costituisce una eccezione della regola, in quanto gli enti locali italiani soffrono, dal 1974, anno in cui fu sottratta loro la potestà tributaria, di una elevata dipendenza finanziaria dal centro.

Nel periodo 1975-1987 la dipendenza è stata dell'88-90%.

Nel 1988, a seguito di un tenace e coercitivo sforzo tariffario e di forti inasprimenti dei modesti tributi locali residui, tale dipendenza è scesa al 66-68%.

Nel 1989 grazie ai circa 2.000 miliardi di gettito ICIAP, con la quale l'attività tributaria degli enti locali colpisce non più solo la famiglia ma si dirige verso il settore delle imprese, a simiglianza della "taxe professionnelle" francese (che nel

solo comune di Parigi fornisce un gettito pari a quello dell'ICIAP su tutto il territorio nazionale), la quota di finanziamenti statali è scesa al 60%. Una radicale riforma dovrebbe peraltro essere data dall'ICI (imposta comunale sugli immobili) e dall'ISCO (il tributo sui servizi), anche se per il momento l'introduzione dei due tributi sembra trovare notevoli difficoltà di realizzazione e coordinamento.

I tassi percentuali della spesa locale sulla spesa pubblica totale presentano notevoli margini di differenziazione nei Paesi europei. Di fronte a Paesi caratterizzati da rilevante centralizzazione, come ad esempio la Spagna in cui il rapporto tra spesa locale e spesa totale si attesta su un valore di appena il 2%, vi sono altri Paesi, come la Danimarca e la Svezia, in cui la quota della spesa locale è circa del 75% della spesa totale, o l'Olanda in cui tale tasso è addirittura dell'83% (32).

L'alto indice di spesa locale ha determinato nei detti ultimi Paesi la necessità di armonizzazione dei rapporti tra centro e periferia; di nuovi equilibri tra trasferimenti ed autonomie fiscali; di appropriate politiche di spesa locale in relazione agli accresciuti impegni di Governo.

E' significativo che in Italia la quota delle entrate tributarie locali è di circa il 2% del totale delle entrate tributarie; mentre in altri Paesi europei come la Francia, la Germania, la Spagna e la Gran Bretagna, il tasso oscilla dall'8% all'11%.

### **3.2 La riforma tributaria del 1973**

Prima della riforma tributaria la finanza locale era caratterizzata da un maggior grado di autonomia rispetto alla situazione post-riforma; nel 1972 la percentuale delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti era senza dubbio più ampia di quanto non lo sia attualmente.

Pur tuttavia, la maggior parte degli enti aveva perso qualsiasi margine di manovra delle aliquote, avendo raggiunto i livelli massimi fissati per legge, senza però coprire i margini di spesa ritenuti essenziali. Con la riforma tributaria, attraverso la soppressione della maggior parte dei tributi locali, la finanza locale si trasforma in finanza derivata a carico del Tesoro dello Stato e la legislazione di settore si caratterizza per la decretazione d'urgenza, che viene a regolare la materia con validità annuale o triennale.

Le tappe più recenti della finanza locale, segnate da profonde modificazioni economiche e sociali, hanno inizio proprio dalle scelte politiche operate in sede di riforma tributaria, in cui l'autonomia impositiva degli enti è compressa in favore di trasferimenti statali commisurati alla "spesa storica", con sottostima delle nuove funzioni attribuite ai comuni e del tasso di inflazione nel frattempo verificatosi; viene prevista inoltre possibilità di ricorrere senza limiti all'indebitamento anche per le spese correnti, indebitamento che diviene fonte normale di finanziamento, dando inizio al circolo vizioso dei deficit e quindi degli indebitamenti sempre crescenti. Con la riforma si opera la scelta di affidare a pochi tributi ad elevata resa e alle entrate trasferite dal bilancio dello Stato il finanziamento dei bilanci degli enti locali, accentuando il carattere di residualità delle entrate proprie. I tributi allora istituiti furono l'INVIM, riscossa dallo Stato e devoluta ai comuni e l'ILOR, riscossa dallo Stato, il cui gettito non fu mai trasferito ai comuni per difficoltà tecniche nel riparto.

Il sistema così determinato di una finanza prevalentemente di trasferimento, il cui ammontare veniva stabilito annualmente in relazione a parametri di sviluppo delle entrate erariali e delle esigenze del quadro economico, ha generato una notevole rigidità di spesa e indebolito la stessa autonomia istituzionale dell'ente.

Lo sforzo di riequilibrare la situazione è avvenuto attraverso interventi episodici con l'introduzione della SOCOF nel 1983 ed il tentativo fallito della TASCO, tassa sui servizi comunali, nel 1986. Non sono mancati, invece, interventi di moralizzazione sulla finanza locale, sia mediante la riforma della contabilità (33), sia attraverso la revisione del sistema dei trasferimenti, in quanto alla fine del 1976 circa 88 province, 92 comuni copoluogo di provincia e 270 comuni (su 380) con più di 20.000 abitanti, presentavano disavanzi di parte corrente.

La rapida espansione della spesa degli enti locali ha reso perciò necessaria nel 1977 l'emanazione di "provvedimenti urgenti" (34) con i quali i debiti degli enti locali sono stati assunti a carico dello Stato imponendosi come contropartita l'obbligo del pareggio del bilancio.

Neppure il decreto Stammati-due è stato idoneo a modificare la prospettiva di fondo del legislatore che era quella di attribuire fonti di finanziamento trasferite invece di definire nuove politiche in tema di finanza locale.

Proprio siffatta politica, se determinata dallo stato di grave necessità in cui versavano la maggior parte degli enti locali, ha evidenziato i gravi difetti del sistema, in quanto comuni che in precedenza avevano dilatato la spesa continuavano a mantenere un livello di interventi finanziari superiore a quello dei comuni meglio amministrati; né il sistema del trasferimento a pareggio riesce ad evidenziare le cause dei disavanzi e ad esercitare una qualche forma di controllo sulla efficacia dei servizi forniti, contribuendo invece esso stesso ad incrementare il disavanzo.

Il criterio della "spesa storica", viene sostituito a partire dal 1986 sostituito dal cosiddetto "piè di lista", per poi sfociare in un sistema di trasferimenti commisurati a "criteri obiettivi" attraverso un uso più adeguato dei "fondi perequativi". Nel contempo sono fissati i principi della copertura minima percentuale

del costo dei servizi locali, dell'applicazione dei tributi vigenti almeno con le aliquote minime, dell'ampliamento della autonomia tributaria con l'istituzione dell'addizionale sull'energia elettrica.

Tali iniziative non hanno tuttavia impedito il verificarsi, nei comuni, di "disavanzi strutturali", causati da insufficienza delle entrate rispetto agli impegni di parte corrente ed incuria dei comuni stessi nell'incrementare le entrate proprie.

D'altra parte, a fronte della limitatezza delle entrate proprie, si presentano livelli di spesa in continua espansione, mentre la gestione dei servizi si caratterizza per diversità e disuguaglianze qualitative e quantitative.

La necessità di una maggiore efficienza allocativa della spesa a livello locale non è infatti legata solo alle possibilità di fonti autonome di entrate, ma anche alla capacità di gestire tali fonti. Da qui l'esigenza di restituire agli enti locali una sufficiente autonomia nella determinazione delle entrate proprie che si attegga come punto focale in tutti i progetti di riforma della finanza locale.

Dal disegno di legge-delega sulla riforma fiscale locale, di cui si parlerà nel paragrafo 3.8, presentato il 30 settembre 1989 in accompagnamento alla legge finanziaria per il 1990 e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1985, ora congiunto con gli AA.SS. 88C 1903), emerge la tendenza ad attuare una diminuzione dei trasferimenti statali correlata ad un aumento delle entrate proprie: tendenza che tuttavia stenta ad affermarsi nella pratica per le difficoltà inerenti all'individuazione di nuovi strumenti idonei e funzionali per il conseguimento di una effettiva autonomia tributaria degli enti locali, a favore della quale stanno i principi dell'autodeterminazione, della responsabilità finanziaria delle scelte, della flessibilità operativa, dell'elasticità delle imposte rispetto alle scelte locali.

Il tentativo di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali e di una diversa partecipazione dei beneficiari dei servizi pubblici al costo degli



stessi ha portato all'introduzione dell'ICIAP, imposta sulle imprese, arti e professioni.

L'affidamento ai comuni di specifici settori operativi, a complemento delle funzioni primarie da essi svolte, quale la politica urbanistica e territoriale e dei servizi essenziali della moderna collettività, ha fatto ipotizzare l'introduzione di altre due importanti imposte: l'ICI (imposta comunale sugli immobili) e l'ISCO (imposta sui servizi comunali).

Il dibattito tecnico e politico circa l'opportunità di introdurre un tributo locale sugli immobili - che abbia il carattere di una imposta patrimoniale ovvero si atteggi come prelievo sul reddito - si è fino ad oggi dimostrato sterile e contraddittorio, anche in relazione al fatto che la riforma della fiscalità locale non può prescindere dall'esigenza di affrontare il problema della invarianza o meno della pressione tributaria complessiva.

### **3.3 Finanza locale 1989**

Con l'emanazione del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge n. 144 del 1989, concernente la finanza locale, si è avuto un ulteriore tentativo di disciplinare la materia per il 1989.

Il primo tentativo, come è noto, si ebbe nel mese di ottobre del 1988 (35), allorché il Governo presentò al Parlamento due distinti disegni di legge: uno sull'ampliamento dell'autonomia impositiva e l'altro sull'ordinamento della finanza locale. La mancata approvazione dei predetti disegni di legge ha portato alla adozione del decreto-legge n. 549 del 30 dicembre 1989, che ha accorpato in un unico testo la materia tributaria e quella dei trasferimenti finanziari statali.

Numerose modifiche sono intervenute tra il primo ed il terzo dei richiamati provvedimenti sul piano tributario; esse riguardano: l'imposta di soggiorno, che è

stata abolita; la misura minima delle tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale e la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, che sono state riportate ai livelli del precedente anno; l'istituzione dell'ICIAP, di cui si parlerà in un apposito paragrafo.

Circa la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, le modificazioni introdotte sono in parte migliorative, come la puntualizzazione del campo di applicazione che comprende anche le abitazioni rurali, ed in parte peggiorative, in quanto risulta aggravato il contrasto esistente tra l'art. 8, che stabilisce la misura massima del gettito pari al costo dei relativi servizi "quale risulta dal bilancio di previsione in corso", e l'art. 9, in cui si statuisce che "ai fini della copertura dei costi di gestione si fa riferimento, per le entrate, ai proventi accertati contabilmente e per i costi alle spese impegnate": dai due articoli non appare, infatti, chiaro se, per la commisurazione della tassa, devono essere considerati i dati a preventivo o quelli a consuntivo.

Il decreto-legge n. 66 del 1989 ha dato una qualche certezza finanziaria agli enti locali, in attesa della legge organica del settore, confermando l'orientamento generale che ormai regola il finanziamento dell'attività dei detti enti: diminuzione delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato, aumento delle risorse proprie e quindi delle entrate provenienti da tasse e tributi speciali e delle coperture dei costi dei servizi a domanda individuale mediante tariffe. A tal fine alle amministrazioni locali incombe l'onere dell'adozione di nuove regole gestionali per far fronte ai bisogni finanziari sempre crescenti onde evitare disavanzi e debiti fuori bilancio per il cui risanamento è stata emanata nel 1989 apposita normativa (36).

Il dibattito sull'autonomia impositiva degli enti locali, ulteriormente aperto dalla finanziaria 1990, si è incentrato sull'adeguatezza delle risorse trasferite e sull'entità delle funzioni svolte dagli enti. A detta delle amministrazioni locali,

infatti, la decurtazione dei 2.200 miliardi sui trasferimenti ordinari, non potrebbe trovare compenso nell'addizionale ENEL (prelievo di 7 lire a Kw) pari, secondo stime ministeriali, a 1.470 miliardi.

Nè la nuova ICIAP, parametrata al reddito, porterà l'aumento sperato del 40-50% rispetto al 1989.

Lo stesso Ministero delle finanze prevede per il 1990 un gettito ICIAP immodificato rispetto al precedente esercizio. L'ANCITEL, attraverso l'indagine svolta in relazione ai 1.293 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, aveva previsto la contrazione del gettito a causa delle larghe fasce di evasione (37) o delle sottodichiarazioni delle superfici occupate, in successiva rilevazione ha avuto modo di constatare come il detto tributo abbia presentato un lieve incremento in termine monetari.

#### **3.4 Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni**

Il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144, ha istituito l'imposta comunale sulle imprese, arti e professioni.

Il nuovo tributo comunale, che rappresenta una prima, seria, ancorché non esaustiva risposta del Governo alle aspettative di riordino dell'autonomia fiscale degli enti, è definito a "termine", in quanto condizionato all'entrata in vigore della legge organica regolatrice dell'autonomia impositiva degli enti locali.

Da anni e soprattutto dopo l'esperienza non felice del 1986 in ordine alla tassa sui servizi comunali (TASCO), i cui decreti istitutivi non furono mai convertiti in legge, si era manifestata indifferibile la necessità di restituire, dopo un lungo periodo di finanza quasi esclusivamente derivata, forme di autofinanziamento adeguate.

Nel passato decennio l'ampio trasferimento di funzioni verso i livelli locali di governo ai comuni ha certamente arricchito il potere locale, ma non ha tuttavia migliorato la definizione delle competenze, né la loro organizzazione, accentuando la tendenza a trasformare i comuni in enti ad economia controllata per ciò che riguarda il personale, la contabilità, la finanza e la spesa.

L'istituzione dell'ICIAP accentua il ruolo delle imprese commerciali, quali principali contribuenti locali e costituisce - in assenza di un generale riassetto dei tributi locali - una provvisoria soluzione al problema della riforma della fiscalità locale, anche se la natura del tributo aumenta i divari esistenti tra comuni in cui è forte la presenza del terziario e quelli in cui tale presenza manca.

#### **3.4.1 Struttura del tributo**

Circa la struttura del tributo, il legislatore ha preferito rendere obbligatoria l'imposta su tutto il territorio della Repubblica.

Gli adempimenti degli enti impositori si limitavano, nella prima versione, a fissare la misura delle aliquote da applicare alle attività imponibili, in presenza di un obbligo di applicazione del tributo almeno con le tariffe minime, qualora il comune non avesse adottato, entro il 31 marzo 1989, alcuna deliberazione. Con tale adempimento si era voluto eliminare ogni possibile contenzioso derivante dalla non omogenea applicazione del tributo e, nello stesso tempo, costituire gli esercenti le attività imponibili debitori "ope legis", comunque obbligati all'assolvimento del tributo, indipendentemente dall'eventuale incuria del comune, ente impositore e titolare del diritto del credito d'imposta, ai sensi degli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione.

Il presupposto imponibile risulta rappresentato dall'esercizio di imprese, arti e professioni secondo quanto stabilito negli artt. 4 e 5 del D.P.R. 26 ottobre 1972,

n. 633, che disciplina l'IVA e quindi i contribuenti ICIAP devono collocarsi nei codici IVA (dieci settori) in base all'attività effettivamente esercitata, indipendentemente dalle classificazioni risultanti presso altri enti, come, ad esempio, le Camere di commercio.

Al riguardo, con le circolari n. 5 del 14 giugno 1989 e n. 6 del 19 giugno 1989, il Ministero delle finanze ha precisato che non è considerata imponibile l'attività occasionale e neppure quella di collaborazione coordinata e continuativa.

Non vi è dubbio, circa la natura giuridica, che l'ICIAP sia una imposta commisurabile alla capacità contributiva ("esercizio di imprese, arti e professioni", art. 1), senza che possa ipotizzarsi alcun "vantaggio differenziato" nei confronti dell'adempiente (art. 1, terzo comma). Quindi, diversamente dalla TASCO (tassa generale sui servizi), ove il rapporto tributario presuppone necessariamente un numero minimo di servizi pubblici attivati, l'ICIAP costituisce credito il comune, secondo le regole dell'art. 1, facendo riferimento non a contenuti minimi di servizi erogabili, per non esistere correlazione tra questi ultimi e l'obbligo di contribuzione, ma solo all'attività imponibile in sé considerata.

Peraltro essendo l'ICIAP un tributo generale sui servizi e quindi, un "quid" giuridico-economico diverso dalla imposta personale sul reddito, ciò che connota la soggettività passiva è l'essere un soggetto esercente le attività imponibili di cui al primo comma dell'art. 1.

Con decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre 1989, n. 384, si è provveduto ad una formulazione più chiara della norma, introducendo innovazioni altamente significative nel rispetto della struttura fondamentale dell'imposta. Indubbiamente la novità di maggior rilievo è data dall'introduzione dell'ulteriore parametro relativo alla fascia reddituale di appartenenza.

La modifica tende a cogliere in maniera più adeguata l'importanza economica dell'attività esercitata e quindi a dare una risposta più aderente al dettato costituzionale sul rispetto della capacità contributiva.

Conseguentemente la tabella delle misure annue d'imposta è formata su misure uniche di base, non modificabili dall'ente impositore (i relativi importi sono pari alla media di quelli "minimi" e "massimi" vigenti nel 1989). Ai fini di una maggiore equità fiscale è stabilita la riduzione del 50% delle imposte, se l'attività è gestita in perdita o con reddito nullo, o con reddito non superiore a 12 milioni di lire annue e l'aumento del 100% se detta attività produttiva è gestita con reddito superiore a 50 milioni di lire annue. L'autonomia del comune è stata quindi spostata sulla possibilità di "allargamento" o "restringimento" delle fasce di reddito, previa deliberazione del consiglio comunale da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno. Per la determinazione del reddito d'impresa, arte o professione, il riferimento sarà dato dal reddito dichiarato ai fini IRPEF o IRPEG.

Nuovo è anche il sistema di rilevazione della superficie degli insediamenti produttivi, per cui le superfici utilizzate dallo stesso soggetto passivo nel medesimo comune sono fra loro sommate e colpite da una unica imposta determinata sulla base della classe di superficie derivante da tale somma.

Con la nuova ICIAP viene poi fatto esclusivo riferimento, tra le varie attività esercitate, a quella a più alta tassazione e non è più riconosciuto al comune il potere di delimitare zone speciali con maggiorazioni d'imposte.

La sottoposizione alla imposizione delle imprese agricole, ai sensi dell'art. 29 del testo unico approvato con il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, è data dalla rendita catastale agraria solo nell'eventualità che vi sia attività di commercializzazione dei prodotti effettuata al di fuori del fondo (è stata eliminata la di-

zione precedente di attività svolta in "locali aperti al pubblico"). La nuova disciplina si applica per l'imposta dovuta per l'anno 1990 e successivi.

#### **3.4.2 Sentenza 27 febbraio-11 marzo 1991, n. 103**

La Corte costituzionale, con sentenza n. 103 dell'11 marzo 1991, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, nella parte in cui - relativamente all'applicazione per l'anno 1989 dell'imposta comunale per l'esercizio, nel territorio del comune, di imprese, arti e professioni - non consente, ai soggetti d'imposta, di fornire alcuna prova contraria in ordine alla proprio effettiva redditività".

Come sembra evincersi dal dispositivo della sentenza, la declaratoria di illegittimità costituzionale riguarda solo l'originaria formulazione dell'art. 1 del decreto-legge n. 66. Tale articolo è stato poi modificato dal decreto-legge n. 332, che, proprio nell'intento di evitare possibili rilievi in ordine alla conformità dell'imposta ai principi costituzionali, ha integrato i criteri di quantificazione del prelievo con un ulteriore elemento di differenziazione costituito dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo dichiarato dal soggetto passivo ai fini delle imposte sui redditi per l'anno o il periodo d'imposta antecedente quello per il quale è dovuta l'imposta comunale.

Con l'art. 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito nella recente legge n. 201 del 12 luglio 1991, recante provvedimenti urgenti per la finanza pubblica, viene data attuazione alla sentenza n. 103 del 1991 consentendo, ai soggetti obbligati per l'anno 1989 al pagamento dell'ICIAP, di riliquidare l'imposta pagata in tale anno secondo i criteri e le modalità stabiliti per l'anno 1990 e tutt'ora operanti, tenendo conto della perdita o del reddito di impresa o di lavoro autonomo dichiarato o definitivamente accertato per l'anno 1989 ai fini dell'IRPEF

o dell'IRPEG. Sarà a tale scopo possibile presentare, entro il mese di ottobre 1991 (38), apposita denuncia al comune competente, acquisendo in tal modo il diritto alla restituzione della maggiore imposta pagata nell'anno 1989, rispetto a quella risultante dalla riliquidazione.

Il secondo comma dell'art. 12 introduce poi una vera e propria sanatoria per i soggetti che hanno omesso le dichiarazioni ed i versamenti dello stesso tributo per gli anni 1989 e 1990.

Ai fini della quantificazione dell'importo da rimborsare, è necessario considerare anche il minore ammontare di imposta sui redditi pagato per effetto della deduzione dal reddito imponibile dell'ICIAP relativa all'anno 1989 e fornire, da parte del contribuente, la prova dell'effettiva capacità contributiva relativa allo stesso anno.

### **3.5 Dati di consuntivo delle entrate di comuni e province nel 1989**

Nel 1989 i dati di cassa relativi alle entrate di province e comuni (39) evidenziano una modifica delle risorse finanziarie affluite per il finanziamento delle proprie attività: alla contrazione dei trasferimenti dal settore statale (-4,4%), ormai consolidata anche nei precedenti esercizi, fa riscontro un notevole incremento delle entrate tributarie (+29,7%), attribuibile principalmente al gettito relativo all'ICIAP dell'anno in riferimento.

L'analisi della intera manovra fiscale riguardante il 1989 si presenta complessa, in quanto al "taglio" delle somme ripartite sul fondo ordinario (-10,52%) corrispondono maggiori somme attribuite al fondo perequativo, finanziate con i proventi dell'addizionale ENEL, per cui la riduzione effettiva è stimata per un importo pari al 2,9% delle somme attribuite nel 1988 (40). Il calo dei trasferimenti statali, che risulta meno accentuato nell'Italia meridionale ed in-



sulare rispetto al resto del Paese, è comunque compensato, quasi totalmente, dal maggior gettito delle entrate tributarie (cfr. prospetto n. IV/17 del volume degli allegati).

In particolare, per il Mezzogiorno, il maggior "sforzo fiscale" ed i vincoli introdotti in materia di adozione delle aliquote hanno generato incrementi consistenti delle entrate tributarie, per cui sembra ridursi il divario, in valori assoluti, con resto dell'Italia.

Dal confronto con i dati del conto economico consolidato dalle amministrazioni locali si evince che gli incassi correnti dei comuni, anche nel 1989, mostrano notevoli aumenti, raggiungendo 52.260 miliardi di lire, con una maggiorazione percentuale del 4,1% rispetto al precedente esercizio. In particolare le entrate tributarie lievitano del 29,7% e le entrate "proprie" del 15% rispetto al 1988 (cfr. prospetto IV/18 del volume degli allegati). Le entrate del Mezzogiorno insulare risultano essere di oltre 1/4 maggiori di quelle del Mezzogiorno continentale in quanto risentono del particolare regime vigente nella Sicilia, dal momento che la regione incassa direttamente quasi tutte le entrate tributarie dirette ed indirette nel suo territorio.

Significativo è invece il divario tra le due aree per quanto riguarda le entrate pro-capite da servizi (Mezzogiorno 34,3%; centro-nord 117,5%), benché i vincoli introdotti in materia tariffaria negli ultimi anni abbiano prodotto una attenuazione delle differenze tra il 1988 ed il 1989. (cfr. prospetto IV/19 del volume degli allegati).

L'importo medio-nazionale delle entrate pro-capite nel 1989 è di lire 143.000 rispetto alle 115.000 del 1988, con un aumento percentuale del 12,4%.

Nelle quattro aree geografiche l'importo delle entrate medio pro-capite è sintetizzato nella tabella che segue:

**Entrate pro-capite 1989**  
(riscossioni di cassa in migliaia di lire)

	Anni di riferimento	
	1988	1989
<b>Aree geografiche</b>		
Italia nord-occidentale	148,9	188,3
Italia nord-orientale	142,9	179,3
Italia centrale	139,3	161,3
Italia meridionale	71,2	85,5
Italia insulare	65,9	78,6

Il maggior gettito fiscale è da ricollegarsi al carattere obbligatorio dell'ICIAP. (cfr. prospetto IV/20 e IV/21 del volume degli allegati)

Le entrate extratributarie risultano aumentate complessivamente del 24,5%; le rendite patrimoniali del 24,7% e le entrate per interessi attivi del 26,4%.

**3.5.1 Dati relativi al gettito ICIAP**

L'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, nel 1989, ha raggiunto complessivamente 1.830 miliardi di lire.

Le modifiche apportate alla legge istitutiva hanno armonizzato il tributo alle esigenze costituzionali di progressività senza tuttavia incidere sul gettito del tributo stesso. Parte del provento ICIAP, pari a 120 miliardi, è stato versato alle province e parte, pari a 55 miliardi, è stato versato allo Stato. Dette ultime somme sono state destinate a rimborsi alle regioni (42 miliardi) per la compensazione della

soppressa imposta di soggiorno ed all'ACI (6 miliardi) per i correlativi aggi di riscossione (41).

Secondo i dati forniti dal Ministero delle finanze il gettito ICIAP 1989 ammonta a 1.700 miliardi di lire. Tale risultato è in termini di cassa e fa riferimento al gettito afferente ai comuni sulla base delle dichiarazioni presentate dai contribuenti senza tener conto delle entrate aggiuntive che i comuni, per effetto dell'azione di accertamento e di rettifica, potranno recuperare relativamente agli evasori totali ed ai contribuenti che hanno presentato delle dichiarazioni infedeli.

Dalle proiezioni ministeriali, che tengono conto anche di quanto sopra, risulta che il gettito in termini di competenza, relativamente all'anno in riferimento, può stimarsi in circa 2.000 miliardi; il dato è molto vicino a quello elaborato nel momento istitutivo dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni.

Da una indagine condotta dai dati dell' ANCI da ANCITEL su un campione di 1.293 comuni, con popolazione complessiva superiore a 34.000.000 abitanti, è risultato che l'imposta media pagata da ciascun contribuente è stata pari a 480.500 lire, mentre l'imposta complessivamente incassata ha raggiunto 1.228 miliardi. Dal prospetto n. IV/22 del volume degli allegati, si rileva che è stata applicata, per la riscossione dell'imposta, l'aliquota minima nel sud e nelle isole, mentre l'aliquota intermedia nel centro-nord.

Anche lo scostamento tra contributi previsti e denunce effettivamente presentate ed il relativo ammontare appare rilevante nel sud-isole rispetto alle altre parti del Paese. (cfr. prospetto IV/23 del volume degli allegati).

Secondo proiezioni fatte dall'ANCITEL sull'intero universo dei contribuenti, viene stimata in 1.900 miliardi di lire l'ICIAP incassata nell'anno 1989 in relazione alle 4.135.000 denunce presentate.

Attraverso l'esercizio delle funzioni di verifica sui conti degli enti locali, attribuite dalla legge, la Sezione ha ritenuto opportuno verificare il comportamento degli enti attraverso una apposita indagine su un campione di 857 enti, fra i più significativi, con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

Dal prospetto IV/24 e IV/25 del volume degli allegati si evidenzia che il gettito IVA 1989, relativo agli enti interessati, in termini di accertamenti è stato di 1.206 miliardi di lire ed in termini di riscossioni di 1.079 miliardi. Il tasso di realizzazione si attesta perciò sulla percentuale, di considerevole valore, dell'89,55% sull'intero territorio del Paese; del 91,17% nel centro-nord; dell'80,97% nel sud-isole.

Gli alti tassi di realizzazione dell'imposta sono da attribuirsi al carattere obbligatorio dell'ICIAP.

Il volume d'imposta riscosso dai comuni dell'area centro-nord (924 miliardi) è di circa sei volte maggiore al gettito delle aree sud-isole (155 miliardi): le cifre stanno a significare la differente industrializzazione, specie a carattere terziario, delle due zone del Paese.

Le riscossioni in conto competenza indicano valori maggiori in Lombardia (21,18%), nel Lazio (12,01%), in Emilia-Romagna (11,41%), in Toscana (10,16%), in Piemonte (9,78%). Al contrario le percentuali minori si registrano nell'area sud-isole e precisamente in Molise (0,12%), in Basilicata (0,24%), in Calabria (0,64%), in Abruzzo (1,42%), in Sardegna (1,44%).

Secondo proiezioni effettuate dalla Sezione sull'intero universo dei contribuenti, viene stimata in 1.497 miliardi di lire l'ICIAP in termini di accertamenti, nell'anno 1989, e 1.340 miliardi di lire l'ICIAP in termini di riscossioni.

### **3.6 I tributi locali minori**

Numerose sono le disposizioni che hanno modificato il regime impositivo di alcuni tributi locali minori.

Si è già detto della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, che è stata estesa ai rifiuti solidi di qualunque natura e provenienza, nelle aree pubbliche o soggette ad uso pubblico. Il costo complessivo di gestione del servizio deve essere coperto in misura non inferiore al 50%. Questa tassa è stata oggetto di numerosi provvedimenti legislativi che, dopo un silenzio trentennale, nell'arco di otto anni (1982-1990), si sono susseguiti, causando incertezza sulla sistematica complessiva della materia. Infatti al D.P.R. n. 915 del 1982, prima legge-quadro sui rifiuti, attuativa di tre direttive CEE, è seguita la legge n. 441 del 1987, che ha introdotto sia nuove linee di finanziamento, sia nuovi istituti come la "conferenza dei servizi" per l'approvazione dei progetti degli impianti, la valutazione delle compatibilità ambientali e la bonifica regionale delle aree inquinate.

La legge n. 475 del 1988, di conversione del decreto-legge n. 397 del 1988 emanato per superare l'emergenza provocata dalle "navi dei veleni", definita terza legge-quadro di settore, introduce prescrizioni di emergenza e norme di principio a carattere generale relative al catasto dei rifiuti, al programma triennale di riduzione delle quantità e pericolosità dei rifiuti e simili.

A dette iniziative si devono aggiungere la legge n. 45 del 1989, con cui si prefigura una nuova e permissiva disciplina dello smaltimento dei rifiuti ospedalieri, il decreto ministeriale del 25 maggio 1989 ed il decreto del Ministero dell'ambiente del 26 gennaio 1990, il primo censurato dal TAR Lazio con decisione n. 1251 del 16 giugno 1990, ed il secondo quasi del tutto cancellato dalla Corte costituzionale con sentenza del 15 ottobre 1990, n. 512. Appare a questo punto indifferibile la redazione di un testo unico sullo smaltimento di tutte le

categorie dei rifiuti, che coordini le fonti legislative ed amministrative, eliminando incoerenze e sovrapposizioni attualmente esistenti nel settore. Ciò appare indispensabile anche in quanto attualmente i servizi di igiene urbana per la maggior parte delle amministrazioni comunali coinvolgono i cittadini, con un giro di affari di molti miliardi di lire annue. Infatti, dai dati della Sezione (cfr. prospetto IV/26 e IV/27 del volume degli allegati), riferendosi al campione illustrato, si rileva che gli accertamenti relativi alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani hanno raggiunto i 1.925 miliardi di lire, mentre le riscossioni si attestano sui 1.117 miliardi di lire. Il tasso di realizzazione, vale a dire le riscossioni in conto competenza realizzate nell'anno rispetto agli accertamenti, a livello nazionale risulta essere pari al 58,02%; nell'area centro-nord la percentuale in questione è del 68,48%; nell'area sud-isole, del 28,21%.

Non è possibile effettuare una comparazione con i dati relativi all'esercizio precedente, elaborati dalla Sezione in quanto essi si riferiscono ad un campione diverso e per i soggetti interessati, 570 enti, e per le modalità di acquisizione dei dati, i quali sono stati forniti dagli enti e non già rilevati dai conti. Comunque, anche nel 1989, continua la maggior incidenza percentuale delle riscossioni in conto competenza dell'area centro-settentrionale rispetto all'area meridionale ed alle isole.

E' dato infatti rilevare che il volume d'imposta nella prima area (975 miliardi) è di circa sette volte maggiore al gettito delle altre due aree (141 miliardi).

Nell'ambito delle due aree le percentuali più elevate sono riscontrabili in Lombardia (18,95%), in Emilia-Romagna (12,24%), in Piemonte (11%), in Toscana (10,72%) e nel Veneto (10,36%).

Le percentuali minori si registrano in Calabria (0,12%), in Molise (0,22%), in Basilicata (0,57%), in Sicilia (1,01%), in Abruzzo (1,26%) e in Umbria (1,72%).

Le rilevazioni dei tassi di realizzazione conseguiti, in particolare dalle regioni dell'area sud-isole, evidenziano, anche nel 1989, accertamenti a cui seguono esigue riscossioni: sull'attendibilità degli accertamenti dichiarati dagli enti è stata richiamata l'attenzione anche nel precedente anno.

La tendenza ad un maggior ricorso all'uso di tariffe per la copertura dei costi, in linea con gli altri paesi europei, appare confermata anche per le tariffe degli acquedotti, che debbono essere determinate in misura non inferiore all'80% né superiore al 100% dei costi di gestione e per gli altri servizi a domanda individuale, per i quali è stato adottato, come per il precedente esercizio, il limite di copertura minimo del 38%.

Le aliquote INVIM continuano ad essere applicate in tutti i comuni e per ogni scaglione, nella misura maggiore di legge. Il gettito INVIM, secondo dati ministeriali, ammonta a 22.137 miliardi al 31 dicembre 1989. Appare in incremento l'importo pagato sui trasferimenti e in decremento dell'8,2% l'INVIM decennale.

L'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili risulta, dall'indagine espletata dalla Sezione, essere stata riscossa, anche nel 1989, in misura elevata: le riscossioni sono pari a 1.097 miliardi di lire, rispetto ai 1.206 miliardi di lire degli accertamenti.

A livello nazionale, quindi, il tasso di realizzazione supera l'84%, mentre nell'area centro-nord il tasso si attesta su una percentuale dell'86,20% e nel sud-

isole su una percentuale pari all'80,83%. (cfr. prospetti IV/28 e IV/29 del volume degli allegati).

L'andamento delle riscossioni evidenzia alte percentuali in Lombardia (27,55%), in Emilia-Romagna (10,19%), in Toscana (9,87%), in Piemonte (8,73%) ed in Veneto (7,90%).

Le percentuali minori si registrano nell'area meridionale e nelle isole ed in particolare in Molise (0,19%), in Calabria (0,29%), ed in Basilicata (0,37%).

Anche i dati INVIM non sono paragonabili con quelli presentati nel referto relativo all'esercizio 1988 per la disomogeneità delle due rilevazioni, già in precedenza evidenziata (cfr. prospetti IV/28 e IV/29 del volume degli allegati).

L'addizionale sul consumo dell'energia elettrica è applicata in relazione alle misure fissate dall'art. 6 del decreto-legge n. 511 del 1988, precedentemente citato.

Dall'indagine della Sezione, espletata anche nei confronti della addizionale suddetta, risulta che gli accertamenti si attestano su 596 miliardi di lire e le riscossioni su 355 miliardi di lire. Il tasso di realizzazione a livello nazionale risulta essere pari al 71,68%; nell'area centro-nord la percentuale è pari al 75,69%; nell'area sud-isole del 62,25%.

Anche nei confronti dell'imposta in esame non è possibile valutare le variazioni percentuali con i dati del precedente esercizio, in assenza di rilevazioni omogenee.

Comunque è dato rilevare che l'alto indice del tasso di realizzazione relativo all'area sud-isole è sintomo inequivocabile del maggior "sforzo fiscale" degli enti appartenenti all'area sovraindicata; fenomeno questo non ancora tuttavia sufficiente a ridurre il divario tuttora esistente con il resto del paese: infatti il volume



d'imposta riscosso in tale area è 85 miliardi di lire, rispetto ai 270 miliardi dell'area centro-nord.

Le regioni che presentano valori maggiori nelle percentuali di riscossioni in conto competenza sono la Lombardia (16,28%) e il Lazio (14,04%); quelle che evidenziano tassi minori sono il Molise (0,19%), la Basilicata (0,52%) e la Calabria (1,31%). (cfr. prospetti IV/30 e IV/31 del volume degli allegati).

La tariffa del canone per depurazione o dello scarico delle acque di rifiuto, di cui all'art. 17 della legge n. 319 del 1976 (sostituito con l'art. 3 del decreto-legge n. 38 del 1981), permane immutata sia per il servizio di fognatura che per quello di depurazione propriamente detta.

In ordine alla tassa di occupazione degli spazi ed aree pubbliche, si presenta indispensabile una profonda rimeditazione dell'impianto normativo, risalente, in parte, al testo unico del 1934.

Si impone prioritariamente una ampia defiscalizzazione.

Posto infatti che la natura della tassa è quella di corrispettivo di utilità ottenuta per l'uso particolare di spazi ed aree pubbliche, sottratte alla normale disponibilità delle collettività, potrebbe essere ipotizzata la sua sostituzione con canoni di natura demaniale. Quanto al gettito va detto che in molti comuni non si è avuta una completa attuazione della tassa, in quanto i 300 miliardi annui in media riscossi sono di molto inferiori alle stime ministeriali (500 miliardi) del gettito potenziale, che sarebbe realizzato nel caso in cui il tributo fosse stato applicato nel rispetto del disposto dell'art. 16 del decreto-legge 31 agosto 1987, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440.

Per ciò che riguarda l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il sistema attuale appare inadatto a contenere l'evasione ed il notevole abusivismo che è dato riscontrare nel settore; per di più la situazione appare aggravata da un contenzioso di rilevante entità, non commisurato alla consistenza del gettito del tributo.

Il progetto governativo di riforma non sembra presenti significative innovazioni del contesto normativo ed operativo, in contrasto con la necessità indilazionabile di modifiche volte all'adeguamento al sistema europeo, con il quale il mercato pubblicitario "esterno" dovrà fra breve misurarsi.

Come pure appare indilazionabile la riconsiderazione del servizio delle pubbliche affissioni "interno" di cui è attribuita l'esclusiva al comune, anche se sono ammesse deroghe rimesse alla discrezionalità dell'ente.

Appare ormai difficilmente giustificabile la situazione di esclusiva comunale, anche se nell'Atto Senato 750 è mantenuta la natura pubblica del servizio in conformità della lunga tradizione italiana in tal senso.

Comunque il maggiore coinvolgimento del contribuente rispetto alle tariffe deve essere commisurato da un lato ai tassi reali dei servizi pubblici offerti e all'obbligo di evitare disavanzi di gestione, e dall'altro alla predisposizione di standard dei servizi qualitativamente validi.

### **3.7 La finanza locale nella legge n. 142 del 1990**

Con la legge n. 142 del 1990 sembrano realizzarsi gli obiettivi posti nella delega per la riforma tributaria del 1971, la quale all'art. 12, primo comma, collega la disciplina delle entrate tributarie di comuni e province "alle funzioni e ai compiti che con nuovo ordinamento risulteranno assegnati, per legge, agli enti medesimi". L'art. 54 della legge n. 142, in effetti, contiene i principi ai quali do-

vrà ispirarsi la nuova disciplina sulla finanza locale, in quanto in esso è individuato un insieme organico di criteri operativi indispensabili ad una effettiva attuazione dell'autonomia finanziaria; pertanto se ne impone l'analisi.

L'affermazione che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge (primo comma dell'articolo citato), appare in realtà una tautologia, in quanto ripropone il contenuto dell'art. 23 della Costituzione, ribadendo il principio della unitarietà della finanza pubblica, nel cui ambito va collocata necessariamente quella locale. Il secondo comma, oltre a riaffermare la centralità ed unitarietà del bilancio dello Stato, statuisce la necessità che l'autonomia finanziaria degli enti locali sia fondata sulla certezza delle entrate proprie o trasferite, imponendo al legislatore di assicurare agli enti locali le risorse necessarie all'esercizio delle loro funzioni e prospettando l'opportunità di una potestà impositiva autonoma, che riguardi imposte, tasse e tariffe.

I trasferimenti statali debbono invece garantire i servizi locali indispensabili sulla base di criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio, delle condizioni socio-economiche locali.

Si afferma pertanto il principio secondo il quale le entrate fiscali debbono finanziare solo i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità locale.

Tuttavia, a giudizio di questa Corte, dalla formulazione della legge non è dato rilevare quali siano i servizi pubblici indispensabili e pertanto la loro definizione sarà in concreto demandata al livello dei trasferimenti statali e quindi alla legge finanziaria dello Stato, come del resto affermato nel successivo undicesimo comma; né la legge offre criteri per distinguere i servizi pubblici necessari per lo sviluppo rispetto ai servizi indispensabili. Tasse, diritti e corrispettivi, relativi ai servizi divisibili, spettano all'ente locale che li presta.

Di particolare rilievo è la statuizione (nono e decimo comma) in base alla quale il finanziamento delle opere pubbliche da parte dello Stato, avviene mediante istituzione di un fondo nazionale ordinario e di un fondo nazionale speciale, mentre appare indispensabile il concorso delle regioni al finanziamento degli enti locali per la realizzazione del piano regionale e dei programmi d'investimento.

Le regioni provvedono con propri programmi alla distribuzione dei finanziamenti spettanti agli enti locali, previsti da leggi di settore.

Il sistema della finanza locale è preso in considerazione dalla legge n. 142, indirettamente attraverso il processo di aggregazione dei comuni, che tenendo conto dell'assetto territoriale, socio-economico e storico degli attuali enti, porta a nuove forme di autonomia finanziaria per il conseguimento di una più razionale ed efficiente gestione dei servizi comunali. Rientrano nell'esposta tendenza le unioni di comuni (art. 26), la istituzione delle aree metropolitane (art. 12) e delle città metropolitane (art. 18), la definizione innovativa delle funzioni delle province (art. 14). Il regime finanziario delle unioni di comuni appare delineato nel quinto comma dell'art. 26 ed altrettanto può dirsi delle città metropolitane cui, ai sensi dell'art. 19, secondo comma, competono tasse, tariffe e contributi sui servizi ad esse attribuiti. Non è invece definito il sistema finanziario degli altri livelli di governo.

### **3.8 I progetti di riforma della fiscalità locale**

Dell'Atto Senato 1985 possono individuarsi tre differenti linee di tendenza.

La prima è quella riguardante il disegno di legge delega governativo del 30 settembre 1989 recante "Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali", che, definito prima della emanazione della legge n. 142 sul nuovo assetto delle autonomie locali, presenta carenza di coordinamento tra le due

normative. Nell'art. 1 del provvedimento risultano contenuti i principi fondamentali della nuova imposta comunale (ICI), che avrebbe dovuto gravare, con aliquota variabile tra il 5 ed 7 per mille, sul valore degli immobili e delle aree fabbricabili, i cui redditi sarebbero stati esclusi dall'applicazione dell'ILOR, dell'IRPEF ed INVIM.

La finalità dell'imposta appare quella di istituire un unico tributo in sostituzione di larga parte delle imposte erariali attualmente esistenti, in analogia a quanto avviene in molti Paesi europei, caratterizzati da un sistema impositivo locale ispirato al sistema della "separazione delle fonti", in quanto alcune imposte vengono riservate agli enti locali. Anche l'accertamento dell'ICI e la riscossione risulta di competenza del comune, per consentire un ragguardevole grado di autonomia ma anche di responsabilità delle amministrazioni locali.

Con l'introduzione dell'imposta si viene ad incidere sul principio cardine della riforma tributaria del 1972, che si fonda sull'imposizione personale complessiva dei contribuenti.

L'art. 2 dell'Atto Senato 1985 contiene anche i principi fondamentali dell'ISCO (imposte sui servizi comunali), che comporterebbe la soppressione della tassa di smaltimento dei rifiuti e dell'ICIAP e consentirebbe di adeguare il carico tributario a taluni parametri sulla base della qualità e quantità dei servizi comunali resi e delle differenziazioni territoriali. Finalità del tributo sarebbe quella di far partecipare al costo dei servizi comunali indivisibili gli utilizzatori degli insediamenti produttivi, secondo parametri analoghi a quelli utilizzati per l'ICIAP e quindi alla superficie degli insediamenti e alla capacità contributiva dei soggetti passivi.

E' da rilevare, tuttavia, che il disegno di legge non considera nella giusta misura gli effetti dell'accumulo dei nuovi e complessi compiti incombenti all'ente

locale, il quale non sembra dotato delle necessarie misure organizzative e strutturali, lasciando alla buona volontà delle amministrazioni locali il compito di adattarsi alle nuove disposizioni. Né l'ICI, la cui veste è quella di imposta patrimoniale sia pure basata sul reddito, sembra coordinarsi al sistema generale di tassazione del reddito in presenza di una sostanziale imposizione occulta derivante dall'applicazione dell'equo canone.

Il secondo tentativo di riforma della fiscalità locale suscita, per altro verso, diverse perplessità essendo caratterizzato da una notevole involuzione rispetto al testo originario.

Infatti, mentre gli aggiustamenti proposti, riguardanti l'ICI, non appaiono rilevanti, è di tutta evidenza l'incoerenza della disposizione secondo la quale l'INVIM, pur venendo soppressa, seguita ad essere applicata nei casi in cui i presupposti per l'applicazione di detta imposta si siano verificati precedentemente alla sua abolizione, o successivamente entro dieci anni. La disposizione, che inaugura un singolare caso di ultrattività di una norma impositiva, non potrà che dare adito ad un vasto contenzioso, senza realizzare l'obiettivo di semplificare il complesso di tributi gravanti sugli immobili che è il fine della riforma. Come pure nel dettare i criteri direttivi dell'ISCO, non viene più ipotizzata l'abolizione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti, che anzi appare perfezionata circa la copertura anche dei costi esterni.

Rimane invece confermata l'abolizione dell'ICIAP e la modifica dei tributi minori. In sostanza viene riproposta una acritica esposizione del numero e della struttura dei vigenti tributi, appesantiti nel loro impianto normativo, senza nessun tentativo di razionalizzazione della materia, né alcuna considerazione degli aspetti gestionali comuni ai vari tributi, né alcun approccio innovativo rispetto alle tematiche essenziali di una vera riforma. A conferma dell'assunto è la sostanziale

riproduzione della imposta comunale sulla pubblicità, di cui invece appare indefettibile una profonda modifica per eliminarne gli aspetti anacronistici contrastanti con le norme della comunità europea e l'abolizione delle imposte sui cani confermando tuttavia l'obbligo della piastrina metallica, il cui prezzo dovrebbe essere riscosso dai comuni per conto dell'Unione italiana ciechi.

La maggiore novità della seconda versione delle riforme è rappresentata dall'istituzione di un contributo comunale da parte dei contribuenti che posseggono o detengono, a qualsiasi titolo, immobili destinati a civile abitazione che siano allocati in zone del territorio comunale e traggono specifici vantaggi dalla realizzazione di opere pubbliche.

Questo nuovo tributo sarebbe correlato alle scelte dell'ente locale, anche al fine di una più efficiente gestione delle risorse pubbliche. Non può farsi a meno di rilevare, tuttavia, che i contributi di miglioria, dei quali il tributo in esame ricalca la struttura, non hanno dato risultati positivi, se non sotto forma di incremento del contenzioso; d'altra parte, la nuova imposta di scopo si appalesa chiaramente contrastante con la finalità di accorpamento dei tributi cui sono sottoposti gli immobili.

Né può sottacersi che gli interventi dell'ente locale si realizzano non solo nel settore delle opere pubbliche, ma in diversi campi quali quelli dell'istruzione, della sanità, dei trasporti, nell'ambito dei quali potrebbe essere più produttiva la previsione di tributi correlati alle scelte dell'ente locale, sia per una maggiore corresponsabilizzazione degli amministratori, sia per una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Appare, a questa Corte, più utile l'adozione di una politica tariffaria connessa alla erogazione dei servizi pubblici, piuttosto che strumenti tributari di difficile applicazione sia per le imprecisioni d'ordine giuridico che per quelle di

carattere gestionale. Del resto proprio nella direzione indicata sembra dirigersi l'ottavo comma dell'art. 4 della legge n. 142, che stabilisce l'ampliamento dei poteri dell'ente locale circa le entrate autonome, fissando a carico degli utenti le tariffe o i corrispettivi per i servizi pubblici.

La conclusione della vicenda della fiscalità sociale non si è realizzata neppure nella terza versione elaborata dalla Commissione finanza e tesoro del Senato con il nuovo titolo "Norme di delega in materia di autonomia impositiva e di trasferimenti erariali per gli enti locali" che appare caratterizzata dalla eliminazione degli articoli relativi all'ISCO (42) ed alla delega per la riforma dei vigenti tributi locali, per cui nel breve periodo l'assetto della finanza locale non potrà che essere ancora quello di una finanza derivata, nel cui ambito sarà però indispensabile una maggiore incidenza dell'apporto delle entrate e dei tributi propri rispetto alle risorse finanziarie a disposizione.

L'esigenza di una semplificazione dei tributi gravanti sugli immobili, per cui era stata ideata l'ICI, sembra in realtà dileguatasi attraverso i vari disegni sulla autonomia fiscale, sia prevedendo l'ultrattività dell'INVIM, sia attraverso la rielaborazione dei contributi di miglioria, anche se sotto nome diverso.

Appare poi indispensabile che i comuni, in attuazione del disposto dell'art. 54, ottavo comma, della legge n. 142, possano strutturarsi in maniera idonea per il finanziamento dei servizi divisibili o a domanda individuale sulla base effettiva della capacità contributiva degli interessati e, tenendo nel debito conto le esperienze negative derivanti dall'ICIAP e dalla TASCOS, potrebbe ipotizzarsi un tributo che, con una adeguata articolazione tariffaria, permetta di ottenere un gettito pari a quelli soppressi, con maggiore semplificazione nell'attività amministrativa e di gestione.



### **3.9 Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali attinente alla gestione delle entrate**

La recente legge sull'ordinamento delle autonomie locali costituisce una delle riforme più significative degli ultimi tempi.

E' evidente che la legge n. 142 del 1990 si ispira ad una accresciuta fiducia e nel contempo ad una maggiore responsabilizzazione degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, cui fa riscontro la innovativa disciplina della responsabilità di amministratori e dipendenti stessi per danni arrecati ai rispettivi enti, equiparata a quella degli impiegati civili dello Stato.

E' noto che, nel sistema recato dal vecchio testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio-decreto 3 marzo 1934 n. 383, era il giudice ordinario a pronunciare sulle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali per i danni causati con dolo o colpa grave all'ente amministrato, od a terzi verso i quali il detto ente dovesse rispondere, nell'esercizio delle funzioni e mansioni, con azione rimessa allo stesso ente e soggetta a prescrizione quinquennale. Della responsabilità dei soli amministratori per alcuni fatti gestori, ivi compresi quelli connessi alla conservazione e gestione del patrimonio dell'ente, conosceva invece la Corte dei conti, succeduta ai consigli di prefettura per la "vis espansiva" dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, sulla base di un'azione pubblica di esclusiva spettanza del Procuratore generale.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte dei conti, in passato recepita dal legislatore, la responsabilità amministrativa di cui conosce il giudice contabile ha natura contrattuale, in quanto da rapportare alla violazione degli obblighi di servizio, e carattere patrimoniale, in quanto volta a risarcire in tutto od in parte il pregiudizio economico arrecato alla finanza pubblica; come tale, la detta re-

sponsabilità è normalmente assoggettata a prescrizione decennale ai fini dell'esercizio della relativa azione ed è trasmissibile agli eredi.

Senonché il richiamato art. 58, al quarto comma, statuisce che "l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto" e che "la responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi".

La detta disposizione, nello stabilire il nuovo termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità, di cui viene affermato il carattere personale, sembra dare luogo a disparità di trattamento tra funzionari statali e pubblici in generale e dipendenti e amministratori comunali: disparità di trattamento da valutare dal giudice delle leggi, cui la relativa questione è stata già rimessa da questa Corte.

D'altra parte dalla disciplina dei controlli, risulta evidente come questi siano stati per lo più concentrati sugli atti degli organi consiliari e sensibilmente ridimensionati sugli atti delle giunte, per le quali il controllo stesso - di sola legittimità - diviene, di norma, eventuale.

In tale situazione non può certo sfuggire ad un attento osservatore che l'azione del Procuratore generale, quale organo preposto alla repressione di comportamenti dannosi per le sostanze degli enti locali, debba divenire più vigile, attenta e pregnante, se si vuole evitare una gestione disinvolta e quindi potenzialmente pericolosa per la già dissestata finanza pubblica.

Al di là delle adombrate tematiche, da approfondire nelle competenti sedi, sta di fatto che pur nella nuova disciplina, non è venuta certamente meno una responsabilità degli amministratori e dipendenti degli enti locali per i danni arrecati agli enti stessi, con comportamenti commissivi ed omissivi incidenti - per quanto qui interessa - sulla gestione delle entrate.

Tale responsabilità non troverà, ovviamente, più fondamento nell'art. 254 del testo unico L.C.P. 3 marzo 1934, n. 383, ora abrogato, bensì nelle statuizioni del testo unico degli impiegati civili dello Stato, nella legge di contabilità generale dello Stato e nelle altre disposizioni che disciplinano la responsabilità dei dipendenti civili dello Stato (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti e relativo regolamento) cui la legge n. 142 del 1990 fa rinvio. Nella sostanza una tale responsabilità troverà quindi sempre fondamento nella violazione degli obblighi di servizio cui si richiama l'art. 18 del testo unico 10 gennaio 1957: violazione che, per i dipendenti comunali e provinciali, andrà riferita ai doveri derivanti dal rapporto di pubblico impiego e per gli amministratori degli enti considerati, agli obblighi derivanti dall'istituito rapporto di servizio onorario.

Peraltro, in mancanza di specifiche pronunce del giudice contabile sulla base della nuova normativa sostanziale, appare pertinente il richiamo, nella presente relazione, che si riferisce ai principii giurisprudenziali in materia di responsabilità degli amministratori degli enti locali affermati da questa Corte in tema di applicazione dei tributi e di entrate regolarmente deliberate. Gli amministratori locali, infatti hanno tra gli altri compiti quelli relativi all'istituzione ed ordinamento dei tributi ed alla disciplina delle tariffe a domanda individuale.

La consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 142, aveva individuato la responsabilità degli amministratori comunali per non aver deliberato l'applicazione dei tributi comunali o per non averli riscossi, riconoscendo la natura contrattuale della stessa.

Secondo detto orientamento giurisprudenziale, quindi, il comportamento, anche solo omissivo degli amministratori comunali, che trascurassero, in violazione dei doveri di ufficio, di introitare i tributi regolarmente deliberati, comportava la detta responsabilità amministrativa contrattuale, in quanto veniva ad essere elusa

**l'applicazione dell'art. 254 cit., norma il cui intento era quello di assicurare all'ente locale la tempestiva provvista di mezzi finanziari necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali ad esso demandati (43). Pertanto è stato affermato che l'attività di organizzazione amministrativa dell'ente, tendente a consentire l'efficace acquisizione dei mezzi finanziari necessari, non può non comprendere anche l'attività di acquisizione delle entrate tributarie, ed incombe sugli organi che hanno compiti di guida e d'impulso dell'attività gestoria: costituisce quindi violazione dei doveri "funzionali" l'omessa predisposizione di strumenti e regole adatte a rendere idoneo il servizio di accertamento, riscossione e versamento delle entrate comunali.**

**In definitiva tenuto conto della tendenza degli enti locali a dar vita a dissavanzi strutturali e considerata, d'altra parte, la necessità del conseguimento del miglior risultato possibile nell'acquisizione di un determinato gettito tributario, la mancata predisposizione degli strumenti idonei a contrastare il primo fenomeno ed a favorire il secondo sostanzia un comportamento "omissivo" da parte degli amministratori locali che deve ritenersi tale anche alla luce della nuova disciplina normativa. L'attività di controllo e di vigilanza di cui si deve rendere conto è attività generica e specifica nello stesso tempo, diretta a realizzare nel miglior modo possibile l'applicazione e la riscossione dei tributi (44).**

**La legge n. 142 permette, attraverso la predisposizione degli statuti, una maggiore autonomia nella struttura dell'ente ed in particolare nell'organizzazione degli uffici e dei servizi pubblici. Il comune, infatti, può operare liberamente le scelte relative alla gestione dei propri servizi, assumendoli direttamente se ritenuti essenziali, quali ad esempio l'urbanistica, il territorio, i tributi, e lasciando ai privati gli altri, riservando in ogni caso a se stesso il controllo sull'idoneità dell'attività svolta da terzi.**

Il nuovo comune, per raggiungere i fini istituzionali con efficienza economica, secondo le leggi di mercato, dovrà dotarsi, quindi, di "managers" legati all'elettorato in relazione alla realizzazione dei programmi, capaci di coniugare il rischio dell'imprenditore privato con la responsabilità dell'imprenditore pubblico, e dovrà dotarsi di una nuova classe di tecnici che sia in grado di usare le metodologie dei privati, e nello stesso tempo garantire l'interesse pubblico, attraverso l'imparzialità e la legalità dell'azione amministrativa.

#### **4. La soggettività passiva tributaria degli enti locali**

##### **4.1 Disciplina positiva in materia della cosiddetta "sanatoria" IVA ed IRPEG**

E' noto come la Corte abbia per prima e reiteratamente segnalato l'esigenza di una rimodulazione delle imposte sia dirette che indirette che tenesse conto della realtà operativa degli enti locali. Le motivazioni, già illustrate nelle relazioni precedenti (45), sono riconducibili essenzialmente al difficile impatto della pubblica amministrazione locale con l'imposizione tributaria, la quale, attraverso stratificazioni successive, ha indotto notevoli difficoltà operative nella applicazione delle imposte dirette e dell'IVA. Ma le difficoltà, anziché dileguarsi, sono aumentate a causa della nebulosità delle disposizioni sul condono tributario, di cui appunto si ritiene utile fare un breve "excursus".

Con l'art. 9 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito in legge 13 marzo 1988 n. 154, il Parlamento consente una "regolarizzazione" fiscale, sia sotto il profilo formale che sostanziale, dei comportamenti "non sempre lineari" degli enti pubblici, quali soggetti passivi d'imposta.

Peraltro la rapida successione dei provvedimenti di proroga, attraverso la decretazione d'urgenza, dimostra inequivocabilmente le difficoltà del legislatore nel dettare una disciplina organica e di agevole applicazione per ciò che concerne la soggettività passiva degli enti pubblici ed in particolare di quelli territoriali, che esercitano attività d'impresa con caratteri di complementarità rispetto all'attività istituzionale.

Paradossalmente, viene ad essere ancora riprodotta la situazione di confusione ed incertezza derivante dalla disciplina normativa introdotta con i provvedimenti di attuazione della legge di riforma n. 825 del 1971 per le imposte sui redditi e per l'IVA: disciplina che aveva completamente trascurato la particolarità della situazione degli enti locali territoriali. Né lo sforzo ermeneutico degli operatori del diritto e dei tecnici della contabilità, né quello del Ministero delle finanze, attraverso le molteplici circolari esplicative (46), sono riusciti a migliorare la situazione.

L'esame delle disposizioni susseguite al primo provvedimento cosiddetto "di clemenza" appare perciò utile ai fini di un opportuno raccordo tra i provvedimenti di legge.

E' noto che con il decreto-legge n. 70 citato è stata operata la "rimessione in termini" a favore degli enti beneficiari, mediante differimento al 31 ottobre 1988 degli adempimenti previsti per la presentazione delle dichiarazioni ai fini IVA e delle imposte dirette. Alla stessa data vengono "differiti" i termini per eseguire le fatturazioni, le registrazioni e tutte le altre formalità relative alla presentazione delle domande di "sanatoria", "ora per allora".

L'operatività di quest'ultima si estende, con carattere retroattivo, alle operazioni iscritte nella contabilità pubblica obbligatoria o statutaria degli enti in riferimento, in quanto le suddette operazioni vengono considerate già adempiute nel

caso in cui siano state, "comunque", registrate nella contabilità finanziaria tenuta per legge.

L'area dei soggetti beneficiari (47), alquanto ristretta nell'originario testo normativo (decreto-legge), viene ad essere ampliata nella legge di conversione n. 154 del 1988 (48), permanendo come elemento essenziale per la fruizione del beneficio il carattere pubblicistico dell'ente.

L'inadeguatezza dei limitati termini assegnati, rispetto alle laboriose incombenze procedurali gravanti sugli enti, porta al nuovo decreto-legge n. 511 del 28 novembre 1988, convertito in legge 27 gennaio 1989, n. 20. Con tale provvedimento, oltre alla proroga al 30 giugno 1989 del termine per la presentazione delle dichiarazioni e per la regolarizzazione della contabilità, viene ampliato l'ambito soggettivo del "condono" con l'estensione a tutti gli enti soggetti alle disposizioni di contabilità pubblica, ammettendosi inoltre per i terzi la facoltà di portare in detrazione la rivalsa operata nei loro confronti a seguito della fatturazione delle operazioni IVA.

Nel contempo il legislatore accoglie la tesi di questa Corte sulla "contabilità unica", attraverso l'inserimento del comma 4 bis nell'art. 109 del testo unico delle imposte sui redditi: tesi in base alla quale la "contabilità generale dei comuni, costituita da conti finanziari, economici e patrimoniali, che presentano spiccate analogie con le scritture contabili di cui all'art. 14 e segg. del d.P.R. del 1973 e all'art. 2423 e segg. del codice civile, risulta per complessità e completezza ... certamente più articolata di quella delle altre imprese, per cui la tenuta di altre scritture, peraltro preclusa dal d.P.R. n. 421 del 1979, per il rispetto del principio dell'unità di bilancio, darebbe vita ad inutili duplicati" (49).

In effetti i sistemi contabili degli enti locali, rispondenti ai principi propri della gestione economico-finanziaria pubblica e gli adempimenti previsti dalle

norme tributarie, da rappresentare attraverso apposite scritture contabili fiscali, sono restati per troppo tempo del tutto distinti e contrapposti senza nessun adattamento o raccordo tra le rispettive discipline.

Il raccordo viene appunto offerto dalla "contabilità unica", che acquista rilevanza dal primo periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 1987: la contabilità finanziaria è ritenuta idonea a rappresentare tutti gli elementi prescritti dall'art. 22 del d.P.R. n. 600 del 1973.

Tuttavia nemmeno il termine del 30 giugno 1989 risulta sufficiente ad avviare le operazioni di regolarizzazione, con conseguente necessità di ulteriori proroghe del termine stesso, non disgiunte da ulteriori rilevanti modifiche della disciplina.

Così con l'art. 22 bis del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144, si fissa al 31 dicembre 1989 il nuovo termine, peraltro limitato alle operazioni relative a dichiarazioni e versamenti ai fini delle imposte dirette e si chiarisce l'ambito oggettivo-soggettivo della rivalsa. Con lo stesso decreto-legge n. 69 del 1989 (art. 14, comma 2 bis) veniva pure differito al 30 settembre 1989 il termine per la presentazione delle dichiarazioni sia ai fini delle imposte sul reddito che ai fini IVA per tutti gli enti non commerciali, pubblici e privati, di cui all'art. 87, primo comma, lett. c) del testo unico.

Le vicende del detto termine vengono ad interferire con la legge autorizzativa la concessione di amnistia (art. 2, secondo comma, legge 11 aprile 1990, n. 73) che, con parziale sovrapposizione di disposizioni, fissa indirettamente una nuova proroga al 31 dicembre 1989.

Successivamente, con specifico riguardo agli enti pubblici, è stabilita dapprima una proroga al 20 dicembre 1989 (art. 3 decreto-legge 29 maggio 1989,



n. 202, convertito in legge 28 luglio 1989, n. 263) ai fini della presentazione delle dichiarazioni e l'effettuazione dei versamenti ai fini IVA e poi per tutti gli altri adempimenti, con il decreto-legge 30 giugno 1989 n. 245, convertito in legge 4 agosto 1989, n. 288.

Nel frattempo, con legge 1 agosto 1988, n. 340 (art. 7), viene prorogato il termine per fruire di un altro "condono" previsto ai sensi dell'art. 10 della legge 22 dicembre 1980, n. 883, i cui beneficiari si identificano sempre con le regioni, le province, i comuni ed i loro consorzi, nonchè i consorzi di cui alla legge 6 marzo 1978, n. 218. L'effetto di tale disposizione è da rendere inapplicabili le sanzioni previste dal D.P.R. n. 633 (da artt. 412 a 445) riguardanti l'ipotesi di mancata regolarizzazione degli adempimenti annessi od irregolarmente eseguiti, salva l'applicazione dell'imposta e delle eventuali sanzioni penali.

La Corte non ha mancato di rilevare come, per effetto della legge n. 340 del 1988, gli stessi soggetti avrebbero potuto fruire anche e contemporaneamente del "condono" di cui al decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, rivolto, quest'ultimo, ad una più ampia platea di beneficiari e cioè a tutti i contribuenti soggetti a contabilità pubblica.

A seguito della evidente sovrapposizione di disposizioni normative, si è reso necessario l'intervento del Ministero delle finanze, che - con circolare n. 44/551269 del 19 ottobre 1989 - ha chiarito che la disciplina dettata dalla legge n. 340 del 1988 non trova applicazione per i soggetti e per le fattispecie già regolate dal decreto-legge n. 70 del 1988 e successive modificazioni.

La sofferta vicenda del provvedimento di "sanatoria" non appare tuttavia ancora conclusa: il decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito con modificazioni in legge 27 novembre 1989, n. 384, concede altra proroga al 31 dicembre 1990 per la presentazione delle domande ed il versamento delle imposte

sia ai fini IVA che delle imposte sui redditi. Con l'art. 4 ter, secondo comma, si precisa, poi, che i periodi cui deve farsi riferimento ai fini della "sanatoria" sono quelli chiusi anteriormente al 1° gennaio 1990.

L'ultimo differimento, allo stato, è quello operato dal decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito in legge 22 ottobre 1990, n. 403, che, all'art. 4 bis, fissa al 31 dicembre 1991 gli adempimenti relativi alle dichiarazioni ed ai versamenti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi e tutti gli altri obblighi relativi alle suddette operazioni, che si intendono comunque già adempiuti se le operazioni stesse risultano dalla contabilità prevista per gli enti pubblici interessati. I periodi d'imposta cui si applicano le disposizioni suddette, sono quelli chiusi anteriormente al 1° gennaio 1991.

#### **4.2 Effetti della cosiddetta "sanatoria"**

L'effetto immediato della disciplina, eccezionale e temporanea, della cosiddetta "sanatoria" è stato quello di sospendere, limitatamente ad alcune situazioni tributarie, le regole riguardanti gli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni, ai versamenti tributari e agli altri obblighi contabili relativi alle normative IVA e delle imposte sui redditi.

Ma il merito della disciplina va più che altro individuato nella cosiddetta "pianificazione fiscale" delle scitture contabili obbligatorie degli enti beneficiari e delle rilevazioni in esse effettuate secondo i rispettivi regimi, alle scitture ed alle rilevazioni proprie delle discipline relative ai tributi in questione. Tuttavia non può non evidenziarsi che il provvedimento "di clemenza" non sembra affatto realizzare lo scopo prefissatosi originariamente, che doveva consistere nella sanatoria dei comportamenti irregolarmente tenuti dalle amministrazioni locali, proprio a causa della normativa lacunosa ed equivoca nei confronti della soggettività passiva

tributaria degli enti stessi. In effetti i provvedimenti di attuazione della legge di riforma tributaria n. 825 del 1971 avevano trascurato la particolare situazione di regioni, province e comuni, quali soggetti che, in via complementare all'attività istituzionale, esercitano attività d'impresa.

La disciplina della specifica materia della contabilità tributaria, sia ai fini IVA (art. 19 ter e seg., D.P.R. n. 633 del 1972) sia ai fini delle imposte sui redditi (art. 13 e seg., D.P.R. n. 600 del 1973) in attuazione della delega n. 825 del 1971, ha subito poi numerose modifiche ed integrazioni che si sono rivelate ben presto inadatte a qualsiasi raccordo con la disciplina pubblicistica contabile degli enti locali e idonee invece a creare adempimenti aggiuntivi ed ulteriori oneri, ponendosi così all'origine di quelle "irregolarità" che proprio la "sanatoria" avrebbe dovuto eliminare.

In realtà l'intero "iter" del condono appare ispirato, più che a tutela dei beneficiari e cioè, per quello che qui interessa, di comuni e province, a tutela dell'interesse dello Stato alla realizzazione di alcune entrate riferentesi alla riscossione dei tributi inevasi, relativi alle imposte sui redditi ed all'IVA. Situazione ben diversa si era in effetti verificata con la prima sanatoria concessa con legge 22 dicembre 1980, n. 882, con la quale lo Stato, nel "sanare" le posizioni irregolari pregresse, aveva rinunciato a qualsiasi pretesa per le imposte inevase. E' pur vero che i comuni non si giovarono dei benefici concessi in quanto, dopo quel primo atto di clemenza, persistettero nelle irregolarità e nelle infrazioni della normativa tributaria.

La disciplina relativa alla "sanatoria" non ha poi eliminato quelle incertezze e confusioni concettuali relative alla distinzione fra attività esercitate secondo il diritto privato ed attività pubbliche degli enti interessati; ed invero emergono evidenti, dall'accavallarsi delle "proroghe", le difficoltà del legislatore

nell'individuare i presupposti per procedere ad una disciplina organica della materia.

L'ampliamento dell'ambito dei beneficiari del condono, che originariamente (con l'art. 9 della legge n. 154 del 1989) era stato tassativamente definito (regioni, province, comuni e loro consorzi, compresi quelli di cui al D.P.R. n. 218 del 1978, comunità montane, opere pie, camere di commercio, enti di porto ecc.), avviene con l'art. 10 del decreto-legge n. 511 del 1988, convertito con modificazioni nella legge n. 20 del 1989, che estende i benefici a tutti "gli enti soggetti alle disposizioni in materia di contabilità pubblica". La dizione normativa ha generato dubbi sul criterio identificativo degli enti così genericamente individuati. In effetti è certo che rientrano nella indicazione tutti gli enti per i quali esiste una precisa disciplina contabile ed anche gli altri enti, autonomi o istituzionali, che per espressa disposizione normativa sono chiamati all'osservanza di norme di contabilità pubblica (50). Come è noto, vi sono alcuni enti, che pur essendo assoggettati a speciali regimi contabili, non presentano, nel relativo ordinamento, riferimenti alla contabilità pubblica, ed altri che, pur non essendo obbligati all'adozione di tale contabilità, possono considerarsi equiparati agli enti pubblici per le finalità di interesse pubblico perseguito o per la gestione di fondi di natura pubblica.

L'esclusione di detti enti dal beneficio della "sanatoria" sostanzia una evidente disparità di trattamento in quanto anche tali enti sono tenuti al rispetto di obblighi formali e procedurali analoghi a quelli vigenti per gli enti obbligati al rispetto della contabilità pubblica.

Ulteriori dubbi riguardano ancora, nonostante la copiosa decretazione d'urgenza, i caratteri della commercialità dell'attività svolta dall'ente locale, complementare alle funzioni istituzionali.

Invero numerose novità, sui detti caratteri, sono state apportate dal testo unico n. 917 del 1986: novità che tuttavia non hanno completamente risolto le incertezze esistenti.

La soggettività tributaria ai fini IRPEG, come è noto, è deducibile dagli artt. 87, lett. c), 108, 109 e 110 del testo unico citato, che stabiliscono i rapporti tra elementi soggettivi e presupposti oggettivi dell'imposta in relazione agli enti pubblici commerciali.

Particolare rilevanza assume l'art. 88 del T.U.i.r., ora in parte sostituito dall'art. 3 bis del decreto-legge n. 310 del 31 ottobre 1990, convertito in legge 22 ottobre 1990, n. 403 (Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 1990), che stabilisce l'esenzione dell'IRPEG per gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, per comuni, comunità montane, province e regioni. E' anche esclusa la natura commerciale di talune attività qualora esse: a) costituiscano esercizio di funzioni statali; b) abbiano natura previdenziale, assistenziale, sanitaria o siano esercitate da enti istituiti a tal fine, comprese le unità sanitarie locali.

Come risulta evidente, con la prima disposizione si afferma l'inesistenza della soggettività tributaria ai fini delle imposte sui redditi, mentre, con la seconda, viene meno la qualifica di commerciale per alcune attività svolte dagli enti, fermo restando l'applicabilità dell'imposta sui redditi di natura diversa.

E' stata eliminata, nella nuova versione dell'art. 88, la terza ipotesi circa l'esclusione della commercialità per l'esercizio diretto di servizi pubblici in regime di monopolio da parte delle regioni, province, comuni e relativi consorzi, ipotesi che aveva dato origine a vari dubbi ermeneutici, già rilevati anche nelle precedenti relazioni.

La disposizione, di carattere certamente innovativo, sembra in linea con i concetti, affermati ai fini IVA, nella sentenza della Corte di giustizia della comunità europea del 17 ottobre 1989 (cause 213 del 1987 e 129 del 1988) circa il concetto delle "funzioni amministrative" svolte dai comuni nell'ambito del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977. La Corte di giustizia, in detta sentenza, si richiama alle disposizioni della sesta direttiva CEE relativa al regime di esclusione dall'IVA: a tal fine debbono essere congiuntamente soddisfatte due condizioni, vale a dire "l'esercizio di attività da parte di un ente pubblico e l'esercizio di attività in veste di pubblica autorità: il che significa, da un lato, che gli enti di diritto pubblico non sono automaticamente esentati per tutte le attività che essi svolgono, ma solo per quelle che rientrano nella loro missione specifica di pubblica autorità ... e dall'altro che l'attività svolta da un privato non è esentata dall'IVA per il solo fatto che consiste nel compimento di atti che rientrano nelle prerogative della pubblica autorità".

La nuova versione dell'art. 88 pone quindi delicati problemi: in primo luogo, essa abroga le disposizioni di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 601 del 1973, che ipotizzavano una esenzione soggettiva relativamente a determinati redditi, nonché quella di cui al successivo art. 6, lett. b), che prevedeva la riduzione alla metà dell'IRPEG dovuta in relazione ad alcune attività svolte tramite aziende. In secondo luogo, tale disposizione impone al legislatore di ridisegnare il complesso delle attività soggette ad imposizione qualora siano esercitate dagli enti locali territoriali, essendo ormai definitivamente acquisito il concetto che a fronte di attività sicuramente commerciali se ne profilano altre, rispetto alle quali numerosi sono i dubbi per la natura e le modalità di svolgimento prettamente pubbliche, anche se d'altra parte appare indispensabile la necessità di evitare distorsioni della concorrenza che possano provenire anche da parte delle amministrazioni locali.

### **4.3 Problemi applicativi relativi all'IVA**

La cosiddetta "sanatoria" ha comportato difficoltà non solo ermeneutiche, ma anche applicative, sia con riguardo all'IVA, che alle imposte dirette.

Ai fini del primo tributo, la circolare del Ministero delle finanze n. 44 del 1989, in precedenza richiamata, ha distinto le diverse situazioni a seconda che gli enti locali:

a) abbiano tenuto una regolare contabilità pubblica, applicando correttamente la disciplina IVA sulle operazioni effettuate, senza tuttavia l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 21 del D.P.R. n. 633 del 1971.

In tale ipotesi, ai sensi del citato art. 9 del decreto-legge n. 70, le operazioni si intendono regolari ai fini IVA, se risultano dalla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica prevista per gli enti stessi. Nel caso in cui invece non si sia provveduto alla liquidazione dell'imposta, gli enti dovranno presentare le dichiarazioni IVA ed effettuare i versamenti dovuti, con espressa manifestazione della volontà di avvalersi dei benefici di legge;

b) pur avendo tenuto una corretta contabilità pubblica, non abbiano applicato correttamente l'IVA sulle operazioni effettuate. In tal caso sarà necessario procedere alla esatta determinazione del tributo, attraverso l'adozione di apposita "nota di variazione" ex art. 26, la quale potrà essere emessa solo nei confronti delle imprese, che sono i soli soggetti nei riguardi dei quali è possibile operare la rivalsa ai sensi dell'art. 22 bis della legge n. 144 del 1989, di conversione del decreto-legge n. 66 del 1989. Se le operazioni riguardano soggetti diversi, sarà invece necessario compilare la nota riepilogativa "contenente gli estremi di individuazione delle singole attività" con riferimento a ciascun periodo di imposta;

c) non abbiano tenuto la contabilità pubblica o l'abbiano tenuta con irregolarità tali da far supporre l'esistenza di irregolarità anche ai fini tributari.

La prima delle dette ultime ipotesi è di difficile attuazione in quanto gli adempimenti contabili si manifestano indissociabilmente connessi alla natura stessa di ente pubblico: sarà quindi necessario distinguere nell'ambito delle scritture contabili obbligatorie per legge le operazioni imponibili, non imponibili ed esenti relative all'attività d'impresa e liquidare la relativa imposta.

Appare comunque indubbio che l'applicazione del tributo su operazioni riferentesi a molti anni addietro, con le modificazioni sia soggettive che oggettive nel frattempo intervenute, implicano innumerevoli difficoltà ed oneri formali e sostanziali a carico dei già dissestati bilanci degli enti locali, oneri rispetto ai quali certamente non sarà stato previsto alcun impegno di spesa. Le difficoltà a "regolarizzare" le situazioni pregresse derivano, inoltre, dal fatto che, essendo la facoltà di rivalsa consentita solo nei confronti delle imprese, nelle altre ipotesi l'addebito del tributo avviene nei confronti dell'ente locale, rispetto a degli introiti percepiti in precedenti esercizi. E' evidente come detta circostanza venga a modificare la natura stessa del tributo, che grava non più "a valle" ma "a monte", e così viene ad incidere sui soggetti IVA e quindi su comuni e province e non più sugli acquirenti o sui committenti, con fondati dubbi in punto di conformità delle operazioni al dettato legislativo.

#### **4.4 Problemi applicativi ai fini delle imposte dirette**

I criteri per la "regolarizzazione" ai fini IRPEG ed ILOR sono esplicitati nella circolare 4 ottobre 1988 n. 24 del Ministero delle finanze, che fornisce precise indicazioni sulla tenuta o meno della contabilità separata.



La possibilità di adottare il sistema di deduzioni proporzionate ai sensi dell'art. 109, secondo comma, del testo unico è operativa per i periodi di imposta successivi al 31 dicembre 1987. Nel caso in cui l'ente non abbia optato per la contabilità separata, i criteri per la contabilizzazione dell'imposta debbono essere tratti dalla contabilità pubblica tenuta, tralasciando l'osservanza dei criteri della competenza economica prescritti dalla previgente normativa; ciò in quanto la "sanatoria" operata dall'art. 9 del decreto-legge n. 70 del 1988 ha reso valide le scritture contabili ai fini fiscali, mentre l'art. 5 della legge n. 20 del 1989, modificando l'art. 109 del testo unico, ha statuito che la contabilità unica si intende realizzata nell'ambito della contabilità pubblica tenuta a norma di legge. Anche ai fini di regolarità fiscale è quindi prescritto agli enti di tenere regolarmente la contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica, come richiesto appunto dalle norme di contabilità pubblica.

Nella diversa ipotesi in cui l'ente abbia optato per la contabilità separata, appare chiaro che l'ente stesso sarà tenuto all'osservanza di tutte le disposizioni in materia fiscale ai fini della imposizione sul reddito secondo i principi della competenza economica ed i regimi previsti per l'impresa.

#### **4.5 Rapporti tra il provvedimento di amnistia per reati tributari e le disposizioni riguardanti la cosiddetta "sanatoria" fiscale**

Le difficoltà ed i problemi esposti appaiono ancor più complicati del provvedimento concedente l'amnistia ai sensi del D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, nel cui ambito, all'art. 2, primo comma, sono espressamente considerati gli enti pubblici non commerciali, fra i quali, come è noto, rientrano gli enti locali.

L'amnistia riguarda l'omessa tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie di cui all'art. 14 lett. a) e b) D.P.R. 600 del 1973, e gli altri reati pre-

visti all'art. 1 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, connessi nello svolgimento delle attività commerciali entro il 28 luglio 1989.

Il detto ultimo termine è stato prorogato poi al 24 ottobre 1989, per effetto dell'art. 1, quarto comma, della legge 26 giugno 1990, n. 165.

L'amnistia non è condizionata al pagamento delle imposte; ed i relativi reati debbono quindi ritenersi estinti.

Come è stato riferito, le disposizioni del "condono" tributario hanno come effetti:

- 1) la rimessione in termini o il differimento dei termini per gli enti ai fini della "regolarizzazione" degli adempimenti tributari pregressi;
- 2) il "condono" delle situazioni tributarie irregolari comprese entro il dicembre 1991, in ordine alle quali l'ufficio impositore avrebbe potuto esercitare l'accertamento o applicare le sanzioni;
- 3) la estinzione degli illeciti amministrativi commessi, dopo la presentazione della nuova dichiarazione d'imposta entro il 31 dicembre 1991.

Il provvedimento di amnistia sta a significare l'inefficacia penalistica del "condono", in quanto esso, logicamente, non può avere per oggetto l'aspetto penalistico del problema.

D'altra parte la Corte, già nelle precedenti relazioni, aveva evidenziato che gli enti locali sono tenuti per legge ad una contabilità di tipo finanziario, oggetto di specifica previsione nel D.P.R. n. 421 del 1979, che regola la contabilità dei comuni e delle province in attuazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, ai fini della cosiddetta "normalizzazione" dei conti degli enti pubblici.

L'obbligo della gestione finanziaria unitaria ed il divieto di gestioni fuori bilancio o di gestioni separate, sancito dall'art. 22 del D.P.R. n. 421, tutt'ora in vigore, nonchè la facoltà di adempiere gli obblighi contabili imposti dal legislatore

tributario nell'ambito della contabilità istituzionale degli enti locali, porta in realtà, a ritenere, a "priori", l'inapplicabilità del sesto comma dell'art. 1 legge n. 516 del 1982 che sanziona penalmente l'omessa tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie di cui all'art. 14 lett. a) e b), D.P.R. n. 600 del 1973, in quanto non può ritenersi penalmente perseguibile un obbligo che nella fattispecie concreta viene escluso da apposita normativa.

Se appare evidente, anche da questo verso, la conflittualità dei precetti indicati rispetto ai principi contabili che caratterizzano l'attività gestoria degli enti pubblici, d'altra parte la Corte ha più volte evidenziato, che in forza degli artt. 302 e 303 del testo unico n. 383 del 1934, gli obblighi imposti agli enti riguardano non solo la contabilità finanziaria, ma anche quella patrimoniale ed economica e ha esortato più volte le amministrazioni locali ad abbandonare la prassi consolidata da lungo tempo della tenuta della contabilità puramente finanziaria, prassi che porta a disattendere precisi obblighi di legge.

In tale ottica si dirigono le deliberazioni della Sezione enti locali, riguardanti il patrimonio e l'obbligo degli inventari, n. 32 del 1986 e n. 650 del 1988 e specifiche deliberazioni del controllo Stato (61).

La conferma di tale assunto è offerta anche dalla nuova legge sulle autonomie locali che, all'art. 55, introduce una riserva di legge statale per l'ordinamento contabile degli enti locali territoriali, confermando l'obbligo di rilevare i risultati della gestione anche "mediante contabilità economica".

Conclusivamente è dato affermare che, essendo rimessa agli enti l'alternativa tra l'adozione di una contabilità separata ai fini dell'attività commerciale o di una contabilità unica nell'ambito della contabilità istituzionale, il reato di omessa istituzione di scritture contabili obbligatorie può realizzarsi solo nell'ipotesi, in vero

rara, in cui l'ente locale non abbia istituito né la contabilità separata né quella istituzionale.

L'attuazione della legge n. 142 del 1990, attraverso l'esercizio della potestà statutaria e regolamentare, potrà meglio chiarire il sistema delle competenze dei diversi organi anche in relazione agli obblighi tributari e di natura contabile che individuino con esattezza le diverse responsabilità tra funzionari ed amministratori rispetto al "condono" tributario: è, in effetti, ovvio che ove le agevolazioni previste dal provvedimento non siano richieste o siano richieste in misura minore di quella possibile, si producono maggiori oneri per il bilancio dell'ente locale e si sostanzia il primo degli elementi propri della responsabilità, cioè il danno, nella forma di danno emergente per l'ente stesso.

La Corte, conclusivamente, rinnova l'invito ad una definitiva chiarificazione legislativa della disciplina tributaria, con riguardo specifico agli enti locali territoriali, che tenga altresì conto della difficile realtà operativa in cui versano gli enti stessi in presenza di una normazione stratificata e non sempre adeguatamente coordinata ed armonizzata, anche alla luce della sesta direttiva CEE, 17 maggio 1977, n. 77/388 e delle sentenze della Corte di giustizia delle comunità, 17 ottobre 1989 e 15 maggio 1990.

## **5. La riorganizzazione dei servizi**

### **5.1 Il servizio acquedotti**

Fra i servizi pubblici a fruizione locale, la gestione della rete idrica e quindi la distribuzione dell'acqua agli utenti, sia civili che industriali, vuole particolare attenzione.

Per generale constatazione si tratta di un caso di mal funzionamento e inadeguate infrastrutture con finale grave disagio per l'utenza. E' da dire che se questo disagio è assai grave in quasi tutte le regioni meridionali, il sistema di distribuzione risulta vetusto ed obsoleto anche in gran parte di quelle settentrionali.

Sul piano normativo la materia è regolata per grandi linee dall'art. 90 del D.P.R. n. 616 del 1977 che ha ripartito la competenza tra Stato e regioni. Su questa norma si sono poi innestate numerose altre disposizioni relative ai piani di bacino, alla costruzione dei depuratori e degli acquedotti ed altro ancora. Il quadro delle competenze è rimasto tuttavia confuso tanto che si calcola in oltre diecimila il numero dei soggetti, pubblici e privati, che, a vario titolo, e con assetti giuridici disparati, gestiscono il servizio di acquedotto che va dalla captazione alla distribuzione dell'acqua.

Problema centrale e per certi aspetti preliminare ad ogni riassetto organizzativo e gestionale è quello delle tariffe come strumento di finanziamento del servizio. L'art. 19 del decreto-legge n. 359 del 1987 convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987 obbligava gli enti locali gestori del servizio acquedotto ad aumentare le tariffe in misura da coprire almeno il 60% dei costi di gestione comprese le spese per il personale.

In prima approssimazione si può parlare di sostanziale fallimento della norma. Infatti risulta, da una lettura del prospetto IV/32 del volume degli allegati, che la percentuale di comuni che hanno adempiuto all'obbligo di legge è molto bassa. I dati concernenti le regioni del meridione abbassano la percentuale, in alcuni casi, fino allo zero.

Occorre tuttavia considerare i dati nel contesto dell'evoluzione normativa in materia.

Il quadro di tale normativa è nelle sue linee principali abbastanza chiaro: vale ricordare che le tariffe di fornitura dell'acqua per i diversi usi - domestico, industriale, agricolo - sono stabilite dai Comitati provinciali prezzi su direttiva del C.I.P. (vedi delibera C.I.P.E. 26 giugno 1974, provvedimenti C.I.P. nn. 45 e 46 del 1974 e n. 26 del 1975, nonché la legge n. 51 del 26 febbraio 1982).

Si deve rilevare che questo stesso quadro normativo è stato ulteriormente completato e condizionato da vincoli legislativi introdotti via via sia nelle leggi finanziarie sia nelle leggi sulla finanza locale che si sono succedute a partire dal 1984.

In particolare, si devono segnalare quei provvedimenti normativi che hanno previsto la copertura obbligatoria di una aliquota crescente dei costi (70% nel 1988, 80-100% nel 1989, 100% nel 1990). C'è anche da aggiungere che per gli acquedotti degli enti locali i CC.PP.PP. hanno avuto la facoltà di derogare dal tasso di inflazione programmata allo scopo di raggiungere il citato livello di copertura dei costi mentre invece per gli acquedotti in concessione ai privati è rimasto l'obbligo del preventivo parere del C.I.P. per adeguare le tariffe ad un tasso superiore a quello dell'inflazione.

Questi vincoli normativi, posti per raggiungere un livello via via crescente di copertura dei costi, hanno comportato, siccome risulta da notizie fornite dal C.I.P., notevoli problemi per la determinazione effettiva delle tariffe, che deve rispettare i parametri fissati nei citati provvedimenti del C.I.P. soprattutto in relazione alla previsione di tariffazioni agevolate per specifici segmenti di utenza.

In conclusione, la lettura del prospetto relativo all'anno 1989 deve tener conto innanzitutto del fatto che alcuni comuni non hanno adeguato le tariffe in quanto tale adempimento direttamente spetta ai consorzi gestori. In secondo luogo, occorre notare che il legislatore ha insistito negli anni successivi sulla linea

dell'adeguamento delle tariffe alla copertura dei costi alzando progressivamente la quota percentuale da coprire. Il che fa supporre la convinzione, nel legislatore stesso, che dette disposizioni siano efficaci.

Infine, si deve insistere sul fatto che nel sud il mancato adeguamento delle tariffe deriva da precise scelte di "politica economica locale", come le qualifica la Commissione di studio per l'esame dei problemi del servizio idrico nazionale, istituita nel luglio 1988 dal Ministro dell'industria, nella sua relazione conclusiva del marzo 1990.

In prospettiva va detto che la profonda revisione del sistema tariffario, cioè l'introduzione di un serio finanziamento per prezzi, non può avvenire senza la contemporanea messa a punto e presentazione agli utenti di un adeguato programma di opere affidato a soggetti istituzionali e operativi realmente affidabili.

Il quadro che emerge dall'analisi di un servizio così fondamentale potrebbe mutare se andrà definitivamente in porto, e se poi verrà concretamente attuata, la riforma di tutto il sistema del servizio acquedotti contenuta nel disegno di legge Galli (atto camera 4228 ter) già approvato dalla Camera dei deputati. Questo disegno di legge, che serve anche ad armonizzare la nostra legislazione di settore a quella prevista negli altri paesi della CEE, prevede un aumento delle tariffe, che potrà arrivare fino al 100%, al fine di finanziare gli investimenti sulla rete idrica con tre priorità così individuate: le opere di particolare urgenza ed onerosità che garantiscano il superamento delle emergenze ed il risanamento delle reti più disastrose; gli interventi e le acquisizioni per la realizzazione di acquedotti ad uso promiscuo civile e industriale; l'adeguamento ed il potenziamento della depurazione.

Il meccanismo di tariffazione, dopo un periodo transitorio, dovrebbe adeguarsi alla logica di una gestione di tipo imprenditoriale. Elementi essenziali di

questa nuova gestione sono ritenuti: l'accorpamento delle gestioni che passeranno dalle oltre diecimila di oggi alle centocinquanta previste dividendo il territorio per c.d. "ambiti ottimali"; l'eliminazione delle gestioni comunali - oggi più del 50% del totale - per privilegiare la forma dell'azienda municipalizzata e la concessione del servizio ai privati; una copertura tariffaria non solo dei costi gestionali ma anche dei costi di ammodernamento infrastrutturale. Tra i costi sono ricompresi - anche se la legge prevede che siano il CIP e il Ministero dell'ambiente a determinare i parametri di corrispondenza costi/ricavi - gli oneri di ammortamento, gli interessi passivi sugli investimenti cosicché le tariffe uniche potranno essere aggiornate, per ogni ambito ottimale, sulla base di convenzioni ben definite.

La legge in itinere prevede naturalmente fasce di tariffazione particolare per le utenze sociali che saranno compensate da tariffe più alte per le seconde case, le attività imprenditoriali (alberghi) e per le utenze industriali, per le quali la tariffazione sarà collegata da un lato ai meccanismi di depurazione e dall'altro all'utilizzo delle acque reflue che la legge vuole incentivare.

Come si è accennato il disegno di legge Galli, pur ribadendo il ruolo preminente delle aziende municipalizzate, prevede la possibilità di intervento - attraverso il meccanismo della concessione - degli operatori privati nella realizzazione dei servizi idrici o meglio nella gestione del cosiddetto ciclo integrale dell'acqua. Su questo aspetto si è già incentrata l'attenzione di gruppi industriali pubblici e privati che intravedono notevoli possibilità di operazioni economicamente valide nel settore della razionalizzazione ed ottimizzazione del servizio che va dalla adduzione alla distribuzione, dalla depurazione al recupero delle acque reflue. In questo quadro va segnalato un progetto di intervento predisposto, nell'ambito delle partecipazioni statali, da ENI ed IRI congiuntamente. Attraverso l'istituto della concessione si prevede la realizzazione nel medio periodo di opere di



risanamento del sistema esistente, lasciando all'intervento statale e regionale la realizzazione delle grandi opere di approvvigionamento idrico.

Bisogna infine ricordare che il quadro normativo che si va configurando prevede l'intervento del capitale privato in combinazione o in alternativa al finanziamento pubblico.

Il sistema tariffario sarà chiamato quindi a garantire anche la remunerazione del capitale investito mantenendo tuttavia un livello accettabile dall'utenza. Ciò ripropone l'esigenza primaria di una impostazione delle gestioni orientata sul controllo economico dei costi.

A questo fine vale osservare che la realizzazione dei bacini di utenza che la legge in itinere chiama ambiti ottimali cioè tali da consentire meccanismi di compensazione tra diverse esigenze di intervento e, conseguentemente, un equilibrio dei livelli tariffari va accompagnata da una ristrutturazione organizzativa e gestionale del servizio per la quale si auspicano fin d'ora immediati studi di fattibilità.

## **5.2 La sperimentazione di metodi innovativi nella gestione dei servizi**

In materia di servizi le relazioni degli anni precedenti, ed in particolare quella dello scorso anno, hanno sottolineato alcuni elementi innovativi e l'importanza delle sperimentazioni orientate all'innovazione.

La variegata e disomogenea articolazione delle realtà locali nel paese non consente una lettura delle rappresentazioni contabili in chiave univoca per ricavarne conclusioni sull'andamento dei servizi in termini di efficacia ed efficienza. Occorrono criteri di metodo capaci di consentire raffronti significativi fra ambiti territoriali diversi.

Nelle precedenti relazioni il discorso sui servizi è stato messo in rapporto, da una parte, con l'incapacità che le manovre economiche succedutesi negli ultimi anni hanno dimostrato rispetto all'efficacia della spesa. D'altra parte, è stato rilevato il grado di copertura costantemente insufficiente dei servizi, sia di quelli a domanda individuale che di quelli di tipo amministrativo-burocratico, in ragione - da un lato - della disorganizzazione dei servizi stessi e - dall'altro - della impossibilità di portare oltre certi limiti il livello delle contribuzioni della utenza.

Va detto che il sostanziale fallimento dei tentativi di recuperare e salvaguardare i precari equilibri di bilancio senza ulteriormente aggravare il deficit pubblico ha spinto alcune amministrazioni locali ad una ricerca di efficienza e razionalità nella gestione dei servizi anche per incidere sui meccanismi di lievitazione della spesa. L'ostacolo principale che s'incontra su questa strada è costituito dalla mancata conoscenza delle varie esigenze dell'utenza del servizio, cosicchè il sovradimensionamento o il sottodimensionamento contribuiscono inevitabilmente a creare disfunzioni.

Per questo motivo la Sezione ritiene opportuno considerare le esperienze in cui è stata valorizzata la sperimentazione nella gestione dei servizi soprattutto quella intesa a creare migliori meccanismi conoscitivi e di congruenza costi-benefici. A questo proposito vale osservare che negli enti locali più disposti all'ammodernamento, cioè quelli dell'area tosco-emiliana e veneta, nonché in alcuni casi di innovazione e sperimentazione nel Mezzogiorno e in Sardegna, è prevalsa l'esigenza di produrre innanzitutto una "cultura" degli standards qualitativi.

Stanno dunque emergendo sperimentazioni nell'organizzazione e nella tecnica di gestione dei servizi locali. Lo scorso anno la Sezione si è soffermata sull'esperienza del comune di Bologna che, partendo dal processo di formazione

del bilancio, ha intrapreso un diverso processo di gestione fondato sull'identificazione di obiettivi predeterminati e sulla verifica di quelli raggiunti.

Questo tipo di sperimentazione si è notevolmente diffusa nelle amministrazioni di alcune aree geografiche del paese. Particolarmente significative appaiono, da una parte, le sperimentazioni che utilizzano l'informatica per la messa a punto di nuove tecniche di gestione e, dall'altra, le esperienze dei comuni nei quali è stata congiuntamente applicata l'informatica ad alcuni servizi come l'anagrafe (di gran lunga il servizio più computerizzato), la nettezza urbana, la cartografia cittadina.

In particolare si segnalano le esperienze di Verona, Modena, Castel San Pietro Terme e Messina per la gestione computerizzata dei servizi di anagrafe e di informazione ai cittadini sui servizi comunali e i risultati apprezzabili dei sistemi informativi automatizzati applicati al servizio di nettezza urbana nei comuni di Bologna ed Arezzo dove sono stati approntati stradari informatizzati che consentono notevoli economie di gestione da mettere in riferimento soprattutto con una migliore e più razionale utilizzazione del personale. Le città di Padova e Udine hanno utilizzato le tecniche informatiche per procedere alla realizzazione di una rete automatizzata di informazioni stradali.

Proseguendo in questa rassegna sommaria di significative esperienze di innovazione nella gestione dei servizi, si deve far riferimento alle già ricordate sperimentazioni relative alla produttività del personale degli enti locali (che è tema di altre pagine di questa relazione) e al controllo di gestione.

Vale poi ricordare, nello stesso ambito di esperienze, il nuovo processo di formazione del bilancio per la valutazione della produttività dell'amministrazione locale che è stato realizzato dal comune di Belluno. Di eguale rilievo è il caso del comune di Ferrara.

Scopo di tale sperimentazione è stato quello di approntare uno strumento di ausilio alla programmazione delle attività dell'ente ed alla definizione delle scelte di priorità. Il bilancio comunale è stato suddiviso in capitoli afferenti a precise aree di contabilità (cosiddetti centri di responsabilità) a loro volta suddivise in sezioni di entrata e di spesa. Attraverso l'elaborazione di indicatori è stata valutata la gestione passata per arrivare alla individuazione di linee di sviluppo dell'intervento amministrativo quanto meno sotto il profilo finanziario. Sono state anche elaborate per ogni "centro di responsabilità" schede di dettaglio relative ai singoli cespiti nonchè indicatori di obiettivo, efficienza ed efficacia.

L'introduzione in via sperimentale nel bilancio di previsione di questa diversa suddivisione per centri di responsabilità ha consentito una prima razionalizzazione delle spese e soprattutto ha consentito di diagnosticare alcune situazioni di inefficienza nella mobilitazione delle risorse finanziarie.

In ordine al controllo sulla gestione sono state segnalate le esperienze dei comuni di Modena, Russi, Carpi, Figline Valdarno, Cervia, Alfonsine, Bagnacavallo, Brisighella, Faenza, Lugo e Massalombarda, questi ultimi sei con il coordinamento della provincia di Ravenna. Nella regione Sardegna si sono sviluppate alcune parziali esperienze di controllo gestionale dei servizi che riguardano vari comuni.

Questi progetti - si cita ad esempio quello del comune di Modena sulle "case per gli anziani" - si basano essenzialmente sulla preventiva stima della domanda, quanto meno a livello potenziale, attraverso analisi demografiche, socio-economiche e sulla creazione di indicatori di produttività e di costo. La determinazione degli indicatori rappresenta il problema di più difficile soluzione, insieme alla messa a punto di meccanismi di "monitoraggio". Rimanendo alla esperienza della città emiliana si è potuto appurare come nonostante le difficoltà di

definire i parametri di rilevazione si sono potuti raggiungere risultati apprezzabili soprattutto in ordine alla capacità del comune di dare copertura alla domanda potenziale.

Abbastanza significativa è l'esperienza del comune di Figline Valdarno che si è posto come obiettivo il controllo del processo di formazione del bilancio e a tal fine la verifica dell'utilizzo degli stanziamenti, nonché la valutazione dell'impatto della politica di spesa del comune.

In generale il primo problema che si viene riproponendo in quest'ordine di metodi innovativi è costituito dall'aggiornamento professionale. Corsi finalizzati a specifiche valutazioni sono stati organizzati per dare una prima risposta a tale esigenza. Viene, per esempio, segnalato che con il coordinamento dell'amministrazione provinciale di Ravenna sono state organizzate iniziative di formazione per i funzionari di sei comuni al fine di consentire ad essi la preparazione necessaria per analizzare l'adeguatezza qualitativa e quantitativa dei servizi resi alla popolazione.

Sullo stesso filone metodologico sono da inquadrare le esperienze nei comuni di Russi e Cervia volte a valutare il livello di efficienza dei servizi analizzando il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti, nonché il loro grado di efficacia. Con la collaborazione dell'IRS (Istituto per la ricerca sociale) il comune di Carpi ha promosso un'indagine sui servizi a domanda individuale basata sull'interpretazione delle dinamiche anche storiche tra domanda ed offerta in base all'evoluzione delle caratteristiche dell'utenza. Per l'esercizio della funzione di controllo sulla gestione è emersa la necessità di riorganizzare ed integrare gli archivi esistenti e i dati che vi sono contenuti, in modo da renderli coerenti con gli indicatori elaborati.

E' significativo infine anche per la ricaduta che può avere sugli enti locali il progetto di ricerca promosso dalla regione Sardegna che prevede, fra l'altro, la formazione di analisti interni con lo scopo di creare le premesse per aggiornamenti costanti delle rilevazioni capaci di indirizzare la macchina organizzativa verso il recupero dell'efficienza e della produttività.

Oltre che su queste esperienze di innovazione metodologica, sulle quali l'Ancitel ha fornito una prima documentazione, è opportuno soffermarsi sui risultati ottenuti dalla ricerca promossa dal CNR (e condotta dalla società Area) nel quadro del progetto finalizzato "Pubblica Amministrazione".

La ricerca è incentrata sul controllo di gestione negli enti locali. Essa dà ampio conto delle sperimentazioni effettuate sul campo delle varie amministrazioni locali che hanno ormai raggiunto diffusa consapevolezza circa l'ineguatezza dei tradizionali strumenti tecnici per l'indirizzo e controllo della spesa.

La citata indagine promossa dal CNR si è articolata su tre direttrici: descrivere le esperienze compiute ai fini di una classificazione delle impostazioni metodologiche prevalenti; valutarne l'impatto e gli effetti; individuare strategie per favorire lo sviluppo della funzione di controllo.

La ricerca ha coinvolto quattro amministrazioni provinciali (Torino, Bergamo, Reggio Emilia e Ravenna) e sessantasei comuni così distribuiti:

Nord	7
Centro	35
Sud e isole	25

Risulta che generalmente l'intervento di controllo gestionale è stato promosso dalle stesse amministrazioni locali, a volte con l'ausilio o la spinta di organizzazioni (Formez e/o Sindacati) indipendenti dall'ente ed effettuate, ad ec-

cezione dei comuni di Bologna e Modena, da istituti esterni all'amministrazione locale.

I fattori che hanno dato impulso alle varie esperienze possono essere così riassunti:

- volontà di istituire un controllo di gestione sistematico dell'attività dell'ente;
- attenzione nei confronti del problema del controllo dei servizi e percezione della variabilità della loro efficienza e/o efficacia;
- attivazione di processi di controllo utili alla formazione del bilancio;
- formazione finalizzata alla introduzione dei metodi del controllo gestionale;
- ristrutturazione della pianta organica;
- ristrutturazione dei servizi e degli interventi comunali;
- erogazione di incentivi monetari al personale;
- entrata in vigore di leggi e norme specifiche;
- interventi esterni agli enti esaminati.

In sostanza c'è da sottolineare che è spesso emersa la volontà di introdurre un controllo di gestione sistematico sull'attività dell'ente con obiettivi intermedi ben precisati come la formazione del bilancio di previsione ovvero la formazione dei quadri. Questi elementi possono essere confrontati con quelli che emergono dall'indagine della Sezione in materia di organizzazione degli uffici e produttività. Si tratta, in realtà, di elementi fra loro omogenei.

Oggetto di indagine sono stati, per la maggior parte, esperienze rilevate sul campo. Di conseguenza si può disporre attualmente dei dati relativi al controllo gestionale di parecchi servizi, molti dei quali sono stati analizzati in realtà comunali diverse. In riferimento ai soli servizi a domanda individuale e produttivi in genere il prospetto seguente elenca quelli che sono stati oggetto d'indagine in più d'un comune:

<u>Servizi</u>	<u>Numero dei comuni</u>
- asili nido	8
- scuole materne	5
- trasporto alunni	4
- refezione scolastica	7
- assistenza sociale	9
- nettezza urbana	6
- viabilità traffico	3
- acquedotto	5
- depurazione	19

Per un certo numero di servizi, quindi, si comincia a delineare un campione che, benchè non rappresentativo, può già consentire confronti significativi.

L'esame della documentazione raccolta dai ricercatori del CNR ha consentito di individuare per ciascuno degli interventi considerati le modalità tecniche di impianto in connessione ai vari obiettivi della sperimentazione.

Riguardo all'obiettivo più frequente nelle sperimentazioni analizzate, cioè la valutazione dell'efficienza, si è potuto generalmente rilevare come l'aumento del livello di efficienza dei servizi medesimi - ossia la riduzione dei loro costi unitari - sia per lo più raggiungibile mediante l'incremento del loro grado di utilizzazione.

Le connessioni esistenti tra il livello di efficienza e grado di utilizzazione dei servizi portano al tema dell'efficacia.

Per quanto in particolare riguarda l'adeguatezza del servizio erogato, l'analisi più completa è quella svolta dal comune di Modena che, relativamente all'assistenza fornita dalle strutture per anziani, ha elaborato un modello di stima della domanda potenziale, in base al quale valutare sia l'attuale capacità di sod-



disfacimento del bisogno assistenziale, sia gli obiettivi programmatici futuri dell'intervento comunale.

Anche i servizi amministrativo-burocratici sono stati sottoposti ad analisi per quanto riguarda l'aspetto dell'efficienza e dell'efficacia. Per il primo tipo di esame (comune di Fiesole) si è essenzialmente proceduto in due fasi. Inizialmente, come si è già detto in precedenza, si sono disaggregate le attività svolte in atti elementari per ciascuno dei quali è stato determinato il tempo standard di esecuzione, al fine di pervenire a determinare il tempo di lavoro effettivamente richiesto dagli atti o servizi finali prodotti in un dato arco temporale (tempo produttivo). Successivamente, sono stati elaborati indici di efficienza costituiti dai rapporti fra tempo produttivo e diverse configurazioni del tempo di lavoro effettivamente impiegato nell'arco temporale considerato.

In definitiva, dal complesso delle sperimentazioni osservate emerge abbastanza chiaramente il legame esistente fra i problemi di efficienza e di efficacia dell'amministrazione locale, insieme ad alcune valide indicazioni concernenti sia i possibili sviluppi analitici che le prospettive di collegamento fra il controllo gestionale e la programmazione. Da un lato, infatti, esiste l'effetto, indubbiamente positivo che un aumento dell'efficienza esercita sull'efficacia del servizio pubblico: in termini di ampliamento dell'utenza, riduzione dei tempi d'attesa, ecc.. Dall'altro, l'analisi e il controllo della qualità dei servizi e dei prodotti offerti consentono di verificare fino a quale punto la riduzione dei costi unitari e l'aumento della produttività degli input utilizzati non contrastino con il raggiungimento degli standards qualitativi fissati o con il loro miglioramento. L'analisi della domanda, cioè la previsione delle tendenze evolutive dei bisogni della popolazione, permette di dimensionare i servizi locali al livello che realizza il

soddisfacimento delle esigenze sociali insieme alla minimizzazione dei costi unitari di produzione.

Come si è accennato, le modalità di esecuzione delle sperimentazioni riguardano essenzialmente il problema della determinazione dei costi dei servizi; per questo la contabilità analitica appare lo strumento essenziale per la valutazione dei risultati, consentendo di determinare i costi di produzione ed i rapporti di produttività. L'adozione della contabilità analitica consente inoltre una responsabilizzazione dei singoli centri di servizio verso gli obiettivi da raggiungere in rapporto alle risorse finanziarie assegnate.

Punto centrale delle varie esperienze esaminate è stata la messa a punto degli indicatori di valutazione sul funzionamento dell'ente.

Gli indicatori su cui più si è lavorato nelle sperimentazioni esaminate sono i seguenti:

- di attività	25 casi
- di utilizzo delle risorse	7 "
- di costo economico	21 "
- di efficienza/produttività	21 "
- di qualità del servizio	8 "
- di soddisfacimento della domanda	14 "
- di economicità finanziaria	4 ".

Particolarmente significative sono state le esperienze nei comuni di Como, Modena, Ravenna, Roma e Torino che hanno portato all'elaborazione di un numero di indicatori molto rilevante, anche se permangono notevoli difficoltà nella valutazione delle preferenze e della soddisfazione degli utenti di servizi ad offerta pubblica.

Tutte le sperimentazioni effettuate dalle amministrazioni locali hanno cercato di costruire un modello di controllo duraturo: nel comune di Modena - la cui esperienza può considerarsi pilota data la sua compiutezza - l'analisi della efficacia dei servizi ha riguardato anche l'adeguatezza del livello di erogazione rispetto agli obiettivi programmatici assunti dall'amministrazione stessa. La validità dell'esperienza modenese si rileva anche dal fatto che gli indicatori messi a punto hanno consentito di costruire un modello, variabile in relazione alla mutabilità delle condizioni socio-economiche, ed in grado di stimare la domanda anche in funzione di variabili quali lo stato di salute, il nucleo familiare, la classe di età e di reddito.

Le sperimentazioni prese in considerazione nell'indagine del CNR hanno utilizzato ovviamente molteplici metodologie.

Per quanto riguarda in particolare il tema dei servizi che qui interessa bisogna preliminarmente considerare che i sistemi sperimentali attivati hanno privilegiato l'aspetto dei costi (costi totali, e diretti, indiretti, del personale) attraverso l'impiego di una nuova contabilità parallela a quella finanziaria. In riferimento ad un dato servizio l'individuazione dell'andamento effettivo dei costi presuppone infatti rilevazioni ripetute nel tempo che consentano di eliminare l'influenza di eventuali fatti transitori. E' necessario inoltre elaborare i costi in maniera differenziata per i servizi a domanda individuale e per quelli burocratici.

Le diverse esperienze esaminate nella indagine del CNR si sono occupate anche della verifica del livello qualitativo dei servizi utilizzando due metodologie di approccio. Una basata su indagini di opinione e l'altra sulla elaborazione di indicatori oggettivi.

Il primo dei due metodi, anche se si rivolge direttamente all'utenza non appare sempre attendibile in quanto troppo legato alla valutazione individuale che ovviamente dipende dalla esperienza personale di uso del servizio e quindi non

consente raffronti obiettivi. Migliore appare quindi la metodologia che predilige la scelta di "indicatori oggettivi di qualità" da confrontare con standard prefissati, scelta che consente una lettura univoca dei risultati delle analisi svolte.

Si può citare, a quest'ultimo proposito, l'esempio delle sperimentazioni compiute nel comune di Carpi dove l'efficacia sociale del servizio di assistenza domiciliare agli anziani è stata valutata attraverso la verifica dei suoi effetti in termini di ritardo nell'ingresso degli assistiti nelle case di ricovero.

Il metodo più usato per la verifica del grado di soddisfacimento della domanda consiste nell'analisi e nel confronto delle diverse configurazioni della domanda stessa: teorica, potenziale, espressa, esaudita. Il metodo consente di stabilire una serie di livelli di erogazione del servizio cui l'amministrazione può decidere di adeguarsi.

La ricerca del CNR si è occupata in una seconda fase, di svolgere una serie di interviste agli amministratori coinvolti nelle sperimentazioni attuate. Le interviste si sono svolte nei seguenti enti: comuni di Roma, Figline Valdarno, Marsciano, Ravenna, Bologna, Modena, Carpi, Belluno, province di Reggio Emilia e Bergamo.

Tali interviste hanno consentito di approfondire le valutazioni in merito alle caratteristiche fondamentali delle sperimentazioni. Ne derivano alcune considerazioni che vale segnalare:

- a) l'iniziativa della sperimentazione è quasi sempre da far risalire al livello politico dell'amministrazione nei casi in cui questo si dimostra sensibile ai risultati da raggiungere;
- b) le finalità degli interventi hanno prevalentemente riguardato il controllo dei costi, la gestione del personale, il livello dei servizi e più in generale l'organizzazione dell'ente;

- c) gli esiti più frequenti hanno riguardato decisioni tariffarie e di bilancio;
- d) maggiori difficoltà si sono incontrate negli interventi migliorativi delle condizioni di offerta del servizio, e ciò anche per la rigidità delle norme che regolano la gestione del personale;
- e) altri risultati riguardano il cambiamento delle modalità di produzione del servizio. A questo proposito dalla ricerca risulta che l'affidamento in appalto non sempre è determinato da effettivi risparmi in termini di costo di gestione quanto dalla asserita carenza di personale da adibire al servizio stesso;
- f) scarsi sono i risultati delle sperimentazioni intese ad incentivare la produttività con la corresponsione di benefici economici.

Si tratta di valutazioni che meritano approfondimenti e verifiche. Tanto più utili, in ogni caso, quanto più attendibili e diffusi nella pratica amministrativa saranno i metodi innovativi di gestione e di controllo della medesima.

## **6. Rapporto fra enti locali e rispettivi tesorieri**

### **6.1 Premessa**

In passato, l'argomento è stato trattato: valutando gli effetti che sulla organizzazione e il funzionamento del servizio di tesoreria dei singoli enti erano stati determinati dalla entrata in vigore della disciplina sul sistema della tesoreria unica; fornendo notizie sul rinnovo delle convenzioni, sui nuovi costi del servizio e sul tipo di soluzione adottata per la organizzazione dello stesso a seguito della entrata in vigore della nuova disciplina per la riscossione delle entrate contenute nel D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43; fornendo dati sullo stato della liquidità, come evidenziata dai risultati della gestione di cassa ricavabili dal conto consuntivo, e sul

fenomeno delle anticipazioni di cassa - cui gli enti locali possono far ricorso per contingenti e transitorie difficoltà nella disponibilità della liquidità monetaria - dedotto quest'ultimo fenomeno sia dalla voce del saldo negativo esistente al termine dell'esercizio a tal riguardo, che dalla somma pagata dall'ente al proprio tesoriere per compensare le anticipazioni ricevute.

Quest'anno si intendono affrontare i problemi concernenti l'organizzazione e la gestione del servizio di tesoreria degli enti locali alla luce delle innovazioni determinate dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990, aderendo in tal modo anche ad una specifica richiesta pervenuta dalla Associazione bancaria italiana.

## **6.2 Impostazione generale del problema in conseguenza del nuovo ordinamento delle autonomie locali**

E' noto che attualmente la disciplina dei rapporti fra aziende di credito-tesorieri e rispettivi enti locali e le regole sull'attività di gestione dei servizi di tesoreria trovano la fonte in diversi strumenti normativi: la legge statale, come per il passato; le nuove fonti normative dell'autonomia locale, secondo le regole contenute nella richiamata legge n. 142 del 1990; oltre che nell'atto di concessione del servizio, integrato dalla relativa convenzione fra le parti.

L'attribuzione del potere normativo nella materia contabile agli enti locali - pur con la riserva di legge stabilita dall'art. 55, primo comma, e ribadita dall'art. 69, quinto comma, della richiamata legge n. 142 - se da un lato viene ad arricchire la capacità di autonomia dei singoli enti, determinerà, con ogni probabilità, evidenti ripercussioni sulla possibilità di standardizzare e automatizzare le procedure connesse alla gestione dei servizi di tesoreria dei vari enti.

La valutazione di tali conseguenze interessa in modo particolare le aziende e gli istituti di credito, preoccupati di ricercare nella gestione dei servizi di tesoreria

modalità di gestione efficienti ed economiche mediante un crescente utilizzo delle moderne tecnologie, che, come è noto, presuppongono uniformità di regole e di comportamento.

Da qui la richiesta dell'A.B.I. per trovare, in via generale, concrete possibilità affinché "nel dare attuazione alla nuova legge, senza mortificare le giuste esigenze di adattabilità dei nuovi strumenti normativi, venga assicurata uniformità nei criteri seguiti in materia di contabilità e gestione del bilancio, così da garantire la massima correttezza, economicità ed efficienza dei servizi resi dalle aziende di credito".

### **6.3 Analisi e valutazione generale**

La Sezione muove la propria analisi dall'impostazione generale che individua nella legge statale e nelle fonti della autonomia locale la sede per la disciplina del servizio di tesoreria e la fissazione delle regole e degli obblighi di servizio dell'agente contabile dell'ente locale; perciò ritiene che occorra inquadrare questo argomento specifico nel più generale contesto del nuovo ordinamento contabile degli enti locali, non solo per la concreta e immediata individuazione delle norme da ritenere ora vigenti, ma anche per prevedere i possibili futuri sviluppi che potrà avere la disciplina della materia con la emanazione dei previsti regolamenti di contabilità dei singoli enti.

In via generale, va ricordato che i problemi transitori posti dalla riforma sono regolati dai commi due e cinque dell'art. 59, della legge n. 142 del 1990 in correlazione con quanto disposto dal successivo art. 64 della stessa legge che, nel dichiarare abrogate le fonti storiche dell'ordinamento locale a decorrere dal 13 giugno 1990, ha salvato dalla abrogazione alcune ben individuate norme contenute in tali fonti.

A fronte di questa affermata regola generale sono state però previste due specifiche deroghe: quella contenuta nel secondo comma dell'art. 59, per le materie e discipline espressamente demandate allo statuto (nel senso che in tali materie e discipline continuano ad applicarsi, fino alla entrata in vigore della predetta fonte, le norme vigenti, in quanto compatibili con la disciplina della nuova legge) e l'altra contenuta nel quinto comma dello stesso articolo per le materie e la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile.

Nel predetto quinto comma infatti è previsto che "sino alla approvazione della disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (riservato alla legge dello Stato ex artt. 54 e 55, primi comma) continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti" prima della entrata in vigore della nuova legge.

Si potrebbe perciò ritenere che, sino alla preannunciata riforma dell'ordinamento finanziario e contabile, in queste materie rimane ancora in vigore il previgente quadro normativo generale statale, a nulla rilevando durante la fase transitoria la disciplina abrogatoria contenuta nell'art. 64 della legge.

A questo punto, però, va esaminato anche l'altro problema, ossia quello dei limiti e del contenuto del potere regolamentare contabile degli enti locali e quindi dei possibili effetti modificativi del previgente quadro normativo generale statale che i regolamenti comunali potranno determinare a seguito della loro emanazione, prevista entro il 13 giugno 1991.

A tal fine va ricordato che il potere regolamentare dei comuni e delle province (art. 5 della legge) deve essere esercitato "nel rispetto della legge e dello statuto"; quindi, nel nostro caso, nel rispetto delle regole fissate dalla futura "legge" statale richiamata dal primo comma dell'art. 55 e da altre leggi statali idonee ad incidere sulla materia, come ad esempio quella sull'esercizio della



giurisdizione contabile, nella cui materia rientrano taluni istituti propri anche della contabilità degli enti locali.

Accantonato il problema generale sulla natura e il contenuto che la legge riservata potrà avere, se cioè di principio o precettivo, vanno individuate ora quali possono essere le singole vigenti norme di legge che gli emanandi regolamenti contabili locali dovranno rispettare, a pena di illegittimità.

La Sezione ritiene che a questo specifico fine assume attuale rilievo l'effetto abrogativo disposto dall'art. 64; per cui le norme da rispettare sarebbero: quelle contenute nelle varie "leggi" settoriali tutt'ora vigenti e riguardanti la materia finanziaria e contabile; quelle contenute nella legge n. 142 del 1990 e tutte quelle fatte salve dal predetto art. 64, potendosi ritenere a tal fine elevate al rango di legge anche le salvate norme del regolamento n. 297 del 1911, stante la esplicita volontà manifestata dalla stessa legge sulle autonomie.

Tale quadro normativo - ai fini di cui si discute - va poi completato con la disciplina, contenuta in atti aventi natura anche non legislativa, prevista ed emanata per attuare esigenze del "coordinamento" di precetti giuridici o di sistemi tecnici di rilevazione dei dati contabili nell'ambito del settore pubblico allargato.

Allo stato attuale la disciplina dei rapporti fra enti locali e rispettivi tesorieri - prevalentemente contenuta nel regolamento approvato con il regio-decreto 12 febbraio 1911, n. 297 - è stata confermata dal legislatore con l'art. 64 della legge n. 142 del 1990 ed in quanto tale si impone come limite alla potestà regolamentare degli enti stessi. Perciò ogni iniziativa intesa ad assicurare in via generale uniformità di procedure nella gestione dei servizi di tesoreria dovrà tendere a modificare siffatta conservata disciplina, valorizzandosi sia le esigenze del coordinamento delle regole necessarie per la unitaria rappresentazione dei risultati, sia l'ausilio tecnologico delle procedure informatizzate.

## **6.4 Accenno a singoli problemi operativi**

### **6.4.1 La riscossione**

L'A.B.I. ripropone il problema dell'uso di bollettari previamente vidimati dall'ente da cui trarre la "bolletta di quietanza" con i dati della singola riscossione, da usare di volta in volta.

La "cautela" della previa vidimazione dei bollettari - che mal si concilierebbe con "stampati standardizzati preventivamente studiati" - è un precetto normativo contenuto nell'art. 173 del regolamento n. 297 del 1911; norma fatta salva dal citato art. 64 della legge.

Quindi le esigenze prospettate dall'A.B.I., che appaiono degne di attenzione, potrebbero essere valutate solo dal legislatore statale e non anche dai regolamenti locali.

La stessa risposta va data sulla possibilità di allegare al conto del tesoriere le quietanze redatte in forma meccanizzata, in luogo di quelle tratte dal predetto bollettario. Tale invocata innovazione è subordinata all'esito del problema generale sui possibili rilievi giuridici da dare a taluni aspetti della contabilità meccanizzata, di cui si dirà fra poco.

### **6.4.2 I pagamenti**

A questo riguardo la materia risulta largamente delegificata, per cui la relativa disciplina rientra nel potere regolamentare degli enti locali.

Tuttavia talune esigenze operative sollevate dall'A.B.I. comportano la introduzione nell'ordinamento generale del principio della valenza giuridica di si-

stemi diversi da quelli basati su supporti cartacei; scelta questa che potrà essere fatta solo dal legislatore statale.

A tal proposito appaiono interessanti gli sviluppi che in materia potrebbero conseguire dalla disciplina contenuta nell'art. 6 quater del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, come convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 80, avente il titolo "modalità di uso dei sistemi informatici".

La norma tende a dare rilevanza giuridica, "fino a querela di falso" a "riproduzione di dati" e "documenti" e alla "emanazione di atti amministrativi" attuata mediante sistemi informatici e comunque su supporto cartaceo; perciò a tal fine vengono indicate le modalità operative.

Così come va tenuta presente la disciplina dell'art. 5 della legge 28 marzo 1991, n. 104, sui poteri conferiti al Ministro del tesoro di emanare "norme intese a semplificare le procedure relative agli incassi e ai pagamenti per conto dello Stato, nonché alla rendicontazione da parte delle sezioni di tesoreria, anche mediante impiego di strumenti informatici".

Quanto ora detto assume rilevanza anche per la soluzione dell'altro problema relativo alla quietanza del mandato, voluta ora dalle norme nel contesto di tale documento cartaceo, ricordando che la quietanza determina effetti non solo fra l'ente ed il proprio agente contabile, ma anche nei confronti del terzo creditore, verso cui la stessa costituisce un necessario mezzo di prova.

#### **6.4.3 Il conto consuntivo**

Il problema della forma del conto consuntivo effettivamente è reale, non solo per le ragioni esposte dall'A.B.I., ma perché dalla disciplina innovativa contenuta nell'art. 58 della legge, consegue per il solo tesoriere l'obbligo di as-

soggettare il proprio conto alle verifiche proprie della giurisdizione contabile, secondo la disciplina ora vigente per i contabili statali.

Ciò comporta la necessità di modificare l'attuale modello del rendiconto, approvato con il decreto-ministeriale 23 febbraio 1983, e in tale sede non solo potrebbero essere risolti taluni inconvenienti pratici ora lamentati, ma anche meglio regolati i rapporti fra enti e tesorieri speciali, compresi quelli determinati con le sezioni della tesoreria provinciale dalla introduzione del servizio di tesoreria unica.

#### **6.4.4 Cauzione del tesoriere**

La stessa A.B.I. conviene che per rimuovere l'obbligo della cauzione - previsto dall'art. 169 del Regolamento n. 297 del 1911, norma salvata dal più volte richiamato art. 64 della legge - occorre un nuovo intervento del legislatore.

Effettivamente - come avvenuto nei confronti dei tesorieri di altri enti, nonché per altri tipi di contratti - la materia potrebbe quanto meno essere riesaminata.

### **7. Indagine sulle s.p.a. a capitale pubblico locale: presentazione e rinvio**

#### **7.1 L'avvio dell'indagine su un campione di enti**

Questa Sezione ha iniziato ad occuparsi dell'azionariato pubblico locale nella relazione annuale resa al Parlamento nel 1988 con l'intento di verificare "l'uso fatto dagli enti locali dello strumento privatistico delle società per azioni per l'espletamento di servizi pubblici". All'inizio si pensò di avviare l'esame su un campione rappresentativo di 254 enti, secondo la metodologia indicata a pag. 556 e seguenti nel volume primo del predetto documento.

Ma dal primo approccio con l'argomento è subito emersa non solo la importanza e la complessità dei problemi giuridici ed organizzativi connessi al tema, ma anche la quasi assoluta mancanza di notizie sul fenomeno, se si escludono i riferimenti traibili da alcune opere sull'argomento pubblicate a cura di studiosi della materia.

E' parso utile perciò estendere il campo dell'indagine all'intera materia, per verificare la pluralità di usi e finalità che nella pratica è stata data allo strumento societario privatistico, anche al di fuori del settore gestorio dei pubblici servizi locali.

Nello stesso tempo è stata anche avvertita l'esigenza di una migliore conoscenza del quadro normativo sull'argomento, in una fase di profonde innovazioni istituzionali nell'ordinamento locale.

Perciò è stata concepita l'idea di modificare le modalità dell'indagine, avviandone una più ampia e generale, per esaminare il tema sotto diversi e più angolati profili, come appresso meglio si dirà.

## **7.2 Estensione dell'indagine a tutti gli enti locali rientranti nella competenza della Sezione**

La esigenza di disporre di maggiori conoscenze sul fenomeno dell'azionariato pubblico locale ha comportato la necessità di chiedere dati e notizie direttamente a tutte le amministrazioni provinciali e a tutti i comuni aventi una popolazione superiore ad ottomila abitanti, non potendosi trarre direttamente tali elementi dall'esame dei conti.

E' stato perciò trasmesso ai 1.322 enti, tenuti all'invio alla Sezione del proprio conto consuntivo, una apposita scheda-questionario al fine di avere dati e notizie riguardanti:

- il numero delle società di cui l'ente possiede partecipazioni azionarie, con l'indicazione per ognuna di esse della quota di capitale sociale posseduta, secondo il valore rappresentato negli ultimi due conti generali del patrimonio approvati;
- la ragione sociale della s.p.a. partecipata;
- i movimenti finanziari - desunti dai conti consuntivi già approvati per gli ultimi due anni, ossia quelli relativi agli esercizi 1986 e 1987 - riguardanti le entrate per utili distribuiti ai soci e le spese impegnate per acquisto di azioni o per ripiano di perdite;
- notizie sulla composizione del capitale sociale e sulla distribuzione dello stesso fra soci privati e soci pubblici;
- notizie sui singoli soci pubblici;
- notizie sulle ragioni che avevano indotto l'ente locale a scegliere lo strumento giuridico delle s.p.a., ragioni sintetizzate nelle formule: della "economicità", del "coinvolgimento nella iniziativa pubblica di capitali privati", del "coinvolgimento dell'ente in iniziative gestite da privati";
- notizie sulla composizione del consiglio di amministrazione e sul numero dei membri assegnati all'ente.

Limitatamente alle s.p.a. che gestiscono pubblici servizi locali a seguito di concessione avuta dalle competenti autorità, la richiesta di notizie ha riguardato anche:

- il risultato di gestione conseguito dalla s.p.a. negli anni 1986 e 1987 (utile, perdita, pareggio);
- le modalità di reperimento dei necessari mezzi finanziari (capitale sociale, mutui, contributo in conto esercizio);
- l'incidenza della spesa del personale sui costi di esercizio.

Con i dati e le notizie richieste si intendeva conoscere:

- la consistenza del valore patrimoniale comunque investito dall'ente locale in partecipazioni azionarie;
- le iniziative finanziarie assunte nei due anni considerati (1986 e 1987), per nuovi investimenti produttivi;
- i dati sugli utili conseguiti e le perdite ripianate.

Ma soprattutto, mediante la conoscenza dello scopo sociale delle s.p.a., si intendevano individuare i settori economici e le attività in cui si è diretta la collocazione del denaro pubblico locale e le finalità di natura economica e sociale sottese alle iniziative stesse.

Iniziative che, per grandi aggregati, possono riguardare:

- a) intenti di mero investimento patrimoniale;
- b) intenti di incentivazione o sostenimento di iniziative produttive nel campo economico e sociale;
- c) intenti di preconstituire uno strumento di tipo privatistico, cui affidare poi, mediante concessione, l'esercizio di pubblici servizi locali o lo svolgimento di altri compiti propri dell'ente.

Infine si voleva conoscere il rapporto fra quantità di capitale pubblico e privato investiti nei vari settori e nelle singole iniziative ed i relativi riflessi sulla composizione degli organi di governo delle s.p.a., verificando, in tal modo, le capacità di aggregazione di soggetti aventi finalità diverse, secondo la natura e gli scopi delle iniziative considerate.

Circoscritta in tali limiti l'esigenza conoscitiva generale della indagine, era parso utile - pur se l'argomento è di più complessa e difficile lettura - mantenere separati alcuni aspetti propri ed esclusivi delle s.p.a. destinate alla gestione di

pubblici servizi, in alternativa agli strumenti di natura pubblicistica apprestati dall'ordinamento..

Di questi ultimi aspetti però verranno indicati, ove possibile, soltanto alcuni dati di sintesi (risultato annuale della gestione, natura dei mezzi impiegati, incidenza delle spese per il personale), ben consapevoli che la materia merita uno specifico approfondimento, anche comparativo con i risultati ottenuti tramite gli altri modelli di gestione appositamente precostituiti dalle norme pubblicistiche (aziende speciali, gestione in economia o per appalto).

### **7.3 I risultati dell'indagine e la metodologia di rappresentazione degli stessi**

All'evidente interesse connesso all'argomento trattato non sempre, però, ha corrisposto la piena collaborazione e la dovuta cura da parte degli enti nella compilazione delle risposte.

Su 1.322 lettere di richiesta inoltrate agli enti, sono pervenuti alla Sezione 1.046 risposte, la maggior parte delle quali si limitava a dichiarare la negatività del fenomeno per mancanza del relativo presupposto. Alcune amministrazioni hanno, invece, ammesso di essere coinvolte o per il possesso di azioni di investimento di capitali, oppure perché l'ente aveva aderito ad iniziative promosse da altri soggetti pubblici, oppure per aver dato autonomamente corso alla costituzione di società per azioni, con prevalente capitale proprio.

A parte i numerosi casi di mancata risposta, molte schede sono state restituite incomplete, oppure con notizie scarse o poco significative.

Ciò è avvenuto specialmente per quelle domande che miravano a conoscere la consistenza globale del valore patrimoniale dei titoli azionari posseduti o l'importo dei movimenti finanziari connessi al fenomeno, come l'acquisto di nuove



partecipazioni, l'incasso di utili distribuiti ai soci o il ripiano di eventuali perdite subite.

Le stesse difficoltà sono state riscontrate per l'acquisizione di dati e notizie idonee ad evidenziare l'andamento dei risultati economici e di funzionamento delle varie società partecipate.

A volte, taluni enti - in possesso di modeste quote azionarie - hanno espressamente dichiarato, oppure mostrato, di non conoscere l'andamento attuale dell'attività e i risultati di gestione delle società, specialmente di quelle aventi un capitale sociale molto frazionato nelle quali l'ente non aveva propri rappresentanti nell'organo di amministrazione.

Ciò conferma - quanto al primo dei due profili - il fenomeno, già segnalato da questa Sezione, della incompletezza delle scritture patrimoniali e, quanto all'altro aspetto, l'assenza di collegamenti e di coordinamenti dinamici fra le varie strutture operative coinvolgenti interessi patrimoniali e istituzionali degli enti locali. Ma su quest'ultimo specifico problema si ritornerà in seguito.

La rappresentazione e l'aggregazione dei dati per aree regionali ha consentito - incrociando e sommando le notizie fornite da vari enti soci della stessa s.p.a. - non solo di pervenire ad un sufficiente grado di approssimazione nel censimento delle varie società costituite o partecipate dagli enti locali, ma anche di acquisire per ognuna di esse il massimo ottenibile delle notizie generali richieste, specialmente per quanto riguarda la composizione e la distribuzione del capitale sociale, fra soci privati e pubblici, e la conoscenza di questi ultimi.

Pur utilizzando tale metodo di lavoro, a causa delle accennate difficoltà, si è potuto pervenire ad un accettabile risultato, ancorché lievemente diverso da quello voluto.

Si è in grado perciò di poter indicare:

- il numero e la ragione sociale delle società per azioni costituite o partecipate da province e/o comuni, aggregate per aree regionali;
- per ognuna, in apposita scheda, la data di costituzione, la ragione sociale, il capitale sociale versato, il numero dei soci privati e pubblici e le rispettive quote percentuali di partecipazione al capitale sociale; la composizione del consiglio di amministrazione e il numero dei componenti attribuito all'ente cui è intestata la scheda; i motivi che hanno indotto l'ente ad assumere o partecipare alla iniziativa.

Per talune società viene indicato anche il risultato di esercizio conseguito dalle stesse negli anni 1986 e 1987.

Inoltre, dalla natura dello scopo sociale possono trarsi utili riferimenti per individuare i settori economici in cui lo strumento della s.p.a. è stato maggiormente utilizzato e, sulla base del rapporto fra partecipazione pubblica e privata al capitale sociale, altrettanto utili indicazioni sul grado di aggregazione che con tale formula si è avuto nei vari settori operativi.

La illustrazione dei dati e delle notizie ora indicati - raggruppati in apposita scheda intestata ad ogni s.p.a. e il relativo commento - formeranno il contenuto della prima parte della relazione.

Nella seconda parte verranno, invece, affrontati i problemi di natura giuridica connessi al fenomeno, specialmente per la individuazione della disciplina positiva che presiede la materia.

Questa disciplina verrà tratta: dall'ordinamento pubblicistico finora vigente per gli enti locali e dalla scarsa legislazione speciale che richiama il fenomeno delle partecipazioni pubbliche, dalla disciplina comune sulle società per azioni e dalle varianti che ad essa possono essere apportate in sede statutaria.

Adeguata attenzione verrà prestata alla applicazione che di tali regole e principi è stata fatta in sede giurisprudenziale e di controllo, onde evidenziare lo stato di certezza raggiunto dai singoli problemi controversi.

Infine si cercherà di verificare la rilevanza e l'impatto che sul fenomeno ha determinato il nuovo "ordinamento delle autonomie locali", tenendo conto delle iniziative legislative ancora in corso in sede parlamentare per la fissazione di nuove regole organizzative ed operative per la gestione dei pubblici servizi locali.

Da ultimo non verrà omissa lo sforzo di far emergere dalla disciplina i principi generali che sono propri delle forme e delle modalità di gestione dei pubblici servizi locali: soprattutto per quanto riguarda il coordinamento dei rapporti di tipo politico fra gli organi di gestione della società e quelli dell'ente proprietario e gli aspetti di tipo economico, finanziario e patrimoniale che, rappresentati e svolti secondo criteri privatistici, rifluiscono poi, quanto agli effetti finanziari e patrimoniali, nel bilancio generale dell'ente socio, specialmente nei non rari casi di partecipazione di ampia maggioranza.

#### **7.4 Presentazione di un referto speciale: rinvio**

La complessa e articolata esposta metodologia di rappresentazione dei risultati dell'indagine, l'esigenza di un meditato esame sulla materia anche alla luce della sopravvenuta disciplina sull'ordinamento delle autonomie locali e l'attesa della possibile, definitiva approvazione anche del nuovo ordinamento dei servizi pubblici locali, consigliano la Sezione di rappresentare al Parlamento quanto sopra a mezzo di un separato referto speciale da produrre entro la fine del corrente anno 1991; di ciò si fa, perciò, riserva, nei limiti dell'impegno temporale ora indicato.

## NOTE

### Nota n. 1

Cfr. legge n. 99 del 29 marzo 1989 per la città di Palermo; legge n. 219 del 14 maggio 1961 per la ricostruzione di Napoli e successive integrazioni; legge n. 246 del 5 luglio 1989 per la città di Reggio Calabria.

### Nota n. 2

Cfr. deliberazione n. 330 del 1989 (pag. 153) e deliberazione n. 55 del 1990 (pag. 685).

### Nota n. 3

Cfr. ISTAT, statistiche dei bilanci delle amministrazioni regionali e comunali, anni 1972-1989.

### Nota n. 4

Rapporto del Ministro dell'interno, anno 1990, alla Commissione affari costituzionali.

### Nota n. 5

Fra le altre iniziative merita menzione la proposta di legge "Botta-Ferrarini" (AL/330) che prevede la possibilità, per i comuni, di attivare programmi integrati di intervento nell'edilizia residenziale pubblica con il concorso di più operatori e riserve finanziarie sia pubbliche che private.

### Nota n. 6

Cfr. Ministero dei lavori pubblici. Relazione sull'andamento del settore edilizio pubblico e sullo stato di realizzazione dei programmi di edilizia residenziale al 31 dicembre 1989 in appendice al volume II della relazione generale sulla situazione economica del Paese, 1989.

Nota n. 7

Finanziati dall'art. 4 della legge n. 118 del 1985 e dall'art. 5, comma primo, lettera a) della legge n. 899 del 1986.

Nota n. 8

La proposta di riforma del FIO è stata finalizzata nel disegno di legge di accompagnamento alla Finanziaria 1990 (atto Senato 1896).

Nota n. 9

Cfr. settimo bollettino della Ragioneria generale dello Stato sull'andamento e sulla struttura dell'indebitamento dei comuni, delle province e delle comunità montane.

Nota n. 10

Cfr. relazione della commissione di controllo della spesa pubblica, anno 1990, Ministero del tesoro.

Nota n. 11

Cfr. deliberazione n. 2163 della Sezione controllo Stato; deliberazione del controllo Stato n. 1961 del 25 maggio 1988; deliberazione controllo Stato n. 1968 del 9 giugno 1988.

Nota n. 12

Relazione della commissione parlamentare d'inchiesta del 27 gennaio 1991, doc. XXIII, n. 27, pag. 251

Nota n. 13

Esempio limite si presenta il comune di Laviano il cui sindaco, con un gruppo di progettisti, ha gestito circa il 90% della ricostruzione abitativa e di opere pubbliche. Altri esempi, come precisa la Commissione parlamentare, si hanno in provincia di Avellino dove risultano operare come progettisti (opere private) un assessore di Ariano I. (286 progetti), il sindaco di Bonito (209), un assessore di

Cervinara (332), il sindaco di Conza (118), un assessore di Fontanarosa (53), uno di Taurasi (62), due di Grottaminarda (68 e 64), il sindaco (135) e due assessori di Guardia dei Lombardi (210 e 360), un assessore (108), uno di Lauro (55), il sindaco (69) e vari assessori di Lioni (tra cui due con 96 e 41 progetti), due assessori di Montella (103 e 195), un assessore di Nusco (62), uno di S.Mango (98), il sindaco (205) e un assessore di Solofra (72), un assessore di Sturno (99), un assessore di Torella (71), il sindaco di Torrioni (66), il sindaco di Zungoli (120).

In provincia di Avellino, complessivamente, sono 91 gli amministratori coinvolti in 54 comuni. In quella di Matera, sono 27 gli amministratori ( o ex-amministratori) coinvolti in 12 comuni. In provincia di Foggia sono 25 gli amministratori coinvolti come tecnici o impresari in 10 comuni. In provincia di Benevento si tratta di 58 amministratori in 34 comuni.

Relazione parlamentare d'inchiesta citata.

#### Nota n. 14

Nella provincia meno della metà dei comuni (40, corrispondenti al 54% del territorio) è dotato di Piano Regolatore regolarmente approvato; 17 comuni, per una superficie pari al 18% del territorio, sono sprovvisti di strumento urbanistico generale; gli altri dispongono di PRG adottato ma non approvato. Solo 6 comuni della penisola sorrentina (6% della superficie provinciale) rientrano nell'ambito di un piano paesistico; nel territorio di 72 comuni - per l'80,6% del territorio provinciale - non sussistono vincoli di natura ambientale. Quanto al comune di Napoli solo recentemente sono stati confermati i vincoli del PRG e una delibera consiliare, non ancora operante, ha avviato la procedura per una variante generale al piano.

#### Nota n. 15

Nell'area metropolitana non sussiste un piano di assetto territoriale operante; tale non è, infatti, il piano regionale di assetto territoriale, non ancora approvato, né è stato redatto il piano per l'area napoletana previsto dall'articolo 35 della legge n. 219 del 1981. Il piano regionale per la tutela paesistico-ambientale

(ex legge n. 431 del 1985) si è sostanzialmente limitato a equiparare i piani regolatori vigenti a piani paesistici.

Nota n. 16

Cfr. provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento delle attività amministrative: decreto-legge 13 novembre del 1990, n. 324; decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 5; decreto-legge 13 marzo 1991, n. 76; decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152.

Nota n. 17

Circolare AC/4300/1/5/9649 del 27 luglio 1990.

Nota n.18

La Corte si è già espressa negativamente sulla problematica nella relazione n. 330 del 1989 in commento alla legge Rognoni - La Torre; pag. 153

Nota n. 19

Secondo il recente rapporto - maggio 1991 - dell'Alto commissario per la lotta alla mafia, sono 17 mila gli amministratori locali che hanno procedimenti in corso con la giustizia.

Nota n. 20

La Guardia di finanza ha documentato, nel suo rapporto relativo al 1989 presso la Commissione antimafia, che i movimenti di denaro inquinato accertati ammontano a circa 40.000 miliardi di lire, la stima del Censis su detti movimenti supera i 100.000 miliardi di lire.

Nota n. 21

Cfr. deliberazione n. 1899 del 18 febbraio 1988, Sezione controllo Stato.

Nota n. 22

Alla fine del 1989 i ricorsi per inadempienza dell'Italia alla direttive CEE risultavano essere circa 200, mentre le sentenze di condanna, pronunciate dalla Corte di giustizia europea, ammontano a 120.

Nota n. 23

Cfr. circolare di attuazione della legge n. 142 - Ministero dell'interno del 7 giugno 1990.

Nota n. 24

Cfr. legge n. 38 del 28 febbraio 1990 riguardante le "norme urgenti in materia di finanzia locale e di rapporti tra Stato e le regioni".

Nota n. 25

Dalla relazione presentata alla Commissione affari costituzionali, durante l'esame del capitolo della legge finanziaria riguardante le previsioni di spesa 1991 del Viminale, risulta che il 71% degli omicidi commessi in Italia nei primi 10 mesi del 1990 sono stati consumati in Sicilia, Calabria e Campania con un aumento, in queste due ultime regioni, rispetto al precedente anno, del 30% e del 9,9%. Dello stesso atto è dato conoscere che nella sola Sicilia sono presenti 186 organizzazioni mafiose con 5.000 affiliati.

Nota n. 26

Cfr. relazione annuale della Commissione parlamentare antimafia, approvata il 19 settembre 1990 ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94.

Nota n. 27

I dati che provengono dal Ministero dell'interno sono parziali ed incompleti in quanto non comprendono gli appalti inferiori ai 100 milioni, né possono estendersi alla globalità del fenomeno.



Nota n. 28

Cfr. deliberazione n. 2 del 1991 relativa agli impegni di spesa.

Nota n. 29

Contro il T.A.R. Veneto, 15 novembre 1985, n. 830; Cassazione civile, Sezione I, 7 settembre 1970, n. 1296; Cassazione, Sezione I, 24 febbraio 1972, n. 533.

Nota n. 30

Cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sezione VI, 12 marzo 1990, n. 374.

Nota n. 31

Le norme di attuazione dovevano essere emanate entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge n. 80 del 1987.

Nota n. 32

Cfr. OECD Revenue Statistics of OECD, Parigi 1989.

Nota n. 33

La legge n. 468 del 1978 di riforma del bilancio e della contabilità pubblica, ha comportato - attraverso gli istituti del bilancio consolidato e della legge finanziaria - un controllo sulla gestione dei conti degli enti locali nella misura in cui la legge ha imposto, tra l'altro, la trasmissione periodica al Governo centrale di informazioni circa le giacenze liquide depositate in Tesoreria.

Nota n. 34

Cfr. decreto-legge 17 gennaio 1977 (cosiddetto decreto Stammati) sul consolidamento della esposizione bancaria a breve termine di comuni e province.

Nota n. 35

Cfr. 3201/AC del 30 settembre 1988 e decreto-legge del 14 ottobre 1988.

Nota n. 36

La disciplina dettata per il risanamento delle gestioni locali è contenuta negli artt. 24 e 27 del decreto-legge n. 66 del 1989 e nella circolare esplicativa F.L. n. 22 del 1989 del Ministero dell'interno, direzione generale per la finanza locale e servizi finanziari.

Nota n. 37

Su 4.135.000 domande pervenute, gli evasori sarebbero 1.000.000 secondo rilevazioni dell'ISTAT relative alle dichiarazioni ricevute dai comuni ed il numero dei soggetti economici rilevabili dalle Camere di commercio.

Nota n. 38

Il termine è da ritenersi sospeso, ai sensi dell'ordinanza 21 dicembre 1990 del Ministro per il coordinamento della protezione civile, per i comuni della Sicilia orientale colpiti dal sisma del 13 dicembre 1990, individuati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 15 gennaio 1991.

Nota n. 39

Cfr. relazione generale sulla situazione economica del Paese (1989), Roma 1990.

Nota n. 40

Ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è stato assicurato, comunque, un importo di trasferimenti ordinari e perequativi non inferiore a quello attribuito per il 1988.

Nota n. 41

Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese riferentesi all'anno 1989. Roma 1990.

Nota n. 42

Gli articoli relativi all'ISCO, oggetto di emendamenti diversi ed alternativi, sono stati stralciati per il mancato accordo circa la struttura, le modalità e le caratteristiche di applicazione del tributo, e saranno riproposti in un eventuale testo in cui possano convergere le varie proposte.

Nota n. 43

Cfr. Corte dei conti, I Sezione, Cont. Pubblica, 8 febbraio 1989, n. 43; I Sezione, Cont. Pubblica, 17 febbraio 1989, n. 67; II Sezione, Cont. Pubblica, 20 luglio 1989, n. 182; I Sezione, 2 giugno 1989, n. 188; SS.RR., 15 aprile 1989, n. 612/A.

Nota n. 44

Cfr. Corte dei conti, Sezione I, 22 gennaio 1988; Sezione II, 20 luglio 1989.

Nota n. 45

Cfr. deliberazione n. 4 del 1987, pag. 395; deliberazione n. 686 del 1988, pag. 499; deliberazione n. 330 del 1989, pag. 159; deliberazione n. 55 del 1990, pag. 608.

Nota n. 46

Cfr. circolari n. 24 del 1988; n. 10 del 1989; n. 24 del 1989.

Nota n. 47

Il decreto-legge n.70 del 1988 prevede come soggetti beneficiari regioni, province, comuni e loro consorzi, nonché i consorzi previsti dal D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218.

Nota n. 48

La legge n. 154 del 1988 inserisce tra i beneficiari le camere di commercio, gli enti di porto, le aziende di mezzi meccanici ed i magazzini nei posti aventi natura di enti pubblici economici, sottoposti alla vigilanza del Ministro della marina mercantile.

Nota n. 49

Cfr. Relazione sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1986; deliberazione n. 686 del 1988.

Nota n. 50

La dizione normativa, quanto mai generica, implica il sorgere di incertezze sull'individuazione, in concreto, di quali enti siano soggetti alle disposizioni contabili pubbliche. Che si tratti di dizione generica doveva essere ben noto al legislatore perchè con riferimento alla stessa dizione della Costituzione la Corte costituzionale (sent. n. 17 del 1965) aveva da tempo affermato e, poi, confermato (sent. n. 33 del 1968) anche se con attenuazioni (sent. n. 110 del 1970; sent. n. 68 del 1971) che la materia (delle controversie relative alla) "contabilità pubblica è di quelle il cui ambito non si riesce a definire. Tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti - se non in base a puntuali specificazioni legislative".

L'espressione di contabilità pubblica è stata, infatti, accolta nella terminologia legislativa per la prima volta nella Costituzione del 1948 la quale all'art. 103 delimita con tale formula la sfera di competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

Nota n. 51

Cfr. deliberazione n. 151/A del 1973.