

rato medio, nell'ultimo triennio, per "studi di fattibilità, progettazioni e direzioni di lavori per conto terzi" pari ad una percentuale del fatturato complessivo determinata dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Con riferimento ai sistemi di realizzazione delle opere, viene confermato l'esclusivo ricorso a contratti di appalto o di concessione di esecuzione e gestione: è espressamente ribadito il divieto di utilizzare la concessione di committenza (art. 63).

Un ulteriore profilo di novità è contenuto nell'art. 106 dello schema di regolamento, secondo il quale gli aspiranti ad una concessione di esecuzione e gestione di lavori pubblici sono obbligati a costituirsi in società per azioni.

6. Le innovazioni della legge n. 549 del 1995.

6.1. Il Fondo rotativo per la progettualità.

Come si ricorderà la legge n. 109/94 aveva previsto - tra l'altro - l'istituzione di "fondi di rotazione" regionali per la progettazione di opere pubbliche, cui potevano accedere gli enti locali territoriali di ciascuna Regione (art. 16, comma 9). Tale previsione era, peraltro, scomparsa nella riformulazione del testo normativo operata dalla legge n. 216/95 (art. 5 - *quinquies*).

L'idea è stata successivamente rielaborata e riproposta dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996), recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'art. 1 - commi da 54 a 58 - di detta legge ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti il "Fondo rotativo per la progettualità" con una dotazione finanziaria di 500 miliardi, riservati per il 60% alle aree depresse del territorio nazionale.

Al dichiarato fine di "razionalizzare la spesa per investimenti pubblici" di competenza delle Regioni e degli enti locali, il Fondo anticipa, fino al 90%, le spese necessarie per gli studi di fattibilità, per l'elaborazione dei progetti di massima - "incluse le valutazioni di impatto ambientale e altre rilevazioni e ricerche necessarie" - e dei progetti definitivi ed esecutivi.

Per beneficiare dei finanziamenti gli enti sono tenuti a dotarsi di programmi delle opere da realizzare, corredati da relazioni tecniche dalle quali risultino la localizzazione dei singoli interventi, la finalità, il costo presunto e la prevista copertura finanziaria.

L'anticipazione costituisce parte integrante del costo dell'opera e deve essere rimborsata in unica soluzione all'atto del perfezionamento della provvista finanziaria relativa all'esecuzione dell'opera; trascorsi tre anni (ridotti a due in caso di progettazione definitiva), le somme anticipate vanno comunque restituite, indipendentemente dall'ottenimento dei fondi e dalla effettiva realizzazione dell'intervento.

E' da segnalare, infine, che la Cassa depositi e prestiti con circolare n. 1212 del marzo 1996 ha definito criteri e modalità per l'accesso al Fondo rotativo per la progettualità da parte degli enti interessati.

6.2. La conferenza di servizi per le opere pubbliche.

Di particolare interesse sono le modifiche che lo stesso provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996 apporta alla "legge Merloni" in tema di conferenza di servizi, che diventa obbligatoria per l'esecuzione di opere pubbliche. L'art. 1-comma 59 - della legge n. 549/95, "onde assicurare celerità ed efficacia all'azione amministrativa", prevede che sia il responsabile del procedimento a formulare istanze e richieste per l'ottenimento di intese, pareri, autorizzazioni, licenze, nulla-osta e assensi comunque denominati in ordine ai profili territoriali, edilizi, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari, ecc.

Su sua proposta l'Amministrazione aggiudicatrice convoca una conferenza di servizi, previa comunicazione del progetto definitivo dell'opera da eseguire, alle amministrazioni interessate almeno 30 giorni prima della data di convocazione della conferenza.

E' confermato l'obbligo - già contenuto nella legge n. 109/94 della preventiva acquisizione della valutazione di impatto ambientale (ove richiesta); peraltro, l'Amministrazione competente ora è tenuta ad esprimersi entro il termine di 90 giorni dalla richiesta; trascorso tale termine, la pronuncia deve essere resa in sede di conferenza di servizi.

Sempre al fine di accelerare l'iter procedimentale, è consentito che la conferenza medesima si esprima anche sul progetto preliminare, per concordare le condizioni per l'ottenimento delle intese e dei pareri in sede di presentazione del progetto definitivo.

Nell'intento di dare effettività all'azione di tale organismo di concertazione, all'art. 7 della legge n. 109/94 più volte citata è stato aggiunto il comma 8-bis, il quale dispone che, qualora il rappresentante di

un'amministrazione invitata sia risultato assente ovvero non dotato di adeguati poteri di rappresentanza, la conferenza è riconvocata per una sola volta (tra il decimo e il quindicesimo giorno dalla prima convocazione) e - ciò che più rileva - "decide prescindendo dalla presenza della totalità delle amministrazioni invitate e dalla adeguatezza dei poteri di rappresentanza dei soggetti intervenuti".

La volontà del legislatore di evitare comunque atteggiamenti dilatori o meramente interdittivi traspare dal successivo comma 8-ter, il quale introduce il principio del "dissenso costruttivo": questo deve essere motivato e indicare - a pena di inammissibilità - le "modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

Con il successivo comma 8-quinquies, aggiunto al ripetuto art. 7 della legge n. 109/94, viene colmata una lacuna nell'ambito delle procedure di controllo, emersa in seguito alla nuova disciplina delle competenze della Corte dei conti in materia di contratti della P.A.: per il controllo di legittimità sugli atti da parte delle Ragionerie centrali dello Stato è fissato il termine di 30 giorni, che può essere interrotto, per non più di due volte e per un massimo di 10 giorni, per la richiesta di chiarimenti all'amministrazione.

6.3. Speciali competenze del Ministro dei lavori pubblici.

Infine, sempre nell'ambito del provvedimento "collegato" alla finanziaria, va segnalato il comma 80 dell'art. 1, che per il completamento degli interventi nelle aree depresse attribuisce particolari competenze al Ministro dei lavori pubblici.

Quest'ultimo è tenuto a presentare al CIPE, entro il 13 gennaio 1997, l'elenco delle opere di cui all'art. 17 - comma 2, lett. a) del D.L. n. 244/95 convertito dalla legge 8 agosto 1995 n. 341, specificando le somme necessarie al loro completamento e la validità tecnica ed economico-sociale dell'azione di completamento e individuando i casi in cui, in relazione alla redditività delle opere, è possibile il loro affidamento in concessione.

Il CIPE, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, è chiamato a dettare i criteri per la definizione del regime tariffario applicabile ai servizi e alle forniture erogati dalle opere affidate in concessione.

Le stesse disposizioni valgono anche per le opere di cui al secondo comma lett. b) del citato art. 17.

7. I prezzi nei contratti pubblici.

7.1. Largamente inattuato l'art. 44 della legge n. 724/94

Sul versante dei prezzi dei pubblici appalti, come si ricorderà, la vicenda della sospensione dell'art. 6 della legge n. 537/93 - contestuale a quella della legge Merloni - aveva avuto una più rapida conclusione nell'ambito della legge n. 724/94 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1995).

Infatti l'art. 44 di quest'ultima legge aveva integralmente sostituito il testo del citato art. 6, cancellando il meccanismo dei "prezzi di riferimento" obbligatori a pena di nullità (e delle connesse verifiche di congruità degli appalti in corso di stipulazione, ovvero già conclusi nel biennio precedente) e sostituendolo con una rilevazione curata dall'ISTAT di "prezzi di orientamento" per le pubbliche amministrazioni, tenute ad acquisire beni e servizi al miglior prezzo di mercato.

Era stato, altresì, soppresso ogni accenno ai "costi standardizzati" negli appalti di lavori pubblici, mentre venivano confermati per le forniture il divieto di rinnovo tacito dei contratti e l'obbligo della revisione periodica del prezzo nei contratti ad esecuzione continuativa.

La norma in questione prevedeva a livello amministrativo tutta una serie di attività ulteriori da parte di autorità centrali e periferiche, al fine di strutturare adeguatamente i sistemi di rilevazione dei prezzi di mercato nell'ambito di precise scadenze temporali.

A quasi un anno e mezzo di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 724/94 deve, peraltro, notarsi che il nuovo impianto normativo risulta quasi del tutto inattuato.

Infatti, a tutt'oggi non sono state ancora definite dal Ministro del bilancio, d'intesa con il Ministro della funzione pubblica, "modalità, tempi e responsabilità" delle attività di rilevazione, come previsto dall'art. 44-comma 8, nè risultano espletati i compiti di vigilanza ivi previsti nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Completamente disattesa è la prescrizione di cui al comma 6, riguardante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli elenchi dei prezzi rilevati dall'ISTAT: i termini ivi previsti erano, per la prima volta, il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno.

Nessuna concreta applicazione è stata data alle disposizioni (commi da 13 a 17) concernenti l'istituzione a livello regionale presso i Commissariati del Governo dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi": non risultano ancora emanati nè i decreti costitutivi, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto

con il Ministro del tesoro, nè il regolamento (ex art. 17 della legge n. 400/88) per il funzionamento dei comitati e per la disciplina dei rapporti con le amministrazioni interessate.

Limitata attuazione hanno avuto, inoltre, la disposizione (comma 12) relativa alla nomina, da parte delle Amministrazioni statali, dei dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi e quella (comma 9) che prevedeva la pubblicazione di schemi di capitolato da parte del Provveditorato generale dello Stato, "al fine di favorire la massima trasparenza delle transazioni".

Con decreto 27 ottobre 1995 (pubblicato nella G.U. del 19.12.1995 - suppl. ord. n. 149) il Ministero del tesoro ha, infatti, approvato soltanto gli schemi di capitolato relativi ad arredi per uffici, la cui fornitura è di competenza del citato P.G.S..

Va notato, infine, che l'art. 46 - comma 1 - della ripetuta legge n. 724/94 ha disposto per l'anno 1995 una riduzione di 471 miliardi di lire sulla dotazione complessiva dei capitoli della categoria IV - "acquisto di beni e servizi" del bilancio dello Stato.

Una riduzione analoga è, altresì, prevista per gli esercizi finanziari 1996 e 1997.

7.2. *Le rilevazioni sperimentali di ISPE e ISTAT.*

Deve aggiungersi, per completezza, che in attuazione del più volte citato art. 6 della legge n. 537/94 l'ISPE ha realizzato uno studio sul "ruolo dell'informazione negli acquisti di beni servizi del settore pubblico" e una "indagine sui prezzi dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche".

A) Lo studio affronta il problema della trasparenza dell'informazione nelle varie forme di offerta pubblica. In particolare viene messa in risalto l'importanza della necessità del riferimento ad un "data-base" informatico per tutte le notizie riguardanti i contratti pubblici per forniture.

Viene evidenziato come, sui mercati delle forniture pubbliche, le barriere all'ingresso siano in larga misura invisibili, costituite cioè da informazione privilegiata e relazioni di conoscenza e di clientela.

Quindi, una migliore trasmissione e diffusione delle informazioni può concorrere in modo determinante a definire, da un lato, le strutture e l'organizzazione del settore pubblico, dall'altro, il funzionamento dei mercati e della concorrenza che consiste proprio nella circolazione delle informazioni.

Vengono definite le informazioni più rilevanti per i mercati delle forniture e dei servizi che la P.A. dovrebbe diffondere su base informatica.

Queste sono:

- le richieste di acquisto da parte degli enti pubblici;
- le offerte delle imprese fornitrici;
- le norme procedurali da seguire;
- i termini delle transazioni stipulate, con i relativi prezzi;
- i censimenti dei mercati pubblici.

Tali informazioni sono oggi disponibili solo in forma dispersa o con forti ritardi. Richiedono investimenti in conoscenza e capitale umano che spesso impediscono di fatto l'accesso alla conoscenza.

B) La seconda indagine - partita inizialmente con il fine di predisporre prezzi di riferimento - è stata proseguita con finalità di natura conoscitiva, perseguendo due principali obiettivi: 1) creare una base-dati per elaborare proposte volte al miglioramento della efficienza ed economicità della spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte della P.A.; 2) trarre elementi necessari all'impostazione di future iniziative per il monitoraggio della spesa pubblica..

Nella prima parte del rapporto viene illustrato il disegno dell'indagine, che ha evidenziato un punto critico nell'universo limitato degli enti, a causa della soglia di spesa definita almeno in 120 milioni di lire.

Nella seconda parte del lavoro viene fatta l'analisi delle risposte pervenute al 31/12/1994 sulla base del disegno dell'indagine. Questa si riferisce a 3.811 soggetti, 1.393 dei quali hanno risposto positivamente, cioè compilando il modello, per un totale di 29.860 schede prodotto. La partecipazione all'indagine è maggiore da parte dell'amministrazione centrale, con un tasso di risposta massimo dell'83%; il tasso di risposta più basso si registra per le istituzioni universitarie (5,8%), mentre in posizione intermedia sono gli enti previdenziali (22,1%), le aziende municipalizzate (15,8%), gli enti sanitari (12,3%).

Il numero degli acquisti censiti ammonta a 29.860, riconducibili a 9.562 contratti (giacché con un unico contratto possono essere stati acquistati più beni o servizi); circa il 47,5% dei contratti è concentrato nei comuni, seguono i ministeri con il 13,2%, gli enti sanitari con l'8,2%, le province con il 7,6%.

Le tipologie di acquisti rilevati si ripartiscono equamente tra beni (49,4%) e servizi (50,6%): gli acquisti di beni coinvolgono un numero limitato di enti (640), rispetto ai servizi (1.324). I comuni di piccole e medie dimensioni effettuano acquisti di importo annuo superiore a 120 milioni unicamente per alcuni servizi (mensa, raccolta e smaltimento di rifiuti, riscaldamento)

Le caratteristiche delle transazioni evidenziano quanto segue:

- le amministrazioni pubbliche acquistano quasi esclusivamente da fornitori nazionali;
- fanno riferimento prevalentemente alla normativa nazionale, piuttosto che a quella comunitaria;
- per la scelta del contraente preferiscono le procedure negoziate (trattativa privata) o ristrette (licitazione privata), rispetto a quelle aperte (asta pubblica, utilizzata per meno dell'1% degli acquisti);
- i tempi di pagamento dei beni sono superiori a 30 giorni.

C) In seguito, ai sensi dell'art. 44 della L. 724 del 1994, l'ISTAT ha predisposto un piano di rilevazione, per la cui esecuzione è stato definito un modello costituito da due parti: una, per le notizie generali destinate all'amministrazione acquirente e ai contratti da essa stipulati; l'altra, più specifica, relativa ad ogni singolo contratto.

L'ISTAT ha effettuato per l'anno 1995 due rilevazioni, per ciascun semestre, entrambe a carattere sperimentale. La rilevazione è stata effettuata presso un campione opportunamente scelto di enti e amministrazioni (regioni, enti locali, camere di commercio, ministeri, università, enti previdenziali, aziende sanitarie e ospedaliere, ecc.).

Il campione di indagine ha riguardato 1.200 soggetti della P.A. (sui 30.000 esistenti) sulla base di 1.000 prodotti: hanno risposto ai questionari soltanto poco più di un terzo dei soggetti intervistati; il 60% delle risposte sono state di cattiva qualità.

7.3. Prospettive istituzionali

Il lavoro svolto dall'ISPE prima e poi dall'ISTAT ha incontrato notevoli difficoltà che ne hanno condizionato l'attività, producendo risultati poco significativi. La volontà del legislatore si è scontrata con numerosi problemi di carattere metodologico, ma anche con la scarsa sensibilità e l'inefficienza di larghi settori della P.A..

I problemi sorti dal punto di vista metodologico riguardano soprattutto la grandissima varietà di forniture che compaiono negli acquisti della P.A. con la conseguente difficoltà di fare classificazioni omogenee di beni, spesso differenziati dai fattori più svariati. Ma i problemi riguardano anche la difficoltà da parte degli enti nel fornire le risposte, a causa di una organizzazione delle informazioni sulla spesa diversa da quella utilizzata nei questionari per le rilevazioni.

Il controllo dei prezzi pagati dalle amministrazioni pubbliche per l'acquisto di beni e servizi può essere effettuato in modo metodologicamente corretto, ottenendo significativi risultati sotto il profilo operativo, solo se la rilevazione del prezzo di acquisto di ciascun prodotto identico è sufficientemente ricca di osservazioni (condizione che ricorre raramente nelle sperimentazioni effettuate da ISPE e ISTAT).

Comunque la diffusione di una nuova cultura dedicata allo studio e all'approfondimento dei problemi riguardanti l'attività contrattuale nella P.A. non può che produrre effetti positivi. Di fatto, nell'assenza quasi totale di indagini microeconomiche sulla spesa pubblica, una banca-dati sulle forniture di beni e servizi potrà fornire agli Organi di controllo utili elementi per svolgere verifiche mirate per tipologia di ente o categoria di spesa.

Su questo versante un ruolo di rilievo potrebbero svolgere strutture esistenti, certamente in possesso di pluriennale esperienza come il Provveditorato generale dello Stato, che potrebbe utilmente valorizzare i compiti di monitoraggio e di controllo dei prezzi delle pubbliche forniture, affiancandosi all'attività di rilevazione dei prezzi degli appalti di competenza dell'Osservatorio dei lavori pubblici

8. Le principali pronunce della Corte in sede di controllo

Nel corso del 1995 numerose pronunce sono state emesse dalla Corte in materia contrattuale, sia nell'esercizio del controllo preventivo e successivo su atti, sia in sede di controllo sulla gestione ai sensi dell'art.3 della legge n.20/94.

A) Sul primo versante è stato affrontato ripetutamente il problema dei rapporti concessori tra il Ministero delle finanze e il "CO.E.FIN. - Consorzio Edilizia Finanziaria", costituito dalle società a partecipazione statale "EDIL. PRO. S.p.A." e "SV.E.I. S.p.A." del Gruppo IRI, per la progettazione e costruzione dei Centri di servizio in varie città capoluoghi di provincia.

In particolare, è stato approfondito il tema della rilevanza giuridica della convenzione-quadro (contenente la disciplina generale applicabile all'intero programma di interventi) e dei successivi atti esecutivi per la realizzazione delle singole opere nelle diverse sedi, di volta in volta individuate.

La Sezione - dopo aver rilevato che l'Amministrazione non aveva approvato nei modi di legge il progetto esecutivo per la costruzione dei Centri di servizio di Bergamo e di Firenze - ha confermato il ruolo essenziale di tale elaborato anche nell'ambito del rapporto concessorio, poichè solo il progetto esecutivo consente di "determinare sia il preciso oggetto della convenzione, sia il giusto prezzo dovuto e sia i termini per la realizzazione dell'opera".

Con distinte deliberazioni (n.107/95 e n.122/95) la Sezione del controllo ha dichiarato non conformi a legge due decreti approvativi di perizie di variante e suppletive (riguardanti, rispettivamente, i lavori di costruzione dei citati Centri di servizio), in quanto giuridicamente privi dei corrispondenti atti presupposti.

Con altra pronuncia (delib. n.154/95), proprio basandosi sulla data di approvazione del progetto esecutivo - che risultava posteriore all'entrata in vigore (11 luglio 1992) del D.L. n.333/92 -, la Sezione ha ricusato il visto al decreto del Ministero delle finanze concernente il centro di servizio di Cagliari, che prevedeva a favore del concessionario la revisione prezzi, peraltro soppressa dal citato decreto-legge convertito dalla legge n.359 del 1992.

E' stata respinta al riguardo la tesi dell'Amministrazione, secondo la quale il regime contrattuale dell'intero rapporto concessorio doveva invece ritenersi ancorato alla convenzione-quadro, approvata dal Ministero nel 1989, epoca in cui l'ordinamento ammetteva l'istituto della revisione prezzi nei pubblici appalti.

Tale interpretazione era stata precedentemente sostenuta anche dal Ministero del tesoro, con riferimento ad un decreto di variazione di bilancio in favore dell'ANAS per 10 miliardi di lire a titolo di revisione prezzi, nel riflesso che le convenzioni integrative (alle quali tali risorse erano destinate) si riferivano ad aggiudicazioni di appalti in regime di concessione, antecedenti alla data di abrogazione dell'istituto della revisione prezzi.

Anche in questo caso la Sezione del controllo (deliberazione n.119/95) non ha accolto la tesi dell'Amministrazione, "in quanto nei procedimenti per l'affidamento dei lavori in regime di concessione gli elementi essenziali del contratto (prestazione-prezzo), stabiliti in via presuntiva nelle convenzioni di massima, vengono puntualmente definiti nelle convenzioni definitive, dopo l'approvazione del progetto esecutivo".

Sempre in tema di concessioni la Corte ha ricusato il visto ad un provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione, con il quale era stata affidata a trattativa privata alla Società Aeroporto di Treviso - "AER.TRE. S.p.A." - già concessionaria dei servizi aeroportuali - la concessione per la realizzazione dell'aerostazione passeggeri ed opere connesse.

Confermando la propria consolidata giurisprudenza, la Sezione (deliberazione n.106/95) ha escluso che la fattispecie considerata potesse configurare un "genus" particolare di concessione, dovendo invece ricondursi alla tipologia ben nota della concessione di sola costruzione.

Conseguentemente è stata riaffermata la prevalenza della normativa comunitaria all'epoca vigente (recepita dalla legge n.584/77) sulle disposizioni nazionali di carattere speciale (art. 2/bis della legge 29 luglio 1979 n.299, art.5 della legge n.499/85 e art.10 - comma 23 - della legge n.41/86) che consentivano di affidare, senza confronto concorsuale, la realizzazione di opere negli aeroporti alle Società concessionarie dei servizi aeroportuali.

Con distinte pronunce (deliberazione n.93/95 e n.72/96) la Sezione del controllo ha censurato alcuni profili del rapporto concessorio tra il Ministero dei lavori pubblici e la "EDIL.PRO. S.p.A." (poi trasformata in "Servizi Tecnici S.p.A.") del gruppo IRI per la progettazione ed esecuzione delle opere aventi carattere di riservatezza nell'ambito del piano pluriennale di potenziamento delle sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri, di cui alla legge n.16/85.

Nel primo caso sono stati dichiarati non conformi a legge alcuni decreti di approvazione "in sanatoria" di perizie di variante e suppletive - tra l'altro, dovute a carenze di progettazione da parte della stessa Società concessionaria -, respingendo l'avviso espresso dal Consiglio superiore dei LL. PP. che aveva considerato "fisiologico", entro il limite del 10%, lo scostamento tra lavori progettati e i maggiori lavori eseguiti senza la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente.

Tale assunto è stato ulteriormente confutato con la successiva deliberazione n.72/96, con la quale è stata dichiarata la non conformità a legge di una clausola contrattuale (art. 4 del 3° atto aggiuntivo alla convenzione

originaria) che intendeva riconoscere "a regime" nel rapporto concessorio la possibilità di "errori" progettuali che restavano a carico dell'amministrazione fino al (già ricordato) limite del 10%.

La Corte ha invece respinto la stessa possibilità di ammettere una progettazione carente e - meno che mai - viziata da errori, riaffermando il principio della indefettibilità e completezza del progetto esecutivo, che deve costantemente riflettere - attraverso la prescritta approvazione di ogni variazione o addizione in corso d'opera - i lavori effettivamente realizzati.

In particolare, è stata esclusa - perchè contrastante con la vigente legislazione in materia di lavori pubblici - la valutazione "a posteriori", in sede di contabilità finale, degli scostamenti tra i lavori progettati e quelli eseguiti, sulla base di una sorta di "franchigia a piè di lista" del 10% dell'importo complessivo a favore del concessionario.

Con altra pronuncia (deliberazione n.121/95) la Corte ha affrontato la delicata tematica dell'acquisto di cosa futura - quale istituto eccezionale, alternativo all'appalto di opera pubblica - in relazione all'acquisizione di compendi immobiliari, disposta dal Ministero delle finanze per le esigenze dei propri uffici territoriali in Bari.

Partendo da una puntuale ricostruzione delle condizioni di fatto e di diritto che consentono all'Amministrazione di fare ricorso all'acquisto di cosa futura da privati (indisponibilità di immobili demaniali o patrimoniali, comparazione di tempi e costi con l'appalto, effettiva disponibilità delle aree, conformità agli strumenti urbanistici, ecc), la Sezione ha tratto - per il caso di specie - l'ulteriore conseguenza che il pagamento dell'anticipazione sul prezzo contrattuale non è ammissibile, perchè in contrasto con le disposizioni di cui all'art.12 della legge di contabilità generale dello Stato e successive modificazioni, nonchè con l'art.48 del relativo regolamento.

In materia di forniture la Corte ha riaffermato la prevalenza della normativa comunitaria - recepita dal D.Leg.vo. 24 luglio 1992, n.358 - sulla legislazione nazionale, in tema di deroghe al principio generale della libera concorrenza e della concorsualità delle procedure contrattuali.

In particolare, condividendo il parere negativo dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, la Sezione del controllo (delib. n.1/96) ha ricusato il visto ad un provvedimento del Comando generale della guardia di finanza con il quale si approvava il contratto, concluso a trattativa privata, con la "I.B.M. Seimea S.p.A." per la fornitura di apparati per il potenziamento del sistema elaborativo IBM-3090.

Il ricorso a tale eccezionale forma di contrattazione non è stato ritenuto sufficientemente motivato, in quanto le apparecchiature richieste erano "sostituibili, senza inconvenienti, con prodotti compatibili parimenti affidabili ed a prezzi più contenuti".

B) Nell'ambito del controllo sulla gestione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/94 la Corte ha approvato, con distinte deliberazioni (n. 48/96 e n. 60/96), le relazioni concernenti due programmi di acquisizione di sistemi d'arma da parte del Ministero della difesa, rispettivamente per le esigenze operative dell'Esercito e della Marina.

La prima indagine ha riguardato la commessa per la fornitura di blindo armate mod. "Centauro" a trazione su ruote (8x8), destinate a sostituire i vecchi carri armati M47.

Previo effettuazione di studi di fattibilità, ivi compresa la costruzione di 6 prototipi, nel 1989 è stata affidata a trattativa privata al Consorzio FIAT IVECO - OTO MELARA la fornitura di 450 blindo in sei anni, al prezzo complessivo di 1.707,3 miliardi, successivamente ridotta di un quinto per esigenze di bilancio, con una spesa di 1.530,5 miliardi per 400 esemplari.

In termini di costi, la Corte ha rilevato la concessione di una cospicua anticipazione pari al 46,3% del prezzo complessivo (erogata ai sensi dell'art. 12, comma 5, della L.C.G.S. subito prima delle restrizioni introdotte dal D.L. n. 65/89) che non è stata adeguatamente considerata in sede di definizione del prezzo della fornitura.

Inoltre, è stata riscontrata la insufficiente attendibilità degli studi di fattibilità - eseguiti dallo stesso Consorzio e separatamente remunerati per 63,7 miliardi - in quanto il costo unitario delle blindo, inizialmente stimato in 1,5 miliardi, all'atto della stipulazione del contratto si è più che raddoppiato (3,5 miliardi).

Con riferimento ai tempi di esecuzione, sono stati accertati ritardi per complessivi 12 mesi sulle scadenze contrattuali, in parte dovuti alle note vicende connesse alla soppressione, nel luglio 1992, dell'EFIM, di cui la "OTO MELARA" era società controllata.

Al 14 aprile 1995 risultavano approntate al collaudo 300 blindo su 400: al ritmo di consegna di 10 veicoli al mese, la fornitura dovrebbe concludersi nel giugno 1996.

Conclusivamente, la Corte ha rilevato una programmazione finanziaria troppo diluita nel tempo ed una gestione eccessivamente frammentata tra uffici centrali e periferici, con sfasature a livello di coordinamento tecnico-amministrativo.

Ha perciò sottolineato l'esigenza di un più puntuale rispetto della normativa vigente, in particolare delle disposizioni sul responsabile del procedimento ex lege n. 241/90 e sull'istituzione del servizio di controllo interno (e nuclei di valutazione) di cui al D.L.vo n. 29/93 e successive modificazioni, invitando l'Amministrazione a riesaminare la predetta gestione ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/94.

Conclusioni analoghe sono state formulate con riferimento all'altra gestione del Ministero della difesa, riguardante il programma di acquisizione dei velivoli Harrier ai sensi della legge n. 36/89, finalizzato al potenziamento delle capacità di difesa delle unità della Marina militare.

Il programma, elaborato nel 1990 dallo Stato Maggiore della Marina e definito attraverso "memorandum d'intesa" con gli Stati Uniti e la Spagna, prevedeva l'acquisto di due velivoli da addestramento biposto e la successiva acquisizione di 16 velivoli Harrier II AV-8B PLUS per equipaggiare la nave "Garibaldi" con aerei a decollo e atterraggio verticali.

La realizzazione del piano, articolata in un arco temporale di 7 anni, ha comportato cospicui acquisti all'estero che - com'è noto - implicano procedure alquanto complesse, con l'intervento del Contabile del portafoglio per i trasferimenti di valuta e rischi di cambio per l'oscillazione delle quotazioni delle diverse monete.

L'acquisizione dei dati contabili è risultata particolarmente laboriosa, a causa della procedura "FMS Cases (Foreign military sales)", utilizzata per l'acquisto dei due aerei da addestramento, consegnati nel 1991, e del primo lotto di tre velivoli monoposto acquisiti nel novembre 1994, la quale consente la definizione dei prezzi solo alla chiusura del contratto.

La Corte ha tuttavia accertato che la spesa sostenuta al 31 dicembre 1995 per l'approvvigionamento dei due aerei da addestramento sfiora i 97,4 miliardi. Aggiungendo il costo dei velivoli monoposto del 1° lotto della fornitura (3 unità), le erogazioni complessive disposte dall'Amministrazione mediante ordini di accreditamento ammontano a 1.353,3 miliardi.

Sull'andamento dei costi - che sono praticamente raddoppiati rispetto a quelli preventivati - hanno influito in misura anche rilevante i conguagli in valuta, dovuti ad oscillazioni di cambio sfavorevoli alla lira: l'incidenza di tali oneri è stata di 100,6 miliardi sulla spesa sostenuta.

Conclusivamente la Corte ha sottolineato l'esigenza di una semplificazione e razionalizzazione delle procedure degli acquisti all'estero: al riguardo si è preso atto dell'iniziativa assunta dal Segretario Generale del Ministero di effettuare la rendicontazione delle spese all'estero con cadenza annuale, alla chiusura dell'esercizio finanziario, come avviene per i contratti di lavori e forniture.

Tale soluzione - oltre a responsabilizzare maggiormente i funzionari incaricati dell'attuazione del programma - consentirà, ai fini dell'esercizio del controllo, una più ravvicinata conoscenza dei fatti gestori, che annualmente si susseguono, attraverso il confronto con gli atti di programmazione della spesa.

TABELLA A

SPESE CONTRATTUALI 1995

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II)	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII e XII)	Cat. IV	Cat. X	Cat. XI	Totale parziale C + D + E	F su B %
	A	B	C	D	E	F	
1986	406.224	35.973	17.553	3.815	346	21.714	60,4
1987	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	63,9
1988	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	62,1
1989	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,3
1990	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	67,7
1991	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992	627.579	41.626	24.206	4.092	736	29.034	69,7
1993	663.236	73.036	25.692	4.330	782	30.804	42,2
1994	641.911	52.168	27.006	4.722	976	32.704	62,7
1995	699.534	52.940	25.244	5.222	1.383	31.849	60,2

TABELLA B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	30.043	16.783	12.540	720
1987	32.276	17.975	13.405	896
1988	35.027	20.020	14.010	998
1989	36.092	19.267	15.864	961
1990	38.974	21.021	17.061	892
1991	41.402	21.236	19.106	1.060
1992	44.070	22.336	19.947	1.787
1993	46.140	26.349	17.901	1.890
1994	46.030	25.999	17.999	2.031
1995	43.993	24.931	17.084	1.978

TABELLA C

**TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO**

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	12.479	2.632	9.869	-22
1987	15.331	2.984	12.014	333
1988	17.352	3.163	13.628	560
1989	17.628	3.408	13.666	554
1990	18.284	3.758	13.609	917
1991	17.881	4.976	12.175	730
1992	16.072	3.835	11.043	1.194
1993	15.381	3.354	11.151	877
1994	15.776	3.688	11.635	453
1995	16.848	3.963	11.726	1.159

TABELLA D

**TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO**

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1986	881	261	681	-61
1987	1.070	248	803	19
1988	1.324	325	977	22
1989	1.495	521	963	11
1990	1.753	502	1.184	68
1991	1.727	634	1.064	29
1992	1.800	613	1.113	74
1993	1.895	642	1.185	68
1994	2.145	600	1.469	76
1995	2.872	706	1.728	438

PAGINA BIANCA

Capitolo XI

LA FINANZA LOCALE

Sommario: — 1. Premessa.

2. Le direttive programmatiche per la finanza locale.
3. Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive.
4. La manovra di correzione del disavanzo pubblico e le sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali.
5. Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali.
6. Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti.
7. Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali.
8. L'indebitamento degli enti locali.
9. Considerazioni sulle nuove norme riguardanti la finanza locale.
10. Gli investimenti ed i mutui.
11. I servizi pubblici locali.
12. Risultati del consuntivo di cassa e risultati di competenza.
13. Conclusioni.

1. Premessa

La presente relazione esamina lo stato e l'andamento della finanza locale, con riferimento ai dati di consuntivo dell'esercizio 1995 disponibili alla data di compilazione, e con la necessaria comparazione con gli esercizi precedenti, in relazione ai collegamenti con la finanza ed il bilancio dello Stato.

L'analisi dei risultati della gestione attinente agli enti pubblici locali, nei suoi aspetti finanziari ed economici, è di competenza della Sezione enti locali di questa Corte.

I riferimenti, peraltro, che nella presente relazione vengono fatti ai dati finanziari della gestione complessiva dei comuni, delle province e delle comunità montane, sono utili ai fini della evidenziazione di alcuni elementi particolari della finanza locale, che costituiscono aspetti qualificanti dell'andamento di tale settore; essi sono da considerare, pertanto, per la rilevanza ai fini della determinazione delle risorse, che vengono trasferite dal bilancio dello Stato a quello degli enti locali nonché dei risultati economico-finanziari, che incidono sul prelievo complessivo del settore pubblico allargato a carico del prodotto interno lordo nazionale, per il soddisfacimento di bisogni propri della collettività locale.

Accanto a tali problemi macro-economici e di settore pubblico allargato, coesistono altre esigenze, attinenti specificatamente all'economia e alla finanza delle collettività locali, quale il non ancora risolto problema di una maggiore autonomia tributaria degli enti locali, collegato con quello sempre più urgente del raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio, da raggiungere senza la necessità di attingere in maniera determinante alle risorse del bilancio dello Stato.

Altri, non meno importanti aspetti, collegati con il principio di autonomia e con il sistema finanziario delle collettività locali, si pongono, poi, nell'ambito dei rapporti tra l'ente regione e gli enti locali considerati.

Questi problemi ulteriori non vengono, peraltro, qui esaminati, non essendo questa la sede propria per l'approfondimento degli stessi; i riferimenti, quindi, che vengono qui fatti a taluni degli aspetti segnalati saranno necessariamente limitati all'importanza, che gli stessi rivestono per la presente relazione e nei ristretti limiti che possono essere utili per la trattazione del tema generale dei reciproci rapporti di influenza tra finanza locale e finanza dello Stato.

2. Le direttive programmatiche per la finanza locale

In sede di definizione della programmazione economico-finanziaria e della manovra di finanza pubblica per il triennio 1995-1997, il Governo, per quanto attiene al settore della finanza locale, prendeva atto dei risultati già raggiunti con il conseguimento del primo obiettivo di attribuire agli enti decentrati una maggiore ca-

pacità impositiva, sufficiente a finanziare una quota rilevante delle funzioni ad essi attribuite con entrate proprie. Richiamava l'avvenuta istituzione a favore dei comuni dell'imposta comunale sugli immobili (con un gettito di lire 13.889 miliardi nel 1994 ed un'aliquota media del 5,17 per mille), con la conseguente detrazione del nuovo flusso finanziario dall'importo dei trasferimenti erogati dallo Stato a favore dei comuni, per una quota pari al gettito corrispondente al livello di imposizione minima (4 per mille); si dava, poi, atto della attribuzione a favore delle province di nuove misure impositive minori.

Con il conferimento, inoltre, della facoltà a livello locale di fissare la misura delle aliquote di alcune forme di entrate (v. la stessa I.C.I.) si perseguiva l'obiettivo di accrescere il controllo delle collettività locali sulle decisioni correlative di impostazione di nuove spese; si riconosceva, peraltro, la difficoltà di raggiungere tale ultimo obiettivo, in presenza del forte rischio che gli enti locali si limitassero ad applicare ulteriori inasprimenti fiscali (a copertura di spese già deliberate e non coperte da entrate già acquisite), in attesa di una rideeterminazione dei compiti loro affidati a livello di legislazione nazionale (le linee programmatiche a tale ultimo riguardo subivano continue evoluzioni di tendenza, anche in presenza di progetti, non ben definiti, di "federalismo fiscale").

Occorre ricordare, al riguardo, che il Governo, in sede di preparazione della riforma fiscale, si proponeva la costruzione di un sistema più semplice, più equo, più trasparente ed efficiente, decentrato nel senso del federalismo fiscale, con l'intento di consentire ai cittadini di misurare il sacrificio loro richiesto in rapporto ai beni ed ai servizi pubblici erogati; si proponeva, inoltre, l'obiettivo di trasferire in modo graduale il sistema di prelievo dal centro alla periferia, reintroducendo con l'autogoverno anche la responsabilità locale nelle scelte di politica fiscale e di spesa pubblica.

Si prevedeva, quindi, il rafforzamento del grado di autonomia impositiva degli enti decentrati, già in parte attuata, soprattutto con lo scopo di accrescere la responsabilizzazione degli amministratori nella decisione di nuove spese.

Particolarmente rilevanti per la finanza locale erano, poi, gli obiettivi programmati con riferimento alle tariffe dei servizi pubblici, con i quali si perseguiva l'esigenza di assicurare da un lato la copertura di una parte significativa del costo dei servizi (in linea con i provvedimenti già emanati in tal senso), temperata, dall'altro, con la necessità di non generare impulsi inflazionistici; in tale quadro particolare importanza si assegnava al disegno di ristrutturazione delle aziende pubbliche (a partecipazione pubblica), con l'obiettivo di adeguarne il funzionamento alle esigenze del mercato, avvicinando gli standard di operatività a quelli degli altri paesi europei.

La procedura dello "zero budgeting", diretta a rimuovere le spese non effettivamente rispondenti alle finalità primarie degli enti pubblici, già approvata con le direttive emanate al riguardo dalla Ragioneria Generale dello Stato, si doveva estendere, secondo il disegno programmatico, anche a tutti gli enti decentrati, a completamento delle linee di riforma fiscale, che già prevedevano la copertura delle loro spese con una quota di entrate proprie sempre più elevate.

Su tale impostazione confluivano gli ulteriori obiettivi di un completo, graduale trasferimento delle decisioni di spesa e di finanziamento agli enti locali, necessario per garantire il raggiungimento di un effettivo controllo da parte delle collettività locali sulle decisioni di spesa, sulla qualità del servizio e sul livello di imposizione ritenuto congruo. Si dava atto, peraltro, che la completa autonomia finanziaria degli enti locali non poteva essere realizzata in modo immediato ed in assenza di un meditato ripensamento della loro struttura e del loro numero.

3. Le previsioni di bilancio a legislazione vigente e le previsioni definitive

In sede di relazione previsionale e programmatica per l'anno 1995 le prospettive per la finanza locale confermavano tra gli impegni prioritari del Governo quello di adeguare l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali alla nuova realtà politico-istituzionale delle Autonomie, nell'ambito del progetto generale di riforma istituzionale.

Per quanto riguarda la quantificazione dei trasferimenti a favore degli enti locali delle risorse a carico del bilancio dello Stato, la relazione prendeva in considerazione gli importi stanziati a carico del bilancio del Ministero dell'Interno per la parte corrente e per la parte in conto capitale.

I trasferimenti correnti prevedevano un incremento del Fondo ordinario (cap. 1601/Interno) da lire 17.709,7 miliardi (previsioni assestate 1994) a lire 18.164 miliardi (previsioni iniziali 1995) e del Fondo perequativo (cap. 1602/Interno) da lire 871,4 miliardi a lire 1.515,7 miliardi; l'incremento globale dei due fondi

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

era, pertanto, previsto nell'ordine del 5,9% (da lire 18.581,1 a lire 19.679,7 miliardi). Per il fondo consolidato, inoltre, era prevista una flessione da lire 4.210,3 miliardi a lire 4.161,4 miliardi.

In totale, quindi, i trasferimenti correnti prevedevano un incremento da lire 22.791,4 miliardi a lire 23.841,1 miliardi (+4,6%). Si precisava, peraltro, che l'incremento del fondo ordinario e del fondo perequativo traeva origine dal maggiore importo (+300 miliardi), previsto nel bilancio 1995 per i trasferimenti integrativi dovuti ai Comuni per il 1994, a compensazione del minor gettito I.C.I. derivante dalla rettifica degli estimi disposta con decorrenza 1.1.1994 (art. 4 del D.L. 27.8.1994, n. 515); tale rettifica, operata secondo criteri di omogeneità, portava, quindi, ad una flessione dell'incremento considerato.

Anche per il fondo consolidato, che per sua natura non avrebbe dovuto registrare variazioni, la lieve diminuzione traeva origine da somme relative agli esercizi 1993 e precedenti, affluite nel bilancio 1994 in ragione di emolumenti dovuti al personale immesso nei ruoli speciali ad esaurimento degli enti locali (art. 12 della legge 28/10/1986, n. 730).

Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale veniva, poi, evidenziata la previsione (disegno di legge finanziaria 1995) di uno stanziamento annuo 1995/97 di 400 miliardi per il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti locali (cap. 7236/Interno) e di uno stanziamento annuo di 75 miliardi destinati alle comunità montane a titolo di rifinanziamento della legge sulla montagna (cap. 7234/Interno); per il primo fondo (istituito nel 1994 dall'art. 41 del d.lgs. 30.12.1992, n. 504) le previsioni definitive di competenza per il 1994 erano state di lire 300 miliardi (quindi, + 100 miliardi nel 1995), per il secondo gli stanziamenti anche per gli anni 1993 e 1994 erano stati di lire 75 miliardi annui.

Per il Fondo nazionale speciale per gli investimenti non veniva previsto alcuno stanziamento, in attesa della quantificazione dei relativi proventi (capitolo 723, istituito in base all'art. 42 del D.L.vo n. 504 del 1992).

Per quanto riguarda, inoltre, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232/Interno) - concernente i contributi statali sulle rate di ammortamento dei mutui ordinari contratti dagli enti locali - il disegno di legge finanziaria prevedeva uno stanziamento di 25 miliardi annui; occorre considerare che il fondo in questione, peraltro, viene alimentato, per gli anni successivi al 1992, con le quote di "plafond" non utilizzate dal 1988 (art. 32 del d.lgs. 504 del 1992) e non quindi con nuove risorse; esso si incrementa ora solo in ragione dei contributi relativi alle rate di ammortamento dei mutui destinati al risanamento degli enti locali dissestati; il fondo in questione veniva quindi ad attestarsi, secondo le previsioni, per il 1995 in complessivi 10.296 miliardi (per il 1993 le previsioni definitive erano state di lire 11.671,5 miliardi e per il 1994 di 11.271,5 miliardi).

Di altri stanziamenti minori viene fatta menzione dei risultati di consuntivo per il 1995 con le tabelle allegate (v. tabelle dal n. 1 al n. 7).

Occorre, ora, esporre le risultanze delle previsioni definitive di competenza, relative alla quantificazione dei fondi concernenti i trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali, a raffronto con le previsioni iniziali¹.

Il fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (cap. 1601/Interno) ha registrato per le previsioni definitive di bilancio l'importo di lire 18.437 miliardi rispetto alle previsioni iniziali di lire 16.414 miliardi (per il 1994, anno di prima istituzione del nuovo Fondo, gli importi erano stati rispettivamente di lire 14.740 miliardi, come previsioni iniziali e di lire 16.803 miliardi come previsioni definitive).

Il divario tra previsioni iniziali e definitive è dovuto a maggiori importi assegnati in sede di assestamento di bilancio nonché a variazioni di bilancio operate dal Ministero del Tesoro anche a causa delle conseguenze delle operazioni di mobilità del personale proveniente da amministrazioni dello Stato (su tali aspetti si tratterà più estesamente in seguito).

Per quanto riguarda il Fondo perequativo degli squilibri della fiscalità locale - (cap. 1602/Interno) le previsioni iniziali di competenza (di lire 1.515,7 miliardi) sono state confermate in sede di previsioni definitive (lo stesso è avvenuto nell'esercizio 1994, in cui le previsioni sono state di lire 871,4 miliardi).

Per il Fondo consolidato per la finanza locale (cap. 1603/Interno) si sono registrati solo lievi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive (da lire 4.161,4 miliardi a lire 4.149,2 miliardi); gli importi relativi

¹ Fonte: Ministero dell'Interno; Direzione centrale per la finanza locale. Tali dati non considerano per il cap. 1601 (Fondo ordinario) l'importo aggiuntivo di lire 112 miliardi, come riassegnazione di entrate derivanti dalle addizionali sui consumi di energia elettrica, iscritte in bilancio con D.M. Tesoro del 29/12/1995; non comprendono, inoltre, per il cap. 1603 (Fondo consolidato) l'importo di lire 47,5 miliardi, iscritto in bilancio con D.M. Tesoro del 29/12/1995, ai sensi della legge 507 del 1995 sulle provvidenze per gli enti interessati dall'alluvione del 1994.

all'esercizio 1994 erano di poco superiori (lire 4.210,3 miliardi, senza variazioni in sede previsionale definitiva).

Il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap. 7236/Interno) non ha registrato variazioni in sede di previsioni definitive di competenza (lire 400 miliardi; nel 1994 lire 300 miliardi, senza variazioni), mentre per il Fondo per lo sviluppo della montagna (cap. 7234/Interno) gli stanziamenti definitivi sono stati di lire 60 miliardi (negli anni 1993 e 1994 erano stati stanziati 75 miliardi di lire annue).

Per il Fondo nazionale speciale per gli investimenti (cap. 7235/Interno), la cui erogazione è destinata a favore dei comuni disciolti per mafia ed in gravissime condizioni di degrado, le previsioni iniziali, come già precisato (trattasi di capitolo iscritto per memoria), non erano state determinate; quelle finali hanno registrato un importo di lire 29,5 miliardi, con una flessione rispetto al 1993 (56,8 miliardi) ed al 1994 (49 miliardi).

Per quanto riguarda, poi, i dati del Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232/Interno), si è già visto che gli stessi hanno fatto registrare una flessione in sede di previsione definitiva di competenza del 9,4% (da lire 11.271 miliardi per il 1994 a lire 10.296 miliardi nel 1995). Complessivamente, pertanto, rispetto agli importi delle previsioni definitive di competenza dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali, per i suddetti fondi, si è registrato un incremento del 3,8% nel 1995 rispetto al 1994².

Tale dato, pur non essendo comprensivo di tutti i trasferimenti a favore degli enti locali è indicativo di una tendenza all'incremento di tale voce di spesa (oltre il tasso di inflazione programmato). Con le manovre previste, dapprima in sede di provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1995, e poi di predisposizione della manovra correttiva del febbraio 1995, l'intento perseguito era stato nel senso di una riduzione dell'onere di cui trattasi. Occorre, pertanto, considerare che senza l'adozione delle predette manovre correttive il divario sarebbe stato ancora maggiore³.

Occorre, comunque, osservare che alcune disposizioni hanno influito sull'incremento delle risorse iniziali da trasferire agli enti locali per il 1995 (v. in particolare l'art. 3, comma 9, del D.L. 27/10/1995, n. 444, convertito con la legge 20/12/1995, n. 539) mentre altri incrementi sono dovuti ai meccanismi di rideterminazione dei trasferimenti a seguito di modificazioni nell'ordinamento dei tributi locali.

Si deve, inoltre, ricordare che se, per quanto riguarda i trasferimenti correnti a favore dei comuni e delle province, era già previsto un incremento di lire 1.092 miliardi per il bilancio a legislazione vigente del 1995 (da lire 21.268 miliardi dell'anno precedente, previsioni assestate, a lire 22.360 miliardi nel 1995), per le spese in conto capitale le analoghe previsioni registravano una flessione di lire 472 miliardi (da lire 12.633 miliardi del 1994, previsioni assestate, a lire 12.161 miliardi per il 1995).

4. La manovra di correzione del disavanzo pubblico e la sua incidenza sui trasferimenti agli enti locali

Nel quadro delle misure adottate dal Governo per rafforzare il processo di rientro del deficit di bilancio occorre qui ricordare, per quanto riguarda l'incidenza sulle risorse trasferite a favore degli enti locali, sia la manovra iniziale, disposta in sede di emanazione del provvedimento collegato di finanza pubblica (legge 23 dicembre 1994, n. 724) sia la successiva manovra aggiuntiva del febbraio 1995 (decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85).

Il primo provvedimento veniva predisposto nel quadro degli obiettivi già predeterminati con il documento di programmazione economico-finanziaria ed in sinergia con le misure di contenimento della spesa adottate con la legge finanziaria 1995.

Per quanto riguarda la finanza locale con esso si disponeva una riduzione dell'ammontare delle rate corrisposte per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali per un importo di lire 500 miliardi.

Successivamente, constatato il non favorevole andamento delle misure intese a contenere i tassi di interesse e il conseguente prevedibile aggravio del costo per il servizio del debito pubblico, veniva disposta un'ulteriore manovra correttiva, impostata prevalentemente sul fronte dell'entrata, con un'incidenza non tra-

² Si precisa che non sono qui indicati altri interventi previsti dall'art. 1 del D.L. 27/10/95, n. 444 convertito dalla legge n. 539/1995, perchè di importo non elevato (Fondo per lo sviluppo per la montagna assegnato per la ripartizione alle regioni; contributi per il comune e le provincia di Napoli, per il comune di Palermo) nonchè altri interventi per la legge 216 del 1991 e per gli eventi alluvionali del novembre 1994.

³ Per la considerazione dei dati di cassa sui trasferimenti agli enti locali vedasi, oltre, la parte relativa. Tali dati registrano comunque un incremento lievemente inferiore a quello qui considerato.

scurabile anche sull'ammontare della spesa. Per quanto riguarda i riflessi sulla finanza locale di tali misure di correzione finanziaria, esse si traducevano in minori trasferimenti per lire 670 miliardi.

Le relative disposizioni prevedevano che le detrazioni dovevano essere effettuate entro i limiti dei contributi ordinari e consolidati ancora dovuti per il 1995, con esclusione degli enti disestati nonchè del provento dell'ICI e dei contributi minimi garantiti previsti dall'art. 36 del decreto legislativo n. 504 del 1992. Su tali misure e prescrizioni ci soffermeremo in sede di analisi del sistema dei trasferimenti.

Occorre, conclusivamente, osservare, che, anche per effetto delle misure correttive esaminate, le previsioni complessive assestate dei trasferimenti a comuni e province per il 1995 si attestavano in complessive lire 36.338 miliardi (di cui lire 24.256 miliardi per trasferimenti correnti e lire 12.082 miliardi per trasferimenti in conto capitale); per l'anno precedente l'importo complessivo degli stessi trasferimenti registrava un ammontare di lire 33.901 miliardi (di cui lire 21.268 miliardi per trasferimenti correnti e lire 12.633 miliardi in conto capitale)⁴, registrando, quindi, un incremento del 7,1% (dati relativi ai fondi amministrati dal Ministero dell'Interno).

5. Il sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali

Si tratta in questa parte del sistema dei trasferimenti, che sono erogati a carico del bilancio del Ministero dell'interno, che costituiscono lo strumento attraverso il quale si determina la politica generale di erogazione delle sovvenzioni agli enti locali. Dell'entità degli altri trasferimenti, erogati attraverso gli altri ministeri, sulla base di norme settoriali per interventi particolari si tratterà nella parte relativa ai dati di consuntivo.

Con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali si è affermato il principio che i trasferimenti erariali debbono garantire le risorse per assicurare alle collettività locali il soddisfacimento dei servizi locali indispensabili.

Si è anche previsto che la ripartizione dei trasferimenti deve avvenire in base a criteri obiettivi, che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche nonchè di una distribuzione perequativa delle risorse, che abbia riguardo agli squilibri, che si verificano nella fiscalità a livello locale (art. 54 della legge n. 142/1990). E' previsto, peraltro, che le entrate fiscali debbano integrare i contributi erariali per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili; quest'ultimo precetto non sembra in contraddizione con il criterio generale di sovvenzione dei servizi indispensabili, poichè esso deve trovare applicazione laddove la situazione di bilancio dell'ente locale, in particolare per quanto concerne le entrate fiscali proprie, presenti una situazione favorevole rispetto ad altri enti, con un'armonizzazione, quindi, del principio generale con i criteri di solidarietà, cui si è ispirata la normativa che ha dato attuazione ai criteri enunciati dalla citata legge n. 142.

Tale normativa è stata definita con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, come modificato dal decreto legislativo n. 528 dell'1/12/1993.

Successivamente hanno apportato rettifiche alla materia il decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con legge 22/3/1995, n. 85, e, poi, il decreto legge 27/10/1995, n. 444, convertito con legge 20/12/1995, n. 539.

Da tale complesso di norme, molto articolato, possono desumersi alcuni principi generali più significativi.

Il sistema di interventi dello Stato è previsto attraverso tre fondi principali: il fondo ordinario, il fondo perequativo ed il fondo consolidato. Dal 1993, inoltre, lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche con il fondo nazionale per gli investimenti; è previsto anche l'intervento con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria. In linea di principio, in un primo tempo si era stabilita la non riducibilità dei detti trasferimenti erariali nel triennio, ma leggi speciali hanno successivamente derogato a tale direttiva.

Per quanto riguarda la ripartizione di quelli che possiamo definire i fondi-base di intervento, quello ordinario e quello consolidato, è previsto che dagli stessi venga operata una detrazione del 5% da ripartire con criteri obiettivi, con un sistema di calcolo che tiene conto di alcuni elementi tipici (determinanti) desunti da condizioni obiettive dell'ente (fascia demografica di appartenenza, classe demografica, popolazione residente, lunghezza delle strade, condizioni di degrado, ecc.) e dei parametri monetari, relativi ai servizi indispensabili che rappresentano la spesa ordinariamente sostenuta, distintamente per ogni gruppo omogeneo di comuni e per ogni unità determinante. Si perviene, così, attraverso un procedimento complesso, che si riassume nei suoi

⁴ I dati sono desunti dalla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1995 e per l'anno 1996.

termini generali, alla determinazione del fabbisogno finanziario globale di ciascun ente, che è proporzionato al complesso delle risorse generali di cui godono gli enti (costituito dai contributi ordinari, consolidati e dell'ICI al 4 per mille) e costituisce il fabbisogno teorico standardizzato, che dovrebbe assicurare in modo uniforme e generale risorse eque per finanziare i servizi indispensabili.

A diversi principi si ispira la perequazione degli squilibri della fiscalità locale, distintamente calcolata per province, comuni e comunità montane, sulla base del gettito delle imposte e delle addizionali di competenza, con l'obiettivo di consentire l'allineamento dei proventi al dato medio per abitante di ciascuna classe demografica.

E' da segnalare che l'art. 4 del citato decreto legge n. 444/1995 ha previsto l'acquisizione dell'addizionale energetica al bilancio dello Stato, svincolando l'ammontare dei trasferimenti dalla determinazione dell'importo di detto tributo, il che faciliterà per l'anno 1996 il calcolo più tempestivo di liquidazione del contributo relativo al fondo ordinario.

Tale compito è altresì agevolato dalle disposizioni dell'art. 3 dello stesso decreto che stabilisce un termine fisso (13 luglio 1994) per la determinazione del gettito ICI e INVIM, influente sul calcolo dei trasferimenti erariali ordinari.

6. Enti soggetti a riduzione dei trasferimenti

Per gli effetti derivanti dall'applicazione delle norme sulla riduzione dei trasferimenti previste dall'art. 3 del decreto legge n. 41 del 1995, nonchè dalle disposizioni sui contributi per riduzione dell'ICI ovvero per detrazioni superiori al 3% della spesa corrente del 1995, il sistema del complesso dei contributi erogati a favore di ciascun ente è soggetto a rideterminazioni perequative, che hanno come scopo l'attenuazione di squilibri gravi nell'assegnazione dei trasferimenti.

Si allegano dei prospetti trasmessi dal Ministero dell'Interno (Servizio finanza locale), dai quali si rileva l'importo dei tagli operati a carico dei contributi spettanti a province e comuni, nonchè dei contributi spettanti in relazione alle detrazioni operate.

Per i comuni l'elenco è limitato ai venti enti con maggiore o minore detrazione, con la distinzione per fascia demografica di appartenenza (v. tabelle dal n. 8 al n. 16).

Dagli elaborati si osserva il diverso rapporto di incidenza dei tagli a seconda che si considerino tutti gli enti (comuni e province) o solo quelli interessati al taglio dei contributi.

7. Difficoltà per la tempestiva liquidazione dei contributi erariali

Come già accennato, il calcolo dell'esatta determinazione dei trasferimenti dello Stato spettante ai singoli enti dipende da alcune variabili, considerate nelle relative disposizioni di legge, che non sempre sono facilmente e tempestivamente precisabili.

Per alcune le recenti norme hanno inteso facilitare tale operazione (eliminazione della rilevanza a tali fini dell'addizionale energetica e fissazione di un termine di riferimento dell'importo dell'ICI) mentre altri meccanismi di riferimento ancora ostacolano il procedimento di tempestiva liquidazione.

Per ovviare ad alcuni di tali inconvenienti si è per il passato ricorsi alla riassegnazione sulla competenza dell'esercizio successivo di parte dei fondi di competenza dell'esercizio in corso, con la necessità di effettuare in quest'ultimo esercizio solo pagamenti in acconto sulla seconda rata del contributo (ciò vale in particolare per il contributo ordinario del capitolo 1601/Interno).

Quanto alle difficoltà tuttora persistenti si accenna a quanto ha fatto conoscere il Ministero dell'Interno in relazione alle conseguenze dei provvedimenti con cui si dispone per la mobilità del personale proveniente da amministrazioni statali e destinato agli enti locali, e le conseguenti richieste degli enti locali di rimborso delle somme anticipate.

Il Ministero dell'Interno, infatti, deve ritardare i tempi di erogazione delle somme dovute (talvolta anche di anni, con conseguente necessità di ricalcolo di importi complessi e aggravio di lavoro), in quanto i fondi, che devono essere accreditati dal Ministero del tesoro sul bilancio del Ministero dell'Interno non vengono accreditati tempestivamente; ciò, a sua volta, in conseguenza delle tardive e talvolta errate comunicazioni, relative al personale in mobilità, che debbono pervenire dalle amministrazioni interessate.