

da parte delle Amministrazioni locali all'esigenza di una aggiornata e regolare scritturazione della propria consistenza patrimoniale; il che fa ben sperare che esse non giungeranno impreparate ad affrontare le complesse problematiche che sorgeranno per la ricostruzione degli stati patrimoniali, che entro il maggio 1996 dovrà essere compiuta a norma del decreto legislativo n.77 del 1995.

P A R T E I V

1. Rapporti tra enti locali e organismi gestionali

Come previsto dall'art.22, comma 1°, della legge n.142 dell'8 giugno 1990 i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Occorre quindi che il servizio pubblico abbia sempre, quale sua propria caratteristica, quella di tendere alla realizzazione dell'interesse della collettività.

Il primo comma del cennato articolo non formula un'elencazione precisa e tassativa dei servizi pubblici che comuni e province possono assumere mentre il secondo comma dello stesso articolo rimanda al legislatore l'individuazione di quei servizi da riservare in via esclusiva ai comuni e alle province.

L'ordinamento dei servizi pubblici è determinato, ai sensi dell'art.4, comma 2°, della legge n.142 del 1990 nei singoli statuti e spetta quindi a comuni e province la scelta del modulo organizzativo con il quale saranno gestiti.

Oltre ai moduli già esistenti quali l'azienda pubblica, la gestione in economia e la concessione a terzi, l'art.22, comma 3°, della legge n.142 del 1990 prevede per la gestione dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Per l'erogazione di servizi sociali è previsto il modulo dell'istituzione, modulo privo peraltro di rilevanza imprenditoriale.

E' da ricordare che sin dal 1988 la Corte costituzionale (v. sentenze n.303 del 17 maggio 1988 e n.1104 del 20 dicembre 1988) ha posto l'accento, in relazione all'art.43 della Costituzione, sull'aspetto economico cui deve essere improntata la

gestione dei servizi pubblici essenziali con carattere di preminente interesse generale.

A fini sistematici, nel quadro del miglior funzionamento della pubblica amministrazione in senso onnicomprensivo, è da richiamare la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 1993.

Il quadro di riferimento generale è quello di cui alla legge n.241 del 7 agosto 1990 ove si rinviene l'affermazione dei principi di efficienza ed efficacia posti a base dell'ottimizzazione dei servizi pubblici da fornire all'utenza. Al riguardo un collegamento è da trovare nell'art.41, comma 3°, della Costituzione.

All'art.3 di detta direttiva sono previste riunioni di coordinamento tra rappresentanti regionali, statali e di altri organismi pubblici ivi inclusi rappresentanti degli enti locali "qualora le questioni da trattare abbiano specifica attinenza con le attribuzioni degli enti".

Qualora attraverso tali riunioni si pervenga ad un accordo lo stesso deve trovare applicazione. In caso negativo si apre la strada per una convocazione, in apposita sessione, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'art.12 della legge n.400 del 23 agosto 1988.

Una specifica disciplina degli accordi di programma tra Stato e regioni è stata di recente, demandata al Governo ex art.2, comma 47°, lett. b), della legge n.549 del 28 dicembre 1995.

Anche attraverso tali incontri e accordi il confronto delle rispettive posizioni, in particolare regionali e locali, potrà trovare migliore conciliazione.

Sono da menzionare, altresì, i punti principali della direttiva emanata il 27 gennaio 1994 dal Presidente del Consiglio dei Ministri sull'erogazione dei servizi pubblici tra cui quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas.

Con riguardo ai criteri di efficienza ed efficacia i soggetti erogatori dei servizi devono adottare standards di qualità e quantità da rivedere periodicamente per adeguarli alle esigenze dei servizi.

Una relazione illustrativa descrive le modalità previste per il conseguimento dei cennati standards e fissa gli indici da utilizzare per la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi previsti.

Un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici è insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - con il compito di vigilanza e monitoraggio.

E' da richiamare inoltre la legge n.481 del 14 novembre 1995 che nel prevedere l'istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità affida alle stesse compiti di sviluppo della concorrenza e dell'efficienza in materia nonché la garanzia di adeguati livelli di qualità.

Si soggiunge che l'istituzione di organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico era già prevista dall'art.1, comma 1°, lett.b) della legge n.537 del 24 dicembre 1993.

In questo contesto va menzionato il decreto legislativo n.157 del 1995 con il quale l'Italia ha recepito la Direttiva C.E. n.92/50 in tema di appalti pubblici di servizi.

La soglia di rispetto oltre la quale opera tale normativa è quella di 200.000 ecu.

I rapporti tra ente locale e gli organismi gestionali sono da inquadrare in un tessuto connettivo che viene qui sinteticamente descritto.

A monte, insieme al bilancio di previsione dell'ente locale deve essere elaborata una relazione previsionale e programmatica nonché un bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza (art.55, comma 3° legge n.142 del 1990).

Ciò si connette con quanto disposto dall'art.3, commi 4° e 5° della cennata legge laddove viene definito il collegamento in tema di programmazione e fissazione degli obiettivi tra comuni, province e regione.

E' quindi attraverso tale relazione che vengono individuate le priorità e le scelte dell'organo consiliare, da concretizzare poi in via esecutiva, per lo sviluppo economico-sociale cui è preposto l'ente locale.

Tale relazione deve quindi offrire un quadro generale delle prospettive di sviluppo dell'ente locale in un equilibrato rapporto tra entrate e spese.

Ciò si collega con il principio della veridicità e attendibilità dei bilanci degli enti pubblici.

Va soggiunto che tale impostazione ha trovato conferma e ulteriore specificazione con il decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995 di cui all'art.12.

In tale contesto, per quanto attiene agli organismi gestionali dell'ente locale, il cennato atto programmatico deve indicare gli obiettivi da raggiungere, sia sotto il profilo finanziario sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio (art.12, comma 6° decreto legislativo n.77 del 1995).

A esercizio concluso e a corredo del conto consuntivo l'art.22 del D.P.R. n.421 del 19 giugno 1979 prevedeva una illustrazione dei dati consuntivi sotto il profilo amministrativo ed economico con evidenziazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ogni servizio.

Su tale previsione è intervenuta a fini chiarificatori questa Sezione con la deliberazione n.31 del 10 novembre 1986.

Con la legge n.142 del 1990 è disposto che spetta alla giunta dell'ente locale la redazione di una relazione illustrativa contenente "le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" (art.55, comma 7° e art.73 decreto legislativo n.77 del 1995).

Con norma più specifica l'art.70, commi 5° e 6°, del decreto legislativo n.77 del 1995 prevede l'elaborazione di una tabella dei parametri gestionali con anda-

mento triennale mentre nei regolamenti di contabilità dei singoli enti potranno essere individuati ulteriori parametri di efficacia e di efficienza.

Spetterà quindi al Ministero dell'interno pubblicare con cadenza annuale un rapporto "con rilevazione dell'andamento triennale a livello di aggregati, sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali".

Va ricordato che, ai sensi dell'art.4, comma 2° della legge n.421 del 23 ottobre 1992, il Governo è stato delegato ad emanare decreti legislativi volti, tra l'altro, a dare applicazione ai principi di cui alla legge n.142 del 1990 con l'introduzione, a decorrere dal 1995, in forma graduale e progressiva, della contabilità economica negli ordinamenti degli enti locali.

Tale termine è stato successivamente posticipato all'esercizio 1997 con ulteriori dilazioni a seconda della classe degli enti locali.

E' da chiarire che l'art.59, commi 2° e 5° della legge n.142 del 1990 non ha differito l'entrata in vigore del precedente art.23 concernente tra l'altro l'istituzione delle aziende speciali per la gestione di servizi pubblici locali.

Anche il Consiglio di Stato, Sez.V, con una recente sentenza n.682 del 3 maggio 1995, ha affermato che il cennato art.23 è immediatamente operativo.

Come affermato in giurisprudenza, è espressione di discrezionalità tecnica la scelta di un comune di gestire propri servizi pubblici mediante l'istituzione di una apposita azienda speciale.

E' da tenere presente che la legge n.142 del 1990 ha aperto la strada per la creazione di soggetti giuridici autonomi rispetto all'ente locale interrompendo lo stretto collegamento organico che legava appunto le aziende municipalizzate all'ente locale ai sensi di cui al T.U. n. 2578 del 15 ottobre 1925 sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

Per altro verso, nel mentre non è indicata in tale contesto una precisa definizione del servizio pubblico locale, la stessa legge ha lasciato agli enti locali la facoltà

tà di scegliere le relative forme di gestione pur se si deve riconoscere che la gestione diretta da parte dell'ente locale ha valore residuale.

Nella riconosciuta autonomia di scelta da parte dell'ente locale e nell'ottica di provvedere alla fornitura di servizi pubblici non può essere trascurato il profilo della maggior convenienza tra le varie, possibili soluzioni, profilo che si deve basare su confronti tra realtà omogenee. E pertanto le scelte operate devono essere congruamente motivate.

Sono ora evidenziati i principali profili della normativa riguardante le aziende speciali e le società di capitali nei rapporti tra le stesse e gli enti locali.

Quando il sistema delineato potrà andare a regime dovranno essere poste in rilievo le strategie degli enti locali per la produzione dei servizi pubblici e i risultati ottenuti in un reciproco esame di dati a fronte, sulla scorta del principio che gli interventi di tali enti devono essere orientati alla massimizzazione dell'utilità sociale.

In ordine ai rapporti finanziari tra ente locale e azienda l'art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 dispone che il capitale di dotazione viene conferito dall'ente locale sul quale grava altresì la copertura degli eventuali costi sociali.

Tale norma di principio ha trovato precisazione con l'art.37, comma 1°, lett.b), del decreto legislativo n.77 del 1995.

E' ivi indicato che la copertura di eventuali disavanzi sia da rapportare a fatti di gestione e quindi derivanti non soltanto da costi sociali e cioè dalla fissazione di tariffe inferiori ai costi effettivi ma anche per circostanze non imputabili agli amministratori dell'azienda.

Anche attraverso tale aspetto è sottolineato il rapporto tra autonomia imprenditoriale e responsabilità patrimoniale facente capo all'azienda.

E' chiaro che le esposizioni negative del bilancio dell'azienda nei termini dianzi cennati sono evenienze che non devono pregiudicare il rispetto dell'obbligo del pareggio di bilancio così come dispone il comma 4° dell'art.27 della legge n.142 del 1990.

Il cennato art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 dispone inoltre che spetta all'ente locale approvare gli atti fondamentali dell'azienda ivi inclusi i conti consuntivi.

Con l'art.4, comma 5°, della legge n.95 del 1995 è disposto che tali atti fondamentali sono i bilanci economici di previsione annuale e pluriennale, il conto consuntivo, il bilancio di esercizio, nonché il piano programma. Tale piano deve comprendere un contratto di servizio con il quale sono disciplinati i rapporti tra ente locale e azienda speciale.

Si ricorda che tale profilo era già stato inserito nel decreto legge n.750S della X Legislatura peraltro mai convertito in legge.

Il richiamo fatto ad un contratto di servizio tra l'azienda e l'ente locale sembra voglia servire a ribadire la posizione della prima nei riguardi del secondo in quanto soggetto autonomo pur se strumentale.

Tale forma pattizia è da intendere quindi quale specificazione dei reciproci rapporti sotto il profilo gestionale nel quadro delle linee programmatiche contenute nel piano.

Con il comma 4° dello stesso art.4 viene stabilito al 30 settembre 1995 il termine per gli enti locali di adeguare l'ordinamento delle aziende speciali alle disposizioni di cui all'art.23 della legge n.142 del 1990.

E' altresì disposto che entro i novanta giorni successivi gli enti locali iscrivono, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.2331 c. civ. le aziende speciali nel registro delle imprese. Con tale iscrizione le aziende speciali acquistano personalità giuridica.

Le aziende speciali, per altro verso, per il loro ordinamento e funzionamento devono adottare il proprio statuto da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale o provinciale nonché appositi regolamenti.

Ai sensi dell'art.23, comma 6°, della legge n.142 del 1990 l'ente locale verifica i risultati della gestione delle aziende speciali.

L'ispirazione sottesa alla nuova forma del controllo più che a fini garantistici di pura valenza legale, è quella volta ad analizzare l'efficienza e l'efficacia nella gestione dei servizi.

Il controllo assume quindi un profilo di carattere economico più che giuridico in quanto mira ad accertare i risultati della gestione.

E' da tenere al riguardo presente che una corretta gestione dipende sostanzialmente da una valida impostazione previsionale.

Peraltro le previsioni formulate possono risultare, a volte, incerte in quanto condizionate sia da elementi di vario genere e natura che possono incidere nel corso dell'esercizio sui fattori di produzione sia dall'evoluzione del mercato cui attengono i singoli servizi.

D'altra parte verificare, in una data gestione, se i risultati ottenuti avrebbero potuto essere migliori non è obiettivamente agevole qualora il servizio si sia svolto in un regime non concorrenziale. Non altrettanto può dirsi in un mercato aperto.

Il riferimento parametrico è da trovare nella fissazione di standards cui rapportare i dati effettivi della gestione.

Tali standards, già previsti dal D.P.R. n.902 del 4 ottobre 1986, trovano ulteriore affermazione nelle previsioni di cui alla legge n.481 del 14 novembre 1995 (art.2 comma 12° lett. p).

Sotto il profilo comunitario e della compatibilità della normativa nazionale con quella del trattato C.E. in tema di concorrenza è da considerare che, come la Corte di giustizia della C.E. ha argomentato alla luce del disposto di cui all'art.92 di detto trattato, costituiscono violazione del principio di concorrenza non soltanto eventuali sovvenzioni accordate da pubbliche autorità a determinate imprese ma anche interventi che allevino gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di dette imprese quale, ad esempio, esenzioni fiscali. (C. Giustizia C.E. sentenza del 15 marzo 1994 in causa C. n.387 del 1992).

Va soggiunto che, ai sensi dell'art.90, comma 2° del trattato le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole di concorrenza nei limiti, peraltro, in cui l'applicazione di tali regole non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata.

Va infine rammentato che è stato di recente varato il decreto legislativo n.158 del 17 marzo 1995 in tema di procedure di appalti nei settori esclusi.

Tale norma che recepisce, a distanza di anni, le Direttive n.531/90/CEE e n.38/93/CEE prevede che i soggetti pubblici tra cui gli enti locali e gli organismi di diritto pubblico cioè quei soggetti costituiti per soddisfare bisogni di interesse generale con carattere industriale o commerciale, le imprese pubbliche e i soggetti privati intestatari di diritti speciali o esclusivi devono, nei settori acqua, energia elettrica, gas, energia termica, telecomunicazioni e trasporti applicare in tema di appalti le procedure ivi stabilite qualora gli importi relativi siano pari o superiori a quelli indicati nella stessa norma.

Tale disciplina si collega, come è noto, al fondamentale principio della libera prestazione dei servizi in ambito comunitario così come affermato negli artt.59 e 60 del Trattato C.E..

Si aggiunge che in ordine ai consorzi costituiti dagli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi pubblici l'art.25, comma 1°, della legge n.142 del 1990 estende agli stessi, in quanto compatibile, la disciplina prevista per le aziende speciali.

Il relativo statuto deve quindi essere approvato dai consigli degli enti consorziati mentre attraverso una apposita convenzione da approvarsi dagli stessi consigli devono essere stabiliti i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari nonché i reciproci obblighi e garanzie.

E' da ricordare al riguardo che il termine previsto con l'art.60, comma 1°, della legge n.142 del 1990 per la revisione dei consorzi esistenti è stato, da ultimo, con la legge n.436 del 23 ottobre 1995 prorogato al 30 giugno 1996.

E' interessante notare che, come precisato dal TAR - Toscana - Sez. I con sentenza n.487 del 14 novembre 1994, un consorzio costituito tra vari enti locali è abilitato a creare una S.p.A. per la gestione di servizi pubblici di cui gli stessi sono titolari.

Particolare interesse offre il tema della gestione di un pubblico servizio attraverso una società per azioni. E' noto che tale formula è stata dal legislatore del 1990 assunta a categoria indistinta nel senso che ad essa può far capo qualunque tipologia di servizio pubblico di tipo imprenditoriale.

Come è noto l'art.22, comma 3°, lett. c della legge n.142 del 1990 fissa due precise condizioni: la prevalenza del capitale pubblico locale e la partecipazione azionaria di altri soggetti pubblici o privati.

E' chiaro che in tal modo l'ente locale si assicura, con il controllo del pacchetto azionario e con la conseguente partecipazione maggioritaria a livello degli amministratori della società, il perseguimento dell'interesse pubblico cui deve tendere il servizio.

A tale situazione la legge n.498 del 23 dicembre 1992 ha apportato una significativa innovazione.

E' ivi previsto, art.12, che le province e i comuni possono, per l'esercizio di servizi pubblici, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria e con azioni diffuse tra i cittadini.

Va al riguardo rilevato che in tal caso è possibile vengano costituiti gruppi di controllo non necessariamente guidati dalle quote dell'ente locale con eventuali interferenze sul buon funzionamento del servizio.

Va data quindi particolare attenzione a tale profilo attraverso una prudente valutazione a monte da parte dell'ente locale.

Con la cennata legge n.498 del 1992, art.12, comma 2°, è stabilito che il decreto legislativo che il Governo è chiamato ad adottare deve essere ancorato a determinati principi e criteri tra cui la fissazione della misura minima della partici-

zione dell'ente locale al capitale sociale, la disciplina della natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale e il privato, la disciplina di adeguate forme di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Con lo stesso articolo (comma 4°) è previsto che gli enti interessati approvino le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione.

Tale regolamentazione, si precisa, non ha avuto attuazione.

Invero, a seguito di numerosi e reiterati decreti legge ha, da ultimo visto la luce la legge n.95 del 29 marzo 1995. Al fine di una sollecita costituzione di società miste con la partecipazione non maggioritaria degli enti locali così come già previsto con il cennato art.12 della legge n.498 del 1992 è disposta (art.4, comma 1°) l'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art.17, comma 2°, della legge n.400 del 1988, che deve basarsi sui principi e criteri dinanzi menzionati.

E' da soggiungere che il fine di tale specie di società deve essere volto alla massimizzazione della ricchezza collettiva con un'equa distribuzione della stessa secondo i principi dell'ordinamento.

Va osservato che la S.p.A. a capitale maggioritario pubblico viene assimilata sotto il profilo della scelta tra le varie tipologie da parte dell'ente locale all'azienda speciale nel caso che in entrambe prevale l'aspetto organizzativo di carattere pubblicistico.

Non altrettanto può dirsi per la S.p.A. alla quale l'ente locale partecipa in via minoritaria.

Con l'art.37 del decreto legislativo n.77 del 1995, comma 1°, lett. c) viene disposto che l'ente locale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, nella specie, da perdite di società di capitali con connessa ricapitalizzazione.

2. Controllo di gestione: applicazioni pratiche

2.1 Riferimenti normativi ed individuazione del concetto del controllo di gestione

La problematica del controllo economico delle strutture pubbliche ha assunto una rilevanza crescente negli ultimi anni in cui la finanza sta attraversando momenti di forte tensione determinati dalla situazione di gravi difficoltà in cui versa lo Stato e le sue articolazioni autonomistiche, conseguenti alla limitatezza delle risorse disponibili.

Di ciò si è reso consapevole il legislatore che negli ultimi anni ha dimostrato una crescente sensibilità agli aspetti di efficienza, efficacia ed economicità dei processi di gestione delle strutture pubbliche.

Una rilevante spinta innovativa in questi termini deve essere riconosciuta alla legge n.142 del 1990 che, rilanciando l'interesse nei confronti degli schemi di gestione degli enti locali in una prospettiva di tipo aziendalistico, ha modificato l'assetto dei rapporti tra potere politico e potere burocratico.

La separazione della sfera della scelta degli obiettivi e dei programmi di fondo dell'ente, riservata agli organi elettivi, da quella del concreto operare dell'amministrazione, riservato alla dirigenza, di fatto impostano già a partire dal 1990 i rapporti tra funzione di indirizzo, funzione di attuazione delle scelte e funzione amministrativa di controllo sull'esercizio delle attribuzioni o sulla verifica dei risultati raggiunti.

Un ulteriore sostanziale impulso all'efficienza delle strutture pubbliche è stato dato dall'intero impianto del decreto legislativo n.29 del 1993 che, recependo i principi della legge n.142 del 1990, all'art.3:

a) ribadisce la distinzione fra "politica" e "amministrazione". Il compito degli organi politici è di indirizzo e controllo politico amministrativo e si estrinseca essenzialmente: nella definizione degli obiettivi da perseguire, dei programmi da

attuare e delle direttive generali atte ad assecondare il conseguimento dei primi e l'esecuzione dei secondi; nella verifica della corrispondenza dei risultati della gestione alle direttive. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, con responsabilità della gestione e dei risultati;

b) introduce la logica budgetaria, in quanto gli organi politici devono accompagnare la definizione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive con l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie ai dirigenti responsabili della gestione.

Il successivo art.20 del decreto legislativo n.29 del 1993, così come modificato dall'art.6 del decreto legislativo n.470 del 1993, dispone la istituzione, presso tutte le amministrazioni pubbliche, del servizio di controllo interno con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento.

Va peraltro sottolineato che, per gli enti locali, il recente decreto legislativo n.77 del 1995, concernente l'ordinamento finanziario e contabile, ha ancora più incisivamente proposto il tema del controllo di gestione, introducendo, con gli articoli 39, 40 e 41 alcuni principi e modalità di funzionamento.

L'esame delle componenti del citato art.39, comma 1°, evidenzia la funzione di guida di detto modulo di controllo che ha lo scopo di garantire:

- a) "la realizzazione degli obiettivi programmati";
- b) "la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche", e, pertanto, l'efficienza, l'efficacia e la produttività nel rispetto del principio di legalità;
- c) "l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione". In ordine a siffatta accezione, che ripete il dettato costituzionale di cui all'art.97, è da rilevare che l'imparzialità e il buon andamento costituiscono principi distinti ma strettamente complementari ed esprimono due parametri di valore e valori che sono concatenati sia nell'ambito di una considerazione complessiva della attività am-

ministrativa dell'ente locale, sia anche quando, in relazioni a singole fattispecie gestionali, essi si realizzano compiutamente acquistando concretezza.

L'unitarietà sostanziale e funzionale dei due parametri significa, dunque, complessivamente ottimizzazione della composizione dei vari interessi pubblici secondo i canoni desumibili dall'ordinamento; canoni che devono trovare specificazione non solo negli atti normativi ed amministrativi con funzione di indirizzo, ma anche nell'organizzazione e nella cura di specifici interessi della comunità.

D'altra parte, la necessità di una considerazione unitaria ed armonica dei suindicati principi impone all'amministrazione locale un obbligo di "amministrare bene" che è nel contempo qualificato dall'operare in funzione di interessi non di parte. In tal modo l'imparzialità diventa un carattere del buon andamento da realizzare attraverso un'armonica ponderazione degli interessi coinvolti in ogni fatto gestionale, il quale, pertanto, deve essere sempre collegato al fine etico di perseguire il "bene comune".

La confluenza di questi due principi esprime un ulteriore parametro di valutazione che è dato dal principio di ragionevolezza che va inteso come canone di razionalità operativa, sì da evitare decisioni e comportamenti arbitrari e irrazionali.

In altre parole, attraverso l'affermazione di tale principio si intende rimarcare che l'operato dell'ente locale deve essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto e agli interessi concretamente coinvolti, coerente con le premesse ed i criteri fissati dallo stesso ente, e ciò perché le norme devono essere concretizzate e tradotte in provvedimenti amministrativi e fatti gestionali attraverso la logica, la proporzionalità, l'adequatezza;

d) "la trasparenza dell'azione amministrativa". Siffatto principio, che è un'articolazione di quello di pubblicità di cui allo art.1, comma 1°, della legge n.241 del 1990 e all'art.4 del D. Leg.vo n.77 del 1995, implica l'esigenza di dare contezza di ciò che si vuol fare (programma) e di ciò che si è fatto (risultato rag-