

In effetti l'ampia discrezionalità che tale metodo sottende ha indotto il legislatore a circoscrivere il sistema di particolari cautele che tuttavia non si sono dimostrate idonee ad eliminare collusioni e corruzioni ed i postulati giuridici sono risultati, nella prassi, ampiamente contraddetti e disattesi.

D'altra parte la tendenziale elusione delle procedure ad evidenza pubblica ha contribuito alla diffusione del suddetto modulo contrattuale, che ha condotto e conduce ancora, in numerose ipotesi, all'allontanamento dai principi di imparzialità nella ricerca del contraente e del pubblico interesse.

La magistratura ordinaria e quella contabile hanno mostrato particolare attenzione, anche di recente⁹, ai detti fenomeni degenerativi, pur se non risulta ancora sufficientemente limitato il ricorso a siffatto sistema di contrattazione nonostante le limitazioni apportate dalle direttive comunitarie e dalle nuove regole in materia di lavori pubblici.

Nell'ambito delle recenti inchieste giudiziarie è stato evidenziato che l'uso della discrezionalità, insito nel sistema pur in limiti prefissati dalla legge, si è risolto, spesso, in degenerazione ed arbitrio volti alla realizzazione di fini che violano i principi di parità di trattamento delle imprese e di concorrenza del mercato¹⁰.

Quanto alle altre procedure di affidamento, si rileva dall'indagine che esse mostrano indici di preferenza limitati anche se l'appalto concorso, in alcuni casi, risulta adottato in relazione ad opere che si caratterizzano per importi rilevanti.

⁹ Sulla trattativa privata: Corte di conti - Sezione controllo Stato, 10.1.1994 n.1; Corte dei conti - Sezione controllo Stato, 24.2.1994 n.15; Corte dei conti - Sezione controllo Stato, 14.7.1994 n.46.

¹⁰ Cfr.: Tar Abruzzo, l'Aquila, 10.3.1994 n.115; Tar Abruzzo, l'Aquila, 29.3.1994 n.153; Tar Lazio, II, 8.4.1994 n.435; Tar Lazio, III, 20.4.1994 n.932; Tar Lazio, II, 22.4.1994 n.511; Tar Campania, Napoli, IV, 12.5.1994 n.198; Tar Abruzzo, Pescara, 16.5.1994 n.310; Tar Basilicata, 10.6.1994 n.126; Tar Puglia, Bari, I, 21.6.1994 n.1060; Tar Toscana, I, 1.7.1994 n.405; Tar Veneto, II, 26.7.1994 n.819; Tar Toscana, I, 3.8.1994 n.466; Tar Sicilia, Palermo, I, 13.9.1994 n.556; Tar Lazio, III, 14.9.1994 n.1633; T.R.G.A., Trentino Alto Adige, Trento, 21.9.1994 n.383; Tar Piemonte, II, 27.9.1994 n.429; Tar Veneto, I, 1.10.1994 n.883; Tar Lazio, Latina, 12.10.1994 n.879; Tar Puglia, Bari, I, 18.10.1994 n.1140; Tar Sicilia, Catania 8.11.1994 n.2485; Tar Sicilia, Catania, 8.11.1994 n.2503; Tar Sardegna, 29.11.1994 n.2069; Tar Umbria, 25.11.1994 n.716.

Per ciò che concerne i modi di scelta del contraente, nell'ambito della licitazione privata si registra ancora, come per i precedenti esercizi, la prevalenza delle aggiudicazioni dei contratti a mezzo di offerta segreta al massimo ribasso.

In effetti le aggiudicazioni al "massimo ribasso" continuano a prevalere anche se detto sistema non riesce a garantire la pubblica amministrazione sulla qualità delle prestazioni offerte né ad aumentare le garanzie delle imprese appaltatrici, mentre il livello dei prezzi, contrattisi nell'anno in riferimento, in alcuni settori, anche fino al 60%, continua ad indicare il travaglio del mercato delle opere pubbliche e l'inattendibilità delle offerte presentate in sede di gara: il proliferare di offerte troppo basse in realtà sta ad indicare il ripetersi costante di ipotesi solo apparentemente vantaggiose, ma sostanzialmente a "rischio" per le pubbliche amministrazioni locali.

Risulta inoltre che molte procedure di aggiudicazione sono state sospese per motivi che attengono allo svolgimento delle gare, al contenzioso con le imprese ed ai ribassi delle offerte ritenute anormale, mentre le amministrazioni locali, in considerazione della difficoltà nella scelta degli affidatari, si dimostrano propense a limitare la procedimentalizzazione soprattutto nel settore della progettazione.

L'applicazione dei detti ribassi nel prezzo hanno determinato, in sede di esecuzione delle opere, la proliferazione di perizie di varianti, con elevato contenzioso tra amministrazione appaltante ed impresa aggiudicataria.

In numerose ipotesi l'entità delle varianti supera il 20% ed arriva fino al 60% del prezzo base contrattuale; detto fenomeno è stato rilevato, tra gli altri, nei seguenti comuni: Avellino (opere di viabilità ed urbanizzazione); Sala Consilina (SA) (costruzione nuovi uffici giudiziari); San Giorgio a Cremano (rete fognaria); Sant'Anastasia (scuola elementare); Teggiano (casa comunale e chiostro ed impianto depurazione); Tricase (rete fognante); Bologna (viabilità); Ravenna (depuratore); Spilamberto (viabilità); Albano Laziale (palazzo pretorio); Como (viabilità); Sondrio (viabilità); Senigallia (depuratore ed edilizia scolastica, impianto polivalente);

Isernia (edilizia scolastica); Vercelli (IPSI 1° lotto e stadio Robliano); Tricase (campo basket); Sannicandro di Bari (caserma); Acireale (condotte adduttrici); Bronte (CT) (zona artigianale); Imerese (palazzo di giustizia); Figline Valdarno (teatro); Perugia (ex Grocco).

Le opere che evidenziano una incidenza di nuovi prezzi superiore al 30% dell'importo contrattuale rappresentano circa il 40% delle schede analizzate: non v'è dubbio che il fenomeno si ponga in contrasto con l'invariabilità delle condizioni dell'appalto, che deve considerarsi principio fondamentale di ogni contratto, mentre la definizione di nuovi prezzi dovrebbe limitarsi ad ipotesi imprevedute ed eccezionali.

L'effettiva operatività del regolamento, cui la legge quadro in materia di lavori pubblici demanda, fra l'altro, l'applicazione delle norme sulla progettazione, dovrebbe introdurre limiti rigorosi non solo riguardo all'articolazione della progettazione ma a tutto il sistema delle varianti al fine di limitare la lievitazione dei costi in corso d'opera ed arginare le gravi patologie che ancora si rilevano in relazione ai tempi di esecuzione delle opere.

Risulta inoltre, dall'indagine espletata che, nella maggioranza delle ipotesi esaminate, il tempo contrattuale previsto tende a raddoppiarsi per impedimenti che attengono all'insorgere di contenzioso relativo a rapporti tra stazione appaltante ed imprese esecutrici dei lavori, motivato dalla dilatazione dei tempi esecutivi, da ritardi nei pagamenti, da modificazioni quali-quantitative dei lavori.

L'insufficienza delle indagini geognostiche e dei rilievi delle reti di servizio nel sottosuolo, la superficialità nello studio degli impatti ambientali, la inadeguata considerazione dei profili tecnici ed urbanistici delle aree di realizzazione delle opere fanno sì che il processo attuativo dei progetti si avvii spesso su basi incerte, determinando profonde alterazioni del quadro tecnico-economico dell'investimento e quindi ritardi nella sua attuazione.

Solo il 10% dei lavori conclusi si riferisce ad opere portate a termine nei tempi definiti contrattualmente e, per lo più, la detta percentuale attiene a lavori di importo limitato.

Il monitoraggio relativo ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche che ancora si presentano in corso di esecuzione al 31 dicembre 1994 ha, inoltre, evidenziato che mediamente non sono ancora giunte al termine opere il cui inizio risale al 1989 ed al 1990. Comunque non mancano esempi di opere già iniziate da 10 anni ed oltre: a titolo esemplificativo si citano i seguenti comuni: Trani (inizio lavori anno 1973); Rosarno (1976); Misterbianco (1977); Genova, Gioia Tauro (1981); Sala Consilina, Cremona, Angri (1983); Pordenone (1984); Figline Valdarno, Bologna, San Giovanni Rotondo, Sansepolcro, Salice Salentino, Castelfranco Emilia, Vercelli (1985); Isernia, Senigallia, Acqui Terme, Russi, Salsomaggiore (1986).

Di particolare interesse si presenta, in ordine alle menzionate fattispecie, la giurisprudenza della Corte dei conti, secondo la quale tutte le opere pubbliche iniziate ma poi rimaste incompiute apportano un danno per le casse dell'ente locale: le cosiddette "cattedrali nel deserto" rappresentano infatti uno spreco di risorse ed un evidente fallimento dell'azione amministrativa dal punto di vista dell'efficienza e della razionalità. Da ciò consegue che i pubblici funzionari responsabili sono chiamati a rispondere del danno erariale individuato nelle somme investite nell'esecuzione delle dette opere e negli oneri conseguenti.

5.7 Le consulenze esterne

La legislazione nazionale e comunitaria e la giurisprudenza più recenti appaiono orientate nel rafforzamento della funzione di "committenza" relativa alla progettazione delle opere pubbliche, dal momento che l'applicazione superficiale e la sostanziale elusione delle norme regolanti la detta attività sono state la causa primaria delle disfunzioni del settore.

D'altra parte le pubbliche amministrazioni locali si sono dimostrate inidonee alla elaborazione di esatte previsioni progettuali, come è dimostrato dal fatto che numerosi progetti rimangono irrealizzati o si protraggono stancamente per un numero indefinito di anni e che gli uffici tecnici sono inadeguati anche rispetto alla indicazione delle linee guida, alla verifica dei criteri seguiti e al controllo della conformità dell'opera ai programmi ed agli obiettivi dell'ente.

Le cennate difficoltà hanno indotto le amministrazioni locali ad affidare, con sempre maggior frequenza, la progettazione delle opere a professionisti esterni, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla legge e nonostante gli indirizzi giurisprudenziali che considerano ipotesi di danno erariale la corresponsione di compensi a consulenti esterni, qualora le attività espletate rientrino in quelle istituzionalmente proprie degli uffici dell'ente locale e non risultino carenze di organico¹¹.

Data la rilevanza del fenomeno, anche per il 1994 è proseguita l'indagine relativa alla progettazione delle opere pubbliche al fine di evidenziare il numero dei progetti redatti all'interno degli enti locali e di quelli affidati a professionisti privati; il valore delle opere progettate; le motivazioni poste a giustificazione delle consulenze esterne; la correlazione tra il lievitare dei corrispettivi relativi alle dette consulenze e l'insorgere dei debiti fuori bilancio.

L'esame ha coinvolto un campione di enti (388) ubicati in tutto il territorio nazionale appartenenti alle diverse classi demografiche.

La ingente contrazione dei progetti, che in alcune aree mostrano valori inferiori al 50% rispetto a quelli rilevati nel precedente anno, conferma l'andamento flettente degli investimenti in opere pubbliche.

All'area del nord è riferibile il 71% dei progetti esecutivi: il dato conferma la notevole capacità di spesa dei comuni di detta zona, anche in presenza dell'andamento di crisi del settore. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.32 del volume degli allegati).

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sez. II, 11 novembre 1993 n.273 e Sez. I, 25 maggio 1993 n.85.

Circa il 60% dei progetti viene realizzato attraverso consulenze esterne. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.33 e 34 del volume degli allegati).

Quanto al valore delle opere, si registra una prevalenza di quelle attuate attraverso le consulenze di professionisti esterni (1.059.805 milioni) rispetto alle opere la cui progettazione risulta realizzata all'interno degli uffici tecnici dell'ente (710.856 milioni). Comunque è dato rilevare che le progettazioni che coinvolgono maggiori conoscenze tecnologiche ed assorbono ingenti risorse finanziarie sono affidate, per lo più, a studi professionali privati.

Degni di nota sono i dati relativi alle motivazioni giustificative dell'affidamento degli incarichi: il 53% degli enti indica nella specificità dell'opera l'elemento determinante per il ricorso ai professionisti privati; il 20% lo identifica nei motivi d'urgenza; il 25% in cause diverse da quelle ipotizzate dalla legge e solo il 2% nella carenza di personale negli organici degli uffici tecnici. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.35 del volume degli allegati).

Per ciò che concerne la interdipendenza tra i corrispettivi pagati per le consulenze e l'insorgere di debiti fuori bilancio, si rileva che il fenomeno, pur di dimensioni limitate, riguarda i comuni medio-piccoli, anche se non ne sono immuni i comuni di maggiori dimensioni come Avellino e Vercelli.

L'importo complessivo dei debiti rilevati ammonta a 8.084 milioni di lire, di cui 4.858 milioni risulta di pertinenza del comune di Senigallia.

Per la parte rimanente, essi variano da un minimo di 29 milioni del comune di Raffadali (AG) ad un massimo di 674 milioni del comune di Cavarzese (VE).

5.8 Le nuove linee di tendenza nel settore degli investimenti

Il piano economico finanziario

L'aumento progressivo del debito pubblico, conseguenza dell'eccesso di spesa che ha caratterizzato la politica economica del nostro paese, ha reso indispensabi-

le l'introduzione dei correttivi nei metodi di valutazione degli investimenti pubblici locali, al fine di una maggiore efficacia nella allocazione delle risorse.

Nel decreto legislativo 25 febbraio 1995 n.77, recante nuove norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, rimane confermata la inderogabile procedura per l'effettuazione delle spese, per ognuna delle quali sono necessari l'impegno in bilancio e la relativa attestazione della copertura finanziaria; le spese assunte in violazione di tale principio costituiscono debiti fuori bilancio di cui rispondono gli amministratori, i funzionari ed i dipendenti che li hanno posti in essere.

I piani finanziari (art.4 del D.L. n.68 del 1989, convertito nella legge n.155 del 1989) sono stati espressamente abrogati (artt.43 e 122) a seguito della trasformazione del bilancio pluriennale da documento meramente programmatico a documento di carattere autorizzatorio, ai sensi del quale possono essere assunti impegni anche a valere su futuri esercizi: non risulta, pertanto, diminuita l'importanza della analisi "ex ante" degli effetti finanziari degli investimenti, dal momento che in sede di approvazione del progetto dovrà essere indicata anche la copertura relativa agli oneri indotti che graveranno sugli esercizi finanziari futuri.

Deve, invece, ritenersi valorizzato l'obbligo alla redazione del piano economico-finanziario (art.46 del D.Leg.vo del 1992 n.504) quale presupposto di legittimità per l'approvazione dei progetti relativi agli investimenti "a carattere imprenditoriale". Per l'integrazione apportata dall'art.1 del D.Leg.vo n.528 del 1993, "la redazione del piano economico finanziario riguarda esclusivamente le "nuove opere", il cui progetto comporti una spesa superiore al miliardo¹²: la nuova disciplina ha arrecato rilevanti innovazioni nel sistema dell'accesso al credito della Cassa depositi e prestiti.

¹²L'art.35 della legge n.724 del 1994 ha esteso l'obbligo di redazione del piano economico-finanziario anche agli investimenti finanziati mediante emissione di prestiti obbligazionari.

Le amministrazioni provinciali, i comuni, i consorzi, le aziende speciali e le comunità montane sono obbligati ad approvare il detto piano al fine di determinare la tariffa per il servizio offerto in grado di assicurare l'equilibrio economico e finanziario dell'investimento.

L'investimento è caratterizzato da "equilibrio economico" quando, nell'arco temporale prescelto per la sua valutazione, il flusso attualizzato dei ricavi derivanti dall'investimento è almeno sufficiente a coprire l'ammontare attualizzato dei costi sostenuti, compresi gli oneri di ammortamento tecnico e finanziario.

L'"equilibrio finanziario" si realizza quando l'investimento è in grado di produrre, per ogni esercizio, un volume di risorse finanziarie che consenta di fronteggiare l'ammontare degli esborsi connessi al rimborso del capitale e degli oneri indotti dalla gestione (Circolare Cassa depositi e prestiti n.1207 - gennaio 1996).

L'ente mutuatario, pertanto, dovrà prevedere lo stanziamento a carico del proprio bilancio delle risorse atte a fronteggiare anche i deficit di cassa che si potrebbero verificare nel primo periodo di realizzazione dell'opera e quelli relativi all'avviamento dell'impianto. Per le opere finanziate dalla Cassa depositi e prestiti il particolare "monitoraggio economico e gestionale" previsto dal comma 6° dell'art.46 cit. è condotto da un "nucleo di valutazione" appositamente costituito all'interno dell'istituto; in caso di altri tipi di finanziamento al detto "monitoraggio" provvedono società specializzate indicate dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro.

Il Project financing

L'esigenza di riattivare gli investimenti nonostante la contrazione delle risorse pubbliche da destinare al settore ha dato origine ad una serie di interventi attraverso i quali sono state adottate misure tendenti a favorire l'afflusso del capitale privato, anche se i tentativi del legislatore non sembrano aver riscosso ancora la necessaria adesione da parte degli operatori privati.

Infatti la costituzione di società senza vincolo della proprietà pubblica maggioritaria (art.12 della legge n.498 del 1992) destinate all'esercizio di pubblici servizi e alla realizzazione di infrastrutture e di altre opere di interesse pubblico, non risulta molto diffusa: solo nell'ambito dell'attività di progettazione tali società appaiono numerose, probabilmente al fine di eludere le rigorose norme in materia di gara.

Anche la disciplina relativa ai sistemi idrici (art.13, comma 2°, legge 5 gennaio 1994 n.36), dettata al fine di qualificare la dotazione infrastrutturale e la qualità di gestione dei servizi, fa ampiamente ricorso alle iniziative dei privati.

La tendenza appare confermata nella legge n.644 del 1994 che consente agli enti locali l'acquisizione di anticipazioni finanziarie presso le banche a fronte di alienazione di immobili da destinare alla realizzazione di investimenti.

In particolare sia il D.Leg.vo n.406 del 1991 (art.4 comma 2°) che la recente normativa sui lavori pubblici (art.19 comma 2° della legge n.109 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni apportate dalla legge n.216 del 1995) consentono l'ingresso del capitale privato nell'attività di costruzione e gestione delle opere pubbliche: la detta finalità è realizzata attraverso il limite posto alla percentuale di contributo finanziabile dallo Stato o dalle altre amministrazioni pubbliche: percentuale che non può eccedere il 50%; è evidente la sollecitazione nei confronti del capitale privato.

La nuova modalità di realizzazione delle opere pubbliche è prevista anche in altri provvedimenti, tra i quali, tuttavia, mancano collegamenti organici e proprio per tale motivo stenta a decollare, nonostante alcuni caratteri di estrema validità che essa evidenzia.

Il pregio maggiore del "project financing" va ravvisato nello stretto collegamento tra le fasi di progettazione e di realizzazione di una opera pubblica e quella di gestione; collegamento che potrebbe condurre gli enti locali a superare le attuali difficoltà attinenti alla progettazione degli interventi. Deve rilevarsi, comunque, che

la mancanza di una sufficiente cultura imprenditoriale presso gli enti locali stessi rende difficile ancora il ricorso a fonti di finanziamento delle opere pubbliche diverse da quelle tradizionali.

D'altra parte l'appetibilità dell'iniziativa per i privati è collegata alla redditività del servizio ed ad un regime delle tariffe idoneo a coprire non solo i costi tecnici ma anche quelli commerciali, finanziari, sociali e politici: i costi di realizzazione e di gestione dell'opera dovrebbero gravare sull'utenza in maniera proporzionale all'uso del servizio.

Alla base dell'insuccesso del nuovo modulo va ricondotto anche l'ampio processo di deresponsabilizzazione che si è prodotto nelle amministrazioni locali, divenute incapaci di dar vita ad opere complesse dal punto di vista finanziario e gestionale. Né hanno giovato al suo decollo l'eterogenità dei modelli operativi previsti dalle leggi di settore, la limitata disponibilità dei capitali privati, la carenza di una normativa regolamentare attuativa, i dubbi concernenti il regime degli affidamenti, la limitata tipologia di opere realizzabili attraverso il sistema di concessione e gestione. Per un effettivo avvio della iniziativa si reputano necessari il coordinamento dei diversi provvedimenti in materia e la definizione di una disciplina unitaria che elimini le incertezze ed i dubbi che ancora disincentivano gli investitori privati.

Emissione di prestiti obbligazionari

L'art.35 della legge 23 dicembre 1994, n.724 recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", consente agli enti locali territoriali ivi previsti di deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti; la durata del prestito non potrà essere inferiore ai cinque anni.

La disciplina rappresenta un significativo passo verso l'avvio di nuovi spazi di autonomia finanziaria e di capacità operativa degli enti locali, anche se appaiono indispensabili al buon esito dell'operazione il recupero di credibilità dell'apparato

pubblico locale, la riqualificazione dei diversi livelli di Governo e la trasparenza dei documenti di bilancio.

A fini di maggiore garanzia dei risparmiatori l'emissione dei prestiti obbligazionari è assoggettata a rigidi vincoli che non permettono giudizi disattenti sulla reale situazione patrimoniale e finanziaria e sui limiti di indebitamento raggiunti dall'ente locale.

Il Ministero del tesoro, con decreto 29 gennaio 1996, n.152, ha emanato il regolamento di attuazione che determina le caratteristiche dei titoli obbligazionari, i criteri e le procedure che gli enti emittenti sono tenuti ad osservare per la raccolta del risparmio nonché l'ammontare delle commissioni di collocamento che dovranno essere percepite dagli intermediari autorizzati ed i criteri di quotazione sul mercato secondario.

Non v'è dubbio che gli interessi sui prestiti obbligazionari emessi dagli enti locali debbano concorrere alla determinazione del limite di indebitamento massimo stabilito dalla normativa vigente; comunque il rigore originario di questa risulta attenuato in quanto con la legge 20 dicembre 1995 n.539 (art.3 bis) è stato soppresso il divieto di accedere alla Cassa depositi e prestiti per l'accensione di nuovi mutui nel periodo relativo alla emissione dei detti titoli.

La certificazione del rendiconto finanziario deve essere condotta dall'organo di revisione con le modalità di cui all'art.105 comma 1° del D.Leg.vo n.77 del 1995: con essa dovrà accertarsi la solidità patrimoniale dell'ente locale, cui non è dato l'accesso al prestito nel caso in cui si trovi in situazioni di dissesto o strutturalmente deficitarie, come definite dall'art.45 del D.Leg.vo 30 dicembre 1992, n.504. Anche nell'ipotesi in cui risulti un disavanzo di amministrazione dal conto consuntivo del penultimo esercizio o non sia stato deliberato il bilancio di previsione dell'esercizio nel quale si assume la decisione di addivenire al prestito, non è consentito il ricorso a detta forma di autofinanziamento.

Qualora l'emissione obbligazionaria sia diretta alla realizzazione di investimenti destinati all'esercizio di servizi a carattere imprenditoriale, si rende necessaria l'approvazione del piano economico finanziario come previsto dall'art.46 del D.Leg.vo 30 dicembre 1992, n.504 e solo dopo il benestare della Banca d'Italia i titoli di cui trattasi potranno essere emessi, mentre il riacquisto da parte dell'ente emittente è previsto esclusivamente se i mezzi per l'operazione provengano da economie di bilancio. La delibera di emissione, che deve indicare gli elementi essenziali dell'investimento da realizzare, deve essere corredata dal relativo piano di ammortamento finanziario.

Più problematica, a giudizio della Corte, si presenta l'emissione di prestiti obbligazionari in valuta e sui mercati esteri, in quanto in tale ipotesi verrebbe meno il rapporto tra cittadini ed amministratori che sottende l'emissione dei titoli e che implica un giudizio di valore sugli effetti degli investimenti cui i titoli stessi sono collegati: in tale ipotesi comunque deve essere prevista obbligatoriamente nella delibera di approvazione del prestito la copertura del rischio attinente al cambio, mentre il costo dell'operazione sopportato dall'ente non può essere superiore al rendimento lordo dei corrispondenti titoli di Stato emessi sul mercato interno, aumentato di un punto.

Dal momento che i titoli obbligazionari possono essere quotati in un mercato immobiliare secondario, s'impone il rispetto della disciplina relativa all'offerta pubblica di vendita (legge 18 febbraio 1992, n.149) che, fra l'altro, prescrive la predisposizione di un prospetto informativo da cui risulti che il prestito non è assistito da alcuna garanzia dello Stato o delle regioni.

L'ente emittente è tenuto, inoltre, all'utilizzo del ricavato del prestito in relazione ai documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento dei lavori: il tesoriere, pertanto, è abilitato ad eseguire i pagamenti a valere sulle somme rinvenienti dal prestito solo se i relativi titoli di spesa siano corredata da una dichiarazione del legale rappresentante dell'ente, attestante che la somma è

riferita al pagamento di stati di avanzamento dei lavori o che non manca il rispetto delle modalità previste nella delibera di emissione nel caso in cui il prestito non sia finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche.

La collocazione dei titoli sul mercato, che di certo rappresenta la fase più delicata per la riuscita dell'operazione, è affidata ad intermediari specializzati in modo da garantire maggiori opportunità nella sottoscrizione dei titoli stessi e nel loro trasferimento.

In sintesi, è dato rilevare che la possibilità di emettere titoli obbligazionari rappresenta una forma di autofinanziamento alternativa e non già aggiuntiva rispetto a quelle tradizionali in uso presso le autonomie locali, con il vantaggio rispetto a queste ultime di comportare un controllo maggiore sul progetto che si concorre a finanziare.

Certamente i titoli obbligazionari hanno dei costi di emissione, di gestione, di interessi passivi che richiedono il raffronto con i costi relativi agli altri strumenti di finanziamento e si ritiene che ad essi potrà accedersi solo se l'operazione presenti margini di economicità. Per ciò che concerne i dubbi circa la tutela dei risparmiatori formulati di recente anche dall'ABI (circolare n.60 del 1996), questi sembrano essere stati risolti nel provvedimento modificativo del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali attualmente all'esame del consiglio dei ministri mediante l'attribuzione alla delegazione di pagamento del valore di titolo esecutivo e l'impignorabilità degli accantonamenti destinati al servizio del prestito.

La opportunità offerta agli enti locali di autofinanziarsi al fine dell'ammodernamento del proprio patrimonio non può che far sperare in una nuova spinta per la ripresa del settore degli investimenti, anche se la Corte ritiene opportuno che siano definite con maggiore puntualità, all'interno dei bilanci degli enti locali, alcune specifiche entrate da destinare al servizio del debito pubblico.

Deve comunque rilevarsi sulla base di una indagine condotta sull'argomento che l'avvio del nuovo sistema richiederà ancora tempi lunghi in quanto è risultato

che solo un numero limitato di enti si dichiara propenso all'emissione dei suddetti prestiti.

5.9 L'attuazione della politica comunitaria

Le persistenti difficoltà attinenti all'utilizzazione delle risorse provenienti dal primo ciclo della programmazione dei Fondi strutturali (1989-1993) si rilevano nel limitato tasso di esecuzione degli interventi, che ha toccato il 67% per i programmi multiregionali, ma risulta del 47% per quelli regionali e solo del 30-45% per i programmi di iniziativa comunitaria¹³ (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.36 e 37 del volume degli allegati).

Le dette percentuali tengono conto della riprogrammazione di numerosi progetti, che ha comportato la riduzione dei contributi per alcuni programmi regionali ed il trasferimento delle risorse disponibili verso gli interventi operativi multiregionali che risultavano idonei all'assorbimento dei flussi comunitari.

Le regioni interessate hanno mediamente subito una flessione dei finanziamenti che si aggira sul 24%, anche se non mancano punte più elevate in Abruzzo (-42%) ed in Puglia (-39%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.38 del volume degli allegati).

I programmi di iniziativa comunitaria, che pur non attingono, a risorse previste dal Quadro comunitario di sostegno ma costituiscono parte integrante dell'intervento cofinanziato nelle regioni all'obiettivo 1, mostrano un limitatissimo tasso di utilizzazione, che in parte può trovare giustificazione nel ritardo dell'avvio delle iniziative: solo ENVIREG¹⁴ (60%) e Telemat (35%) mostrano percentuali di un qualche rilievo (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.39 del volume degli allegati).

¹³ Cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica: Relazione del Comitato di sorveglianza dicembre 1994.

¹⁴ Il programma intende affrontare i problemi ambientali del bacino del Mediterraneo e di altre regioni dell'obiettivo 1.

Risulta invece ben avviato il progetto URBAN, volto a promuovere interventi integrati a favore delle aree urbane che presentano problemi economici, sociali ed ambientali. Le azioni riguardano i quartieri delle città di media e grande dimensione situate nelle regioni ammissibili agli obiettivi 1 e 2, caratterizzati da un elevato tasso di disoccupazione, da un tessuto urbano degradato e da carenza di infrastrutture sociali.

Nonostante i ritardi, le insufficienze e la riprogrammazione degli interventi, non può sottovalutarsi che le risorse provenienti dai Fondi strutturali hanno rappresentato una parte ragguardevole degli investimenti complessivi del Mezzogiorno (6,5%), contribuendo a finanziare la rete infrastrutturale, particolarmente degradata in detta area del Paese ed i vari settori produttivi. Deve comunque rilevarsi che le difficoltà nel reperimento delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento ed il perdurante disinteresse da parte dei diversi livelli istituzionali, soprattutto a livello periferico, cui si sono aggiunte le carenze delle iniziative progettuali, hanno condizionato gravemente la realizzazione complessiva dei programmi e si riflettono, per l'effetto del "trascinamento" sulle iniziative relative al nuovo Quadro di sostegno: le inefficienze della precedente gestione potrebbero condurre alla perdita di ulteriori 6.000 MECU, pari al 30% della massa di risorse comunitarie ancora spendibili.

Nuovi ritardi si stanno accumulando anche nella presentazione dei progetti collegati ai finanziamenti relativi ai Fondi strutturali stanziati per il periodo 1994-1999: il che fa desumere che ancora largamente irrisolte permangano le difficoltà attinenti ai meccanismi di cofinanziamento, di monitoraggio e di valutazione ex ante dei progetti¹⁵.

Del resto ulteriori elementi di perplessità attengono alle incertezze con cui si procede al passaggio dal vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno alla nuo-

¹⁵ In relazione ai sopradetti ritardi solo alla fine del 1994 la Commissione europea ha potuto decidere i primi Programmi operativi in attuazione del Quadro comunitario di sostegno (1994-1999) delle regioni italiane dell'obiettivo 1.

va politica di sviluppo regionale, il cui stentato avvio potrebbe condizionare anche l'attuazione dei detti programmi.

E' di tutta evidenza che la politica di coesione economica e sociale della Unione Europea rappresenta una occasione di sviluppo specialmente per le aree del Mezzogiorno, in grado di realizzare il necessario riequilibrio socio-economico e strutturale tra le diverse aree del Paese. Le risorse finanziarie, che nel periodo 1994-1999 potranno essere utilizzate dal nostro Paese e dalle regioni, anche tramite il concorso dei comuni, ammontano a circa 141 miliardi di ECU (pari a 270.000 miliardi di lire). Il Mezzogiorno usufruirà non solo di maggiori risorse rispetto alle altre aree, ma potrà contare anche su condizioni più vantaggiose in quanto il tasso di cofinanziamento potrà coprire il 75% del costo globale del progetto.

Le opportunità offerte sono estremamente diversificate, potendo riguardare opere a carattere infrastrutturale e misure a favore della formazione e del turismo.

Data la ridotta ed obsoleta rete di infrastrutture dell'Italia, particolarmente accentuata nel Meridione il cui livello di dotazione risulta al di sotto del 50% di quello delle regioni centro-settentrionali, deve ritenersi valido qualsiasi tentativo volto ad un migliore assorbimento delle dette risorse.

L'accesso ai flussi finanziari comunitari è subordinato attualmente al rispetto di procedure più rigorose con riguardo alla formulazione e alla gestione dei progetti che richiedono, ai diversi livelli istituzionali, una più puntuale individuazione degli obiettivi ed alla maggiore trasparenza della fattibilità, con una analisi ex ante dei risultati previsti. Come si è già detto, nel passato quinquennio 1989/1993, proprio alle carenze della programmazione e della progettazione deve addebitarsi il rilevante divario tra le decisioni formali d'impegno e l'avvio effettivo degli interventi, mentre in alcune ipotesi le opere non sono state mai avviate e si è dovuto procedere a revocche di impegno ed a più realistiche progettazioni.