

sulta legislativamente evitato) comportare un inquadramento dell'Ente tra gli enti fieristici, è succeduta una normativa che potrebbe giustificare un'attività dell'Ente stesso nel campo dello sviluppo urbanistico mentre attualmente risulterebbe, come notato in precedenza, appena giustificabile in base a principi generali una residua attività nel campo della gestione del patrimonio, per la quale si discute il relativo livello, se cioè debba consistere in attività di pura e semplice conservazione o se debba comportare progetti di sviluppo e di potenziamento.

Se, infatti, si tien conto della legge istitutiva (legge n. 2174 del 1936, che come si è detto ha escluso l'applicabilità all'Ente delle disposizioni sugli Enti fieristici), i compiti dell'Ente EUR avrebbero dovuto essere:

a) quello primario di « provvedere all'organizzazione e funzionamento » dell'Esposizione universale (articolo 6, 1° comma della legge 26 dicembre 1936, n. 2174);

b) quello aggiuntivo ed eventuale di « organizzare, in Roma, congressi, manifestazioni e mostre varie — che abbiano attinenza con l'Esposizione » (3° comma dello stesso articolo 6 della legge n. 2174 del 1936, nel testo sostituito con l'articolo 2 del regio decreto-legge 4 giugno 1938, n. 1033).

Soltanto successivamente ed a seguito dell'esigenza di apprestare le condizioni ottimali per l'Esposizione si rinvencono accenni a collegare la manifestazione primaria alla « espansione della città di Roma verso il mare ».

Tali connessioni si rinvencono principalmente nel regio decreto-legge 14 gennaio 1937, n. 1567, convertito in legge 3 febbraio 1938, n. 136, in occasione e con diretto riferimento al piano regolatore di cui al regio decreto-legge 6 luglio 1931, n. 981, convertito in legge 24 marzo 1932, n. 355, ma il collegamento tra Esposizione e sviluppo appare più che altro contingente se si tien conto che la dichiarazione di pubblica utilità delle opere dell'EUR è contenuta ai primi due commi dell'articolo 1 del regio decreto-legge n. 1567 del 1937, mentre a parte, al terzo comma dello stesso articolo, per il perimetro delle aree di espansione si rimanda a separato decreto reale.

Ad ogni modo il collegamento tra le due procedure appare sempre più stretto nella normativa successiva.

In particolare il regio decreto 7 marzo 1938, n. 465, all'articolo 1 prevede il parere in unica Commissione sia dei piani particolareggiati « ricadenti nella zona dell'Esposizione » che di quelli « della zona di espansione della città verso il mare » ed, all'articolo 4, riconosce una competenza dell'Ente EUR ad intervenire con richieste di « prescrizioni affinché le costruzioni per disposizione e stile risultino intonate all'ambiente ».

Inoltre, il regio decreto 12 luglio 1938, n. 1225 nelle premesse reca « considerato che nella zona riservata all'Esposizione verranno costruiti edifici a carattere permanente che costituiranno l'ossatura di una futura città e l'inizio della espansione della città verso il mare » e nel dispositivo prevede: « è determinato il perimetro dell'area situata a

nord-est della zona dell'Esposizione quale area di espansione della città verso il mare ».

La stessa Corte di cassazione nella interpretazione della normativa in esame ha riconosciuto lo stretto collegamento tra le procedure in occasione della statuzione su domanda di retrocessione di area espropriata (vedi Cass. Sez. UU, n. 3851 del 17 novembre 1975).

È da domandarsi, comunque, se tale discorso di collegamento tra le procedure espropriative porti necessariamente ad un ampliamento, a livello di normativa primaria, degli originari compiti dell'Ente, ben potendosi ritenere che la titolarità dell'attività di sviluppo, rientrando nel piano regolatore, avrebbe potuto semplicemente rientrare nelle competenze del Comune di Roma, con l'applicazione della procedura prevista dal citato regio decreto del 1938.

In effetti la costruzione del primo nucleo era l'inizio dell'espansione verso il mare e solo questo poteva realizzare l'Ente su terreni di sua proprietà espropriati a tal fine. La zona dell'EUR è situata fuori del Piano regolatore del 1951.

Ad ogni buon conto il discorso sull'ampliamento dei poteri nel campo dello sviluppo urbanistico non varrebbe a giustificare la ulteriore attività esplicata dopo la conclusione del ciclo espropriativo corrispondente.

In materia si osserva, infatti, una stasi legislativa durata fino agli interventi degli anni 1983-1985, durante la quale si rinvencono testimonianze indirette della rilevanza accordata all'azione dell'Ente.

Infatti negli interventi successivi si nota come anche la regione Lazio nell'esercizio della sua competenza in materia urbanistica ed in particolare con la delibera di Giunta n. 230 del 27 febbraio 1973, nell'approvare il piano regolatore dell'EUR considerava il fatto che lo stesso Piano regolatore generale di Roma prendeva atto della situazione esistente nel comprensorio dell'EUR, assimilandolo ad una « zona con convenzione in corso », rinviando le soluzioni particolari ad uno studio successivo e riteneva che il Comune dovesse concordare con l'Ente la più opportuna metodologia da seguire per gli interventi sulle edificazioni nella zona, in quanto esse edificazioni « rappresentano una adeguata ed organica testimonianza di una particolare dimensione stilistica del quartiere ».

Dalla legislazione del triennio 1983-1985 si può senz'altro dedurre che il Parlamento abbia tenuto conto dell'esistenza dell'Ente, riconoscendone la titolarità di rapporti giuridici con lo Stato.

Infatti la legge 23 novembre 1983, n. 733, ha previsto la concessione di una anticipazione di 15 miliardi di lire da parte della Cassa depositi e prestiti « verso contestuale sospensione... del pagamento del canone di locazione relativo agli immobili locati dall'Ente EUR alle Amministrazioni dello Stato ».

Con i successivi interventi il Parlamento ha autorizzato la concessione di contributi straordinari di lire 15 miliardi (decreto-legge 8 novembre 1984, n. 749, convertito con modifiche in legge 22 dicembre 1984, n. 891) e di lire 5 miliardi (decreto-legge 24 settembre 1985, n. 479, convertito in legge 21 novembre 1985, n. 661).

In entrambi i provvedimenti legislativi è prevista la destinazione del contributo come diretto « ai fini della prosecuzione... dell'espleta-

mento dei servizi essenziali... nonché dell'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria degli immobili e delle aree di proprietà ».

Di difficile interpretazione appare, invece, la volontà del legislatore laddove fa riferimento ai limiti alla prosecuzione dei fini per cui è concesso il contributo, limiti fissati nel primo provvedimento (n. 749 del 1984) a « non oltre il 31 dicembre 1985 » e nel secondo (n. 479 del 1985) a « fino all'entrata in vigore della legge di riordinamento dell'ente e, comunque, non oltre il 31 marzo 1986 ».

Infatti è chiara l'intenzione di procedere al riordinamento ma non sono stabilite conseguenze dirette sull'esistenza e sulle attività dell'Ente dopo la scadenza del detto limite temporale del marzo 1986.

Di fatto l'attività dell'Ente è continuata senza ulteriori interventi legislativi.

Occorre peraltro considerare che anche più recentemente il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 37 del decreto legislativo del 23 dicembre 1993, n. 546, all'articolo 75, 5° comma, sebbene con riguardo alla situazione del personale, fa espresso riferimento all'Ente quale destinatario dell'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai principi innovatori dettati per il personale del pubblico impiego e quale amministrazione assoggettata alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio nella stipulazione dei contratti collettivi.

2.3. — *Normativa secondaria.*

Circa la normativa secondaria deve osservarsi che il governo, da parte sua, non solo non ha provveduto alla formale liquidazione dell'Ente ma, dopo la nota vicenda del decreto di soppressione del 1° aprile 1978, ricordata nella precedente relazione, ha totalmente invertito le proprie posizioni, accogliendo sostanzialmente l'idea della prosecuzione dell'attività dell'Ente e le possibilità di un potenziamento delle sue attribuzioni (5).

Infatti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 4 agosto 1989 il Ministro senza portafoglio per i problemi delle aree urbane è stato delegato ad esercitare, tra le altre, le funzioni di « vigilare sull'Ente esposizione universale (EUR) di Roma e promuovere e curare tutte le iniziative necessarie a predisporre gli strumenti per il potenziamento delle strutture e delle attività del medesimo ».

Analogamente è stato disposto sia in occasione del più recente conferimento della delega al Ministro dell'ambiente con il decreto del

(5) È da rammentare che l'articolo 13 della legge istitutiva 26 dicembre 1936, n. 2174, prevedeva una esistenza limitata nel tempo per l'Ente e precisamente che « espletati i compiti per i quali viene istituito l'ente, con decreto del Capo del governo, sarà posto in liquidazione » e che « l'attivo finale della gestione sarà devoluto allo Stato ».

Un provvedimento di liquidazione venne adottato in data 1° aprile 1978 ai sensi della delega contenuta nell'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, ma non venne ammesso a registrazione dalla Corte dei conti con delibera n. 896 in data 19 ottobre 1978 perché la devoluzione finale del patrimonio non andava totalmente allo Stato.

Da allora nulla è stato deciso in ordine al patrimonio che formalmente è rimasto intestato all'Ente senza soddisfacente decisione in ordine alla sua destinazione, con tutte le relative conseguenze.

Presidente del Consiglio dei ministri in data 13 maggio 1993, sia successivamente in occasione dei più recenti conferimenti di delega con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 1994 e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 marzo 1995.

In ordine al problema della continuazione dell'attività, l'Ente oppone il precedente già citato parere del Consiglio di Stato (n. 316 in data 2 maggio 1980) secondo cui sussistono e sono giustificate attività dell'Ente di controllo delle costruzioni per il rispetto dei vincoli imposti ai fini della manutenzione delle strade, parchi, impianti tecnologici e attività di erogazione di servizi di quartiere quali acqua per innaffiamento, attrezzature sportive, parcheggi eccetera, di gestione di attività congressuali, sportive, culturali eccetera.

In particolare, poiché detto parere era stato chiesto dalla Presidenza del Consiglio — Ufficio Enti vigilati — in connessione col problema dell'eventuale soppressione dell'EUR, il Consiglio di Stato, sulla base della definizione di ente locale quale « ente che, in contrapposto all'ente nazionale persegue il soddisfacimento di interessi pubblici di dimensione locale », ha riconosciuto che l'Ente EUR nelle more dell'eventuale scioglimento « è tenuto a proseguire la gestione delle attività istituzionali secondo l'attuale ordinamento, con tutti i poteri e le limitazioni risultanti dalle leggi e dai regolamenti che lo riguardano ».

In occasione, poi, di una controversia con il Comune di Roma per il servizio di Nettezza urbana, il medesimo Consiglio di Stato con parere n. 416 dell'11 aprile 1990, nel precisare che gli oneri relativi sono di competenza del Comune, ha preso atto della disponibilità mostrata dall'ente EUR a partecipare, in via convenzionale, alla gestione del servizio di igiene del suolo, onde assicurare un livello qualitativo dello stesso coerente con le esigenze proprie di quel comprensorio, sopportandone i relativi oneri ed ha ritenuto opportuno che si dovesse procedere in tal senso mediante una apposita convenzione.

Alla convenzione, poi, non si è giunti perché il Comune ha autonomamente deliberato di assumere a suo totale carico la gestione del servizio.

In conclusione, quindi, e quale che sia la giustificazione della permanenza dell'attività dell'Ente, la Corte deve ancora una volta segnalare la necessità di un intervento del Parlamento che valga a stabilire la misura dell'interesse pubblico da soddisfare a mezzo dell'impiego delle risorse originariamente assegnate all'Ente stesso.

3. — GLI ORGANI.

Organi dell'EUR ai sensi della legge istitutiva 26 dicembre 1936, n. 2174, sono: 1) il Presidente 2) il segretario Generale 3) il Comitato dei revisori.

a) Il Presidente — (ora: Commissario straordinario).

La citata legge istitutiva n. 2174 del 1936, prevedeva, all'articolo 9:

« L'Ente autonomo è retto ed amministrato da un presidente.

Il commissario generale dell'Esposizione è il presidente dell'Ente ed i commissari aggiunti ne sono i vicepresidenti e vi esercitano le funzioni che potranno essere loro affidate dal presidente ».

Dopo un primo decreto del 4 febbraio 1943 di nomina del Commissario dell'EUR, con decreto legislativo del 26 novembre 1944 (6) venne disposto lo scioglimento dell'amministrazione ordinaria e si provvide alla nomina di un Commissario straordinario.

La situazione da transitoria è divenuta se non definitiva almeno permanente ed appare abnorme in quanto si è protratta per oltre cinquant'anni.

Da allora risultano, infatti, nomine di Commissari straordinari.

Accanto al Commissario straordinario risulta in servizio un Vice Commissario nominato con lo stesso procedimento di nomina del Commissario sulla scorta della originaria previsione di cui alla citata legge istitutiva 26 dicembre 1936, n. 2174 che, come si è detto, prevedeva, all'articolo 9, che il Commissario generale poteva affidare talune funzioni ai commissari aggiunti che divenivano vicepresidenti.

b) Il Segretario Generale.

È il massimo organo esecutivo di amministrazione.

Con l'articolo 1 delle norme di esecuzione emanate con regio decreto 25 giugno 1937, n. 1022, venne stabilito che il Commissario generale nominava un Segretario generale del Commissariato, avente le attribuzioni di capo degli uffici e di vigilanza sulla esecuzione delle disposizioni dei commissari e di coordinamento dell'attività di tutti i servizi dell'Esposizione, nonché di segretario generale dell'Ente.

L'attuale Segretario generale è stato nominato con delibera del Commissario straordinario n. 34100 del 24 ottobre 1989.

Con la delibera n. 35274 del 25 luglio 1991 gli è stata riconosciuta la II qualifica dirigenziale con il corrispondente trattamento economico.

c) Il Comitato dei revisori.

Organo di controllo è il comitato dei revisori.

A norma dell'articolo 15 dello stesso regio decreto n. 1022 è istituito un Comitato di revisori dei conti composto di cinque membri da nominarsi rispettivamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai Ministri dell'interno, delle finanze, delle corporazioni e della cultura, con il compito di riferire al Presidente in ordine alla gestione dell'Ente.

Attualmente è composto dal Presidente — in rappresentanza del Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato — nominato con lettera del Ministero del tesoro n. 121586 del 9 aprile 1993 e da quattro membri che risultano da tempo in carica.

Ai suddetti organi di amministrazione e di controllo spettano le seguenti indennità di carica (importo annuo al lordo, in lire):

Commissario straordinario 31.200.000;

(6) Decreto luogotenenziale a carattere amministrativo, pubblicato senza numero nella *Gazzetta Ufficiale* 12 dicembre 1944, n. 93, pag. 633.

Vice Commissario 18.720.000;

Presidente Comitato revisori 4.550.000;

Componenti collegio revisori 2.990.000.

Oltre agli organi direttamente previsti dalle norme istituzionali sono di seguito considerate talune funzioni che partecipano alla gestione dell'ente, mediante interventi di consultazione o di controllo.

d) Organi consultivi.

Modifiche ed integrazioni all'assetto dell'Ente sono contenute nel regio decreto-legge 4 giugno 1938, n. 1033, che ha precisato la competenza dell'esecutivo, su proposta del Presidente dell'Ente, per la nomina degli « organi di consultazione e di sovrintendenza, che si manifesteranno necessari ai fini dell'organizzazione e del funzionamento dell'Ente » e la competenza del Presidente per i comitati di consulenza e di sovrintendenza « che non abbiano carattere permanente ».

Lo stesso decreto prevedeva che le norme di organizzazione e di funzionamento fossero emanate con decreto reale ai sensi della legge n. 100 del 1926.

Nel frattempo, però, il Presidente dell'Ente con propria determinazione in data 26 giugno 1937 aveva approvato il regolamento per la gestione patrimoniale, finanziaria ed amministrativa dell'Ente, regolamento che in massima parte riproduce norme e principi contenuti nelle disposizioni relative alla contabilità generale dello Stato e che con poche modifiche risulta tuttora in vigore.

All'interno dell'Ente funzionano diverse Commissioni di consulenza, alcune delle quali di carattere stabile, altre create per la soluzione o lo studio di singoli problemi o argomenti specifici, altre ancora di carattere tecnico, previste direttamente dalla legge o da altre fonti normative.

Tra le prime si notano la Commissione stime, la Commissione per la revisione dei prezzi, la Commissione di valutazione tecnica amministrativa (già Comitato tecnico-amministrativo), quella di collaudo, di concorso, di aggiudicazione eccetera.

Trattasi di organi consultivi che esprimono pareri non vincolanti, ma che tuttavia esercitano notevole influenza nelle determinazioni degli organi decisionali competenti.

e) Vigilanza e tutela.

Attualmente la vigilanza e tutela è esercitata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento aree urbane, che provvede all'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo su parere del Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato.

f) Il controllo della Corte dei conti.

La Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Ente ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, mediante la nomina di un magistrato che dovrebbe poter assistere alle sedute degli organi di amministrazione.

In carenza degli stessi, poiché tutta l'attività viene affidata ad un organo monocratico, il magistrato assiste unicamente alle sedute del Comitato dei revisori mentre il controllo viene in concreto eseguito sulle risultanze del bilancio consuntivo e sul preventivo nonché mediante acquisizione degli elementi in corso di esercizio.

Detto controllo, attualmente, non comporta alcun onere finanziario a carico dell'Ente.

4. - IL PERSONALE.

Il personale è stato inquadrato nel comparto del personale degli Enti locali fin dall'epoca in cui i provvedimenti conseguenti alla legge n. 70 del 1975 prevedevano lo scioglimento dell'Ente con destinazione delle funzioni all'Ente locale territoriale.

Ai sensi del 5° comma dell'articolo 73 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 37 del decreto legislativo del 23 dicembre 1993, n. 546, l'Ente è destinatario dell'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai principi innovatori dettati per il personale del pubblico impiego ed è assoggettato alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio nella stipulazione dei contratti collettivi.

La competenza a provvedere in ordine al rapporto di impiego spetta al Commissario sia per il programma sia per la gestione personale.

L'Ente per molteplici servizi si avvale dell'affidamento dell'attività a ditte esterne, come per la sorveglianza, per la manutenzione ordinaria eccetera. Non si hanno elementi per valutare la convenienza di tale scelta ma sembrerebbe opportuna una comparazione costi-benefici tra detto sistema e quello di avere personale proprio.

Il regolamento per il personale risulta ancora quello previsto da una deliberazione del Commissario n. 13362 del 12 settembre 1961, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 gennaio 1962, con il concerto del Ministro del tesoro.

La dotazione organica del personale è rimasta ferma a quella del 1974 e delle 155 unità previste attualmente sono presenti 117 dipendenti.

La seguente tabella indica la più recente rilevazione della consistenza del personale (anno di rilevazione 1994):

Livello	Dotazione organica	Al 1.1.1994	Al 31.12.1994
II liv. dir. (Segr. gen)	1	1	1
I livello dirigit.	8	8	7
Ottavo livello	19	15	14
Settimo differenz.	0	0	3
Settimo livello	28	18	12
Sesto livello diff.	0	6	13
Sesto livello	31	22	10
Quinto liv. differenz.	0	0	6
Quinto livello	24	24	17
Quarto livello diff.	0	1	9
Quarto livello	25	19	11
Terzo livello	16	11	11
Secondo liv. differenz.	0	0	1
Secondo livello	3	4	4
Totale	155	129	119

La relativa spesa in migliaia di lire è indicata nella seguente tabella, relativa all'anno 1994.

Qualifica Livello	Stipendio	Indennità Integrativa Speciale	Straordinari	Incentivi	Emolumenti Accessori	TOTALE
II liv. dir. (Segr. Gen.)	45.195	13.882			35.413	94.490
I liv. dirigit.	267.462	106.240			158.869	532.571
8° liv.	383.785	192.208	77.815	19.526	46.823	720.157
7° liv. diff.	57.421	31.221	12.177	3.596	2.630	107.045
7° liv.	214.885	163.966	35.869	12.207	18.851	445.778
6° liv. diff.	246.202	167.833	49.425	14.208	16.505	494.173
6° liv.	170.267	144.949	35.301	7.856	10.270	368.643
5° liv. diff.	79.813	61.170	17.812	4.827	9.875	173.497
5° liv.	234.254	229.280	60.728	12.774	18.829	555.865
4° liv. diff.	106.455	93.112	25.945	5.701	12.729	243.942
4° liv.	133.130	149.587	36.895	7.132	8.344	335.088
3° liv.	108.041	132.839	33.747	6.501	18.648	299.776
2° liv. diff.	7.947	9.983	2.854	585	2.312	23.681
2° liv.	18.331	26.001	7.248	1.087	5.681	58.348
TOTALI:	2.073.188	1.522.271	395.816	96.000	365.779	4.453.054

Il costo globale risultante dalla tabella, nell'ordine di circa 4,5 miliardi se si rapporta alla spesa totale nell'anno considerato che è nell'ordine di circa 42 miliardi, corrisponde all'11 per cento della detta spesa.

Se si tien conto anche delle indennità di missione (circa 8 milioni), degli assegni familiari (circa 11 milioni) nonché dei contributi a carico dell'amministrazione (circa 1 miliardo e 361 milioni), si ottiene una spesa totale di poco meno di 6 miliardi annui.

Detto importo, ripartito per i dipendenti in servizio, configura nel 1994 una spesa media per detto esercizio di circa 51,282 milioni annui per dipendente.

La spesa accertata risulta sostanzialmente costante, se si considera la tabella 2 della parte II, §1, con andamento apparentemente alternato fino all'esercizio 1990 e con un aumento nel 1991 dovuto a nuove assunzioni ed all'applicazione del contratto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333.

È interessante notare che negli anni successivi l'andamento appare decrescente in ragione dell'esodo del personale non sostituito con nuove assunzioni.

5. - LA PROGRAMMAZIONE E I CONTROLLI.

L'ente non ha data applicazione ai principi desumibili dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

In pratica una certa programmazione di massima viene esposta in sede di deliberazione del bilancio preventivo e viene sottoposta ai conseguenti controlli ministeriali, ma la sua attuazione viene sempre realizzata dai concreti singoli provvedimenti dello stesso Commissario, che può modificare in ogni tempo il medesimo programma.

In materia di funzionamento dei controlli interni, l'Ente ha precisato che non ha istituito controlli interni o nuclei di valutazione, osservando che la maggior parte delle Amministrazioni non hanno proceduto all'istituzione di detti organismi e che lo stesso contratto dei dirigenti del comparto degli enti locali, non ancora approvato, ne prevede solo ora la istituzione.

A conferma ha dedotto che la recente legge 11 luglio 1995, n. 273, di conversione del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, all'articolo 3-*quater* ha dettato altre disposizioni riguardanti l'istituzione di tali uffici in pendenza della emanazione dei relativi regolamenti.

Ha sostenuto, poi, che altre ragioni riguardano:

il problema istituzionale dell'Ente che è in attesa di eventualmente strutturarsi come ente pubblico economico; in tal caso non dovrebbe tener conto delle norme dettate dal decreto legislativo n. 29 del 1993;

la situazione di regime commissariale che mal si concilia con le disposizioni in materia di separazione dei poteri tra organo politico e organi preposti alla gestione e con quelle della responsabilità dei dirigenti e di valutazione dei risultati della loro attività; infatti in base al

decreto legislativo 26 novembre 1944 al Commissario vengono attribuiti tutti i poteri che a norma di legge spettano sia agli organi individuali che collegiali dell'Ente;

a parte ciò, per la costituzione di detti uffici occorrerebbe personale mentre, anche senza considerare i nuovi carichi di lavoro, in base alla vecchia pianta organica sussiste una carenza di oltre 50 unità;

infine che la previsione di organi di valutazione interna e della loro struttura e composizione dipenderà dal modello ordinamentale che verrà adottato. Infatti nel caso venisse riconosciuta la natura di Ente pubblico economico l'Ente non dovrebbe tener conto delle norme dettate al riguardo dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

La Corte al riguardo ritiene:

a) che anche nella attuale situazione transitoria non è possibile sottrarsi all'applicazione di normative che costituiscono principi generali dell'ordinamento amministrativo del personale pubblico (7);

b) che anche nel caso in cui l'Ente EUR dovesse considerarsi ente economico l'istituzione di organi di controllo di gestione sarebbe indispensabile sotto il profilo della economicità, efficienza ed efficacia della gestione;

c) che comunque, il Segretario generale dell'Ente, secondo le norme organizzative dell'Ente (vedi articolo 5, 2° comma del citato regio decreto 25 giugno 1937, n. 1022), quale « capo di tutti gli uffici » è tenuto a vigilare « sulla esecuzione delle disposizioni impartite dal commissario » ed a coordinare « l'attività di tutti i servizi ».

In tale veste ben può distinguersi la propria funzione di coordinamento rispetto a quella di indirizzo propria del Commissario e quindi resterebbe valida l'esigenza di riferire al predetto organo sui risultati della gestione, anche se deve riconoscersi che nella attuale situazione essendo interamente rimessa al predetto organo la valutazione dei risultati, non avrebbe un concreto peso detta relazione proveniente da un organo puramente consultivo ed ausiliario senza il requisito della indipendenza nei confronti del gestore dell'attività.

In concreto l'attuale Segretario generale riferisce al Commissario attraverso la predisposizione di relazioni al bilancio preventivo di ogni esercizio;

Ad ogni modo deve constatare che le giustificazioni addotte rivelano ancora una volta la inaccessibilità di una situazione di incertezza che si riverbera sul buon andamento della gestione fino al punto di facilitare l'inosservanza di principi generali dettati per tutte le amministrazioni pubbliche.

(7) È in corso di approvazione uno schema di regolamento diramato dalla Presidenza del Consiglio in data 20 settembre 1995 che prevede l'adeguamento ai suddetti principi generali.

6. — ATTIVITÀ DELL'ENTE.

6.1. — *Ridefinizione dei compiti dell'Ente.*

Connesso al problema del riordino dell'organo di amministrazione è quello della ridefinizione dei compiti e delle attività da assegnare all'Ente.

Attualmente le attività svolte possono essere riassunte nelle seguenti categorie:

A. — Attività concernente l'amministrazione e la gestione del cospicuo patrimonio immobiliare, che comprende:

la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici (circa 147.000 mq utili di superficie di fabbricati di proprietà);

le opere di ristrutturazione ed ammodernamento degli edifici;

le trasformazioni patrimoniali e l'utilizzazione delle residue aree edificabili;

l'amministrazione delle locazioni e concessioni per l'utilizzazione dei beni e l'acquisizione delle relative entrate;

l'attività di restauro e recupero delle opere d'arte presenti negli edifici di proprietà.

B. — Amministrazione e gestione dei servizi ed infrastrutture di quartiere, comprendenti:

la manutenzione della rete di fognature e gallerie di pubblici servizi, dei giardini e del patrimonio arboreo, delle strade e relativi manufatti;

l'amministrazione e gestione per l'utilizzazione degli spazi mediante concessioni.

C. — Attività di gestione dei vari impianti destinati ad attività congressuali, culturali, sportive, sociali, artistiche (spettacolo « suono e luci ») eccetera, quali il Palazzo dei Congressi, il Palazzo dello Sport, la Piscina delle Rose, il Palazzo della Civiltà Italiana, il Salone delle Fontane presso il Palazzo degli Uffici eccetera.

Sulle questioni insorte a proposito delle attività culturali e di sviluppo a gestione diretta si rinvia a quanto osservato al precedente paragrafo 1.

6.2. — *L'EUR come Ente pubblico economico.*

Devesi considerare che se si dovesse classificare l'Ente in relazione alle attività in parola non si potrebbe prescindere dal manifestare talune perplessità in ordine all'inquadramento attuale dell'Ente nel comparto degli Enti locali, atteso che le sue caratteristiche appaiono abbastanza complesse.

Le perplessità sorgono in quanto se si tiene conto dell'attività pura di amministrazione e gestione patrimoniale l'Ente potrebbe essere assimilato ad una società di gestione immobiliare e, come tale, ben potrebbe essere considerato come ente pubblico economico che svolge attività commerciale.

Pertanto sia sotto il profilo dell'analisi della gestione che ad altri fini (come ad esempio quello fiscale, di cui vedi più avanti, al paragrafo 4) si dovrebbe tener conto prevalentemente della economicità della gestione (acquisizione delle entrate e manutenzione e valorizzazione del patrimonio).

Altre perplessità sorgono dalla considerazione che tutta la gestione del patrimonio non è libera ma, almeno secondo i principi contenuti nella legge istituzionale, dovrebbe essere svolta in vista della destinazione finale a favore dello Stato di tutto l'attivo di gestione.

Ma proprio con riguardo a tale evento finale non si riesce a cogliere la giustificazione della permanenza dell'attività anche se circoscritta alla pura e semplice gestione economica del patrimonio.

Infatti o si riconoscono e si determinano compiti di interesse nazionale a carattere permanente suscettibili di gestione con metodi economici oppure l'attività di gestione in vista della devoluzione non potrebbe che comportare compiti puramente liquidatorii da assegnare appunto alla figura del « Commissario liquidatore ».

Ad ogni modo, sempre che l'attività economica dovesse essere considerata come scopo principale dell'ente, dovrebbero derivare numerose conseguenze.

Innanzitutto, a parte le conseguenze sul piano tributario, di cui si tratterà in seguito, sul piano puramente amministrativo si dovrebbe sancire l'impossibilità di discostarsi dal dato normativo della disciplina privatistica dell'impresa restando circoscritto l'aspetto pubblicistico solo alla sfera soggettiva.

Occorrerà, perciò, prevedere le modalità di nomina di organi rappresentativi di interessi pubblici e la relativa responsabilità gestionale, le figure necessarie alla amministrazione, quali un presidente, un comitato esecutivo, un collegio sindacale ed eventualmente una assemblea di partecipanti.

Inoltre dovrà prevedersi un controllo in base a bilanci annuali consuntivi in analogia a quanto avviene per le imprese private a norma dell'articolo 2217, comma 2° del codice civile e secondo le normative comunitarie in materia di bilanci.

6.3. — *Attività di interesse generale e di interesse locale.*

Se, però, si deve tener conto delle attività diverse dalla pura e semplice gestione patrimoniale, si osserva che tra esse alcune sono di interesse unicamente locale mentre altre sono di interesse generale.

Appaiono improntate alle prime esigenze quelle sub B) relative ai servizi ed infrastrutture di quartiere.

Per esse si pongono problemi di opportunità e di competenza in quanto i servizi di manutenzione strade, rete fognante eccetera potrebbero rientrare nella competenza dell'amministrazione comunale di Roma. Per questi motivi sotto taluni aspetti l'Ente è stato considerato nel comparto degli Enti locali (8).

(8) L'articolo 73, comma 5 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dall'articolo 37 del decreto legislativo n. 546 del 1993 considera l'ente (regolato dalla legge 26 dicembre 1936, n. 2174) tra gli enti pubblici che dovranno provvedere ad adeguare il proprio ordinamento ai principi di cui al titolo I dello stesso decreto legisla-

Sorge però immediatamente il problema della giustificazione di tali attività nelle materie generalmente attribuite alla competenza del Comune.

A tale proposito giova considerare che in passato per un certo periodo l'ente ha sopportato oneri anche per la Nettezza urbana.

Attualmente continua a provvedere alla manutenzione della rete stradale, delle altre infrastrutture di quartiere e dei parchi e giardini, in quanto ritiene di esservi obbligato in relazione alla titolarità della proprietà di tali beni, analogamente a quanto avviene nel caso delle lottizzazioni convenzionate.

Al riguardo però sorgono talune perplessità.

Innanzitutto, per ciò che attiene alla posizione di proprietario dei beni, è da dire che la consolidata destinazione ad uso pubblico degli stessi beni dovrebbe comportare almeno una partecipazione del Comune alla spesa (9), anche per considerazioni analoghe a quelle azionate a proposito degli oneri per Nettezza urbana.

Inoltre è da notare che anche se tale situazione si poteva di fatto giustificare per la transitorietà della posizione di proprietà, in attesa cioè del passaggio di tali infrastrutture al Comune o allo Stato, data la troppo lunga fase di incertezza, occorrerebbe intanto già a livello di semplice amministrazione patrimoniale riesaminare il problema dell'incidenza di tali oneri sulla normale gestione ed in particolare sulla politica di manutenzione straordinaria del patrimonio edilizio.

Il Comune viene sollevato dagli oneri per manutenzione della rete stradale, delle altre infrastrutture di quartiere e dei parchi e giardini, opere realizzate dall'Ente; gli oneri sono assunti dall'Ente in quanto titolare della proprietà.

Ma appare dubbia tale tesi dal momento che da tempo spazi, aree e strade sono stati tenuti a destinazione pubblica e la destinazione potrebbe aver influito anche sulla titolarità degli obblighi di manutenzione.

Né sembra che la fattispecie possa agevolmente assimilarsi ai casi di lottizzazioni convenzionate.

È noto, infatti, che in tali casi gli oneri vengono assunti dai consorziati su basi contrattuali e passano al Comune competente (10) qualora i relativi consorzi vengano meno.

Qualora si dovesse ritenere giustificato l'intervento statale per i motivi di particolare importanza del compendio edilizio e per la conservazione di quell'unità funzionale del quartiere, appare evidente che tale giudizio dovrebbe essere oggetto di determinazione del Parlamento e non potrebbe essere lasciato ad apprezzamenti dell'esecutivo.

tivo, precisando che i rapporti di lavoro dei propri dipendenti siano regolati da contratti collettivi ed individuali in base alle disposizioni del rapporto di lavoro privatistico e con i limiti ed i controlli sul costo del lavoro compresi gli obblighi di comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri tutti i dati del costo del lavoro.

(9) Per la giurisprudenza in materia di concorso spese a carico del Comune per oneri di manutenzione di strade vicinali destinate ad uso pubblico vedi: TAR Sicilia n. 125 del 22 novembre 1977, TAR Friuli n. 277 del 14 luglio 1989, TAR Lombardia n. 526 del 12 ottobre 1978 e n. 886 del 7 novembre 1979, eccetera.

(10) Sulla natura obbligatoria dei consorzi di bonifica o di miglioramento vedi TAR Sicilia n. 14 del 16 gennaio 1987, TAR Lazio n. 641 del 29 aprile 1988 eccetera.

6.4. — *L'Ente EUR come ente pubblico in generale.*

Se si tien conto degli altri compiti, come: attività di gestione e servizi sub C), non v'è dubbio che l'Ente dovrebbe essere inquadrato tra gli Enti pubblici di importanza generale.

Pertanto anche in tale ipotesi sorgono perplessità in merito alla prosecuzione dell'attività in quanto appare difficile ammettere una gestione eventualmente da proseguire anche in perdita.

Infatti mentre per una ordinaria impresa pubblica il rischio viene assunto in funzione di un risultato ben individuato dalla normativa particolare, nel caso dell'EUR non è attualmente stabilito lo scopo per cui si affronterebbe il rischio dell'impiego delle risorse a suo tempo attribuite all'Ente.

Ed inoltre nel caso in cui si dovesse ipotizzare una attività di pura amministrazione accanto a quella di sviluppo, difficilmente si potrebbe configurare una struttura di Ente economico con rami aziendali autonomi e con impianti separati.

Di questo concretamente si tien conto nella impostazione dell'ordinamento amministrativo dei bilanci e nella organizzazione dell'Ente.

7. — PROBLEMATICHE.

7.1. — *Controversie con il fisco.*

Effetto principale della mancata definizione e risoluzione della situazione transitoria sono le controversie col fisco, che si analizzano nel presente paragrafo.

A) IRPEG ed ILOR.

Per ciò che attiene all'adempimento della dichiarazione dei redditi l'Ente produce il modello 760/C, vale a dire il modello degli «enti non commerciali» che nei periodi di imposta hanno esercitato attività commerciale senza tenuta di contabilità separata.

In particolare mentre ha considerato assoggettati a ritenuta alla fonte gli interessi bancari maturati, ha dichiarato i redditi d'impresa, di terreni e fabbricati come esenti da IRPEG e ILOR, ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1971.

Al contrario, peraltro, il Centro servizi imposte dirette di Roma ha negato l'applicabilità della esenzione in quanto consentita unicamente per i terreni e fabbricati «appartenenti allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni e ai relativi Consorzi».

Ciò ha provocato la notifica delle relative cartelle esattoriali ai sensi dell'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, per cui sono pendenti diversi giudizi innanzi le Commissioni tributarie.

In particolare un ricorso in materia di maggiorazione per ritardata iscrizione a ruolo 1961-1964 è stato accolto dalla Commissione tributaria centrale il 16 maggio 1984 mentre per gli accertamenti IR-

PEG ed ILOR dal 1975 al 1987, ILOR 1982 e condono 1982 e condono ILOR 1992, sono in corso procedimenti.

B) Imposta di registro.

Anche per tale materia è sorto il problema della assimilabilità dell'Ente allo Stato.

Per la vendita di terreni è stata contestata all'Ente la perdita delle agevolazioni per la rivendita da parte dell'acquirente o per mancata comunicazione dell'avvenuta costruzione, mentre l'Ente ha sostenuto l'estraneità al rapporto fiscale per mancanza del vincolo di solidarietà in quanto all'EUR all'epoca per effetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1022 del 1937 era applicabile lo stesso trattamento spettante alle amministrazioni dello Stato, agevolazione comunque abrogata dall'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601.

Gli oneri potenziali in casi di condanna per i casi sub A) e sub B) sono difficilmente quantificabili.

C) Onere molto più grave per le finanze dell'Ente deriverebbe dagli accertamenti INVIM delle seguenti categorie:

1) INVIM decennale dovuta alla data del 1° luglio 1976 per cui sono ipotizzati oneri che potrebbero ammontare da circa 43 miliardi e 529 milioni fino a 63 miliardi e 823 milioni (più interessi legali).

In merito il ricorso risulta accolto dalla Commissione di I grado in data 14 aprile 1980 e dalla Commissione di II grado in data 15 novembre 1985 ma pende ricorso alla Commissione centrale.

2) INVIM straordinaria 1983 per la quale sono insorte controversie per imposte ammontanti a circa 2 miliardi e 100 milioni più interessi e spese.

3) INVIM straordinaria 1991.

Risultano pagate lire 3 miliardi e 771 milioni circa.

In data 19 dicembre 1991 per questi pagamenti è stato richiesto il rimborso.

4) INVIM per vendita alla Società EDILEUR per cui è controversia su imposta richiesta per aumento di valore da 828 milioni a circa 2 miliardi e 360 milioni.

D) Diversamente da quanto è avvenuto per i rapporti con il fisco, la situazione relativa al pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) non ha formato oggetto di controversia.

Risulta, infatti, per l'anno 1993, una denuncia di 97 fabbricati con una valutazione di base imponibile di circa 9 miliardi, con imposta di circa 750 milioni come prima rata e 900 milioni di saldo.

7.2. — *Titolarità del patrimonio.*

Come detto, il problema discende direttamente dalla situazione di carenza normativa circa la situazione di proprietà e i compiti istituzionali dell'Ente.

Questi è formalmente proprietario e gestore di beni e risorse con destinazione finale pubblica. La contraddittorietà della sua posizione deriva, quindi, dalle diverse vesti che esso assume quando da una parte sostiene di non essere il vero proprietario in quanto il destinatario finale è lo Stato per non pagare le imposte mentre dall'altra, come proprietario, deve pretendere di incassare dallo stesso Stato anche se a titolo di canoni di locazione tutte le risorse necessarie alla propria sopravvivenza.

Ed inoltre la stessa sua sopravvivenza è legata alla soluzione del quesito relativo alle attività che deve svolgere: se di semplice amministrazione di un patrimonio oppure se di sviluppo e di perseguimento di fini culturali, sportivi, turistici, eccetera.

Nel primo caso, infatti, non si giustificerebbe, a lungo andare, la prosecuzione di un compito di semplice amministrazione che ben potrebbe essere svolto dai normali organi statali competenti mentre, nel secondo caso, occorrerebbero norme specifiche che indichino esattamente i compiti di sviluppo da svolgere.

Si osserva, infatti, ancora una volta che l'Ente stesso, che aveva realizzato per le necessità dell'Esposizione, con fondi forniti dallo Stato, l'arte delle infrastrutture ed un imponente complesso di edifici in un secondo momento si è trovato ad operare nell'ambito di un piano regolatore interessato all'espansione e allo sviluppo di Roma verso il mare, realizzando un moderno quartiere, ma dopo tale fase si è ritrovato in una situazione di completa incertezza circa i propri compiti residuali e la normativa di riferimento delle proprie attività.

La precarietà della stessa esistenza ha indotto spesso a rinviare la revisione ed adeguamento delle norme regolamentari. Naturalmente negativa è risultata l'influenza esercitata sulla gestione dalla consapevolezza di un termine più o meno prossimo anche se indeterminato dell'esistenza dell'Ente.

In definitiva può dirsi che la precarietà e l'incertezza dell'appartenenza dei beni al patrimonio dell'Ente ha prodotto anche sotto il profilo fiscale un risultato altamente negativo in ordine alla loro più opportuna gestione.

7.3. — Attuale situazione del patrimonio dell'Ente.

Per contribuire alla illustrazione della concreta attuale situazione devesi conclusivamente esaminare il problema del patrimonio dell'Ente, argomento centrale attorno al quale ruotano tutti i problemi.

1. Valutazione incongrua in tabella consuntivo.

Dalla relazione del Commissario straordinario al consuntivo 1994 si legge: « da una sommaria analisi dei redditi conseguiti sul patrimonio immobiliare dell'Ente destinato a locazione a terzi si è potuto constatare che attribuendo a tali beni un valore prudenziale di circa miliardi 800, l'Ente realizza un reddito lordo di circa 5,14 per cento... ».

Dunque, attribuendo un valore reale ai soli immobili dati in locazione, la relativa stima supererebbe gli ottocento miliardi mentre se si