

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MAFFIOLETTI, DE SABBATA, TARAMELLI,
ARGAN, BERLINGUER e FERRARA Maurizio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 1984

Scioglimento dell'ente autonomo Esposizione universale di Roma (EUR)

ONOREVOLI SENATORI. — L'ente autonomo EUR fu costituito con legge 26 dicembre 1936, n. 2174, per adempiere al compito primario di realizzare un'esposizione internazionale predisponendo nel contempo strutture a carattere permanente, immediatamente vevoli per l'esposizione, ma tali da costituire in un secondo tempo « l'ossatura di una futura città e l'inizio della espansione della città verso il mare » (regio decreto 12 luglio 1938, n. 1225). Si veniva così immediatamente ad innestare sulla finalità statuale l'altra finalità di interesse locale, promossa dallo Stato medesimo.

Venuta meno la finalità espositiva, per i noti eventi bellici, l'ente fu lasciato in vita per completare e restaurare le strutture già iniziate nel periodo prebellico e per assolvere a tutti i compiti inerenti alla creazione di un insediamento urbano conforme al piano di massima di cui al regio decreto-legge

6 gennaio 1941, n. 2, successivamente assorbito nel piano particolareggiato del Comune.

L'ente provvide così alle necessarie opere di urbanizzazione e stabilì un tessuto di vincoli a carico dei costruttori affinché l'edilizia pubblica e privata nell'ambito del compendio si uniformasse alle linee del ricordato piano di massima nel rispetto delle più moderne esigenze urbanistiche.

Oggi questa funzione può dirsi pressochè esaurita: una rete stradale e di gallerie di servizio correda il quartiere, una vasta estensione di verde lo abbellisce, ed esistono numerosi impianti di pubblico interesse destinati ad usi diversi, quali il Palazzo dei congressi, gli impianti sportivi, eccetera, oltre che imponenti impianti tecnologici che assicurano la funzionalità del quartiere.

Residuano tuttora alcune aree inedificate, una delle quali, giusto al centro del com-

pendio, retrostante il Ministero delle finanze, è destinata dal piano regolatore a centro culturale, istituti finanziari, studi professionali, negozi, abitazioni, eventuale eliporto; le altre costituenti frange ai limiti del compendio.

Ultimate le costruzioni, in attesa che si provvedesse sulle sorti dell'istituto, l'ente ha provveduto alla manutenzione dei propri beni e a servizi vari, quali la pulizia delle strade e di tutte le aree pubbliche, la gestione diretta del Palazzo dei congressi e di alcuni impianti sportivi, la gestione degli impianti delle riserve idriche per l'innaffiamento e antincendio, ed altri; attività, quindi, eterogenee, costituenti il corollario dell'opera pubblica eseguita.

Tenuto conto peraltro che l'opera pubblica configurantesi nella costruzione delle strutture del quartiere è pressochè ultimata, non si ritiene giustificato il mantenimento dell'ente per le sole funzioni residue, che in gran parte ricadono nella sfera delle attribuzioni del Comune (gestione dei servizi di quartiere, degli spazi pubblici e degli immobili con finalità locali) e per altro verso sono assolvibili dallo Stato tramite i suoi organismi competenti (manutenzione degli immobili da destinare allo Stato).

Ma un'altra considerazione di massimo rilievo indirizza verso la soppressione dell'ente.

Il dissesto finanziario denunciato dal commissario dell'EUR pone in primo piano il problema del risanamento delle finanze dell'ente stesso, qualora lo si volesse mantenere in vita, con una ingente ed immediata spesa direttamente o indirettamente a carico dello Stato, spesa che sarebbe utilizzata per la estinzione o il consolidamento dei debiti dell'ente e per il finanziamento della gestione attuale e futura e perciò senza le contropartite produttive dell'investimento pubblico e senza alcuna garanzia che nel prosieguo delle sue attività di mera erogazione l'ente raggiunga di nuovo l'autosufficienza finanziaria.

Ulteriori segnalazioni del commissario straordinario dell'ente, anche di recente, hanno ribadito il progressivo aggravamento della situazione di dissesto economico e la

conseguente impossibilità di provvedere ai servizi finora erogati nel comprensorio. Tanto è vero che la recente legge 23 dicembre 1983, n. 733, ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti a concedere all'ente una anticipazione di 15 miliardi, estinguibile in dieci anni, nella prospettiva di consentire la necessaria provvista di mezzi per l'ente stesso, in attesa di un definitivo provvedimento di legge; ma tale anticipazione ha risolto parzialmente, e solo nel breve periodo, i problemi economico-finanziari derivanti da una esposizione debitoria stimata, al 31 dicembre 1983, in oltre 16.770 milioni.

In realtà il finanziamento di 15 miliardi conseguito a seguito della legge 23 dicembre 1983, n. 733, è stato utilizzato per la copertura finanziaria dell'esercizio 1983.

Del tutto irrisolto rimane il problema dell'ulteriore fabbisogno finanziario, che viene indicato in sede di approntamento di bilancio per il 1984 in lire 20.000 milioni circa. Ciò ovviamente senza tener conto delle minori entrate conseguenti alla mancata riscossione dei canoni di locazione relativi ad immobili concessi in locazione ad amministrazioni statali e dalle stesse trattenute a copertura dell'onere derivante allo Stato dal pagamento delle rate di mutuo di cui alla citata legge n. 733 del 1983.

Si evidenzia in tal modo l'interesse dello Stato alla soppressione di una struttura quale l'ente EUR, non solo perchè trattasi, a causa della promiscuità delle funzioni, di una struttura chiaramente anomala e ingiustificata rispetto all'indirizzo costituzionale e legislativo, ma anche e soprattutto perchè trattasi di una struttura costosa, il cui mantenimento non farebbe che trasferire allo Stato rilevanti oneri per l'erogazione dei servizi che sono in massima parte di interesse locale.

Ciò posto, resta il problema di statuire opportunamente circa le funzioni, il patrimonio e il personale, superando le difficoltà e i conflitti di interessi di vario ordine, che hanno fino ad oggi ritardato e vanificato ogni tentativo di soluzione in sede amministrativa o legislativa.

Una corretta impostazione del problema deve fondarsi sulle seguenti considerazioni.

1) — *Funzioni dell'ente e loro destinazione.*

Come dianzi accennato, la riconosciuta natura anfibia (cioè anfibia, dualistica, dello Stato e del Comune) dell'ente ha origine nella impostazione iniziale dell'istituto (legge 26 dicembre 1936, n. 2174) creato per assolvere a un compito di interesse statale (l'esposizione internazionale) e per fondare le basi di una « futura città ».

Gli eventi successivi hanno poi ricondotto l'ente alla sola funzione urbanistica, e precisamente:

a) la sopravvenuta impossibilità di conseguire la finalità espositiva a causa degli eventi bellici;

b) la circostanza che l'ente non fu soppresso nel 1942 o subito dopo, ai sensi dell'articolo 13 della legge istitutiva (n. 2174 del 1936), ma fu lasciato in vita in relazione a compiti di natura urbanistica.

La prevalente funzione urbanistico-locale, effettivamente assolta, è venuta in particolare considerazione nel parere emesso dal Consiglio di Stato il 2 maggio 1980, quale elemento fondamentale per riconoscere la natura di ente pubblico locale.

Ciò posto, la devoluzione della funzione deve essere fatta a favore del Comune di Roma per ragioni di competenza e di affinità soprattutto tenuto conto che si tratta prevalentemente di servizi di quartiere.

2) — *Destinazione del patrimonio.*

La premessa per una corretta statuizione in proposito nasce dalle seguenti considerazioni e circostanze di fatto:

a) il programma di organizzare e gestire l'esposizione universale e di predisporre le strutture utilizzabili per un piano di espansione urbana fu avviato tramite la istituzione di un apposito ente (legge citata n. 2174 del 1936) e l'erogazione di fondi da parte dello Stato a beneficio di detto ente e del Governatorato di Roma per oltre mezza miliardo dell'epoca.

Con tali mezzi poté costituirsi la base territoriale per l'impianto espositivo e per la fondazione di una parte delle strutture da impiegare poi a scopo di urbanizzazione. In relazione a tale investimento, lo Stato ha vantato sempre una priorità di interessi circa la successione nella titolarità del patrimonio immobiliare, fatta eccezione per i soli spazi ed aree pubbliche (strade, giardini) di evidente competenza dell'ente locale.

In tal senso è stata intesa altresì la norma riportata nell'articolo 13 della legge istitutiva del 1936, che recita: « Espletati i compiti per i quali viene costituito, l'ente, con decreto del Capo del Governo, sarà posto in liquidazione. L'attivo finale della gestione sarà devoluto allo Stato ».

E tuttavia l'interesse dello Stato a questo riguardo deve essere visto nelle sue esatte dimensioni, tenuto conto della parte dei fondi impiegata nella organizzazione dell'esposizione e dei relativi servizi, a suo tempo avviati e successivamente interrotti, e delle contropartite che l'investimento medesimo ha già prodotto a favore dello Stato, quali:

l'acquisizione verso corrispettivi meramente simbolici o a prezzo politico delle aree di sedi degli edifici ministeriali esistenti all'EUR (finanze, marina mercantile, poste e sanità);

la locazione, del pari a prezzo politico (circa un terzo del valore commerciale all'origine dei rapporti), degli immobili dove hanno sede uffici statali (palazzi dell'archivio di Stato e della polizia scientifica, palazzi di piazza Marconi);

b) il ricordato articolo 13 della legge del 1936, secondo una più corretta lettura alla luce delle altre norme contenute nella legge medesima, e nelle successive che disciplinano l'attività dell'istituto, non può che riferirsi « all'attivo della gestione » dell'esposizione, unica finalità espressamente attribuita all'EUR, rientrando, secondo il disegno originario del legislatore, nella ordinaria competenza del Governatorato di Roma gli ulteriori sviluppi urbani, a partire dalle strutture espositive permanenti.

In tal senso si è chiaramente espressa la Corte di appello di Roma (sentenza 24 febbraio 1956), la quale ha altresì rilevato un difetto di origine nella titolarità del patrimonio dell'ente, in quanto espropriato in favore del Governatorato per conto dell'EUR, ma mai formalmente trasferito dal Governatorato all'EUR. E a sua volta la Corte di cassazione ha posto in rilievo (sentenze 16 marzo 1959 e 17 novembre 1975, n. 3851) l'intima connessione funzionale tra il Comune e l'EUR in merito all'opera pubblica eseguita (costruzione di un quartiere);

c) ne consegue che l'interesse patrimoniale dello Stato non può estendersi fino a comprendere quella parte dell'attivo di gestione che è riconducibile alle attività connesse con la funzione urbanistica espletata dall'ente EUR, non per lo Stato sibbene per conto dell'ente locale territoriale.

Ciò premesso, e tenuto conto dell'estrema difficoltà di individuare sul piano storico tutti gli elementi per determinare l'esatta contropartita degli investimenti statali e per contro la dimensione degli interessi patrimoniali del Comune di Roma, soccorre un diverso criterio logico per la destinazione dei beni.

Stabilito in via generale che il patrimonio segue la funzione, passano tuttavia in proprietà dello Stato alcuni immobili la cui utilizzazione è direttamente finalizzata al servizio dello Stato.

3) — *Personale dipendente dall'ente EUR e dalle ditte appaltatrici.*

Tenuto conto degli accordi Governo-sindacati più volte rinnovati, si è inteso garantire il posto di lavoro non solo ai dipendenti dell'ente soppresso, ma anche ai dipendenti delle imprese appaltatrici che per un certo numero di anni sono stati impiegati in via esclusiva nella manutenzione e nei servizi erogati dall'EUR. Anche in questo caso, si è seguito il principio che fa corrispondere alla destinazione delle funzioni la destinazione dei dipendenti che nell'espletamento di esse hanno acquisito esperienza e specializzazione.

La soluzione esposta, dopo lunghi dibattiti politici, sociali e sindacali, che non sono mai andati a buon fine, è sembrata ottimale perchè:

sopprime una struttura — l'ente EUR — che non solo non è allineata con l'indirizzo giuridico-costituzionale dell'ordinamento, che individua precisamente gli enti istituzionalmente competenti per le funzioni assolate dall'ente EUR, ma non è più in grado di svolgere i propri compiti e comporterebbe, se mantenuta in vita, una spesa a carico dell'erario non giustificata;

restituisce le funzioni agli enti costituzionalmente competenti;

contempera gli interessi dell'amministrazione centrale e locale relativi ai beni patrimoniali:

a) sollevando lo Stato dagli oneri che sopporta, quale locatario di beni immobili, con una spesa a carico dell'erario il cui impiego è sostanzialmente devoluto ad opere e servizi di competenza dell'ente locale territoriale (pulizia e manutenzione di strade e parchi pubblici, servizi vari di quartiere);

b) attribuendo al Comune di Roma, insieme agli oneri conseguenti al passaggio delle funzioni e del personale dell'EUR e delle imprese, anche una cospicua parte del patrimonio, sebbene debbano prevedersi investimenti per numerosi miliardi al fine di garantire il rispetto delle norme di sicurezza in numerose strutture dell'ente;

garantisce i livelli occupazionali nel rispetto degli accordi sindacali.

Passando all'esame dell'articolato:

l'articolo 1 statuisce la soppressione dell'ente. Gli articoli 2 e 4 dettano norme transitorie per garantire la continuità dei servizi nella delicata fase di passaggio delle funzioni e del patrimonio agli enti successivi, fissando altresì un termine per evitare l'eventualità di pericolose e dispendiose laggini;

l'articolo 3 statuisce sul patrimonio prevedendone l'assegnazione al Comune, tranne quella parte considerevole di immobili locati dall'ente soppresso alle amministrazioni

ni centrali o periferiche dello Stato alla data del 30 giugno 1984;

gli articoli 5 e 6 dettano norme per il personale dell'ente e per il personale delle imprese appaltatrici;

l'articolo 7 stabilisce l'erogazione di un contributo straordinario e l'incremento dei

trasferimenti da parte dello Stato al Comune di Roma;

l'articolo 8 stabilisce il trasferimento dell'archivio dell'ente a quello centrale dello Stato;

l'articolo 9 fissa l'imputazione della spesa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'ente autonomo Esposizione universale di Roma (EUR), istituito con la legge 26 dicembre 1936, n. 2174, è soppresso con effetto immediato dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

Per assicurare la continuità delle prestazioni e dei servizi espletati dall'ente soppresso l'amministrazione straordinaria rimane in carica fino al compimento di tutte le operazioni finalizzate al passaggio delle funzioni esercitate dall'ente medesimo al Comune di Roma e alla consegna dei beni patrimoniali dell'ente al Comune di Roma e allo Stato ai sensi della presente legge.

Tali operazioni devono essere completate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

I beni mobili ed immobili di proprietà dell'ente, salvo quanto disposto dal successivo comma, sono trasferiti in proprietà al Comune di Roma, che ne cura la gestione e la conservazione.

Sono attribuiti in proprietà al patrimonio dello Stato i beni immobili dell'ente soppresso che risultano locati alla amministrazione centrale o periferica dello Stato alla data del 30 giugno 1984.

Art. 4.

Il commissario dell'ente soppresso consegna, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, all'ufficio liquidazioni presso il Ministero del tesoro le attività esistenti, i libri contabili, gli inventari ed il rendiconto della gestione.

A decorrere dalla predetta consegna, l'ufficio liquidazioni presso il Ministero del tesoro assume ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, le funzioni di liquidazione.

Il termine di cui all'articolo 8 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Agli oneri relativi alle prestazioni ed ai servizi espletati dall'amministrazione straordinaria dell'ente soppresso provvede l'ufficio liquidazioni presso il Ministero del tesoro, valendosi del conto di tesoreria di cui al secondo comma dell'articolo 14 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404.

Art. 5.

Tutto il personale di ruolo alle dipendenze dell'ente soppresso è trasferito nei ruoli organici del Comune di Roma, in soprannumero, con la posizione giuridica e funzionale spettante, alla data di entrata in vigore della presente legge, in applicazione delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347.

L'inquadramento giuridico ed economico del personale dell'ente a norma del suddetto decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, è effettuato secondo criteri di perequazione funzionale con il personale dipendente dal Comune di Roma.

Al momento del trasferimento il personale stesso può entrare immediatamente in possesso delle quote maturate per il trattamento di fine servizio ed accantonate ai sensi dell'articolo 70 del regolamento dell'ente, del 3 gennaio 1962, e successive modificazioni, ovvero può accreditare le quote medesime sul nuovo fondo previdenziale da costituirsi a norma dei regimi ordinari vigenti per gli enti locali.

Art. 6.

All'atto della presa in consegna dei beni, il Comune di Roma provvede ad assumere la manodopera impiegata nelle opere e nei servizi già concessi in appalto dall'ente EUR qualora tale manodopera sia stata utilizzata in modo esclusivo e continuativo in tali opere e servizi per la durata di almeno tre anni alla data di entrata in vigore della presente legge.

Il Comune di Roma assume a domanda, in soprannumero, il predetto personale sempre che sia in possesso dei requisiti di legge per l'accesso al pubblico impiego, fatta eccezione per l'età e il titolo di studio.

Successivamente, detto personale è inquadrato nei ruoli organici del Comune di Roma nelle posizioni di lavoro e con l'anzianità determinata da una apposita commissione, presieduta dal sindaco o da un suo delegato e composta da tre rappresentanti del Consiglio comunale di Roma e da tre rappresentanti sindacali, secondo criteri di perequazione funzionale con il personale dipendente dal Comune di Roma.

Al predetto personale si applica il trattamento giuridico ed economico vigente per i dipendenti del Comune di Roma.

Art. 7.

Un contributo straordinario di trenta miliardi di lire in tre anni è erogato dallo Stato in favore del Comune di Roma ai fini del risanamento e adeguamento, a norma di legge, del patrimonio immobiliare trasferito.

Lo Stato provvede inoltre, in sede di legge finanziaria, al necessario incremento dei trasferimenti in relazione ai nuovi e maggiori oneri derivanti dall'assunzione da parte del Comune di Roma del personale necessario all'espletamento delle funzioni svolte dall'ente soppresso.

Art. 8.

L'archivio dell'ente soppresso esistente alla data del 31 dicembre 1983 deve essere consegnato all'archivio centrale dello Stato per esservi conservato quale unità organica.

Art. 9.

All'onere finanziario derivante dall'attuazione della presente legge si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.