

**Osservatorio per la finanza e e la contabilità degli enti locali 2004**  
**Relazione al ministro sull'attività svolta dall'ossevatorio nel quinquennio**  
**1999-2004**

---

**OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI**  
**RELAZIONE AL MINISTRO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALL'OSSERVATORIO**  
**NEL QUINQUENNIO 1999-2004**

**1. Norma istitutiva e compiti**

L'Osservatorio è stato istituito con l'art. 11 del decreto legislativo 23 ottobre 1998, n. 410, che ha sostituito l'art. 109 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e che è stato poi trasfuso nell' art. 154 del testo unico sull' ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Originariamente, era prevista una Commissione interministeriale con il compito di aggiornare i principi contabili degli enti locali, ma nel 1998 è prevalsa l'idea di dare al sistema delle autonomie un organismo, direttamente dipendente dal Ministro dell'interno, con compiti più vasti ed articolati, conseguenti alla necessità di assicurare, una volta che si era usciti dalle secche dei debiti fuori bilancio e dei dissesti, un più efficace recepimento dell'importante rivoluzione finanziaria e contabile attuata con il decreto legislativo n. 77, aiutando gli enti a meglio comprendere ed applicare la portata delle innovazioni introdotte.

I compiti sono stati così definiti:

- a) promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane;
- b) promuovere la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- c) promuovere l'applicazione dei principi contabili;
- d) promuovere la congruità degli strumenti applicativi;
- e) promuovere la sperimentazione di nuovi modelli contabili;
- f) adottare iniziative di divulgazione e di approfondimento finalizzate ad agevolare l'applicazione ed il recepimento delle norme.

Il Ministro dell'interno, come previsto dalla norma, ha aggiunto nel decreto di nomina ai predetti compiti i seguenti:

- g) studiare la validità generale del sistema di distribuzione delle risorse erariali agli enti locali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244;

L'Osservatorio è stato istituito con l'art. 11 del decreto legislativo 23 ottobre 1998, n. 410, che ha sostituito l'art. 109 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e che è stato poi trasfuso nell' art. 154 del testo unico sull' ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Originariamente, era prevista una Commissione interministeriale con il compito di aggiornare i principi contabili degli enti locali, ma nel 1998 è prevalsa l'idea di dare al sistema delle autonomie un organismo, direttamente dipendente dal Ministro dell'interno, con compiti più vasti ed articolati, conseguenti alla necessità di assicurare, una volta che si era usciti dalle secche dei debiti fuori bilancio e dei dissesti, un più efficace recepimento dell'importante rivoluzione finanziaria e contabile attuata con il decreto legislativo n. 77, aiutando gli enti a meglio comprendere ed applicare la portata delle innovazioni introdotte.

I compiti sono stati così definiti:

- a) promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane;
- b) promuovere la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- c) promuovere l'applicazione dei principi contabili;
- d) promuovere la congruità degli strumenti applicativi;
- e) promuovere la sperimentazione di nuovi modelli contabili;
- f) adottare iniziative di divulgazione e di approfondimento finalizzate ad agevolare l'applicazione ed il recepimento delle norme.

Il Ministro dell'interno, come previsto dalla norma, ha aggiunto nel decreto di nomina ai predetti compiti i seguenti:

- g) studiare la validità generale del sistema di distribuzione delle risorse erariali agli enti locali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244;
- h) formulare proposte di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

## **2. Decreto di nomina e struttura**

I componenti dell' Osservatorio, in numero di diciotto oltre al Presidente, sono stati nominati, con decreto ministeriale del 18 gennaio 1999, modificato con decreto ministeriale del 7 dicembre 2000, nelle seguenti persone:

Presidente: Dott. Antonio GIUNCATO -dirigente generale del Ministero dell'interno, a riposo

Componenti: Prof. Salvatore BATTIATO -docente dell'Università di Catania

Dott. Mauro BELLESIA -dirigente del Comune di Vicenza

Prof.ssa Maria BERGAMIN -docente dell'Università di Venezia

Dott. Antonino BORGHI -esperto

Dott. Carmine COSSIGA - (già) responsabile del servizio finanziario del Comune di Pozzuoli

Prof. Carlo BURATTI - docente dell'Università di Padova

Dott. Stefano DACCO' - (già) direttore centrale per la finanza locale del Ministero dell'interno

Dott. Francesco DELFINO -responsabile del servizio finanziario della Provincia di Prato

Prof. Giuseppe FARNETI .- preside della facoltà di economia di Forlì

Dott. Carlo GAROFANI -esperto

Dott. Gianni GUERRIERI -esperto

Prof.ssa Maria Vittoria LUPO' AVAGLIANO - docente dell'Università di Roma

Prof. Federico PICA- docente dell'Università di Napoli

Prof. Giancarlo POLA- docente dell'Università di Ferrara

Dott. Massimo POLLINI -esperto designato dall' ANCI

Dott. Eduardo RACCA -esperto designato dall'UNCEM

Dott. Giovanni RA VELLI -esperto designato dall'UPI

Dott. Pierluigi ROPPOLO -responsabile del servizio finanziario del Comune di Rivalta

Al suo interno, l'Osservatorio si è articolato nelle due seguenti sezioni, in data 26 gennaio 1999:

Sezione I, presieduta dal Prof. Farneti e composta dal Dott. Bellesia, dal Dott. Borghi, dal Dott. Delfino, dal Dott. Garofani, dalla Prof.ssa Lupò A vagliano, dal

Dott. Pollini, dal Dott. Ravelli e dal Dott. Ropolo, con il compito di studiare le questioni e preparare gli atti per la sessione generale in ordine alla promozione della corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, all'applicazione dei principi contabili ed alla congruità degli strumenti applicativi, nonché alle iniziative di divulgazione ed approfondimento finalizzate ad agevolare l'applicazione ed il recepimento delle norme.

Sezione II, presieduta dal Prof. Pola e composta dal Prof. Battiato, dalla Prof.ssa Berganlin, dal Prof. Buratti, dal Dott. Daccò, dal Dott. Guerrieri, dal Prof. Pica e dal Dott. Racca, con il compito di studiare le questioni e preparare gli atti per la sessione generale in ordine alla validità generale del sistema di distribuzione delle risorse erariali agli enti locali ed alla formulazione di proposte di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali. In data 28 febbraio 2000 ha eletto proprio Vice Presidente il Dott. Stefano Daccò, per assicurare un miglior coordinamento con la struttura di supporto ministeriale.

A decorrere dall'anno 2001 ed al fine di ottenere un più efficace coordinamento con le categorie professionali, chiamate ad esprimere nel mondo degli enti locali un ruolo determinante di collaborazione e di controllo, l'Osservatorio ha aggregato ai propri lavori i rappresentanti degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri, che già avevano avuto grande rilievo nella formulazione dei principi contabili delle imprese e dei principi di revisione negli enti locali. Con provvedimenti del Presidente in data 5 aprile 2002, 4 luglio 2002 e data 8 luglio 2003, ratificati nella sessione generale, è stato costituito un gruppo di lavoro incaricato della redazione degli schemi dei principi contabili, da approvare dall'Osservatorio. A presiedere il gruppo è stato chiamato il Prof. Farneti, che già presiedeva la Commissione inter-ordini avente lo stesso compito. Il gruppo è stato composto con i seguenti rappresentati degli ordini professionali, dei revisori degli enti locali, dei dirigenti finanziari locali e dell'Osservatorio: Dott. Borghi, Dott. Dell'Atti, Dott. Nicoletti, Dott. Pozzoli, Dott. Sganga, Dott. Castorina, Dott. Gori, Dott. Minafra, Dott. Pio, Dott. Bruno, Dott. Ravelli e Dott.ssa Giangiuliani.

Sono stati anche costituiti gruppi di lavoro specifici per singole materie (trasferimenti erariali, prospetto di conciliazione della contabilità economica).

### **3. Sedute tenute nel quinquennio**

Nel quinquennio 1999-2004 l'Osservatorio, nelle sue varie componenti, ha tenuto le seguenti riunioni:

Sessione generale, n. 37 sedute, così distribuite:  
Anno 1999: n. 5 sedute; Anno 2000: n. 7 sedute; Anno 2001: n. 5 sedute, di cui una a Moniga sul Garda; Anno 2002: n. 6 sedute di cui una alla presenza del Sottosegretario D'Alì; Anno 2003: n. 12 sedute di cui una con alla presenza del Ministro Pisanu, una alla presenza del Sottosegretario D'Alì ed una a Napoli; Anno 2004: n. 2 sedute;

Sezione I, n. 8 sedute, così distribuite:  
Anno 1999: n. 6 sedute; Anno 2003: n. 2 sedute;

Sezione II, n. 9 sedute, così distribuite:  
Anno 1999: n. 7 sedute; Anno 2002: n. 2 sedute;

Gruppo di lavoro dei principi contabili, n. 17 sedute, così distribuite:  
Anno 2002: n. 4 sedute; Anno 2003: n. 13 sedute;

Gruppo di lavoro dei trasferimenti erariali, n. 3 sedute, così distribuite:  
Anno 2001: n. 3 sedute;

Gruppo di lavoro del prospetto di conciliazione del conto economico degli enti locali, n. 2 sedute, così distribuite:  
Anno 2001: n. 2 sedute.

#### **4. Problema organizzativo**

L'Osservatorio, ai fini dell'esecuzione del comma 5 della nonna istitutiva, ha approvato uno schema di decreto per l'organizzazione ed il funzionamento dell'organismo, trasmettendolo al Ministero dell'interno per l'adozione formale dell'atto.

Per il suo funzionamento l'Osservatorio, in mancanza di una sua struttura, ha incaricato dello studio preliminare dei problemi e della preparazione dei testi i vari componenti, a seconda della specializzazione. Quando però, ed è stato il caso più ricorrente, si è trattato di argomenti complessi, che avrebbero richiesto lungo tempo ad una sola persona, ha ripartito il compito tra più persone ed il coordinamento formale ed a volte sostanziale è stato svolto direttamente dal Presidente.

#### **5. Programmazione degli interventi**

All'inizio di ogni anno, l'Osservatorio ha deliberato il programma dei lavori da effettuare.

Per l'anno 2003, alla seduta del 9 gennaio 2003 è intervenuto il Ministro Pisanu, che ha assistito alla presentazione del programma, condividendone i contenuti ed esprimendo il convincimento che gli enti locali rappresentino il cardine fondamentale dello stato democratico e che si debba svolgere la più intensa e penetrante attività per ottenere la stabilità di tutte le norme, anche finanziarie, riguardanti l'erogazione dei servizi al cittadino, in definitiva diretto interessato dell'attività pubblica.

#### **6. Principali lavori effettuati**

##### *6.1. Recepimento della nuova normativa*

Tra le prime preoccupazioni, l'Osservatorio ha avuto quella di informarsi sul livello di recepimento dagli enti locali e dai comitati di controllo regionale allora vigenti, della nuova normativa in materia di ordinamento finanziario e contabile. E' stato possibile accertare che il nuovo assetto normativo aveva avuto soddisfacente applicazione, ma che esistevano notevoli incertezze e comportamenti ambigui, con diffusione a macchia di leopardo, specialmente nelle

regioni meridionali. Le constatazioni effettuate sono state particolarmente interessanti per impostare le attività dell'organismo in tema di divulgazione e di approfondimento delle norme.

#### *6.2. Attività di divulgazione in tema di ordinamento finanziario*

L'Osservatorio si è preoccupato di dare ad amministratori ed operatori tutti i chiarimenti e gli incoraggiamenti possibili, addirittura convocando riunioni in sedi periferiche e fornendo diretta informazione agli interessati. E' stato anche divulgato un quaderno di orientamento in materia di regolamentazione contabile degli enti, di programmazione e di previsione di bilancio. E' stato istituito un sito Internet attraverso il quale sono state divulgate le informazioni sull'attività dell'Osservatorio, sulle sue raccomandazioni comportamentali, sui principi contabili e sui nuovi modelli contabili suggeriti.

#### *6.3. Proposta di norme di coordinamento in tema di armonizzazione dei bilanci*

E' stato studiato un sistema di nuova impostazione degli strumenti essenziali finanziari e contabili ed è stato fornito il risultato relativo all'apposito comitato incaricato di preparare le modifiche al testo unico ordinamentale.

#### *6.4. Trasferimenti agli enti locali*

E' stato effettuato con l'ausilio dell'Università di Padova e preve audizioni di istituti di ricerca e di altre Università, uno studio approfondito sulla situazione dei trasferimenti erariali agli enti locali e su di un nuovo sistema di perequazione che riequilibrasse anche le gravi differenze tra ente ed ente, con riduzione delle dotazioni più elevate e con integrazione di quelle più scarse. Le risultanze sono state presentate con apposita relazione al Ministro pro tempore. Questo studio non ha però avuto corso. E' stato anche studiato un altro sistema di esclusiva perequazione tributaria locale, impostato sulla base delle nuove norme costituzionali e senza compensazioni tra enti. Lo studio è stato presentato alla Conferenza unificata Stato Regioni Enti locali ed è stato espresso parere favorevole anche il gruppo di lavoro insediato al Ministero dell'interno per il suo esame.

#### *6.5. Principi contabili*

Sulla base delle proposte avanzate dall' apposito gruppo di lavoro costituito con la partecipazioni delle associazioni professionali, sono stati approvati il primo documento generale riguardanti i postulati e le finalità dei principi contabili, il principio contabile n. 1 relativo alla programmazione e previsione di bilancio, il principio contabile n. 2 relativo alla gestione ed il principio contabile n. 3 relativo alla rendicontazione. I documenti si sono avvalsi delle esperienze internazionali nella materia specifica e delle esperienze nazionali nella materia privatistica. Ora, con la sponsorizzazione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, si stanno traducendo i documenti in lingua inglese per poter fare opera di divulgazione generale. In un recente convegno internazionale, il lavoro svolto è stato elogiato e ritenuto all'avanguardia tra le attuali esperienze.

#### *6.6. Sperimentazione di nuovi modelli contabili*

Era stata da più parti segnalata la difficoltà di redazione del prospetto di conciliazione della contabilità finanziaria con la contabilità economica. Altrettanto si era potuto accertare dalle informazioni assunte. Sulla base delle proposte dell'apposito gruppo di lavoro è stato varato un nuovo modello sostitutivo di quello approvato con il D.P.R. n. 194 del 1996, con adeguate note illustrative. E' stato trasmesso al Ministero dell'interno, che non vi ha dato corso. Il prospetto e le note, tuttavia dopo la pubblicazione sul sito Internet sono in atto vastamente utilizzati dagli operatori.

#### *6.7. Sistema generale di contabilità per i piccoli comuni*

L'Osservatorio, avvalendosi dell'esperienza accumulata e delle indagini effettuate, ha considerato che un ambiente nel quale le nuove norme ordinamentali faticavano ad applicarsi era quello dei piccoli comuni, angustiati anche da difficoltà economiche per dotarsi di appropriati strumenti, peraltro di difficile reperimento data la tendenza delle ditte specializzate di dedicarsi agli enti di dimensione medio-grande. Ha quindi avviato uno studio per definire le caratteristiche che dovesse avere un sistema integrato di contabilità, di semplice ed efficace fattura. Successivamente si sarebbe potuto realizzare uno strumento informatico da fornire gratuitamente agli enti locali. Lo studio completato è stato trasmesso al Ministero dell'interno, che ha demandato la realizzazione alla CONSIP. Detta società ha inteso dimostrare che gli enti di piccole dimensioni erano tutti ampiamente informatizzati e che quindi conveniva semmai validare gli strumenti in commercio ed istituire "call center" dei quali si proponeva come gestore. L'Osservatorio, pur non condividendo la considerazione di base, ha avviato lo studio di validazione alla terza Università di Roma, bocciando la proposta dei centri di consulenza.

#### *6.8. Parere in tema di normativa sui controlli*

E' stato studiato il provvedimento normativo in materia di controlli ed è stato formulato un parere per il settore degli enti locali. Il parere è stato utilizzato positivamente dalla competente commissione parlamentare.

#### *6.9. Pareri in tema di federalismo fiscale*

Sono state esaminate tutte le proposte in materia di federalismo fiscale e sono state formulati emendamenti costruttivi, recepiti nelle sedi decisionali.

#### *6.10. Parere in tema di normativa sulle opere pubbliche*

E' stata esaminata la proposta di regolamentare in materia di opere pubbliche. Le osservazioni formulate sono state recepite dal competente Ministero.

#### *6.11. Pareri e proposte sulla disciplina dell'autonomia tributaria locale*

Sono state esaminate varie proposte di ampliamento e di disciplina dell'autonomia tributaria degli enti locali. La materia non ha avuto ancora alcuna

soluzione. E' stato predisposto per il Ministro pro tempore uno schema di provvedimento riguardante l' ampliamento dell' autonomia tributaria degli enti locali. Sono stati tuttavia preparati uno studio ed una normativa di coordinamento della finanza pubblica, che sarà sottoposta all'alta Commissione di recente insediata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per tutta la materia.

#### *6.12. Relazioni dei revisori degli enti locali ai bilanci ed ai rendiconti*

Sono stati esaminati i modelli preparati dagli ordini professionali per le relazioni che debbono essere redatte dai revisori dei conti degli enti locali. Ne è stato raccomandato l'uso e gli atti sono stati pubblicati sul sito Internet.

#### *6.13. Raccomandazioni agli enti locali e risposte ai quesiti*

Sono state emanate raccomandazioni agli enti locali in varie materie ordinarie finanziarie (modalità degli accertamenti, utilizzazione delle risorse conseguenti alla stipulazione dei mutui, caratteristiche degli introiti per permessi a costruire, ecc.)  
Agli enti che hanno posto quesiti, nelle materie più diverse, è stato dato riscontro con posta elettronica.

### **7. Problemi interessanti la finanza locale**

Il primo dei problemi della finanza locale è stato ed è rappresentato dalla circostanza che gli enti locali territoriali, mentre hanno ottenuto dopo moltissimi anni una normativa istituzionale ed una normativa contabile, moderna e completa, anche se faticosamente e progressivamente applicata, non hanno ancora avuto una normativa con le stesse caratteristiche in tema di risorse finanziarie a disposizione. Ancora oggi gli enti locali si dolgono che per conoscere le dotazioni di risorse dell' anno debbono attendere sempre l' emanazione della legge finanziaria annuale. Essi incontrano notevoli difficoltà per l'applicazione delle norme sul patto di stabilità e per le restrizioni conseguenti alla tesoreria unica.

Tra le risorse spiccano anche quelle provenienti dallo Stato a titolo di trasferimento. Non si è più riusciti, nonostante ogni proposta pur fatta, ad ottenere una legge che disciplinasse la materia, eliminando le sperequazioni ancora esistenti e stabilendo le regole della futura perequazione fiscale. La prima conseguenza è che il sistema di veloce trasferimento delle risorse, applicato in esecuzione del risanamento del settore, si è frantumato in una serie infinita di piccole erogazioni. Le erogazioni agli enti locali, tempo vanto di efficienza e funzionalità, ora si susseguono giornalmente, in una continua rincorsa, ogni qualvolta gli enti, in genere medio-grandi, segnalano difficoltà di cassa.

Sia per la prima materia, la definizione delle risorse, che per la seconda, il sistema dei trasferimenti, occorre varare al più presto normative di durata pluriennale, non modificabili anno per anno, per assicurare agli enti le dovute certezze e possibilità di programmazione. Proprio nella materia della programmazione è stato rilevato il deficit maggiore negli enti locali. E' materia certamente spinosa, avvolta dal preconcetto che

programmare è uno scomodo limite che ci si autoassegna, mentre invece ben volentieri si vorrebbe poter disporre di maggiore libertà di manovra. Ma in periodi di risorse certamente non crescenti ed abbondanti, stabilire con ragionevole prudenza gli obiettivi da raggiungere e le connesse risorse finanziarie, umane e strumentali è l'unico mezzo per realizzare le promesse che i cittadini hanno valutato per esprimere le proprie preferenze elettorali, specie quando si è in grado di dar conto dei risultati raggiunti, con sistemi efficaci e trasparenti. Nella materia della programmazione, gli enti locali hanno mostrato ritrosia ed a volte hanno creduto di poter addebitare il fatto all'incertezza del quadro normativo, nei sensi sopra esposti. Probabilmente, occorre fare di più: non solo spiegare con quali tecniche si programma, ma diffondere con i migliori mezzi la cultura vincente della gestione per obiettivi, puntando ai risultati, da sostituire alla cultura per adempimenti, finora prevalente. In questa ottica, l'Osservatorio ritiene che sia da valutare con grande attenzione per l'avvenire l'accoglimento della richiesta annuale di rinvio del termine per la deliberazione dei bilanci che viene avanzata dalle associazioni rappresentative degli enti locali. L'Osservatorio suggerisce di considerare che l'attesa delle decisioni che vengono assunte in legge finanziaria è solo un accorgimento tattico, in quanto la precisa definizione dei dettagli delle risorse conseguenti alla finanziari non possono essere conosciuti in tempo per la preparazione dei bilanci. Nella richiesta di rinvii del termine di deliberazione dei bilanci è sempre insita la speranza di interventi dall'alto, mentre questa tendenza, eredità di tempi lontani, forse va scoraggiata, in un clima di maggiore e responsabile autonomia finanziaria degli enti locali, mentre va incoraggiata, con un'azione preventiva, la tempestiva definizione dei programmi da realizzare, da impostare molto prima del tempo della fine dell'anno sulla base di leggi di settore a carattere pluriennale. Fortunatamente sono molti gli enti che hanno come punto d'orgoglio la tempestiva deliberazione dei bilanci, prima che inizi la gestione. Sul piano molto più generale, si può portare l'esempio dello Stato che, pur avendone la possibilità giuridica, non potrebbe proprio, come si usava un tempo, differire l'approvazione del proprio bilancio ed utilizzare l'esercizio provvisorio, perché le conseguenze, anche sul piano della credibilità, sarebbero alquanto serie. Anche se di minore spessore, vale la pena di accennare alla contrarietà, alquanto diffusa negli enti locali, a calcolare i risultati economici della propria gestione, con conseguenze di scarsa trasparenza dei rendiconti e con risultati falsamente tranquillizzanti. Lo dimostra, una per tutti, l'iniziativa parlamentare di larga convergenza in favore dei piccoli comuni, che sono la stragrande maggioranza numerica, nella quale uno dei punti è appunto l'abolizione della contabilità economica, in contrasto con ogni orientamento in materia a livello internazionale. Nella presente sede va detto, senza equivoci, che la tradizionale contabilità, cosiddetta finanziaria, nonostante i rafforzamenti applicati con le recenti norme, si presta purtroppo a facili scorciatoie ed aggiustamenti, che insieme ad altre cause nel recente passato sono costate il dissesto ad oltre quattrocento comuni e province. Essa è valida solo per dare conto dell'uso fatto delle autorizzazioni di entrata e spesa ricevute. Va aggiunto che i risultati veri e trasparenti della gestione si ottengono, non solo in Italia, ma in tutto il mondo, con la contabilità generale analitica, ai nostri fini definita economica. Del resto, la questione sembra di carattere esclusivamente tecnico, mentre invece la corretta gestione delle risorse pubbliche è la conseguenza di una corretta, completa e trasparente contabilità pubblica.

## **8. Conclusioni**

L'Osservatorio ed i suoi componenti presentano questa relazione al Ministro dell'interno, On. Pisanu, con l'animo sereno di chi è convinto di avere fatto tutto il proprio dovere nell'adempimento della missione affidatagli. Si augura e propone che, con i mezzi, le forme e le persone che si riterrà di utilizzare, questa preziosa esperienza continui, a vantaggio degli enti locali, dei loro amministratori e dei loro operatori, affinché ad essi sia consentito di utilizzare l'esperienza di un organismo indipendente, quando i punti di riferimento generali mancano, ed a vantaggio del Governo che così può utilizzare esperienze preziose, altrimenti destinate ad essere disperse.