

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. LXIX-bis
N. 1

CORTE DEI CONTI
SEZIONE ENTI LOCALI

Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1990

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786,
convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51)*

Deliberazione n. 11/1992

VOLUME I

Comunicata alla Presidenza il 27 agosto 1992

11-CDC-RFL-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1992

INDICE DEL VOLUME PRIMO

DELIBERAZIONE n. 11/1992 pag. XV

RELAZIONE:

PARTE I

1. Quadro normativo nazionale	pag. 1
1.1 Premessa	pag. 1
1.2 Ordinamenti e funzioni	pag. 2
1.3 Legislazione finanziaria	pag. 14
1.3.1 Comuni	pag. 14
1.3.2 Province	pag. 23
1.4 Considerazioni conclusive	pag. 24
2. Quadro normativo regionale: profili di rilievo finanziario e contabile	pag. 26
2.1 Marche	pag. 26
2.1.1 Premessa	pag. 26
2.1.2 Considerazioni generali	pag. 26
2.1.3 Singoli settori	pag. 34
2.1.3.1 Servizi sociali	pag. 34
2.1.3.1.1 Assistenza sanitaria e ospedaliera	pag. 34
2.1.3.1.2 Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza	pag. 35
2.1.3.2 Diritto allo studio	pag. 37
2.1.3.3 Formazione professionale	pag. 40
2.1.4 Sviluppo economico	pag. 42
2.1.4.1 Fiere, mercati e attività commerciali	pag. 42
2.1.4.2 Turismo e industria alberghiera	pag. 46
2.1.4.3 Agricoltura	pag. 48

2.1.5 Assetto e utilizzazione del territorio	pag.	52
2.1.5.1 Urbanistica	pag.	53
2.1.5.2 Lavori pubblici	pag.	54
2.2 Lazio	pag.	56
2.2.1 Principali interventi legislativi della regione	pag.	56
2.2.1.1 Agricoltura	pag.	57
2.2.1.2 Artigianato	pag.	58
2.2.1.3 Assistenza farmaceutica, ospedaliera, scolastica e sociale	pag.	59
2.2.1.4 Bilancio	pag.	60
2.2.1.5 Calamità naturali	pag.	60
2.2.1.6 Lavori pubblici	pag.	61
2.2.1.7 Trasporti	pag.	61
2.2.1.8 Usi civici	pag.	61
2.2.1.9 Attività delegate agli enti locali	pag.	61
2.2.2 Delega a favore degli enti locali	pag.	64
2.3 Emilia Romagna	pag.	73
2.3.1 Premessa	pag.	73
2.3.2 Considerazioni generali	pag.	73
2.3.3 I rapporti fra regioni ed enti locali nel disegno della legge 8 giugno 1990 n. 336	pag.	75
2.3.4 Rapporti fra la regione Emilia Romagna e gli enti locali nel nuovo statuto regionale approvato con la legge 9 novembre 1990 n. 336	pag.	77
2.3.5 Normativa generale sul procedimento complessivo di conferimento delle deleghe coordinato con la programmazione regionale	pag.	79
2.3.6 Funzioni amministrative degli enti locali nei singoli settori	pag.	81
2.3.6.1 Servizi sociali	pag.	81
2.3.6.1.1 Assistenza e beneficenza	pag.	81
2.3.6.1.2 Assistenza sanitaria	pag.	83
2.3.6.1.3 Assistenza scolastica	pag.	85

2.3.6.1.4 Musei	pag .	86
2.3.6.1.5 Istruzione professionale	pag.	87
2.3.6.2 Sviluppo economico	pag.	89
2.3.6.2.1 Agricoltura e foreste	pag.	89
2.3.6.2.2 Commercio, fiere e mercati	pag.	91
2.3.6.2.3 Industria e artigianato	pag.	93
2.3.6.2.4 Turismo	pag.	95
2.3.6.3 Assetto del territorio	pag.	97
2.3.6.3.1 Bellezze naturali	pag.	97
2.3.6.3.2 Edilizia e urbanistica	pag.	98
2.3.6.3.3 Tutela dell'ambiente	pag.	99
2.3.6.3.4 Miniere, cave e acque minerali	pag.	101
2.3.6.3.5 Parchi e riserve naturali	pag.	102
2.3.6.3.6 Trasporti	pag.	103
2.4 Toscana	pag.	106
2.4.1 Premessa	pag.	106
2.4.2 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali	pag.	106
2.4.3 Norme di rilevanza finanziaria-contabile	pag.	109
2.4.4 Disciplina generale della delega	pag.	110
2.4.5 Mobilità del personale regione enti locali	pag.	116
2.4.6 Servizi istituzionali	pag.	118
2.4.6.1 Polizia Municipale	pag.	118
2.4.6.2 Asili nido	pag.	119
2.4.7 Settori d'intervento	pag.	119
2.4.7.1 Servizi sociali	pag.	119
2.4.7.1.1 Beneficenza pubblica e sicurezza sociale	pag.	121
2.4.7.1.2 Assistenza sanitaria e ospedaliera	pag.	123
2.4.7.1.3 Formazione professionale e lavoro	pag.	125
2.4.7.1.4 Assistenza scolastica	pag.	126
2.4.7.1.5 Beni e attività culturali (musei - biblioteche)	pag.	128

2.4.7.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	131
2.4.7.2.1 Urbanistica	pag.	131
2.4.7.2.2 Ecologia - tutela dell'ambiente dagli inquinamenti	pag.	132
2.4.7.2.3 Trasporti, lavori pubblici, viabilità, edilizia	pag.	135
2.4.7.3 Sviluppo economico	pag.	139
2.4.7.3.1 Fiere, mercati e commercio	pag.	139
2.4.7.3.2 Turismo, sport e attività ricreative	pag.	140
2.4.7.3.3 Agricoltura, foreste, bonifica montana, caccia e pesca	pag.	143
2.4.7.3.4 Industria, energia, artigianato, cave e torbiere	pag.	152
2.5 Piemonte	pag.	157
2.5.1 Premessa	pag.	157
2.5.2 Delega delle funzioni amministrative	pag.	158
2.5.3 Singoli settori	pag.	160
2.5.3.1 Servizi sociali	pag.	160
2.5.3.1.1 Assistenza sanitaria e ospedaliera	pag.	160
2.5.3.1.2 Assistenza sociale	pag.	161
2.5.3.1.3 Beni culturali - istruzione e cultura	pag.	164
2.5.3.1.4 Formazione professionale	pag.	166
2.5.4 Sviluppo economico	pag.	167
2.5.4.1 Comunità montane	pag.	167
2.5.4.2 Agricoltura	pag.	168
2.5.4.3 Trasporti	pag.	169
2.5.4.4 Artigianato	pag.	170
2.5.4.5 Commerci, fiere, mercati	pag.	170
2.5.4.6 Turismo	pag.	173
2.5.5 Assetto territoriale	pag.	176

2.6 Lombardia	pag.	178
2.6.1 Premessa	pag.	178
2.6.2 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali, particolarmente in materia di deleghe e di copertura finanziaria	pag.	178
2.6.3 Utilizzazione degli uffici degli enti locali	pag.	180
2.6.4 Mobilità del personale regione-enti locali	pag.	180
2.6.5 Singoli settori di intervento	pag.	181
2.6.5.1 Servizi sociali	pag.	181
2.6.5.1.1 Assistenza socio-sanitaria	pag.	181
2.6.5.1.2 Beneficienza pubblica e sicurezza sociale	pag.	182
2.6.5.1.3 Cultura, informazione e istruzione	pag.	182
2.6.5.1.4 Turismo, sport e tempo libero	pag.	183
2.6.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	183
2.6.5.2.1 Infrastrutture generali e trasporti	pag.	183
2.6.5.2.2 Difesa dell'ambiente	pag.	184
2.6.5.2.3 Lavori pubblici e viabilità	pag.	184
2.6.5.2.4 Protezione civile	pag.	185
2.6.5.3 Sviluppo economico	pag.	186
2.6.5.3.1 Interventi generali	pag.	186
2.6.5.3.2 Agricoltura	pag.	186
2.6.5.3.3 Industria	pag.	187
2.6.5.3.4 Commercio, fiere e mercati	pag.	188
2.6.5.3.5 Artigianato	pag.	188
2.7 Veneto	pag.	189
2.7.1 Premessa	pag.	189
2.7.2 I rapporti con gli enti locali	pag.	189
2.7.3 Esercizio delle funzioni amministrative	pag.	190
2.7.4 Enti ed organizzazioni locali	pag.	191
2.7.5 Settori d'intervento	pag.	194

2.7.6 Servizi sociali	pag.	194
2.7.6.1 Assistenza sanitaria ed ospedaliera	pag.	194
2.7.6.2 Assistenza sociale	pag.	198
2.7.6.3 Formazione professionale	pag.	199
2.7.7 Cultura	pag.	200
2.7.7.1 Promozione culturale	pag.	200
2.7.7.2 Diritto allo studio	pag.	201
2.7.7.3 Scambi socio-culturali	pag.	202
2.7.7.4 Biblioteche, musei, archivi	pag.	203
2.7.7.5 Musei etnografici e delle culture locali	pag.	204
2.7.8 Sviluppo economico	pag.	205
2.7.8.1 Commercio, fiere e mercati	pag.	205
2.7.8.2 Turismo, industria alberghiera, sport, attività ricreative	pag.	205
2.7.8.3 Artigianato e industria	pag.	208
2.7.8.4 Consorzi industriali	pag.	208
2.7.8.5 Agricoltura	pag.	209
2.7.9 Assetto e utilizzazione del territorio	pag.	210
2.7.9.1 Urbanistica	pag.	210
2.7.9.2 Lavori pubblici	pag.	213
3. Statuti	pag.	214
3.1 Premessa	pag.	214
3.2 Principi giuridici dello statuto	pag.	216
3.3 Natura giuridica, contenuti e limiti dello statuto	pag.	218
3.4 Emanazione e modifica dello statuto	pag.	222
3.5 Controllo dello statuto	pag.	224
3.6 Efficacia dello statuto e suoi effetti sulle situazioni giuridiche soggettive	pag.	225
3.7 Raccolta ufficiale degli statuti	pag.	227
4. Potestà regolamentare	pag.	227
4.1 Potestà regolamentare nell'ambito dell'autonomia statutaria	pag.	227
4.2 Natura giuridica e contenuto dei regolamenti	pag.	231

4.3 Entrata in vigore - modificazioni e abrogazioni dei regolamenti	pag. 235
5. Politica economica e finanziaria	pag. 239
5.1 Il quadro economico generale alla fine del 1989 e le previsioni per il 1990	pag. 239
5.2 Manovra finanziaria per il 1990	pag. 241
5.3 Linee programmatiche	pag. 243
5.4 Verifica dell'attuazione delle manovre finanziarie	pag. 245
5.4.1 Con riguardo alle entrate	pag. 245
5.4.2 Con riguardo alla spesa corrente	pag. 247
5.4.3 Con riguardo alla spesa per investimenti	pag. 248
5.4.4 Indebitamento degli enti locali	pag. 248
6. Procedimento di presentazione dei conti e adempimento	pag. 249
6.1 Enti inadempienti	pag. 255
6.2 Enti che hanno prodotto una documentazione sostitutiva provvisoria	pag. 259
7. La tenuta della contabilità e il problema delle autonomie normative in materia contabile	pag. 263
7.1 Premessa	pag. 263
7.2 I comportamenti nella tenuta della contabilità	pag. 265
7.3 Il problema dei principi e delle norme giuridiche e tecniche in cui dovrà uniformarsi la nuova contabilità degli enti locali	pag. 270
7.4 Il problema della autonomia normativa contabile: contenuto e limiti	pag. 282

PARTE II

1. Gestione di parte corrente	pag. 289
1.1 Generalità	pag. 289
1.2 Entrate correnti	pag. 292

1.2.1 Amministrazioni provinciali	pag.	292
1.2.1.1 Entrate tributarie	pag.	294
1.2.1.2 Entrate extratributarie	pag.	295
1.2.1.3 Trasferimenti	pag.	298
1.2.2 Amministrazioni comunali	pag.	299
1.2.2.1 Entrate tributarie	pag.	302
1.2.2.2 Entrate extratributarie	pag.	304
1.2.2.3 Trasferimenti	pag.	307
1.3 Spese correnti	pag.	308
1.3.1 Premessa	pag.	308
1.3.2 Amministrazioni provinciali	pag.	309
1.3.2.1 Spesa per il personale	pag.	311
1.3.2.2 Spese, per l'acquisto di beni e servizi	pag.	312
1.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti	pag.	313
1.3.2.4 Spese per interessi passivi	pag.	313
1.3.2.5 Spese per l'amministrazione generale	pag.	314
1.3.2.6 Spese per rimborso prestiti	pag.	315
1.3.3 Amministrazioni comunali	pag.	316
1.3.3.1 Spesa per il personale	pag.	319
1.3.3.2 Spesa per l'acquisto di beni e servizi	pag.	321
1.3.3.3 Spesa per trasferimenti correnti	pag.	322
1.3.3.4 Spesa per interessi passivi	pag.	322
1.3.3.5 Spesa per l'amministrazione generale	pag.	323
1.3.3.6 Spese per rimborsi di prestiti	pag.	324
2. Partite di giro	pag.	325
2.1 Premessa	pag.	325
2.2 Amministrazioni provinciali	pag.	327
2.3 Amministrazioni comunali	pag.	331
3. Gestione degli investimenti	pag.	337
3.1 Dati definitivi concernenti gli investimenti riferiti all'anno 1988		
3.2 Residui	pag.	337
	pag.	341

4. Gestione del patrimonio	pag.	343
4.1 Metodologia e ragioni dell'indagine	pag.	343
4.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio	pag.	348
4.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali	pag.	352
5. Indicatori finanziari	pag.	357
6. Rinvio	pag.	364

PARTE III

1. Organizzazione degli uffici e impiego del personale - verifiche di efficienza	pag.	367
1.1 Generalità	pag.	367
1.2 Accordi per il personale: produttività e buon andamento	pag.	368
1.3 Miglioramento dell'efficienza dei servizi	pag.	369
1.4 Atti di indirizzo	pag.	372
1.5 Iniziative assunte o proposte	pag.	374
1.6 Verifiche di produttività	pag.	378
2. Indagini su particolari settori di intervento dell'azione amministrativa	pag.	384
2.1 Agricoltura	pag.	384
2.1.1 Comuni, province e comunità montane	pag.	384
2.1.2 Consorzi fra enti locali	pag.	392
2.2 Commercio	pag.	398
2.2.1 Premessa	pag.	398
2.2.2. Quadro normativo	pag.	399
2.2.2.1 Disciplina del settore commerciale prima della Costituzione	pag.	399
2.2.2.2 Disciplina statale vigente	pag.	400
2.2.2.3 Disciplina regionale	pag.	402

2.2.3 Programmazione ed attuazione	pag. 406
2.2.3.1 Generalità	pag. 406
2.2.3.2 Attività escluse dalla programmazione	pag. 408
2.2.3.3 Piani comunali di sviluppo	pag. 409
2.2.3.4 Consistenza della rete distributiva	pag. 410
2.2.3.5 Contenuto dei piani	pag. 412
2.2.3.6 Piani urbanistici e piano di sviluppo	pag. 415
2.2.3.7 Procedura per la formazione ed approvazione del piano e ricorsi	pag. 416
2.2.3.8 Urbanistica e rete distributiva attuate	pag. 417
2.2.3.9 Considerazioni critiche	pag. 420
2.2.4 Caratteri strutturali del sistema distributivo	pag. 422
2.2.4.1 Autorizzazioni all'esercizio del commercio	pag. 422
2.2.4.2 Apparato distributivo in generale e relative carenze	pag. 425
2.2.4.3 Carenze di informazioni e nuovo sistema	pag. 428
2.2.4.4 Caratteristiche del nuovo sistema	pag. 429
2.2.4.5 Realizzazioni	pag. 430
2.2.4.6 Potenzialità del sistema e rinvio	pag. 432
2.3 Artigianato	pag. 436
2.4 Assistenza sociale	pag. 446
2.4.1 Premessa	pag. 446
2.4.2 Introduzione	pag. 447
2.4.3 Comunità Economica Europea: principi ispiratori per una valida politica socio-assistenziale a favore degli anziani	pag. 448
2.4.4 Evoluzione del quadro normativo statale	pag. 449
2.4.5 Progetto obbiettivo "Tutela della salute degli anziani"	pag. 456
2.4.6 Problematiche di rilievo	pag. 459
2.4.7 Impegno delle regioni nel settore	pag. 460
2.4.8 Quadro normativo della regione Lazio	pag. 462

2.4.9 Interventi del comune di Roma nell'ambito generale dei servizi sociali agli anziani	pag.	472
2.4.10 Attività del comune di Roma nell'ambito particolare dei servizi sociali agli anziani	pag.	476
2.4.11 Conclusione	pag.	482
2.5 Presenza e ruolo degli enti locali nel settore della difesa	pag.	484
2.6 Servizio statistico	pag.	488
2.6.1 Enti locali e sistema statistico nazionale (SISTAN)	pag.	488
3. Attività contrattuale	pag.	494
3.1 Premessa	pag.	494
3.2 Dati di consuntivo	pag.	496
3.2.1 Andamento relativo al settore dell'edilizia	pag.	501
3.3 Quadro generale di riferimento delle opere pubbliche	pag.	505
3.3.1 Il Governo del territorio	pag.	512
3.4 Programmi integrati mediterranei: ruolo delle regioni	pag.	523
3.5 I comuni e le spese incompiute	pag.	529
3.6 L'applicazione della legislazione Antimafia	pag.	532
3.6.1 La certificazione Antimafia	pag.	537
3.6.2 Andamento della spesa per appalti pubblici	pag.	539
3.7 La trasparenza nella modalità di affidamento dei lavori	pag.	542
3.8 L'applicazione della normativa sui bandi di gara	pag.	547
3.9 L'applicazione della normativa comunitaria	pag.	556
3.9.1 Le altre direttive CEE in materia di appalti pubblici e forniture	pag.	563
3.10 L'attività contrattuale nella legge n. 142/1990	pag.	566
3.10.1 Strumenti operativi ai fini di una migliore efficienza	pag.	571
3.10.2 Applicazione dei nuovi moduli procedurali	pag.	571
3.11 Nuove frontiere nella lotta alla criminalità organizzata	pag.	578
3.12 Considerazioni conclusive	pag.	584
4. La soggettività passiva tributaria degli enti locali	pag.	592
4.1 Condono fiscale	pag.	592

4.2 Applicazione del condono agli enti locali	pag. 594
4.2.1 Periodi di imposta per i quali opera il condono	pag. 598
4.2.2 Operatività del condono ai fini IRPEG	pag. 599
4.2.3 Operatività del condono ai fini IVA	pag. 600
4.2.4 Termini e modalità per usufruire del condono	pag. 602
4.3 La riforma del contenzioso tributario	pag. 604
4.4 Dati relativi a gettito IVA	pag. 606
5. Fenomeni emergenti delle relazioni delle giunte ai consigli comunali	pag. 608
6. Le relazioni dei revisori dei conti	pag. 620
6.1 Funzioni e compiti del nuovo organo di revisione nella disciplina della legge 8 giugno 1990, n. 142	pag. 620
6.2 Esame delle relazioni sui conti consuntivi relativi all'esercizio finanziario 1990	pag. 625
6.3 Considerazioni conclusive	pag. 628
7. Esame di particolari aspetti su un campione di enti	pag. 630
7.1 Oggetto e limite dell'indagine	pag. 630
7.2 Rapporti dipendente in servizio/popolazione	pag. 632
7.3 Incidenza della spesa del personale su quella corrente	pag. 635
7.4 Costo per unità di personale	pag. 637
7.5 Analisi delle spese per il personale	pag. 640
7.6 Conclusioni	pag. 643

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: dott. Mario ALEMANNI, dott. Francesco COMPASSO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Antonino SANCETTA, dott. Giuseppe Salvatore LAROSA, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI GOMEZ de TERAN, dott. Corrado VALVO, dott. Sergio Maria PISANA, dott. Benito CARUSO, dott. Luigi CONDEMI, dott. Roberto ERRANTE, dott. Guido MACCAGNO, dott. Alfredo MASALA, dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO.

Udite, nelle adunanze del 3, 10 e 17 luglio 1992, le relazioni dei magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 28 luglio 1992, la relazione finale del Consigliere dott. Antonino SANCETTA;

CONSIDERATO

1. Si rassegnano alle Camere i risultati dell'esame svolto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni adottato con delibera n. 65 del 19 luglio 1991.

Considerazioni conclusive - fondate sulla relazione e dimostrate nel volume degli allegati - si prospettano qui di seguito.

2. Al 30 giugno 1992 sono stati acquisiti n. 1.239 conti consuntivi del 1990 e, pertanto, risultano non pervenuti i conti consuntivi di n. 83 enti locali, elencati nella relazione.

3.1 Al 30 giugno 1992, su 1.239 conti dell'esercizio 1990 acquisiti, solo 964 recavano il conto del patrimonio. Doveroso ribadire la preoccupazione per il perdurare del grave fenomeno del diffuso stato di inadempienza all'obbligo di una regolare rendicontazione non essendo pervenuti ben 358 conti patrimoniali rispetto al totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento.

3.2 Permane presso gli enti un inammissibile stato di confusione e di disordine nella tenuta delle scritture patrimoniali, nonostante la inequivoca doverosità dell'adempimento, i ripetuti richiami fatti e le indicazioni operative da tempo fornite.

Inoltre, il raffronto fra la pur positiva tendenza all'aumento dei conti pervenuti e le notizie che mostrano una sconcertante lentezza nell'aggiornamento delle scritture patrimoniali legittima un ragionevole dubbio sull'attendibilità e fondatezza dei dati globali del conto generale del patrimonio che gli enti trasmettono.

4. La valutazione del fenomeno di armonizzazione delle gestioni con lo sviluppo che all'ordinamento locale ha impresso il nuovo quadro normativo nazionale ha indotto a considerare il sistema della contabilità generale, sia alla stregua dei nuovi contenuti affermati dai principi della legge, che delle novità previste per il potere di autonomia normativa in materia.

Allo stato attuale, salva l'immediata applicazione di norme precettive della legge n. 142 del 1990, gli enti continuano ad applicare in via transitoria

le disposizioni contabili prima vigenti, in quanto compatibili con la disciplina della riforma.

Nel frattempo, però, statuto, regolamento di contabilità, regolamento per i contratti hanno dovuto, nel termine assegnato, introdurre una disciplina autonoma. Lo statuto "nell'ambito dei principi fissati dalla legge" e il regolamento "nel rispetto della legge e dello statuto".

A tal fine, è necessario chiarire rapporti e limiti fra esercizio del nuovo potere regolamentare attribuito agli enti e riserva di legge, stabilita dal primo comma dell'art. 55, nonché fra nuovo potere regolamentare e norme aventi anch'esse natura regolamentare con le quali finora era stata stabilita la disciplina contabile degli enti.

Per una definitiva e razionale armonizzazione delle rilevanti innovazioni introdotte in materia dalla legge di riforma (programmazione di bilancio e relativi principi, contabilità economica e controllo inerente, nuova disciplina sull'organizzazione e attuazione della funzione di gestione economico-finanziaria degli enti, nuove forme di controllo sulla gestione, sui bilanci e sui conti) e per il superamento delle connesse difficoltà operative, si rende necessario un intervento del legislatore che individui una sede ove, con la partecipazione e l'apporto dei rappresentanti delle Associazioni degli enti, vengano elaborati indirizzi operativi di natura tecnica e giuridica e forme di armonizzazione dei criteri e delle metodologie di impostazione dei conti e delle scritture, nei limiti in cui ciò appare indispensabile per la conoscenza e valutazione unitaria dei risultati.

Questo necessario ed urgente intervento legislativo - da adottare mediante norme di indirizzo e coordinamento - non preclude l'esercizio attuale e immediato del potere regolamentare da parte dei singoli enti, ma condiziona unicamente la possibilità di avere un nuovo sistema di contabilità locale in forma organica e definita, con le differenziazioni giustificate dalle esigenze autonomistiche dei singoli enti.

5.1 I dati relativi alle entrate ed alle spese correnti, per il 1990, si riferiscono a 92 province (escluse Trento e Bolzano) ed a 680 comuni su 1.230 di competenza.

Le entrate correnti dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti aumentano, nel 1990, rispetto al 1989, del 10,05% in termini di competenza e del 5,88% in termini di cassa.

Quelle delle province lievitano, rispettivamente, dell'8,86% e 7,48%.

La variazione più rilevante nel biennio concerne le entrate tributarie dei comuni (+11,54%, competenza e +23,23%, cassa). Più contenuti gli aumenti delle entrate provinciali (+4,05% in competenza e + 4,36%, in cassa).

Irrilevanti nel comparto comunale le variazioni dei trasferimenti (3,64% in competenza e +2,06% in cassa); più consistente l'incremento nel comparto provinciale (rispettivamente: +10,18% e +7,83%).

Non armonico l'incremento delle entrate extratributarie per i comuni (+10,73% per la competenza e +3,09% per la cassa) con l'andamento nel comparto delle province (rispettivamente -1,31% e +7,41%).

5.2 La spesa corrente dei comuni palesa, rispetto al 1989, un incremento dell'8,83% in termini di competenza e dell'8,08% in termini di cassa.

Quella delle province aumenta rispettivamente del 7,39% e dell'8%.

La spesa per il personale (+14,76% per i comuni e +12,96% per le province in competenza; +13,19% per i comuni e +14,67% per le province in cassa) costituisce la maggior posta del totale della spesa corrente.

La spesa per acquisto di beni e servizi cresce, rispettivamente, del 9,03% per i comuni e del 3,67% per le province (competenza) e dell'11,22% per i comuni e del 7,12% per le province (cassa).

La spesa per interessi passivi aumenta per i comuni dell'8,64% e del 7,28% per le province (competenza) e del 15,30% per i comuni e del 5,24% per le province (cassa).

5.3 Le province ed i comuni con oltre 8.000 abitanti, nel 1988, hanno riscosso, per finalità di investimento, 10.420,5 miliardi ed hanno pagato 10.716,4 miliardi.

Nello stesso anno gli accertamenti ammontavano a 19.584,5 miliardi e gli impegni a 20.026,5 miliardi; al 31 dicembre 1988, i residui attivi avevano una consistenza di 37.141,2 miliardi ed i passivi di 46.544,4 miliardi.

Attualmente, manca la necessaria completezza conoscitiva in ordine ai dati del 1989 e del 1990, allo stato in fase di avanzata acquisizione ed elaborazione e, pertanto, anche in considerazione delle scelte spiccatamente individualizzate dagli enti, si fa riserva di fornire appena possibile i dati definitivi della gestione degli investimenti con riferimento al biennio.

5.4 La Sezione ha anche riferito sulla messa a punto di indicatori finanziari nell'intento di fornire uno strumento di valutazione dell'efficienza della gestione degli enti, utile anche ai fini di un autocontrollo da parte delle amministrazioni interessate, operato attraverso il raffronto e la comparazione dei dati desunti dall'indagine.

5.5 L'esame della gestione degli enti (con popolazione anche inferiore ad 8.000 abitanti) i cui consuntivi si sono chiusi nel 1989 con disavanzo e/o debiti fuori bilancio formerà oggetto di referto speciale che la Sezione intende produrre entro il 1992.

Con l'occasione, saranno illustrati anche i risultati finali che, allo stato, in difetto di elaborazione dei dati concernenti i debiti fuori bilancio, non riproducono un quadro fedele della condizione degli enti.

6.1 La Sezione in tutte le relazioni ha riservato specifica attenzione al pubblico impiego locale. Per molti anni è stata tenuta in particolare considerazione la consistenza del personale in servizio. La politica di blocco delle assunzioni e l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 inducono a ritenere non produttiva la prosecuzione dell'indagine nei termini in cui è stata svolta in passato. Invero, l'art. 51 della legge richiamata demanda ai comuni ed alle province la competenza ad emanare i regolamenti concernenti la dotazione organica del personale, nonché l'organizzazione degli uffici e dei servizi in base a criteri di funzionalità ed economicità.

In attesa che gli enti procedano alla loro riorganizzazione su basi di autonomia ed adottino - secondo gli statuti - i regolamenti di competenza, è sembrato utile esaminare la materia sotto il profilo della utilizzazione del personale secondo criteri di economicità. Pertanto, si è ritenuto di considerare l'argomento dei risultati conseguiti dal personale in tema di produttività durante l'esercizio 1990: risultati documentabili attraverso le verifiche, effettuate dagli enti, funzionali al riparto dei fondi ad hoc previsti in bilancio.

Una specifica richiesta è stata evasa da 652 enti su 1.322.

Numerose amministrazioni (396 prevalentemente del centro-nord su 652) assumono di aver verificato i risultati in tema di produttività dei servizi, secondo accordi con le organizzazioni sindacali; accordi concernenti progetti obiettivo predisposti, approvati e realizzati in corso d'anno.

La maggioranza di questi enti ha pure dato conto del procedimento seguito per far luogo alla liquidazione dei compensi al personale ed ha ritenuto gli incentivi non mere integrazioni tabellari da erogare indiscriminatamente, ma corrispettivi intesi a premiare l'impegno individuale delle singole unità di personale.

Alcuni enti (solamente 14) hanno inviato relazioni qualitativamente pregevoli, riflettenti un organico disegno, che lasciano trasparire un effettivo interesse per le tematiche della produttività.

Si tratta di enti che affermano di avere riorganizzato finalisticamente le strutture ed in conseguenza razionalizzato le funzioni.

Presso queste amministrazioni sono stati istituiti e funzionano uffici organizzazione e metodo, uffici pubbliche relazioni, uffici informazione e tutela del cittadino, strutture permanenti deputate alla valutazione dei risultati.

Alla razionalizzazione strutturale è seguita quella delle funzioni, segnatamente con riferimento alla semplificazione delle procedure di lavoro dei singoli uffici ed in rapporti con gli altri. Iniziative per migliorare i rapporti tra amministrazioni e cittadini sono normali nel contesto in esame.

Particolare interesse è stato riservato alla rilevazione dei carichi funzionali di lavoro ed alle analisi delle procedure per la individuazione di indici storici e parametri con quantificazione e comparazione temporale degli stessi, nonché analisi dei costi.

6.2 Il settore relativo all'attività contrattuale, anche nel 1990, appare caratterizzato da comportamenti degli enti locali frammentari e disomogenei che mostrano il prevalere di interessi corporativi e settoriali, specie nella materia degli appalti. Le procedure in deroga, dettate a fini di semplificazione ed accelerazione, si dimostrano esse stesse causa di allungamento dei tempi tecnici nella realizzazione delle opere e di spreco delle pubbliche risorse.

L'espandersi delle attività illecite dirette al controllo dei flussi finanziari che affluiscono, a qualsiasi titolo, alle amministrazioni locali, inquina il settore degli appalti in maniera sempre più capillare ed invasiva, non solo nelle regioni a "rischio", ma in tutte le zone del paese, senza che la legislazione antimafia e dell'emergenza possa porre un valido argine al fenomeno.

I settori che appaiono maggiormente "esposti" sono quelli relativi alla gestione del territorio, all'urbanistica, all'edilizia pubblica ed in particolare agli appalti che sono contrassegnati, anche per il 1990, da carenze nella razionalizzazione normativa e da inadeguatezze delle strutture operative.

Il volume e la tipologia della contrattazione locale appaiono, nell'esperienza quotidiana, ormai completamente cambiati in quanto affiorano tipo di contratti e procedure gradualmente diversificati, sotto la spinta dei bisogni emergenti.

L'attività contrattuale si è così specializzata in alto grado senza però trovare, nelle strutture organizzative degli enti, una corrispondente efficienza da parte di servizi od uffici contrattanti.

Appare quindi urgente la soluzione dei problemi riguardanti l'attività contrattuale, che attualmente viene affidata all'autonomia degli enti nell'ambito dell'attuazione del "regolamento dei contratti", a norma dell'art. 59 della legge n. 142 del 1990.

6.3 La evidenziazione fatta dalla Sezione delle gravi irregolarità fiscali caratterizzanti la gestione delle attività non istituzionali degli enti locali ha stimolato il susseguirsi di numerosi interventi normativi, che non hanno eliminato le incertezze e confusioni proprie del settore, stante la difficoltà di

individuare i presupposti per procedere ad una disciplina organica della materia.

In realtà, nell'intero iter procedimentale, non appaiono chiariti neanche i caratteri della commercialità delle attività che l'ente locale esplica in funzione complementare alle attività istituzionali. Le modifiche e le integrazioni apportate alla normativa originaria si sono rivelate non idonee a realizzare il raccordo con la disciplina pubblicistica contabile a cui sono sottoposti gli enti locali; per contro hanno introdotto adempimenti aggiuntivi ed ulteriori oneri, ponendosi, esse stesse, all'origine di quelle "irregolarità" che la "sanatoria" avrebbe dovuto eliminare.

Con la legge n. 413 del 1991 si sarebbe voluto concludere la tormentata vicenda, concedendo anche agli enti locali un condono di tipo forfettario, ancorato a sette scaglioni di classe demografica sulla base degli effettivi residenti.

La mancanza di raccordo tra vecchia e nuova normativa implica la possibilità di due diverse richieste di condono: l'una ai fini della legge n. 413 del 1991 e l'altra ai fini della legge n. 84 del 1988.

Si potrà verificare una situazione più appagante nei confronti di quegli enti che finora non abbiano ottemperato alle precedenti disposizioni, in quanto essi saranno tenuti al pagamento di minori somme e di importo forfettario, con gli effetti propri del condono cosiddetto "tombale", idoneo perciò a sanare totalmente le irregolarità fiscali in atto.

Appare indispensabile che il condono, di cui alla legge n. 413, venga coordinato con le altre disposizioni, tutt'ora in vigore, che potrebbero ritenersi, ormai, superflue e fuorvianti.

6.4 L'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1976, n. 421, stabiliva l'obbligo per i comuni e le province d'allegare al rendiconto una relazione illustrativa dei dati consuntivi da cui far risultare il significato amministrativo ed economico dei dati stessi con particolare evidenziazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto. Esigenza oggi imposta dall'art. 55 della legge n. 142.

Negli anni decorsi le amministrazioni hanno seguito criteri diversi e in non pochi casi hanno manifestato difficoltà di compilazione ovvero hanno fornito una ripetizione dei dati consuntivi e dei riassunti propri del rendiconto.

Sulla base di indicazioni che avevano costituito oggetto di propria deliberazione ad hoc (n. 31 del 1986), la Sezione ha esaminato le relazioni illustrative di 241 enti campione per indagare in quale misura erano stati perseguiti quegli obiettivi di chiarezza di individuazione del significato economico dei dati consuntivi.

Con riferimento alle singole relazioni, la Sezione ha ritenuto di operare una triplice suddivisione in rapporto alle fenomenologie emergenti dalle stesse, in rapporto di rilevanza decrescente.

Al primo posto si collocano quelle relazioni (11 in tutto) che danno contezza - in armonia con quanto evidenziato dalla delibera sopra citata - dei risultati di amministrazione sotto il duplice profilo del buon andamento e del raffronto fra costi e benefici dei vari servizi e della realizzazione di lavori pubblici, di edilizia pubblica e privata, dei servizi sociali, cultura, ambiente e statistica.

In esse va posta in opportuno rilievo l'analisi attenta dei servizi a domanda individuale e di quelli a domanda collettiva, quali quelli relativi agli acquedotti, farmacie, elettricità, centrale del latte ed altri.

Al secondo posto si collocano numerosi altri enti che tentano un'analisi critica delle spese e delle entrate, sia pure nelle loro linee generali, ed una specificazione di rapporti tra previsioni e impegni per singoli comparti di spesa con riferimento ai piani finanziari e al riepilogo generale finanziario.

Al terzo posto si colloca la maggior parte degli enti che si limita a tratteggiare scarse note illustrative del conto finanziario e patrimoniale, senza scendere ad una qualunque analisi dei costi e benefici, ma indicando, al massimo, tabelle riepilogative di programmi e progetti.

6.5 L'esame delle relazioni del collegio dei revisori sui conti consuntivi degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 1990 ha fatto rilevare un

rinvio generalizzato agli esercizi futuri dell'espletamento dei nuovi compiti attribuiti all'organo di revisione dall'art. 57 della legge n. 142.

La quasi totalità dei collegi ha svolto la relazione, che accompagna il consuntivo 1990, limitandosi a verificare a campione ed "ex post" i documenti contabili al fine di attestare la corrispondenza delle scritture dell'ente e del conto del tesoriere con i dati esposti nel conto consuntivo; in pratica i nuovi organi di revisione hanno espletato la loro attività secondo il superato modello del preesistente ordinamento, motivando il loro comportamento con il ritardo con il quale gli enti hanno provveduto alla loro nomina.

In effetti la stragrande maggioranza dei comuni e delle province ha nominato il nuovo collegio dei revisori nel corso del 1991 (ovvero in alcuni casi negli ultimissimi mesi del 1990) e quindi ad esercizio finanziario ormai concluso.

La Sezione è consapevole delle notevoli difficoltà, anche di carattere interpretativo, in ordine alla revisione economico-finanziaria, che gli enti hanno incontrato nella prima applicazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, tanto che ha ritenuto opportuno, in presenza di contrastanti comportamenti, emanare alcune deliberazioni chiarificatrici sul collegio dei revisori (n. 56 del 23 novembre 1990, n. 1 del 24 gennaio 1992, n. 2 del 24 aprile 1992). Sintomatiche di tale difficoltà sono quelle affermazioni riportate in talune relazioni, secondo le quali sarebbe stato necessario attendere l'emanazione dello statuto e dei regolamenti, specie quello di contabilità, per adempiere le funzioni prescritte dall'articolo 57 della legge n. 142 del 1990.

Confermando quanto già ritenuto in merito alla valenza degli statuti e dei regolamenti, si deve far presente, per quanto riguarda in particolare il regolamento di contabilità, che la sua emanazione non poteva condizionare o ritardare l'attività dei revisori che andava comunque svolta sulla base della vigente normativa, mentre dovrà conformarsi alle disposizioni del nuovo regolamento quando emanato ed entrato in vigore.

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 1990 oggetto della presente relazione, non può che esprimersi la consapevolezza dell'impossibilità di

immediata pratica attuazione del nuovo modello di controllo, tenuto conto che la legge n. 142 è entrata in vigore il 13 giugno 1990, che i singoli collegi dei revisori sono stati nominati ad esercizio ormai concluso senza pertanto avere avuto la possibilità di esercitare la vigilanza concomitante allo svolgimento dell'azione amministrativa e non ultimo che la complessità della materia ragionevolmente imponeva una pausa di riflessione nel trapasso dal vecchio a nuovo ordinamento.

6.6 Nello svolgimento ulteriore dell'attività di individuazione e ricerca delle peculiarità dei quadri normativi regionali e delle presenze e del ruolo degli enti locali nei settori di intervento pubblico sono contenute nella relazione specifiche indagini.

Sono tali: i profili di rilievo finanziario e contabile delle regioni Marche, Lazio, Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, Lombardia, Veneto.

Inoltre, la Sezione riferisce in ordine a specifiche aree del pubblico intervento demandato all'azione amministrativa degli enti locali: agricoltura, artigianato, assistenza sociale, commercio, difesa, servizio statistico.

7. Un'indagine in materia di personale espletata sulla base di un campione di enti (n. 254) di competenza della Sezione ha messo in luce l'estrema diversificazione fra le situazioni esaminate ed una non agevole individuazione di connotati comuni.

In relazione ai profili esaminati sono emerse le seguenti considerazioni conclusive.

Un accettabile livello di pubblici servizi da erogare all'utenza presuppone un ragionevole rapporto tra dipendenti degli enti e popolazione che dovrebbe essere destinataria dei servizi stessi.

Il trenta per cento circa delle amministrazioni provinciali del campione presenta un rapporto che si discosta dagli standards ed apparentemente palesa difficoltà di reclutamento. In effetti, per la maggioranza delle province ubicate nel centro nord, si tratta di una scelta politica di gestione di alcuni servizi mediante aziende e consorzi, come può evincersi dai tipi di gestione indicati nei certificati a consuntivo.

Il venti per cento dei comuni espone una insufficiente dotazione di personale.

Incidenza di spesa del personale su quella corrente inferiore al quaranta per cento presentano quasi la metà degli enti dedotti in campione, tra i quali prevalgono le amministrazioni provinciali e comuni con elevata o minima consistenza di popolazione.

Per il cinquanta per cento degli enti, localizzati prevalentemente nell'area meridionale, la spesa per il personale costituisce fattore notevole di rigidità del bilancio, perchè incide sulla spesa corrente per oltre il quaranta per cento.

I costi per unità di personale, alquanto omogenei presso le amministrazioni provinciali, presentano caratteri differenziali più evidenti tra i comuni.

Non si riscontra correlazione tra costi e consistenza demografica. Costi unitari medi superiori a 35 milioni si riscontrano presso comuni ubicati in quasi tutte le regioni, con una certa densità nel meridione e, segnatamente, nella regione Campania.

L'analisi della composizione della spesa per il personale ha peculiarmente evidenziato variabilità nella percentuale di pagamento dei contributi obbligatori a carico degli enti nei confronti degli istituti previdenziali; il che sembra dimostrare un anomalo comportamento dilatorio da parte di una non rilevante aliquota di amministrazioni del campione.

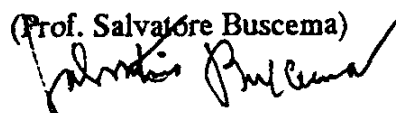
P.Q.M.

- riferisce, a norma dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, con la presente deliberazione e l'unita relazione, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, secondo il piano delle rilevazioni di cui alla delibera indicata in epigrafe.

L'ESTENSORE

(dott. Antonino Sancetta)


IL PRESIDENTE

(Prof. Salvatore Buscema)


RELAZIONE

PARTE I

1. Quadro normativo nazionale

1.1 Premessa

Le norme in base alle quali vengono svolte le gestioni degli enti locali sono parecchie e diverse. Esse si sono stratificate nel tempo e non sempre risultano coordinate tra loro. Da più parti, infatti, è avvertita l'esigenza che in materia venga sollecitamente emanato il testo unico previsto dall'ultimo comma dell'articolo 64 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Si tratta, in sostanza, di sceverare, nella congerie di leggi che disciplinano la finanza locale, quelle tuttora vigenti e i limiti della loro applicabilità.

Al riguardo, la Sezione enti locali è più volte intervenuta con proprie deliberazioni interpretative - e probabilmente continuerà a farlo per l'avvenire - ma ciò non pare sia sufficiente. Oggi il problema si pone con pressante attualità, soprattutto per via dell'entrata in vigore della predetta legge n. 142, la quale ha innovato profondamente l'ordinamento e le funzioni degli enti locali, accordando a questi un grado di autonomia più confacente alla posizione che essi occupano nell'ordito costituzionale, non meno che in quello su cui è articolata la Carta europea dell'autonomia locale.

Ora, non pare dubbio che il legislatore italiano del 1990 abbia recepito, nella citata legge n. 142, la maggior parte dei principi affermati nella suddetta Carta europea, elaborando un complesso di norme in forza delle quali gli enti locali sono divenuti più autonomi. E ciò in perfetta coerenza anche con lo spirito e la lettera degli artt. 5, 114 e 128 della Costituzione.

L'ordinamento e le funzioni di tali enti, però, devono essere meglio definiti e completati, atteso che mancano ancora, tra l'altro, le norme attuative della potestà tributaria. E si sa che non può esserci vera autonomia se agli enti difetta la possibilità di avere anche tributi propri in misura tale da attenuare in gran parte il sistema della finanza derivata. Questa dovrebbe intervenire soltanto in funzione perequativa. E non altro. Anzi, sarebbe opportuno che le procedure di applicazione dei tributi avvenissero in ambito locale con intervento diretto degli enti interessati. Si conseguirebbe, così, l'obiettivo di rendere maggiormente responsabili gli amministratori, sia nei confronti degli amministrati sia rispetto allo Stato in generale.

1.2 Ordinamento e funzioni

Per uno studio dell'ordinamento e delle funzioni degli enti locali non si può non prendere in considerazione soprattutto la più volte citata legge n. 142. Con ciò non si vuole disconoscere che altre norme hanno rilievo nel settore di specie - quali, ad esempio, il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421; la legge 9 agosto 1986, n. 488; la legge 24 aprile 1989, n. 144, e altre - ma di esse è stato ampiamente trattato nelle relazioni già rassegnate al Parlamento negli anni trascorsi.

Pertanto, in questa sede la Sezione si soffermerà principalmente sulla legge di riforma delle autonomie per esaminare, nelle linee essenziali, quali innovazioni essa abbia recato rispetto al pregresso ordinamento.

Tale legge, pur confermando i vecchi organi degli enti - come, ad esempio, il consiglio, la giunta e il presidente per la provincia, e il consiglio, la giunta e il sindaco per il comune - ha apportato modifiche sostanziali alle loro competenze. Che sono tante, e di primaria importanza per la vita delle comunità locali.

L'oggetto della legge - tale è la denominazione della rubrica dell'articolo 1 - ha riguardo ai principi dell'ordinamento dei comuni e delle province (e delle relative funzioni), nonché ai limiti perimetrali entro il cui ambito queste possono essere esercitate e quello può avere puntuale applicazione.

A tale proposito, assume rilevante importanza lo stesso articolo 1, laddove, in forma epigrafica, al primo comma afferma che "la presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni". Al comma terzo tale affermazione è rafforzata dalla previsione in virtù della quale, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della stessa legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Da ciò emerge chiaramente come siffatto plesso legislativo contenga regole di principio e costituisca l'anello d'apice di una catena di altri atti normativi da emanarsi da parte dello Stato, delle regioni e degli stessi enti locali. Occorre, in altri termini, che la legge n. 142 venga integrata (e possibilmente precisata) con altre disposizioni che rendano possibile la sua completa applicazione pratica. Tale occorrenza costituisce uno dei fondamenti della riforma, che si manifesta principalmente nel riconoscimento all'ente comune, provincia e comunità montana della potestà di darsi propri statuti e una consistente autonomia finanziaria, la quale - come è noto - è allo stesso tempo conseguenza e presupposto del vero agire autonomo.

Siffatta autonomia, però, incontra, se non degli ostacoli, quanto meno delle limitazioni ad opera delle regioni, alle quali la legge di riforma (art. 3) attribuisce ampi poteri d'intervento nell'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative dei comuni e delle province; intervento che, pur do-

vendosi svolgere in aderenza ai principi sanciti dalla legge statale, è volto anche ad identificare, "nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio".

In sostanza, pare sia affidata alle regioni l'individuazione di quelle funzioni di interesse locale che, viceversa, il primo comma dell'art. 118 della Carta costituzionale attribuisce espressamente alla legge statale. Non solo, ma la stessa legge n. 142 accorda alla regione altri poteri d'intervento che, se non proprio lesivi dell'autonomia degli enti locali, certamente si appalesano limitativi della stessa. Basti considerare, in proposito, il potere di disciplinare la cooperazione dei comuni e delle province tra loro (terzo comma dell'articolo 3).

Comunque, le innovazioni di maggior rilievo rispetto al passato si riscontrano nel capo II della legge di riforma, che introduce e disciplina, con gli artt. 4 e 5, la potestà normativa degli enti, la quale si dispiega attraverso la produzione degli statuti e dei regolamenti. I primi stabiliscono, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e determinano, in particolare, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi; i secondi, nel rispetto della legge e dello Statuto, disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni.

Altra importante connotazione della legge n. 142 (artt. 6-7-8), che attua principi di larga democrazia partecipativa, è costituita dall'intervento

della popolazione sia mediante gli organismi di quartiere e di frazione, sia attraverso la partecipazione dei cittadini interessati ai procedimenti suscettivi d'incidere nelle sfere giuridiche dei soggetti. Non meno importanti sono le previsioni normative che comportano:

- a) l'obbligo, nella redazione degli statuti, di consentire talune forme di consultazione della popolazione e di prevedere procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini;
- b) il diritto di ciascun elettore a far valere, innanzi alle giurisdizioni amministrative, le azioni ed i ricorsi che spettano al comune;
- c) il dovere, in sede di emanazione dei regolamenti, di introdurre norme che regolino il diritto di accesso agli atti amministrativi e alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione, nonché norme che individuino i responsabili dei procedimenti.

Queste ultime disposizioni di natura regolamentare sono coerenti - costituendone in un certo senso applicazione di dettaglio - con quelle che nella legge di riforma operano una puntuale distinzione fra le funzioni e le responsabilità dei diversi organi dell'ente. Infatti, mentre l'indirizzo ed il controllo sono di spettanza degli organi elettivi, quelle di responsabilità della gestione sono di pertinenza della cosiddetta struttura stabile dell'amministrazione. Di tal che ai dirigenti compete il potere di agire e di impegnare l'ente verso l'esterno, assumendo su di sé la responsabilità della "traduzione in termini operativi degli obiettivi dell'ente, della correttezza e dell'efficienza della gestione" (quarto comma dell'art. 51).

A tali compiti si accompagnano quelli relativi ai pareri sulla regolarità tecnica e contabile che, in ordine alle proposte di deliberazioni sottoposte alla giunta ed al consiglio, devono essere rilasciati, rispettivamente, dal re-

sponsabile del servizio interessato e dal responsabile di ragioneria. Analogo parere, sotto il profilo della legittimità, deve essere prodotto dal segretario comunale o provinciale.

I suddetti organi della struttura dell'ente rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi (primo e terzo comma dell'articolo 53).

E' evidente la portata delle disposizioni testé indicate, le quali risolvono in senso positivo il problema della puntuale ripartizione delle competenze (e delle relative responsabilità) fra gli organi dell'ente, evitando, per quanto possibile, che si perpetui il vecchio "metus reverentialis" che, nei confronti degli amministratori, sovente i funzionari avvertivano. Cosa che ormai non dovrebbe più verificarsi, atteso che in tale direzione opera, oltre alle restanti norme, anche la disposizione contenuta nel nono comma dell'articolo 51, in forza della quale la responsabilità, le sanzioni disciplinari, il relativo procedimento, la destituzione d'ufficio e la riammissione in servizio sono regolati secondo le norme previste per gli impiegati civili dello Stato. Inoltre, ad accentuare la separazione funzionale (e di responsabilità) tra gli organi permanenti della struttura e quelli di origine elettiva, spinge pure il quinto comma dell'art. 55 della stessa legge n. 142, il quale stabilisce non solo che gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario, ma anche che senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto.

E' evidente nella "ratio" di questa norma l'intento di evitare lo sfondamento del bilancio ed il formarsi del cosiddetto debito sommerso. Ciò in armonia con i principi immanenti in tutta la disciplina sulla finanza pubblica e, in particolare, con le regole della sana amministrazione chiaramente espresse

dagli artt. 81 e 87 della Costituzione, nonché dagli artt. 3 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488, e 23-24 e 25 della legge 24 aprile 1989, n. 144.

A tale riguardo la Sezione si è già espressa con la deliberazione n. 2 del 24 aprile 1992.

A fini di garanzia, oltre che di buon andamento dell'azione amministrativa, sono pure le disposizioni contenute nell'art. 8 della legge di riforma, che accordano a comuni e province il potere discrezionale di prevedere nei propri statuti l'istituzione del difensore civico, il quale ha il compito di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

La legge n. 142, oltre ad aver attribuito - come avanti evidenziato - nuove competenze alle regioni, non ha trascurato di prendere in considerazione anche le competenze dell'ente provincia, al quale ha intestato compiti nuovi, e non di poco conto.

Invero, in passato si era riscontrata una forte corrente politica tendente a ridimensionare, se non proprio a sopprimere, le province. Oggi, invece, la legge di riforma ne ha cospicuamente valorizzato il ruolo, attribuendo loro una serie di funzioni, che riguardano, tra l'altro, la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità, la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, la valorizzazione dei beni culturali, e tutte le ulteriori competenze elencate nell'art. 14. Il successivo art. 15 si occupa della disciplina dei compiti di programmazione e di coordinamento che la provincia deve svolgere sia per il conseguimento dei propri fini istituzionali, sia in collegamento con gli altri enti territoriali e con la regione nel nuovo assetto delle autonomie locali, che comporta l'instaurazione

di un vero e proprio sistema di interventi incrociati e mutualmente partecipativi. Tutto ciò in un quadro generale, quasi d'interazione osmotica, di obiettivi comuni, alla realizzazione dei quali devono concorrere anche le città metropolitane che, previste dall'art. 18 della legge, sono chiamate a svolgere le particolari funzioni espressamente indicate dal successivo art. 19.

L'ente locale di primo livello rimane, comunque, il comune, il quale è dalla stessa legge preso in considerazione anche sotto il profilo della sua dimensione territoriale e demografica. A tale ultimo riguardo l'art. 11 contiene norme che, oltre a vietare l'istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, o la cui costituzione comporti che altri scendano sotto tale limite, favoriscono l'accorpamento dei comuni piccoli.

La finalità di siffatte norme ha chiari obiettivi di efficienza e funzionalità, atteso che possono essere meglio ammortizzati i capitali fissi sociali e utilizzati proficuamente gli uffici di cui necessariamente ogni ente deve esser dotato a prescindere dalle sue dimensioni.

A finalità di efficienza, e in aggiunta a quelle di democrazia partecipativa, sono ispirate le norme che prevedono le circoscrizioni di decentramento comunale (art. 13); vale a dire, quegli organismi a base elettiva che rappresentano le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del comune. In proposito la legge, mentre per i comuni capoluogo di provincia e per quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti impone il dovere di articolare il loro territorio in circoscrizioni di decentramento, a quelli con popolazione fra i 30.000 ed i 100.000 abitanti accorda, invece, un semplice potere discrezionale al riguardo.

La stessa legge di riforma detta regole per le modalità di gestione dei servizi pubblici locali (art. 22), i quali possono essere condotti, oltre che con

gli strumenti tradizionali (gestione diretta, per concessione a terzi, con l'affidamento a un'azienda speciale, ovvero a un'istituzione con sola autonomia gestoria), anche attraverso società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale. Non solo, ma è consentito a comuni e province di stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato determinati servizi e funzioni (art. 24). Inoltre, per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi e di programmi, che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di più enti pubblici, la stessa legge n. 142 prevede accordi di programma, le cui modalità attuative vengono chiaramente specificate nell'art. 27.

Trattasi di disposizioni che evidenziano - assieme a tante altre contenute in numerosi articoli della medesima legge di riforma - come si è in presenza di un vero e proprio complesso normativo fondante sistema a vasi comunicanti, nel quale, pur nella differenziazione della natura degli enti, questi ultimi si spogliano delle loro specifiche autarchie per assumere una tipica veste di autonomia aperta.

Ancora, la legge n. 142, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o di parte dei comuni associati, prevede (art. 28) la costituzione, con legge regionale, di comunità montane nell'ambito di una stessa provincia. Le comunità montane sono dotate di personalità giuridica e, così come le province ed i comuni, sono qualificate enti locali. Per tale specifica connotazione, entrano "pleno iure" quale oggetto della funzione referente della Sezione enti locali della Corte dei conti.

Tra le innovazioni di maggior rilievo introdotte dalla legge di riforma devono considerarsi quelle inerenti al mutato disegno delle competenze degli

organi di comuni e province. In tale disegno vengono aumentati, rispetto al pregresso ordinamento, i poteri di gestione spettanti al presidente della provincia, al sindaco e alle giunte; sono invece affidati ai consigli i compiti d'indirizzo e di controllo politico-amministrativo sugli atti fondamentali dell'ente. E mentre le competenze del consiglio sono specificamente indicate (art. 32), quelle della giunta hanno carattere residuale (art. 35). La giunta, infatti, compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge o dallo Statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, ne attua gli indirizzi generali e svolge attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso.

Sempre in relazione agli organi dell'ente ed al loro funzionamento, di non poco rilievo si appalesa la disciplina normativa del nuovo istituto della "sfiducia costruttiva" (art. 37); un istituto la cui "ratio" riposa nell'esigenza di evitare le ricorrenti crisi amministrative nascenti anche dal semplice voto del consiglio contrario ad una proposta della giunta. Per cui, oggi, il sindaco, il presidente della provincia e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia che contenga la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta.

Anche il sistema dei controlli ha nella legge di riforma numerose disposizioni che lo riguardano, rinnovandolo profondamente. Anzitutto, è da sottolineare che risulta ridotto l'ambito del controllo esterno di legittimità e abolito quello di merito. Per cui soltanto gli atti fondamentali dell'ente passano attraverso l'esame dei comitati regionali di controllo. Trattasi di delibe-

razioni che nella quasi totalità delle fattispecie promanano dal consiglio, mentre quelle delle giunte - fatte salve le ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 45 - sono esenti da controllo.

A termini dello stesso art. 45, il consiglio e la giunta hanno comunque la facoltà di sottoporre a verifica preventiva di legittimità del comitato regionale di controllo qualsiasi altro loro atto.

Con il consiglio dell'ente collabora, con la diligenza del mandatario, il collegio dei revisori dei conti, che assiste il consiglio medesimo nella sua funzione di controllo e d'indirizzo; esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione ed attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione, che accompagna la proposta di deliberazione del conto consuntivo; esprime rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione (art. 57).

Rispetto al vecchio ordinamento, il collegio dei revisori risulta maggiormente qualificato professionalmente e - data la provenienza esterna dei suoi componenti - certamente meno coinvolto politicamente. Nel disegno della riforma esso si pone come organo di controllo interno dell'ente, oltre che come anello di congiunzione tra il consiglio, da un lato, e la giunta e gli operatori della struttura permanente dall'altro; in una posizione, cioè, di fondamentale rilievo per il buon andamento dell'attività gestoria, e quindi con proprio coinvolgimento funzionale e di responsabilità. Sul ruolo di tale rinnovato organo di controllo, vedansi le deliberazioni, di natura accertativa, n. 56 e n. 2 emanate dalla Sezione, rispettivamente, il 23 novembre 1990 e il 24 aprile 1992.

La legge n. 142 di riforma non ha mancato di tenere in debita conside-

razione il settore relativo alla finanza locale, al bilancio, alla programmazione finanziaria e alla contrattualistica, dedicandogli la maggior parte delle norme di cui al capo XIV. Le disposizioni in esso contenute hanno riguardo principalmente:

- a) all'autonomia finanziaria, da fondarsi su certezza di risorse proprie e trasferite;
- b) all'autonomia impositiva nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe;
- c) alla riaffermazione (nella redazione del bilancio di previsione) del rispetto dei principi dell'universalità, dell'integrità e del pareggio economico finanziario;
- d) al dovere, per gli amministratori, di redigere il bilancio ed i suoi allegati in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi ed interventi;
- e) al dovere della tenuta di una contabilità economica, di guisa che possano essere dimostrati i risultati di gestione nel rendiconto, il quale deve comprendere il conto del bilancio e quello del patrimonio;
- f) all'obbligo di fare in modo che la stipulazione dei contratti avvenga a seguito dell'emanazione di apposita deliberazione, la quale contenga le indicazioni previste dall'art. 56.

Ben ultime - ma non per questo meno qualificanti delle altre - sono le innovazioni, introdotte dall'art. 58 della legge di riforma, in materia di responsabilità, cioè di quella soggezione agli effetti reattivi dell'ordinamento giuridico nascenti dall'inadempimento di un dovere coercibile.

A tale riguardo si è avanti accennato alla posizione in cui possono venire a trovarsi i funzionari tecnici e contabili, nonché i segretari comunali o provinciali, nell'esercizio di particolari compiti di loro pertinenza. Qui, inve-

ce, si tratta della responsabilità tipica del tesoriere e di ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché di coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti.

Tali agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure già note. Di nuovo, invece, c'è la circostanza che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 142, l'oggetto del giudizio di conto è costituito dal conto del tesoriere e non - come avveniva in precedenza - da quello consuntivo del bilancio. Quest'ultimo perviene comunque alla Corte, ma ad altro scopo: è uno dei documenti fondamentali per l'esame della gestione degli enti locali ai fini del referto annuale che la Sezione enti locali rassegna al Parlamento ai sensi dell'art. 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51.

Sempre in materia di responsabilità, nella legge n. 142 sono contenute due altre importanti novità - peraltro di dubbia legittimità costituzionale, se rapportate alla posizione degli omologhi soggetti operanti per le amministrazioni statali - che sono:

- a) il periodo di prescrizione (5 anni anziché 10 dalla commissione del fatto) per esperire l'azione di responsabilità;
- b) la personalizzazione della responsabilità stessa, vale a dire la sua non estensione agli eredi, che per gli agenti contabili statali, invece, deve essere effettuata.

Al riguardo non si può non sottolineare che trattasi di due trattamenti differenziati non in armonia col sistema vigente, tenuto anche conto del fatto che il nono comma dell'art. 51 della stessa legge fa rinvio ricettizio alle norme previste per gli impiegati civili dello Stato.

Ora non pare dubbio che, sia per motivi di giustizia ed equità, sia per ragioni di uniformità e perequazione, sarebbe logico ed opportuno che i soggetti interessati fossero sottoposti a identico trattamento, data la loro comune veste di pubblici dipendenti, a nulla rilevando la circostanza del loro incardinamento in persone giuridiche diverse. Tale diversità dovrebbe essere ininfluente ai fini che qui interessano, atteso che trattasi sempre e comunque di soggetti che gestiscono mezzi pubblici di pertinenza della collettività.

1.3 Legislazione finanziaria

1.3.1 Comuni

E' da rilevare che, con riferimento alla finanza locale e segnatamente al finanziamento delle spese locali relative al 1990, il sistema era retto dal decreto-legge del 28 dicembre del 1989, n. 415, convertito con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Tale sistema si inquadra nell'ambito della manovra statale intesa a bloccare dopo il 1981 la libera determinazione dei contributi a favore degli enti locali e a sostituirla con un piano predeterminato dal complesso dei fondi da destinare ai comuni.

Nell'anno a riferimento vengono distinte quattro forme di contribuzione:

- a) contributi ordinari
- b) contributi perequativi
- c) contributi per lo sviluppo degli investimenti
- d) contributi diversi.

Al momento attuale la contribuzione ordinaria e perequativa costitui-

sce una quota rilevante del finanziamento a favore dei comuni per garantire la presenza dei servizi essenziali sul territorio. E' evidente che l'ottimizzazione dei servizi é invece compito dei comuni che devono provvedere in via autonoma. In tal senso é anche la filosofia della legge n. 142 del 1990.

Nelle tabelle allegate sono indicati i contributi erariali e perequativi attribuiti per l'anno del 1990 ai comuni di ciascuna regione, le medie per abitante residente e gli scarti rispetto alla media nazionale.

E' evidente il fenomeno tuttora ricorrente - nonostante i vari tentativi di correzione adottati nel tempo - dell'anomala distribuzione delle risorse, dove appare piú elevata l'attribuzione nei comuni piú piccoli, con valori decrescenti nelle fasce medie e un sensibile incremento nei valori dei comuni piú grandi.

Per il 1990 si é tenuto conto della situazione in cui versano i comuni che negli ultimi anni hanno avuto un forte incremento nella popolazione. A tali comuni é stato riservato un fondo di 59 miliardi per allineare le singole dotazioni alla media generale di contributi delle varie classi. Un altro fondo di 50 miliardi é stato riservato ai comuni con attribuzioni di fondi statali inferiori al 90%.

In sintesi, a norma degli articoli 2 e segg. del decreto-legge del 28 dicembre del 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge del 28 febbraio del 1990, n. 38, la perequazione é stata effettuata attraverso i seguenti speciali contributi:

- contributo consolidato di tutte le attribuzioni disposte fino al 1989, per un importo complessivo di 4.949,555 miliardi;
- contributo per il 1990, distribuito per il 20% per abitante ed in funzione inversa del reddito pro-capite provinciale e per l'80% in relazione ai pa-

rametri obiettivi prima indicati; il complesso del fondo ammonta a 645,6 miliardi;

- contributo per l'allineamento alla media in favore dei comuni con incrementi di popolazione fra il 1981 e il 1987 superiori al 16%, per complessivi 59,5 miliardi;
- contributo per l'integrazione delle risorse dei comuni con dotazioni inferiori al 90% delle medie, per complessivi 50 miliardi;
- contributo per il consolidamento dell'integrazione concessa nel 1989 ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti;
- contributo alimentato con parte del provento dell'addizionale energetica, distribuito con metodologia identica a quella del punto precedente. Il complesso del fondo ammonta prevedibilmente a 238,5 miliardi;
- contributo per i maggiori oneri dei contratti dal 1985 al 1987 e per la maggiore contribuzione al fondo sanitario nazionale. Originariamente distribuito sulla base dei parametri obiettivi e poi consolidato, per un complessivo importo di 662 miliardi.

Il contributo per lo sviluppo degli investimenti, che negli anni più recenti ha conosciuto una parziale razionalizzazione essendo commisurato all'importanza dei comuni, è stato disposto dallo Stato con un più significativo criterio di priorità, attraverso la graduazione del tasso di interesse col quale sono state calcolate le relative rate.

Il contributo statale è stato concesso entro un tetto massimo di lire 7.930 per abitante, con maggiorazioni a favore dei comuni più piccoli, e per la durata dell'ammortamento del mutuo.

Esso è stato attivato con la presentazione di apposita certificazione entro il 1991 per i mutui assunti nel 1990 e con una rata di ammortamento

costante annua posticipata con interesse variabile dal 5% al 7% a seconda degli interventi.

Spettano, infine, ai comuni contributi diversi che possono enunciarsi come segue:

- contributo per le spese del personale assunto in occasione di calamità naturali: ai sensi dell'articolo n. 12 della legge del 28 ottobre del 1986, n. 730, e delle successive ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile, il Ministero dell'Interno rimborsa la spesa per il trattamento economico del personale assunto in occasione delle dette calamità. Vi sono interessati 261 comuni, per un importo complessivo di 28 miliardi;
- contributo per l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro, compete ai comuni nei quali risiedono ed in base al relativo numero. Vi sono interessati 3.245 comuni, per un importo complessivo di 4 miliardi;
- contributo per l'assistenza alla gente di mare, spetta ai comuni che ne facciano apposita richiesta in misura proporzionale alla spesa sostenuta, ne hanno diritto 21 comuni, per un importo complessivo di 1 miliardo;
- contributo per l'assistenza alle vittime dei delitti: compete a tutti i comuni, in proporzione alla popolazione residente; l'importo complessivo è di 5 miliardi.

I contributi statali agli enti locali hanno subito incisive riduzioni in valori costanti, mentre il legislatore nell'ultimo decennio ha previsto un aumento della funzione delle istituzioni locali e degli oneri conseguenti. Con la legge sull'ordinamento delle autonomie (articolo 64, primo comma, lettera d) si è attribuito ai comuni l'onere dell'edilizia per le scuole materne statali prima riservato allo Stato.

La mancanza di un ordinamento organico e definitivo della finanza lo-

cale, impostato su un giusto equilibrio fra entrate proprie ed entrate derivate dallo Stato, non consente di realizzare quell'azione di ampio respiro che la programmazione dell'attività degli enti locali richiede e che essi sono tenuti ad effettuare per legge.

I provvedimenti per il risanamento delle gestioni finanziarie, stabiliti con la legge n. 144 del 1989, incontrano forti difficoltà di applicazione perché la crisi di molti enti è strutturale, causata dall'elevato squilibrio fra le risorse attribuite ed acquisibili e le spese in gran parte incomprimibili.

E' noto, inoltre, che la situazione della finanza locale nel nostro Paese ha sofferto della mancata attuazione del sistema di coordinamento previsto dall'articolo n. 119 della Costituzione e che doveva prevedere il riparto delle risorse tra Stato, regioni, province e comuni, e successivamente la distribuzione perequata fra i soggetti allo stesso appartenenti. I meccanismi di coordinamento avrebbero dovuto essere agevolati dal volume dei mezzi finanziari occorrenti per l'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite a ciascun livello.

L'articolo 54 della recente legge n. 142 del 1990 ha confermato principi che vanno in questa direzione, pur se non è garantito che il sistema, inquadrato nelle sue grandi linee, sarà capace di assicurare alle province e ai comuni risorse bastevoli ai fabbisogni derivanti dalle funzioni attribuite.

E, invero, l'articolo 54 ricordato afferma, al quinto e sesto comma, che "i trasferimenti statali devono garantire i servizi locali indispensabili", mentre nel secondo comma è disposto che "le entrate fiscali integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili".

Non è dubbio che tali previsioni appaiono tra loro in contrasto, questo si accentua considerando che nel bilancio statale entrate e spese destinate agli enti locali vivono come parti separate, e la rispettiva consistenza è de-

terminata dall'attività di livelli di governo diversi. L'entrata è governata dallo Stato che, essendosi assunto l'onere della maggior parte del prelievo, ripartisce tra le amministrazioni centrali e il diverso comparto pubblico le risorse acquisite, mirando a contenere il disavanzo del bilancio statale che il sistema vigente ha fatto divenire disavanzo dell'intero comparto pubblico.

Nell'ultimo periodo i provvedimenti per la finanza locale hanno avuto l'obiettivo di ridurre le risorse dallo Stato agli enti locali, con l'intendimento di sostituirli con nuove entrate tributarie attribuite ai comuni e di realizzare la perequazione delle dotazioni finanziarie del complesso degli enti nel quadro di ciascuna fascia demografica.

Per compensare le riduzioni operate si è incentivato il sistema dei tributi locali esistenti e si sono introdotte nuove forme di prelievo che sono state abbandonate ben presto, come la SO.CO.F. o che, come la T.A.S.CO. non hanno ricevuto l'assenso del Parlamento, o che hanno determinato forti opposizioni da parte dei contribuenti (I.C.I.A.P.).

Di fronte all'aumento di compiti dei comuni (vedi articolo n. 64, primo comma, lettera d) della legge n. 142 del 1990: edilizia scuole materne) si è avuto il progressivo "razionamento" delle risorse statali e l'inadeguata possibilità di prelievo diretto delle entrate necessarie che hanno provocato situazioni di squilibrio diffuse, rappresentate da rilevanti disavanzi di amministrazione e da passività fuori bilancio che caratterizzano le situazioni finanziarie di molti comuni e, in minore misura, delle province.

Il sistema impostato con l'opera di risanamento, ancora non consolidato, non ha resistito in molti casi alle rigide restrizioni imposte negli ultimi anni, per cui il volume complessivo dei trasferimenti statali non è stato compensato dalla restituzione di una autonoma capacità di prelievo tributario.

E' noto che le imposte il cui gettito é attualmente attribuito ai comuni sono quelle sull'incremento di valore degli immobili, sulla pubblicitá, sui cani, per l'esercizio delle imprese, arti e professioni, l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica.

Costituiscono, invece, tasse comunali, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, quella sulle concessioni comunali, per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, quella di ammissione ai concorsi a posti di ruolo, i diritti di peso e di misura pubblica.

Va, in particolare, rilevato che se con l'articolo 1 del decreto-legge del 2 marzo del 1989, n. 66 - (legge 24 aprile del 1989, n. 144) era stata istituita l'imposta comunale per l'esercizio d'impresa arti e professioni (I.C.I.A.P.), l'ordinamento dell'imposta é stato notevolmente modificato dall'anno 1990 (con decreto-legge n. 332 del 1989 - legge n. 384 del 1989).

Secondo l'articolo 1, l'I.C.I.A.P. sará applicata fino all'anno antecedente a quello dal quale avranno effetto tutti i decreti legislativi per la revisione del sistema impositivo correlato ai servizi generali del comune.

Tenuto conto che le disposizioni del nuovo ordinamento dell'autonomia impositiva, che prevedono l'assorbimento dell'I.C.I.A.P. nell'I.S.CO., sono entrate in vigore nel 1992, l'imposta comunale per l'esercizio delle imprese, arti e professioni é stata applicata anche per l'anno 1991, con le modalitá stabilite con il decreto-legge n. 332 del 1989 sopra richiamato.

L'applicazione dell'imposta é obbligatoria per tutti i comuni. Il carattere obbligatorio consegue dall'applicazione automatica della tariffa derivante dai limiti di reddito stabiliti dall'articolo 1, ottavo comma, per l'anno 1990, e dalla proroga per legge, per l'anno successivo, dei coefficienti e della tariffa stabiliti per l'anno 1990, secondo quanto dispone l'articolo 2, primo e

terzo comma, della legge; salvo che il competente organo dell'ente non provveda, entro il 31 ottobre, ad apportare variazioni ai limiti di reddito ed alla conseguente tariffa da applicare per l'anno successivo.

L'imposta è determinata separatamente per ciascun comune nell'ambito del cui territorio sono ubicati gli insediamenti produttivi ed è allo stesso dovuta (articolo 1, quarto e quinto comma).

Per gli insediamenti produttivi ubicati sul territorio di più comuni, la superficie è fra questi ripartita. A ciascun comune è corrisposta, in via autonoma, l'imposta determinata secondo la classe di superficie e la misura che ad ognuno compete.

L'imposta è dovuta dalle persone fisiche, dalle società di ogni tipo, dalle associazioni anche se non riconosciute, dagli enti pubblici e privati, dai consorzi, dalle altre organizzazioni di persone e di beni che esercitano, al 1° gennaio di ciascun anno, nel territorio del comune, imprese, arti e professioni, anche se per periodi limitati nel corso dell'anno.

E' noto, altresì, che, per effetto del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato ai comuni, l'emanazione di numerosi provvedimenti di competenza statale, soggetti alle tasse sulle concessioni governative di cui al D.P.R. n. 641 del 1972, è divenuta di competenza comunale e, in base al disposto dell'articolo 8, decreto-legge n. 702 del 1978, le tasse di concessione comunale sono disciplinate dalla stessa normativa vigente per le tasse di concessione governativa.

Ciò premesso, con l'articolo 14, quarto comma bis, decreto-legge 28 dicembre del 1989, n. 415, legge del 28 febbraio del 1990, n. 38, si è stabilita la facoltà, a partire dal 1990, per i comuni, di deliberare una maggiorazione fino al 100% della tassa sulle concessioni comunali di cui al citato decreto-

legge n. 702 del 1978, legge n. 3 del 1979, cui siano tenute anche le amministrazioni dello Stato.

Va ricordato, altresì, che in base all'articolo 14 della legge n. 38 del 1990, che ha regolato le tariffe della tassa di smaltimento per il 1990, la copertura del costo complessivo di erogazione del servizio, con il provento della tassa, non può essere inferiore per detto anno al 50%, a pena di decurtazione dal fondo perequativo della quota determinata in base al reciproco del reddito medio procapite provinciale.

Inoltre, l'articolo 14, terzo comma, decreto-legge n. 415 del 1989, convertito dalla legge n. 38 del 1990, ha stabilito che dall'anno 1990, le tariffe per il servizio degli acquedotti sono determinate dagli enti locali e loro consorzi, o se abilitati per legge, dagli enti gestori, in deroga all'articolo 17, primo comma, della legge del 28 febbraio del 1986, n. 41, in misura non inferiore all'80% e non superiore al 100% dei costi di gestione. I suddetti enti dovevano adottare entro il 30 giugno del 1989 appositi regolamenti per il servizio degli acquedotti che prevedevano distinzioni tra le categorie di utenza. Per le attività di allevamento degli animali il costo unitario del servizio non può superare il 50% della tariffa ordinaria determinata per le abitazioni civili.

Il successivo quarto comma ha stabilito che i costi complessivi di gestione debbono comunque comprendere gli oneri diretti ed indiretti di personale, le spese per acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature. I coefficienti si assumono ridotti del 50% per i cespiti ammortizzabili acquisiti nel 1991.

Infine, dal 1° gennaio del 1990, la riscossione coattiva delle entrate patrimoniali ed assimilate dagli enti locali viene effettuata dal concessionario

del servizio di riscossione, secondo quanto previsto dall'articolo 69, secondo comma, D.P.R. n. 43 del 1988. Scaduti infruttuosamente i termini stabiliti nell'avvio al pagamento, l'ente procede alla formazione dei ruoli per la riscossione coattiva (cfr. elenco nel volume degli allegati).

1.3.2 Province

La provincia, anche in base alla normativa recata dalla legge n. 142, è dotata di entrate proprie e di entrate derivate; queste ultime, anzi, rappresentano ancor oggi il 90% del totale delle entrate.

In particolare, l'articolo 54 della legge n. 142 del 1990 riconosce alle province, specificatamente, le seguenti entrate:

- a) imposte proprie;
- b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali e regionali;
- c) tasse e diritti per servizi pubblici;
- d) trasferimenti erariali;
- e) trasferimenti regionali
- f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
- g) risorse per investimenti;
- h) altre entrate.

Va rilevato che le entrate derivate sono regolamentate da una legislazione avente cadenza annuale.

In definitiva, le province possono - nei limiti della compatibilità delle leggi vigenti - istituire addizionali alle imposte comunali, imporre tasse per l'occupazione di spazi e aree pubbliche ad esse pertinenti e contributi di miglioria; inoltre ad esse compete un terzo del provento derivante dalle tasse automobilistiche. In ordine alla tassa di occupazione del suolo stradale, ulti-

mamente sono state elevate le tariffe massime, su delibera dei consigli provinciali.

In merito alle entrate proprie, appaiono consistenti quelle derivanti dall'applicazione dei tributi o dalla compartecipazione a tributi e le entrate derivanti dalla prestazione di servizi a domanda individuale.

Inoltre alle province spettano le entrate derivanti dalla gestione del proprio patrimonio e dall'alienazione dei beni, oltre che dalla contrazione di mutui e prestiti.

E' tuttora avvertita l'esigenza di una regolamentazione organica delle entrate provinciali, a misura che a tali enti locali vengono attribuiti nuovi compiti e nuove funzioni, a garanzia degli interessi della cittadinanza.

1.4 Considerazioni conclusive

Il legislatore della legge n. 142 del 1990, se ha correttamente reso elastica l'area delle competenze, in particolare nei comuni, oltre che nelle province, e ne ha ampliato i poteri di organizzazione e di regolamentazione delle procedure (vedi articoli 4 e 5), quando si è trattato di stabilire i principi regolatori della finanza locale ha scelto un sistema misto di notevole elasticità.

Nel confermare la riserva di legge statale per l'ordinamento della finanza locale (articolo 54 - primo comma), si stabilisce che ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata "su certezza di risorse proprie e trasferite".

Ciò rende necessario un miglioramento delle procedure che regolano i flussi finanziari, per rendere possibile un'amministrazione programmata anche in sede locale.

Se è vero che è riconosciuta agli enti locali anche una potestà imposi-

tiva autonoma con conseguente adeguamento della legislazione vigente, non è dubbio che questo riconoscimento riguarda imposte e tasse predeterminate dalla legge statale, in modo da realizzare un coordinamento con i tributi statali nell'ambito della legislazione vigente.

Ne deriva che il coordinamento ex articolo 119 della Costituzione trova nell'articolo 54 della legge n. 142 importante forma di applicazione, mentre si sottolinea la realtà che il contribuente è uno e quindi il centro coordinatore per l'esercizio del potere impositivo non può che essere uno: quello che conta è la determinazione della quantità complessiva di risorse che può essere prelevata al contribuente.

Più che una dipendenza della finanza locale da quella statale, si afferma la concezione di due sistemi l'uno aperto verso l'altro, che in visione ottimale dovrebbe meglio responsabilizzare e adeguare il finanziamento e la spesa, attraverso la simultanea presenza dello stato e dell'amministrazione locale, esplicitata e graduata secondo le prospettive della vita comunitaria.

Nell'articolo 54 della legge n. 142 non è neppure trascurato il finanziamento dello sviluppo, dovendo la legge determinare un fondo ordinario per contribuire ad investimenti di enti locali destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, ed è poi presente la forma di finanziamento perequativo di investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche unicamente in aree o per situazioni definite dalla legge statale.

E' venuta così emergendo una tendenziale unità delle operazioni di prelievo (con una opportuna articolazione dell'attività di spesa), ma occorre aver presente che la determinazione della materia imponibile, accanto a scelte di fondo, esige lo svolgimento di attività tecniche accentrate, come è

bene siano accentrate le operazioni di accertamento della base imponibile, con una accorta articolazione dei controlli.

2. Quadro normativo regionale: profili di rilievo finanziario e contabile

2.1. Marche

2.1.1 Premessa

La regione Marche, che si era dichiarata disponibile a prestare la sua collaborazione per una più completa trattazione sull'argomento del proprio quadro normativo riguardante la delega delle funzioni regionali agli enti locali e l'"avvalimento" dei loro uffici, non ha, di fatto, dato alcun apporto. Pertanto, l'indagine si basa esclusivamente su una ricerca, in materia, delle leggi regionali vigenti alla data corrente e che potrebbe rilevarsi anche non esaustiva.

2.1.2 Considerazioni generali

Ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, le regioni ordinarie hanno potestà di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni (potestà legislativa concorrente) nelle seguenti materie:

- ordinamenti degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione (articoli 13 e segg. del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e legge quadro 29 marzo 1983, n. 93);

- circoscrizioni comunali (articolo 16 del D.P.R. n. 616 del 1977);
- polizia locale urbana e rurale (articoli 18 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge 7 marzo 1986, n. 65: legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale);
- fiere e mercati (articoli 51 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977);
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera (articolo 27 del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge cornice 23 dicembre 1978, n. 853);
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica (articolo 35 del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845);
- musei e biblioteche degli enti locali (articolo 48 del D.P.R. n. 616 del 1977);
- urbanistica (articoli 79 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977. Secondo la Corte costituzionale sono da ritenere leggi cornice in materia la legge 22 ottobre 1971, n. 865, la legge 28 gennaio 1977, n. 10 e, legge quadro, la legge 28 febbraio 1985, n. 47);
- turismo e industria alberghiera (articoli 56 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge quadro 17 maggio 1983, n. 217);
- tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale (articoli 84 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge quadro 10 aprile 1981, n. 151);
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale (articoli 87 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977);
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali (articolo 61 del D.P.R. n. 616 del 1977);
- cave e torbiere (articolo 62 del D.P.R. n. 616 del 1977);
- caccia e pesca nelle acque interne (articoli 99 e 100 del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge quadro 27 dicembre 1977 n. 968);

- agricoltura e foreste (articoli 66 e segg. del D.P.R. n. 616 del 1977);
- artigianato (articolo 84 del D.P.R. n. 616 del 1977 e legge quadro 8 agosto 1985, n. 443);
- altre materie previste in leggi regionali.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le leggi dello Stato possono demandare alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione (cosiddetta potestà legislativa integrativa o di attuazione).

Per l'articolo 118 della Costituzione la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni e ad altri enti locali o avvalendosi dei loro uffici.

L'amministrazione regionale può, quindi, svolgersi in tre modi:

- con delega ad altri enti locali territoriali di funzioni amministrative della regione. La delega va conferita con legge regionale. Possono formare oggetto di delega da parte della regione anche funzioni a quest'ultima delegate dallo Stato (subdelega) (articolo 7 del D.P.R. n. 616 del 1977);
- con l'utilizzazione diretta di uffici amministrativi degli enti locali territoriali da parte di organi regionali;
- con l'istituzione di enti strumentali regionali, che svolgono compiti amministrativi regionali in particolari settori (articoli 117 e 118, n.c. Costituzione).

In questa sede interessa conoscere come la regione Marche si sia uniformata alle surrichiamate norme costituzionali e statali per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative mediante delega e subdelega delle funzioni amministrative, ad essa delegate dallo Stato, ad altri enti locali territoriali o con la diretta utilizzazione degli uffici amministrativi dei suddetti enti locali.

Lo Statuto della regione Marche, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 345, riconosce e pone a fondamento della propria azione le autonomie locali: promuove, consultati gli enti locali, la costituzione di comprensori; attua il decentramento amministrativo dei propri servizi; adegua i principi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (articolo 3); adotta la politica di piano come metodo permanente per l'azione della regione che partecipa, in modo autonomo, alla programmazione economica, concorrendo alle scelte dello Stato e determina, in collaborazione con gli enti locali e con l'apporto dei sindacati e delle altre formazioni sociali, gli obiettivi e i criteri dei suoi interventi nel campo economico e sociale per mezzo di programmi globali e settoriali rivolti alla realizzazione dei propri fini (articolo 8).

In conformità all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, lo Statuto regionale dispone (articolo 59, primo comma) che la regione esercita normalmente le funzioni amministrative (proprie e delegate dallo Stato) delegandole alle province, ai comuni, ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici. Tali funzioni sono, in primo luogo, quelle relative alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione sopra elencate, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che le leggi della Repubblica possono direttamente attribuire alle province, ai comuni o ad altri enti locali. In secondo luogo, sono quelle altre il cui esercizio sia stato delegato alle regioni, con legge, dallo Stato. Dispone, infatti, l'articolo 7 del richiamato D.P.R. n. 616 del 1977 che le regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possano emanare norme legislative di organizzazione o di spesa; norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione; nonché norme di legge con le quali è sub-delegato alle province, ai comuni e ad altri enti locali l'eserci-

zio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo e i rapporti finanziari relativi.

Uniformandosi alle richiamate norme statali costituzionali e ordinarie, lo Statuto (articolo 59, secondo comma e segg.) prosegue dettando una completa disciplina della delega e della sub-delega delle funzioni amministrative proprie della regione o delegate dallo Stato. La legge di delega, per materie definite, individua i destinatari - previa loro consultazione - nei comuni, nelle province e negli altri enti locali e loro consorzi su base comprensoriale; destina i mezzi finanziari per la copertura delle spese degli enti delegati o anche trasferimenti di personale regionale¹ ; prevede l'emanazione da parte del presidente della giunta regionale, su proposta della giunta e previa approvazione della commissione consiliare competente, delle direttive generali cui devono attenersi gli enti delegati; attribuisce alla giunta regionale il potere-dovere di vigilanza sull'esercizio delle funzioni oggetto di delega ed al consiglio la deliberazione degli eventuali provvedimenti sostitutivi, previsti dalla legge stessa, per i casi di accertata inerzia nel compimento di atti obbligatori; stabilisce, infine, che nel caso eventuale di revoca della delega, siano adottate le stesse forme del conferimento (legge regionale), sentiti gli enti locali interessati. Sempre con legge regionale, di intesa con gli enti locali interessati, è regolato l'esercizio di funzioni amministrative che la regione intende attuare, avvalendosi dei loro uffici.

¹ A tal fine, all'art. 46 della legge regionale 1^o giugno 1980, n. 47, recante disposizioni sull'ordinamento dei livelli funzionali e sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali - che aveva previsto il solo comando di personale regionale a prestare servizio presso gli enti destinatari della delega di funzioni regionali, con la legge regionale 31 agosto 1981, n. 25, art. 12 - è stato aggiunto l'art. 46 bis, il quale prevede il trasferimento di dipendenti regionali agli enti locali, trascorso un anno dalla posizione di comando presso gli stessi, quando la normativa di detti enti ne consenta l'inquadramento nei propri ruoli. Il provvedimento è adottato dalla giunta regionale con il consenso del dipendente, previo formale assenso dell'amministrazione interessata.

Ciò premesso, occorre esaminare, attraverso una ricognizione, quanto più completa possibile, del quadro normativo della regione, il conferimento concreto agli enti locali della delega delle funzioni regionali, della sub-delega delle funzioni statali delegate alla regione e gli eventuali casi di "avvalimento" di uffici degli enti locali da parte della regione per l'esercizio di funzioni della regione stessa.

Prima di passare all'esame delle leggi regionali riguardanti i singoli settori, sembra opportuno premettere un accenno alla legge regionale 5 luglio 1983, n. 16 recante "disciplina generale e delega per l'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale".

Tale legge detta le norme procedurali di applicazione delle sanzioni amministrative, pecuniarie e non, previste per la violazione di leggi regionali o di leggi statali concernenti materie trasferite o delegate alla regione, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione, e l'esercizio della delega delle relative funzioni.

La regione determina con legge le sanzioni amministrative di sua competenza e i limiti minimi e massimi delle stesse.

Restano ferme le disposizioni di legge che disciplinano le sanzioni previste per la violazione di norme tributarie regionali, nonché le sanzioni irrogate da organi regionali nell'esercizio dei poteri sostitutivi. L'applicazione delle sanzioni di competenza regionale si attua nel rispetto dei principi contenuti nella sezione I del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Le funzioni inerenti all'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui sopra sono delegate ai comuni, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, o sub-delegate a norma dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382. Solo in via eccezionale la legge regionale può delegare o subdelegare ad

altri enti locali le funzioni in argomento relativamente alle materie ad essi attribuite, delegate o sub-delegate con leggi regionali.

Ai medesimi enti sono delegate o subdelegate le funzioni di vigilanza, nell'ambito dei territori di rispettiva competenza, nelle materie contemplate dalle norme sanzionatorie.

La competenza territoriale dell'ente delegato o subdelegato ad applicare le sanzioni amministrative è determinata dal luogo della commessa infrazione.

Ferme restando le disposizioni della legge "de qua" e tenuto conto delle direttive emanate dal presidente della giunta regionale, ai sensi dell'articolo 59 dello Statuto, gli enti delegati possono stabilire, con propri regolamenti, specifiche competenze dei propri organi e quanto altro necessario per l'applicazione e per la definizione in via amministrativa delle sanzioni. In mancanza, la competenza è del sindaco o del presidente dell'ente delegato (articoli 1-3).

Negli articoli 4 e segg. sono disciplinati il tipo delle sanzioni, la procedura di accertamento delle violazioni, le responsabilità, ecc. fino all'esecuzione coattiva (articoli 4-16).

Di particolare rilevanza è l'articolo 17 con il quale, salvo quanto stabilito da leggi statali per le materie delegate alle regioni, i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni di cui alla legge "de qua" sono integralmente devoluti ai comuni e agli altri enti delegati o subdelegati secondo le rispettive competenze, a titolo di finanziamento per l'esercizio delle funzioni delegate.

Da segnalare, altresì, l'articolo 21, a norma del quale le cose sequestrate sono consegnate all'ente delegato competente all'applicazione delle sanzioni e ricadono ad ogni effetto nel patrimonio dell'ente stesso, qualora la confisca diventi definitiva.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno, i comuni e gli altri enti delegati trasmettono alla giunta regionale una relazione complessiva riguardante l'applicazione delle sanzioni amministrative nel corso dell'anno precedente (articolo 22).

Spetta alla giunta regionale, sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali e con l'approvazione delle commissioni consiliari competenti, proporre le direttive da emanare ai sensi dell'articolo 59 dello Statuto per l'esercizio della delega. Le direttive devono ispirarsi alle esigenze di uniformità e semplicità delle procedure e di massima garanzia di difesa.

Alla stessa giunta spetta il potere di vigilanza sull'esercizio delle funzioni delegate e quello dell'eventuale proposta al consiglio dell'adozione dei provvedimenti sostitutivi.

Per ciò che concerne l'"avvalimento" da parte della regione di uffici amministrativi degli enti locali territoriali, a parte l'accenno all'istituto all'articolo 41, quarto comma, dello Statuto, dall'esame della legislazione in seguito enunciata, non sembra che l'"avvalimento" stesso abbia trovato applicazione.

Di converso, sono numerosi i casi di autorizzazione da parte della regione agli enti locali delegati della facoltà di utilizzare istituzioni ed uffici regionali (vedere, ad esempio, l'articolo 13 della legge regionale n. 16 del 1980; gli articoli 5, secondo comma, e 29 della legge regionale n. 13 del 1985; l'articolo 2, n.c., della legge regionale n. 17 del 1979 e l'articolo 5 della legge regionale n. 25 del 1986, appresso esaminati, in sede di trattazione dei singoli settori).

2.1.3 Singoli settori

2.1.3.1 Servizi sociali

2.1.3.1.1 Assistenza sanitaria e ospedaliera

In attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, che ha delegato alcune funzioni alle regioni da esercitare mediante sub-delega ai comuni (articolo 7), la regione Marche ha emanato la legge regionale 24 aprile 1980, n. 24.

Per la tutela della salute, quale diritto fondamentale dei cittadini e interesse permanente della collettività, la regione persegue, attraverso il metodo della programmazione e mediante l'integrazione ed il coordinamento dei servizi sociali e sanitari la progressiva eliminazione degli squilibri esistenti e realizza la tutela globale della salute attraverso la prevenzione, la cura e la riabilitazione, nel pieno rispetto della dignità e della libertà della persona.

Istituisce, quindi, le unità sanitarie locali, quali strutture operative dei comuni associati e delle comunità montane all'interno degli ambiti territoriali determinati con la legge regionale 3 novembre 1978, n. 21. Le associazioni dei comuni sono istituite a norma della legge 12 marzo 1980, n. 10. Alle unità sanitarie locali, in attesa della legge di riforma dell'assistenza pubblica, possono essere affidate le funzioni amministrative di assistenza e beneficenza, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 11 della citata legge regionale n. 10 del 1980, nel qual caso la gestione dei fondi è tenuta separata da quella relativa al fondo sanitario.

Le funzioni amministrative delegate alla regione ai sensi dell'articolo

7 della legge n. 833 del 1978, sono sub-delegate ai comuni, che le esercitano mediante le unità sanitarie locali. Queste, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 del D.P.R. n. 616 del 1977, trasmettono mensilmente al presidente della regione copia degli atti e provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni sub-delegate. Spetta alla giunta regionale: la vigilanza sull'esercizio di queste funzioni, nonché l'esercizio delle funzioni di coordinamento delle attività delle unità sanitarie locali, sulla base degli indirizzi formulati dal consiglio regionale; trasmettere annualmente al consiglio una relazione sui risultati conseguiti in riferimento agli obiettivi del piano sanitario triennale regionale, previa verifica della rispondenza tra costi dei servizi e relativi benefici. I provvedimenti sostitutivi, in caso di accertata inerzia delle unità sanitarie locali nel compimento di atti obbligatori sono deliberati dal consiglio regionale, che ne dá immediata comunicazione agli enti interessati.

Dei presidi e servizi dell'unità sanitaria locale si avvale il sindaco per l'esercizio delle proprie attribuzioni di autorità sanitaria locale, ai sensi dell'articolo 13, secondo comma, della legge n. 833 del 1978.

La legge regionale 24 ottobre 1981, n. 31, ha dettato le norme per la disciplina delle contabilità, l'utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali.

2.1.3.1.2 Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza

Con la legge regionale 21 maggio 1980, n. 35, la regione Marche ha adottato le prime disposizioni per l'attuazione dell'articolo 25, settimo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, sopprimendo e ponendo in liquidazione le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza elencate nell'articolo 1 e delegando ai comuni (articolo 7) tutte le funzioni amministrative di cui

all'articolo 1, lett. a) del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, concernenti tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza escluse dal trasferimento (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che svolgono prevalentemente attività di istruzione, quelle che gestiscono seminari e case di riposo per religiosi, nonché quelle riconosciute dagli organi dello Stato come svolgenti in modo precipuo attività inerenti alla sfera educativo-religiosa, ai sensi dell'articolo 25, sesto e settimo comma, D.P.R. n. 616 del 1977). In particolare, sono delegate le funzioni concernenti le nomine e le designazioni degli amministratori, già demandate ad organi centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato da disposizioni legislative o statutarie, lo scioglimento delle amministrazioni e la nomina dei commissari.

Valgono anche qui le norme dell'articolo 59 dello Statuto circa le direttive generali per l'esercizio delle funzioni delegate, la vigilanza della giunta e i poteri sostitutivi del consiglio.

L'articolo 9 detta norme di salvaguardia dispone, in carenza di norme nazionali in materia, che le istituzioni in argomento, aventi sede nella regione, non possono adottare deliberazioni concernenti la pianta organica senza l'autorizzazione del comune territorialmente competente, il quale può altresì autorizzare l'alienazione o la trasformazione di destinazione di beni immobili o di titoli, la costituzione di diritti reali sugli stessi, la stipulazione di contratti di locazione o affitto di durata superiore a quella minima prevista dalla legislazione vigente.

La materia delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei comuni per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella regione è stata riordinata con la legge regionale 5 novembre 1988, n. 43. Oggetto del riordino: le funzioni già di competenza degli enti lo-

cali in forza di disposizioni legislative precedenti al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; le funzioni attribuite agli enti locali dal D.P.R. n. 616 suddetto; ogni altra funzione assistenziale attribuita ai medesimi enti con leggi o provvedimenti dello Stato o della regione. La legge, anche con incentivi nella ripartizione dei finanziamenti, tende a favorire l'associazionismo dei comuni per la gestione dei servizi assistenziali per bacini ottimali di utenza così come individuati nella legge regionale 12 marzo 1980, n. 10.

2.1.3.2 Diritto allo studio

La regione Marche, con legge regionale 23 gennaio 1975, n. 4, modificata con legge 12 maggio 1982, n. 18, dispone, ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto, interventi finanziari diretti ad assicurare alle comunità locali i mezzi necessari per rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale all'effettivo esercizio del diritto allo studio e rivolti, in particolare, all'attuazione ed al potenziamento dei servizi sociali atti a favorire la piena scolarizzazione gratuita delle scuole materna e dell'obbligo, la necessaria disponibilità di strumenti educativi, la concreta parità di accesso e di prosecuzione nelle diverse vie alla istruzione (articolo 1).

A tali fini delega l'esercizio delle funzioni amministrative regionali di cui al D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, in materia scolastica:

- a) alle amministrazioni provinciali, che le esercitano normalmente attraverso consorzi con i comuni, per il trasporto degli alunni delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria superiore ed artistica statali o autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato, compresi gli istituti professionali di Stato, i conservatori musicali e i centri di istruzione professionale gestiti o autorizzati dalla regione;

- b) ai comuni, singoli o associati per il trasporto degli alunni della scuola materna statale e non e della scuola dell'obbligo statale o autorizzata a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato e per ogni altro intervento previsto dalla legge stessa a favore degli allievi delle scuole suindicate;
- c) ai comuni singoli o associati per ogni altro intervento previsto dalla legge in argomento a favore delle scuole di cui al punto a).

Per l'organizzazione e la gestione dei servizi da attuare nell'esercizio delle funzioni delegate, i comuni singoli o associati e le amministrazioni provinciali e i consorzi, qualora non assumano o abbiano assunto direttamente funzioni operative, si avvalgono dei patronati scolastici, dei loro consorzi provinciali e dei consigli di circolo o di istituto, costituiti ai sensi del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416.

Gli interventi, consistenti in servizi offerti alla generalità degli interessati, dovranno tendere in particolare alla organizzazione dei servizi di mensa e di trasporto gratuiti, alla fornitura di libri agli allievi nonché al mantenimento e all'organizzazione dei collegi - scuola, convitti e case dello studente; all'organizzazione di servizi di assistenza sociale e psicopedagogica; (articolo3).

A favore degli studenti portatori di "handicaps" gli enti delegati organizzano le particolari forme di intervento, di cui all'articolo 3 bis.

Le funzioni già degli organi centrali e periferici dello Stato in ordine ai patronati e ai consorzi dei patronati scolastici, previsti dalla Legge 4 marzo 1958, n. 261, e dal relativo regolamento di esercizio ed emanato con D.P.R. 16 maggio 1961, n. 636, e trasferiti alle regioni con D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, sono esercitate dalle competenti giunte comunali per i patronati scolastici e dalle giunte delle amministrazioni provinciali per i consorzi provinciali,

restando attribuiti alla giunta regionale la nomina e lo scioglimento dei consigli di amministrazione dei patronati e dei loro consorzi provinciali (articolo 4). Per conseguire il piú alto livello di efficienza ed economicità nell'organizzazione e nella gestione degli interventi, i comuni e le provincie possono organizzarsi in consorzi (articolo 5). L'articolo 6 detta le modalità e i criteri per l'esercizio delle funzioni delegate, disponendo, tra l'altro, che gli interventi posti in essere nell'esercizio delle attribuzioni delegate debbono coordinarsi con quelli svolti direttamente dagli enti locali e tendere ad assicurare la destinazione collettiva dei servizi, a favorire la sperimentazione didattica e la realizzazione della scuola a tempo pieno. Gli enti delegati promuovono, inoltre, la razionalizzazione e la pubblicizzazione dei servizi di trasporto gratuito, nonché, nel rispetto delle competenze statali, la distribuzione delle sedi scolastiche nel territorio in modo da consentire maggiore efficacia del processo educativo e dell'economia di gestione.

L'articolo 7 richiama, anche in materia, le norme dell'articolo 59 dello Statuto circa le funzioni di indirizzo: direttive generali da emanarsi dal presidente della giunta regionale entro il 31 gennaio di ciascun anno, alle quali dovevano attenersi gli enti locali per l'anno scolastico successivo, e indicanti gli obiettivi prioritari da perseguire nel quadro della programmazione regionale; di vigilanza: a tal fine gli enti delegati trasmettono alla giunta regionale copie delle deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni delegate; e di adozione dei provvedimenti sostitutivi, in caso di gravi inadempienze.

Ciascun ente delegato predispose, nelle forme previste dall'articolo 8, il programma annuale degli interventi, specificando per ciascun settore la previsione della spesa. Dati conoscitivi e programmi, redatti sulla base delle direttive emanate dal presidente della regione, sono trasmessi alla giunta re-

gionale entro il 15 settembre di ogni anno.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, la giunta regionale, sulla base dei programmi di cui sopra, provvede al riparto e all'assegnazione dei fondi agli enti delegati erogandoli in due soluzioni relativamente all'anno scolastico in corso e a quello successivo. I fondi necessari per l'esercizio delle funzioni delegate sono ripartiti fra gli enti destinatari in base ai seguenti criteri: sessanta per cento in rapporto alla popolazione complessiva residente; quindici per cento in rapporto alla popolazione addetta all'agricoltura; quindici per cento in rapporto alla popolazione montana effettivamente residente in ciascun comune classificato montano, ai sensi della legge del 25 luglio 1952, n. 991, e 30 luglio 1957, n. 659; dieci per cento in rapporto alla superficie del territorio.

2.1.3.3 Formazione professionale

Con la legge regionale del 23 agosto 1976, n. 24, la regione Marche, ai sensi degli articoli 35 e 117 della Costituzione e dell'articolo 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, in attesa della riforma della scuola secondaria superiore, disciplina la formazione professionale al fine di contribuire a rendere effettivo il diritto dei cittadini al lavoro e alla elevazione professionale e culturale, attribuendo importanza essenziale alla formazione professionale in agricoltura e nell'artigianato (articolo 1).

La regione assicura la gratuità del servizio per gli allievi delle attività formative finanziate dalla regione stessa anche attraverso l'attuazione della legge regionale 23 gennaio 1975, n. 4, concernente il diritto allo studio, di cui alla precedente lettera c).

Le funzioni amministrative regionali in materia di formazione e istru-

zione professionale, già delegate ai comuni con vincolo di associazione da costituire conformemente all'assetto comprensionale, ai sensi dell'articolo 69, quarto comma dello Statuto e, provvisoriamente, fino all'anno finanziario successivo alla costituzione dei comprensori, alle singole comunità montane per il territorio di competenza e, per il resto del territorio regionale alle singole amministrazioni provinciali, sono ora delegate alle sole province, a termini della legge regionale 26 marzo 1990, n. 16, recante il nuovo ordinamento del sistema regionale di formazione professionale, in attuazione degli articoli 3, 4, 35, 38, 117 e 118 della Costituzione, degli articoli 4, 5 e 6 dello Statuto regionale, degli articoli 35 e segg. del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 61, e della legge 21 dicembre 1978, n. 845. Le province esercitano le funzioni amministrative regionali in materia di formazione professionale in forma organica con le altre funzioni proprie e delegate e garantiscono il coordinamento unitario degli interventi per l'attuazione dei principi e degli obiettivi specificati nei primi tre articoli della legge regionale n. 16 del 1990, con l'osservanza delle direttive generali impartite, ai sensi dell'articolo 59, quinto comma, dello Statuto dal presidente della giunta regionale. Questi entro il 31 gennaio di ciascun anno emana le direttive per l'anno formativo successivo, approvate dalla competente commissione consiliare su proposta della giunta. Le direttive contengono la specificazione delle indicazioni del piano triennale regionale in ordine agli obiettivi generali e specifici che debbono essere perseguiti nell'anno di riferimento; la specificazione delle risorse finanziarie disponibili per l'anno, sulla base delle indicazioni del piano triennale e degli stanziamenti del bilancio di previsione regionale, nonché la loro ripartizione tra regione ed enti delegati e tra le varie attività che concorrono al sistema formativo regionale; gli indirizzi e le disposizioni necessarie ad assicurare il

coordinamento tecnico e amministrativo nell'esercizio delle funzioni delegate.

Spetta, ovviamente, alla giunta la vigilanza sull'esercizio delle funzioni delegate e il potere di proporre al consiglio regionale l'adozione di provvedimenti sostitutivi nel caso che gli enti non adempiano alle funzioni loro delegate, omettendo atti dovuti o non rispettando termini perentori.

2.1.4 Sviluppo economico

2.1.4.1 Fiere, mercati e attività commerciali

Con la legge regionale 24 agosto 1977, n. 32, la regione Marche ha delegato ai comuni la determinazione dell'orario di apertura e di chiusura dei negozi e delle altre attività esercenti la vendita al dettaglio previste dalla legge 28 luglio 1971, n. 558, nonché le funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 10 della predetta legge n. 558 del 1971 ai comuni nel cui territorio vengono accertate le trasgressioni (articoli 1 e 2).

Per l'applicazione delle sanzioni e la riscossione coattiva delle somme dovute dai trasgressori, gli enti delegati osservano le norme di cui alla legge 24 dicembre 1975, n. 706 (articoli 4 e 5).

L'importo delle somme riscosse per l'applicazione della pena pecuniaria irrogata dal sindaco è attribuito al comune (articolo 6).

A norma dell'articolo 59 dello Statuto, sulla base dei criteri contenuti nella legge in argomento e nella richiamata legge n. 558 del 1971, su proposta della giunta regionale, approvata dalla competente commissione consiliare, il presidente della giunta emana le direttive generali cui debbono attenersi gli enti delegati.

La funzione di vigilanza spetta alla giunta regionale. Al consiglio regionale spetta l'adozione dei provvedimenti sostitutivi, in caso di inerzia degli enti delegati per quanto riguarda atti obbligatori, sottoposti a termini fissi o provvisti di scadenze essenziali derivanti dagli interventi oggetto di delega.

La legge regionale 28 novembre 1984, n. 38, ha dettato i criteri regionali per la formazione da parte dei comuni degli orari di apertura dei negozi e delle altre attività esercenti la vendita al dettaglio, ai sensi dell'articolo 54 del D.P.R. n. 616 del 1977.

A mente della legge regionale 12 marzo 1979, n. 16, che detta la disciplina normativa regionale relativa alle mostre, fiere ed esposizioni, ai comuni in cui si svolgono le manifestazioni sono state delegate le funzioni amministrative concernenti il rilascio e la revoca dell'autorizzazione delle manifestazioni fieristiche di cui all'articolo 4 e l'applicazione delle sanzioni amministrative. E' altresì delegato ai comuni in cui hanno sede gli enti costituiti per l'organizzazione di manifestazioni fieristiche non qualificate internazionali, la nomina del presidente di detti enti e di due componenti del collegio dei revisori dei conti. Il presidente è nominato dal consiglio comunale su una terna di nomi designati dal consiglio di amministrazione dell'ente organizzatore, scelto tra i componenti del consiglio stesso. Più comuni possono associarsi per la gestione delle funzioni delegate (articolo 8).

Valgono anche in materia le norme dell'articolo 59 dello Statuto per quanto riguarda le direttive generali del presidente della regione, la vigilanza della giunta regionale e i poteri sostitutivi del consiglio.

Per la copertura delle spese relative alle funzioni delegate sono attribuiti annualmente ai comuni, sede di manifestazioni fieristiche secondo il

calendario regionale, finanziamenti pari al 20% dei contributi concessi ai soggetti organizzatori delle fiere, mostre ed esposizioni, nonchè i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative, a titolo di concorso finanziario per l'esenzione della delega (articolo 9).

I comuni delegati propongono alla giunta regionale i contributi da concedere agli organizzatori delle manifestazioni fieristiche che si svolgono nel territorio comunale. Essi trasmettono alla giunta regionale, entro il 1° marzo di ogni anno, una relazione sulle funzioni svolte, sulle spese sostenute e sui risultati ottenuti dalle manifestazioni effettuate nel territorio di propria competenza.

Inoltre, con la legge regionale 4 gennaio 1979, n. 5, sono delegate alle province le funzioni amministrative, di cui all'articolo 96, secondo comma, lett. b), del D.P.R. n. 616 del 1977, concernenti le attività istruttorie relative alla tenuta dell'albo provinciale degli autotrasportatori di merci. Nell'esercizio delle funzioni delegate, le province osservano le disposizioni contenute nella legge 6 giugno 1974, n. 298, nel D.P.R. 3 gennaio 1976, n. 32, e le direttive statali e regionali. Ogni provincia affida ad un proprio ufficio i compiti istruttori relativi alle funzioni delegate.

Si applicano anche qui le norme dell'articolo 59 dello Statuto relative alle direttive regionali, alla vigilanza e agli interventi sostitutivi.

Il finanziamento degli oneri relativi alle funzioni delegate sono a carico della regione, che annualmente riparte il fondo stanziato sul proprio bilancio tra le province con deliberazione della giunta regionale, sentita la sezione regionale dell'unione delle province italiane.

Infine con la legge regionale 15 maggio 1991, n. 11, avente ad oggetto "Norme concernenti l'applicazione del piano regionale per la rete di distribu-

zione dei carburanti per autotrazione e l'esercizio delle relative funzioni amministrative", la regione Marche ha dettato le linee generali di indirizzo e le modalità di svolgimento delle funzioni nel settore da parte della regione e dei comuni.

Ai comuni, ai sensi degli articoli 7, secondo comma, 52, lett. a) e 54, lett. f) del D.P.R. n. 616 del 1977, sono state sub-delegate le funzioni amministrative concernenti: il rilascio di nuove concessioni, il rinnovo delle autorizzazioni o concessioni scadute relative agli impianti statali di distribuzione di carburanti non riservati allo Stato; il rilascio di autorizzazioni per i potenziamenti, le modifiche, i trasferimenti e le concentrazioni di uno o più impianti su altro preesistente, il rilascio di concessioni relative a concentrazione di più impianti su nuove aree; il rilascio delle autorizzazioni al trasferimento di concessioni; il rilascio delle autorizzazioni alla sospensione temporanea del servizio, il rilascio dell'autorizzazione al prelievo e trasporto dei carburanti in recipienti-contenitori; la revoca della concessione, il rilascio delle concessioni per gli impianti di distribuzione ad uso privato, per natanti e avio da diporto ad uso pubblico, avio per uso pubblico sulla base di criteri fissati dalla giunta regionale. Il rilascio delle autorizzazioni per i potenziamenti e l'installazione di "self-service" pre-pagamento, per le modifiche, per le concentrazioni e i trasferimenti è soggetto al parere della commissione regionale di cui all'articolo 11 della legge "de qua". I provvedimenti di cui sopra debbono essere adottati entro novanta giorni dalla ricezione del parere della predetta commissione, acquisiti altresì pareri vincolanti degli enti ed istituti di cui all'articolo 10: UTIF, Corpo nazionale vigili del fuoco, ANAS, provincia o autorità aeroportuale a seconda delle rispettive competenze.

Valgono, ovviamente, anche qui le norme dell'articolo 59 dello Statu-

to circa le direttive regionali, la vigilanza ed il potere sostitutivo.

Per consentire la costante verifica dello stato di attuazione della legge regionale ed una adeguata informazione relativamente agli elementi di cui all'articolo 13, i comuni trasmettono alla regione i dati necessari su appositi moduli forniti dalla giunta regionale. Trasmettono, altresì, alla regione copia degli atti amministrativi adottati ai sensi della legge in argomento.

2.1.4.2 Turismo e industria alberghiera

L'organizzazione turistica della regione Marche è stata riordinata con la legge regionale 7 aprile 1988, n. 10, nel rispetto dei principi contenuti nella legge 17 maggio 1983, n. 217 (legge quadro nazionale). In materia, la regione esercita la funzione di programmazione, di indirizzo e di coordinamento per lo sviluppo del turismo regionale e di raccordo della programmazione regionale con quella interregionale e nazionale.

Con l'articolo 3 sono state delegate ai comuni le funzioni amministrative in materia di:

- a) strutture ricettive di cui agli articoli 6 e 7 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (alberghi, motels, villaggi-albergo, residenze turistico-alberghiere, campeggi, villaggi turistici, alloggi agro-turistici, esercizi di affittacamere, case ed appartamenti per vacanze, case per ferie, ostelli per la gioventù e rifugi alpini);
- b) vincolo di destinazione di cui all'articolo 8 della predetta legge n. 217 del 1983;
- c) classificazione delle strutture di cui al precedente punto 1);
- d) formazione dei pareri previsti dall'articolo 41 della legge 31 dicembre 1982, n. 979;

- e) gestione del demanio a fini turistici ai sensi dell'articolo 59 del D.P.R. n. 616 del 1977 su un piano generale di riferimento predisposto dalla regione;
- f) strutture ricettive extra alberghiere e loro classificazione.

Sono state delegate alle province (articolo 4) le funzioni amministrative in materia di:

- a) raccolta e istruttoria delle denunce dei prezzi delle strutture ricettive gestite da imprese turistiche di cui all'articolo 7 della legge n. 217 del 1983, ai fini della determinazione di competenza del comitato provinciale prezzi;
- b) esame delle tariffe per le prestazioni delle attività professionali previste dall'articolo 11 della legge n. 217 del 1983 (guide turistiche, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina o portatore alpino, guida speleologica, animatore turistico e qualsiasi altra professione attinente al turismo) ai fini delle determinazioni del comitato provinciale prezzi;
- c) agenzia di viaggio, compresa la vigilanza e l'applicazione delle sanzioni amministrative, con esclusione dell'accertamento dei requisiti professionali del direttore tecnico;
- d) professioni di cui agli articoli 10 e 11 della legge quadro n. 217 del 1983, salvo l'accertamento di requisiti professionali.

Sono altresì delegate alle province le funzioni amministrative già attribuite agli enti provinciali del turismo, che non siano delegate ai comuni, o che leggi regionali non riservino alla competenza della regione.

Si applicano in materia le disposizioni dell'articolo 59 dello Statuto

circa le direttive regionali generali cui debbono attenersi gli enti locali delegati, la vigilanza e l'esercizio del potere sostitutivo.

I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative nella materia turistica sono integralmente devoluti ai comuni e alle province, secondo le rispettive competenze a titolo di finanziamento per l'esercizio delle funzioni delegate (articolo 5, ultimo comma).

L'articolo 16, quarto comma, della legge regionale 4 gennaio 1987, n. 2, sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo, stabilisce che "l'accertamento delle infrazioni e la irrogazione delle sanzioni di cui alla presente legge sono effettuate con le modalità e le procedure previste dalla legge regionale 5 luglio 1983, n. 16".

Poichè la citata legge, che ha per argomento "Disciplina generale e delega per l'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale", come già visto nella parte generale, delega in via generale, ai comuni le funzioni inerenti all'irrogazione delle sanzioni amministrative di carattere pecuniario e non, previsto per la violazione di leggi regionali o di leggi statali concernenti materie trasferite o delegate alla regione, appare evidente la competenza dei comuni per l'accertamento delle infrazioni e per l'irrogazione delle sanzioni in materia di agenzie di viaggio e turismo.

2.1.4.3 Agricoltura

Nel settore dell'agricoltura la regione Marche ha emanato la legge 19 marzo 1980, n. 16 (modificata dalle successive leggi regionali 6 giugno 1980, n. 50, e 2 agosto 1984, n. 20) sulla utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, in attuazione della legge statale 4 agosto 1978, n. 440. Le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle espres-

mente riservate a organi ed enti regionali, sono state delegate ai comuni, che possono esercitarle per il tramite delle comunità montane e per la restante parte del territorio per il tramite delle associazioni dei comuni, fermo restando l'esercizio diretto di quelle funzioni ad essi espressamente attribuite (articoli 1 e 2).

Mentre alle comunità montane ed alle associazioni dei comuni, per i territori di rispettiva competenza, è demandato il compito di formulare proposte alla giunta regionale per la determinazione delle singole zone del territorio regionale caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono e suscettibili di abbandono (articolo 4), nonchè per la definizione dei criteri per l'utilizzazione agraria forestale e dei criteri per la formazione dei piani di sviluppo aziendali o interaziendali concernenti le richieste di assegnazione delle terre ricadenti all'interno di ciascuna zona (articolo 5), i comuni, dopo l'adozione e la trasmissione alla giunta regionale delle deliberazioni per l'esercizio delle funzioni delegate (articolo 12, primo comma), provvedono al censimento, alla classificazione ed ai relativi aggiornamenti annuali delle terre incolte o abbandonate (articolo 6); all'assegnazione delle terre, cui provvede il sindaco al termine delle procedure previste dall'articolo 7.

Al sindaco compete altresì la revoca delle assegnazioni, a mente dell'articolo 5, ultimo comma, della legge n. 440 del 1978.

Il presidente della giunta regionale, giusta il disposto dell'articolo 59 dello Statuto, emana le direttive generali per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate. Spettano alla giunta regionale i poteri di vigilanza. Gli enti delegati forniscono tutti gli elementi, le notizie e i chiarimenti necessari, in via generale o per specifiche situazioni, per rispondere alla richiesta di organi centrali dello Stato e presentano annualmente alla giunta regionale una

relazione sull'attività svolta e sui problemi che si presentano in connessione con le misure previste dalla legge in questione nei rispettivi territori; ogni tre mesi trasmettono situazioni statistiche sulla base delle impostazioni e dei moduli che sono ad essi trasmessi dalla giunta regionale. Al consiglio regionale spetta l'eventuale adozione dei provvedimenti sostitutivi (articolo 12).

La regione provvede al rimborso delle spese sostenute dai comuni per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dalla legge in argomento (articolo 15, primo comma).

Con la legge regionale 17 aprile 1985, n. 13, sono state dettate le norme per il riordinamento degli interventi in materia di bonifica: la programmazione e l'esecuzione delle opere di bonifica sono finalizzate allo sviluppo della produzione agricola, alla ricerca e alla razionale utilizzazione delle opere per fini irrigui, alla difesa del suolo e dell'ambiente.

Tale finalità sono perseguite nel quadro della programmazione economica nazionale, dei piani di settore della regione, dei piani di sviluppo economico-sociale delle comunità montane e dei piani zonal di sviluppo agricolo, nonché con riguardo alle esigenze di coordinamento con gli altri interventi della regione e degli enti locali in materia di agricoltura e foreste e di lavori pubblici (articolo 1). Mentre il consiglio regionale provvede con propria deliberazione, sentite le province, le associazioni dei comuni, le comunità montane e i consorzi di bonifica interessati, alla classificazione e alla declassificazione dei comprensori di bonifica, alla delimitazione dei comprensori soggetti agli obblighi di bonifica e dei territori gravati dall'onere di contributo nella spesa per opere di competenza regionale, nonché alle relative modificazioni, alle province sono delegate le funzioni amministrative concernenti la programmazione, la progettazione, l'esecuzione, l'esercizio e la manutenzio-

ne delle opere di bonifica previste dalle norme di cui al R.D. 10 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni e integrazioni, e delle norme, in quanto applicabili, di cui al R.D. 8 maggio 1904, n. 308.

Nei casi di comprensori di bonifica situati nei territori di più province, le funzioni di cui sopra sono esercitate dalla provincia nel cui territorio ricada la maggior parte del comprensorio di bonifica, sentite, per le funzioni di programmazione e per il territorio di competenza, le altre province interessate.

Sono altresì delegate alle province le altre funzioni espressamente previste dalla legge in argomento (articolo 3).

Le province provvedono alla progettazione, all'esecuzione, all'esercizio e alla manutenzione delle opere di bonifica mediante concessione ai consorzi di bonifica o direttamente, qualora il consorzio non sia stato costituito. Per l'esercizio delle funzioni suindicate si applica la legge regionale 18 aprile 1979, n. 17.

Su affidamento delle province, i consorzi di bonifica provvedono alla predisposizione del piano generale di bonifica e di tutela del territorio rurale e dei nuovi aggiornamenti. Il piano, con l'osservanza delle procedure e dei termini di cui all'articolo 24 della legge regionale n. 13 del 1985, è deliberato dalla provincia, che decide anche sulle eventuali osservazioni e le trasmette alla giunta regionale per la successiva approvazione da parte del consiglio regionale.

Le deliberazioni consortili di riparto delle spese gravanti sui consorziati beneficiari sono depositate presso la giunta della provincia, che le approva e decide contestualmente sugli eventuali ricorsi (articolo 25).

La giunta regionale presenta annualmente al consiglio, sulla base di

relazioni trasmesse dalle province, una relazione contenente dati informativi contabili e statistici sull'esercizio delle funzioni amministrative nella materia "de qua", nonché tutti gli elementi che possano consentire al consiglio la più completa valutazione dei risultati raggiunti.

2.1.5 Assetto e utilizzazione del territorio

2.1.5.1 Urbanistica

In materia urbanistica la legge fondamentale della regione Marche é la legge 18 aprile 1990, n. 22, che disciplina la delega degli enti locali delle funzioni amministrative di competenza regionale relative all'approvazione degli strumenti urbanistici generali comunali, alle concessioni edilizie e alla protezione delle bellezze naturali di cui alla legge regionale 21 agosto 1984, n. 24. Disciplina, inoltre, le procedure di adozione ed approvazione, nonché i contenuti dei piani regolatori generali comunali. La legge dispone le prime misure organizzative conseguenti alla disciplina delle deleghe di cui sopra, nonché l'istituzione di un comitato regionale per il territorio, quale organo consultivo della regione nelle materie di cui all'articolo 79 del D.P.R. n. 616 del 1977 (articolo 1).

Alle province, per il rispettivo territorio, sono delegate le funzioni amministrative di competenza regionale riguardanti gli strumenti urbanistici generali comunali e le concessioni edilizie. La delega comprende le seguenti funzioni:

- a) l'approvazione degli strumenti urbanistici generali comunali, dei regolamenti edilizi e delle relative varianti (con effetto dal momento dell'entrata in vigore del piano di inquadramento territoriale (PIT) di cui alla legge

regionale 8 giugno 1987, n. 26 e, comunque, decorsi due anni dalla entrata in vigore della legge in argomento);

- b) l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi di cui all'articolo 3, secondo comma, della legge regionale n. 24 del 1984 (l'approvazione è, però, di competenza dei comuni che abbiano adeguato lo strumento urbanistico generale all'indicazione del P.P.A.R. piano paesistico ambientale regionale);
- c) l'adozione delle misure previste dall'articolo 8, quinto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni;
- d) il ricevimento delle comunicazioni di cui all'articolo 4, ultimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, e l'adozione dei relativi provvedimenti, compresi quelli di cui all'articolo 7, ottavo comma, della stessa legge;
- e) l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 10 della legge n. 1150 del 1945, così come modificato dall'articolo 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765, per la verifica, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, della loro conformità ai piani di assetto territoriale indicati dall'articolo 1, secondo comma, della legge regionale 8 giugno 1987, n. 26;
- f) l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 10, sesto comma, della legge regionale n. 26 del 1987, riguardanti le varianti di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle indicazioni del Piano Paesistico Ambientale Regionale (P.P.A.R.), del Piano di Inquadramento Territoriale (P.I.T.) e dei Piani Territoriali di Area (P.T.A.) di cui alla stessa legge. Le province coordinano l'elaborazione dei P.T.A. per i rispettivi territori;
- g) l'approvazione degli strumenti attuativi relativi alle zone totalmente o parzialmente comprese sugli elenchi delle zone tutelate ai sensi della

legge 29 giugno 1939, n. 1497, qualora i comuni non abbiano adeguato lo strumento urbanistico generale alle indicazioni del P.P.A.R.

Inoltre, in materia di protezione delle bellezze naturali, sono delegate alle province, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative di competenza regionale, fino alla data di entrata in vigore nei singoli comuni dei piani regolatori generali adeguati a P.P.A.R. Dopo tale data le dette funzioni sono delegate ai singoli comuni, ai sensi dell'articolo 2, primo e secondo comma, della legge regionale del 21 agosto 1984, n. 24. Sono, infine, delegate alle province, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative di competenza regionale riguardante l'adozione di provvedimenti cautelari per la salvaguardia dei beni non inclusi negli elenchi delle bellezze naturali, anche ricadenti in zone limitrofe e i poteri previsti dall'articolo 7 della legge regionale n. 24 del 1984 e dall'articolo 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, così come integrato dall'articolo 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

2.1.5.2 Lavori pubblici

Con la legge organica 18 aprile 1979, n. 17, la regione Marche ha emanato la disciplina generale in materia di lavori pubblici che si eseguono nel territorio regionale, con o senza l'intervento finanziario della regione, esclusi quelli di competenza dello Stato.

L'articolo 9 della legge n. 17, dopo aver disposto che le aree necessarie alla realizzazione di opere pubbliche anche se non ammesse al finanziamento regionale, vanno acquisite mediante esproprio, nel rispetto delle norme e delle procedure vigenti in materia, delega i comuni ad esercitare le funzioni amministrative concernenti le occupazioni temporanee e d'urgenza

e i relativi atti preparatori, la determinazione della misura dell'indennità di esproprio, la pronuncia degli espropri ed i relativi atti preparatori attinenti ad opere pubbliche da eseguire nei rispettivi territori, comprese quelle da realizzare nell'ambito dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare per gli insediamenti produttivi, ad eccezione delle opere pubbliche o di pubblica utilità la cui esecuzione è di spettanza dello Stato. Quanto sopra, ovviamente, oltre l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti le occupazioni temporanee e d'urgenza dei relativi atti preparatori attinenti ad opere pubbliche o di pubblica utilità la cui esecuzione è di loro spettanza ai sensi dell'articolo 106, terzo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977.

Singolare appare la legge regionale 1 settembre 1986, n. 25, con la quale la regione Marche delega al comune di Urbino le funzioni amministrative relative agli interventi previsti dall'articolo 1 della legge 22 agosto 1985, n. 462.

Le funzioni delegate hanno ad oggetto, tra l'altro, le seguenti opere: completamento delle opere di consolidamento del centro abitato, da attuarsi in via prioritaria ai sensi dell'articolo 1, secondo comma, della richiamata legge n. 462 del 1985; altri interventi di consolidamento del centro abitato, comprese le prospezioni geologiche e geotermiche; ripristino e costruzioni di fognature; sistemazione di strade e realizzazione di altri interventi di interesse turistico e ambientale (articolo 1 e 2). Il comune approva il programma organico, sentita la soprintendenza per i beni architettonici delle Marche e il servizio decentrato opere pubbliche e difesa del suolo, secondo le rispettive competenze; entro il primo trimestre di ogni anno, approva il piano dei lavori a carico dei privati da finanziare ai sensi dell'articolo 4; eroga i contributi previsti dalla legge. Per la progettazione e la direzione dei lavori può avva-

lersi del servizio decentrato opere pubbliche e difesa del suolo territorialmente competente qualora non possa provvedervi con i propri uffici.

La giunta regionale dispone l'erogazione dei fondi, necessari per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge in argomento, all'atto della presentazione da parte del comune di un preventivo dei fabbisogni di cassa, subordinatamente all'erogazione dei fondi medesimi da parte dello Stato.

2.2 Lazio

2.2.1 Principali interventi legislativi della regione

La regione Lazio, che si è dotata di un proprio Statuto con legge 22 maggio 1971, n. 346, regola i propri rapporti con gli enti locali in base agli articoli 41-43 dello stesso, ispirandosi ad un rapporto partecipativo e collaborativo.

Le deleghe di funzioni amministrative alle province, ai comuni e agli altri enti locali sono disposte con leggi regionali e sono dirette a tutti gli enti di eguale livello istituzionale, con fissazione di contenuto, di durata e con limiti dei poteri di indirizzo.

E', tuttavia, da premettere che tra le prime importanti leggi di carattere sociale spicca quella sugli asili nido (legge n. 5 del 1973), contenente importanti norme in tema di localizzazione, di requisiti tecnico-costruttivi, di gestione, di personale specializzato, di attribuzione degli organi regionali e di finanziamenti.

Del pari importante è la legge generale sui trasporti pubblici in concessione (legge n. 12 del 1973 e successive modificazioni), la legge sullo sviluppo dell'economia montana (legge n. 16 del 1973), contenente norme sulla

disciplina delle comunità montane, dei suoi rapporti con gli altri enti, sul piano di sviluppo zonale, sui piani urbanistici.

Appaiono incisivi e rilevanti gli interventi legislativi nei diversi settori, tra i quali si citano, a titolo esemplificativo, quelli in materia di:

2.2.1.1 Agricoltura

In tale settore, oltre al trasferimento alle regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca (DPR n. 11 del 1972), vi sono state una serie di norme disciplinanti l'attività venatoria, e più in generale le attività agricole e forestali e, nell'ambito di queste, il credito di conduzione e la cooperazione (legge n. 24 del 1974).

Allo stesso anno risale una serie di provvidenze nel settore vitivinicolo, della olivocoltura, ortofrutticoltura e floricoltura, delle opere pubbliche di bonifica, mentre negli anni successivi vi sono state importanti leggi recanti interventi per la zootecnia (legge regionale n. 28 e n. 54 del 1975 e n. 69 del 1979), per la cooperazione agricola (legge regionale n. 27 del 1976), per la viabilità e l'elettrificazione rurale (legge regionale n. 39 del 1976), per il miglioramento qualitativo della produzione e commercializzazione dei prodotti zootecnici (legge regionale n. 45 del 1977), per l'istituzione dell'ente regionale di sviluppo agricolo (ERSAL) nel Lazio (legge regionale n. 10 del 1978).

L'occupazione giovanile nel settore agricolo è stata incentivata con legge regionale n. 23 del 1978, mentre validi interventi per la difesa fitosanitaria sono stati previsti dalla legge regionale n. 27 del 1978.

E' nota, altresì, l'importanza degli interventi creditizi in agricoltura: essi si traducono in tassi di interesse agevolato e di agevolazioni fiscali a fa-

vore dell'agricoltura e nell'accollo di parte delle onerosità passive da parte della regione. Ciò è avvenuto, tra l'altro, con legge regionale n. 10 del 1979 e n. 31 del 1979.

In attuazione, poi, dell'articolo 7 della legge statale n. 183 del 1976 in favore dello sviluppo agricolo del Mezzogiorno, sono stati previsti notevoli benefici, in particolare per gli impianti irrigui fissi, per le strutture ortofloro-frutticole e le iniziative zootecniche nei territori laziali compresi nei benefici delle leggi sul Mezzogiorno (legge regionale n. 48 del 1979).

Con legge regionale n. 80 del 1980 si è disposta la formazione del piano regionale dei parchi e delle riserve, a norma della legge statale n. 46 del 1977, mentre con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 67, si sono dettate norme sulla valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici del Lazio.

2.2.1.2 Artigianato

Tra i benefici a favore delle imprese artigiane spiccano i contributi in conto capitale (legge regionale n. 9 del 1974 e n. 23 del 1976), la costituzione di un fondo di garanzia per mutui contratti da imprese artigiane (legge regionale n. 11 del 1974), le norme per interventi a favore delle cooperative artigiane di garanzia (legge regionale n. 54 del 1974, n. 13 del 1975 e n. 32 del 1980), le agevolazioni per realizzare aree attrezzate per insediamenti produttivi artigianali e industriali (legge regionale n. 60 del 1978 e n. 45 del 1979), e per insediamenti produttivi nelle zone del basso Lazio, protette dalle leggi sul Mezzogiorno (legge regionale n. 42 del 1980), i contributi in favore di autotrasportatori artigiani di cose per conto terzi (legge regionale 11 giugno 1986, n. 21 e 18 aprile 1988, n. 23).

2.2.1.3 Assistenza farmaceutica, ospedaliera, scolastica e sociale

La partecipazione della regione a favore dell'assistenza farmaceutica in favore dei lavoratori autonomi pensionati, di quelli in attività e dei rispettivi familiari a carico è stata prevista dalla legge regionale n. 11 del 1972, mentre l'istituzione del fondo regionale per l'assistenza ospedaliera è stata prevista dalla legge regionale n. 8 del 1975.

Importanti norme per l'erogazione dell'assistenza ospedaliera sono state previste dalla legge regionale n. 15 del 1975 e n. 40 del 1975, mentre per il finanziamento degli enti ospedalieri sono state dettate norme dalle leggi regionali n. 7 e n. 8 del 1975 e n. 37 del 1977 e per l'organizzazione e funzionamento dei presidi multizonali di prevenzione vale la disciplina recata dalla legge regionale 12 febbraio 1988, n. 9.

In materia di assistenza scolastica, oltre alle disposizioni sull'assistenza scolastica e sul diritto allo studio (legge regionale n. 77 del 1975 e legge regionale n. 3 del 1977), vi sono le norme per il passaggio ai comuni dei beni e del personale dei soppressi patronati scolastici (legge regionale n. 66 del 1978).

Vi sono poi norme per lo sviluppo del servizio di prevenzione e riabilitazione a favore degli handicappati (legge regionale n. 62 del 1974 e n. 53 del 1975) per l'integrazione dei servizi sanitari e sociali della regione e per l'istituzione delle unità locali per i servizi sociali e sanitari (legge regionale n. 2 del 1976) per la prevenzione e cura dell'alcoolismo e delle tossicodipendenze (legge regionale n. 46 del 1976 e regol. n. 6 del 1978), sulla istituzione della consulta femminile per la piena parità dei cittadini uomini e donne (legge regionale n. 58 del 1976 e n. 32 del 1977), per la soluzione di problemi

alloggiativi nei comuni del Lazio (legge regionale n. 22 del 1977), sulla disciplina delle attività di formazione professionale (legge regionale n. 14 del 1978), sul trasferimento di competenze regionali in merito alla beneficenza pubblica, dopo lo scioglimento degli enti comunali di assistenza (legge regionale n. 22 e n. 42 del 1978), sugli asili nido (legge regionale n. 5 del 1973, n. 61 del 1978 e n. 59 del 1980), sulle iniziative di solidarietà a favore dei cittadini colpiti da atti di terrorismo e di criminalità organizzata (legge regionale n. 61 del 1980).

2.2.1.4 Bilancio

Numerose sono le norme relative al bilancio di previsione, alle sue variazioni, all'autorizzazione all'esercizio provvisorio e all'assestamento e rendiconto, ovvero in materia di finanza locale.

2.2.1.5 Calamità naturali

Significativi sono stati i provvedimenti in tema di opere connesse a calamità naturali. Così, i provvedimenti urgenti di esecuzione di lavori pubblici per la calamità dell'autunno 1975 (legge regionale n. 12 del 1976); gli interventi creditizi in favore di aziende danneggiate dalle gelate del gennaio 1979 (legge regionale n. 31 del 1979); le provvidenze edilizie in favore delle popolazioni di comuni del reatino colpiti dal terremoto del 19 settembre 1979 (legge regionale 17 novembre 1979, n. 87, e n. 15 del 1980; n. 29 e n. 57 del 1980) e dal sisma dell'11 aprile 1987 (legge regionale 9 ottobre 1988, n. 57), i provvedimenti urgenti per il ripristino di strutture e impianti portuali danneggiati dalle mareggiate dell'autunno-inverno 1979/80 (legge regionale n. 21 e n. 22 del 1980) etc.

2.2.1.6 Lavori pubblici

Oltre ai numerosi interventi per il ripristino e la ricostruzione di opere e strutture pubbliche danneggiate da eventi calamitosi, va ricordata l'attuazione del piano pluriennale di interventi regionali per la viabilità approvato con legge regionale 4 maggio 1985, n. 60.

2.2.1.7 Trasporti

Oltre alle reiterate normative per il ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, va ricordata la legge regionale 26 agosto 1988, n. 48, in tema di approvazione e prima attuazione del programma pluriennale di investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali di persone.

2.2.1.8 Usi civici

Va segnalata la legge 3 gennaio 1986, n. 1, sul regime urbanistico dei terreni di uso civico.

2.2.1.9 Attività delegate agli enti locali

L'esercizio della delega agli enti locali da parte della regione Lazio è alquanto ampia e articolata.

In tema di attività ricreativa, spicca la delega contenuta nella legge n. 34 del 1973 per la realizzazione di soggiorni di vacanze estive ed invernali, e del tempo libero a favore dei minori (modificata con legge n. 39 del 1973 e n. 41 del 1976).

In materia di assistenza agli anziani va segnalata la delega ai comuni

in forza della legge regionale n. 11 del 1976.

In tema di beneficenza pubblica va menzionata la normativa sullo scioglimento degli enti comunali di assistenza, sul passaggio delle attribuzioni, del personale e dei rapporti patrimoniali ai comuni, ai sensi dell'articolo 25 del DPR n. 616 del 1977 (legge regionale n. 22 del 29 maggio 1978, modificato con legge regionale n. 42 del 12 agosto 1978) e le prime norme sul trasferimento dei beni, delle funzioni e del personale delle I.P.A.B.

In tema di bilancio va segnalata l'istituzione di un capitolo di bilancio denominato "contributo straordinario" alle comunità montane per spese di gestione (legge regionale 24 gennaio 1977, n. 11).

In ordine al Comitato e alle Sezioni decentrate del controllo, va citata la normativa sul funzionamento del Comitato e delle Sezioni decentrate di controllo sugli atti degli enti locali, e sul controllo degli enti locali recata dal D.C.R. 7 marzo 1973, n. 187, dalla legge regionale 20 dicembre 1979, n. 74, dalla legge regionale 4 settembre 1979, n. 68, dalla legge 13 maggio 1985, n. 69.

In tema di commercio, va segnalata la legge regionale 30 marzo 1974, n. 21, circa l'erogazione di contributi ai comuni per le spese affrontate durante l'effettuazione delle operazioni richieste per la redazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426.

In materia di circoscrizioni comunali e polizia locale, urbana e rurale, va segnalata la legge regionale 19 settembre 1974, n. 63, che dette norme per l'esercizio delle funzioni trasferite alla regione con D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1.

Oltre, poi, alla costituzione in comune autonomo di alcune frazioni,

vanno ricordate la legge regionale 2 maggio 1973, n. 16, sullo sviluppo dell'economia montana, le numerose leggi recanti interventi straordinari a favore di comuni, l'istituzione di un capitolo di bilancio denominato "Contributi alle comunità montane per la redazione ed attuazione dei piani di sviluppo" (legge regionale 3 febbraio 1976, n. 8) e per "le spese di gestione" (legge regionale 24 gennaio 1977, n. 11).

In materia culturale va citata la legge regionale 6 novembre 1978, n. 66, recante disposizioni per il passaggio ai comuni dei beni e del personale dei soppressi patronati scolastici e consorzi provinciali dei patronati scolastici; la legge regionale 15 maggio 1979, n. 46 e 24 giugno 1980, n. 81, sull'intervento straordinario da parte della regione per l'acquisto di scuola-bus da parte dei comuni; la legge regionale 17 giugno 1985, n. 95, sull'erogazione di contributi alle sedi comunali, provinciali e regionali di numerose associazioni nazionali (mutilati e invalidi di guerra, combattenti e reduci, ecc.); numerose leggi per l'istituzione di auditorium, attività artistiche, orchestre giovanili, centri di scienze teatrali, o per la ristrutturazione di centri storici o castelli comunali, per la tutela del patrimonio edilizio e urbanistico di vari comuni (legge regionale 26 novembre 1989, n. 64).

In tema di edilizia abitativa, ospedaliera e scolastica, oltre a una serie di interventi più o meno organici, vanno segnalate, per il riverbero sui comuni, la legge regionale 3 maggio 1985, n. 58, recante provvidenze regionali per l'edilizia residenziale pubblica agevolata - convenzionata - la legge regionale 16 febbraio 1981, n. 12, riguardante l'edilizia scolastica e la legge regionale 13 marzo 1983, n. 18, recante interventi straordinari per il recupero degli edifici scolastici.

In materia di opere di interesse degli enti locali, va ricordata la nor-

mativa per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche locali (legge regionale 16 novembre 1978, n. 70), quelle per il controllo sugli atti degli enti locali (legge regionale 20 dicembre 1978, n. 74, e L. 13 maggio 1985, n. 69), quelle sul referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni e modifica delle circoscrizioni e denominazioni comunali (legge regionale 8 aprile 1980, n. 19, e legge regionale 20 agosto 1987, n. 49), quella sul diritto di iniziativa popolare e degli enti locali per la formazione di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi regionali (legge regionale 17 giugno 1980, n. 63).

2.2.2 Delega a favore degli enti locali

In tema di delega occorre innanzitutto segnalare il D.P.R. 14 gennaio 1977, n. 1, relativo al trasferimento alle regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia urbana e rurale del relativo personale.

Nella disciplina normativa era stabilito che, fino a quando non si fosse provveduto con legge dello Stato, al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, esercitate nella materia, dovesse provvedere la regione.

Importante è anche la legge regionale del 23 agosto 1973, n. 34, modificata con la legge regionale n. 41 del 1976, contenente la delega agli enti locali per la realizzazione di soggiorni di vacanze estive ed invernali, nonché del tempo libero a favore dei minori.

Per garantire ad ogni minore il diritto a godere di un periodo di vacanze adeguato alle sue esigenze di sviluppo fisico e di maturazione psicosociale, la regione, con detta legge, ha promosso l'istituzione di una rete di servizi per il tempo libero e l'organizzazione di soggiorni di vacanze estive e

invernali a cura delle province e dei comuni, comunità montane ed altre associazioni con gestione democratica.

La materia delle circoscrizioni comunali, della polizia locale, urbana e rurale ha costituito oggetto della legge regionale 19 settembre 1974, n. 63, che prevede l'esercizio delle funzioni trasferite con D.P.R. n. 1 del 1972 alla regione. Questa assume iniziative legislative per l'istituzione di nuovi comuni, la loro funzione, la determinazione o rettifica dei relativi confini, il distacco di borgate o frazioni.

Una importantissima delega di funzioni è stata attribuita, a favore della regione e dagli altri enti locali dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. I trasferimenti e le deleghe sono stati ripartiti secondo i settori organici relativi all'ordinamento e organizzazione amministrativa, i servizi sociali, lo sviluppo economico, l'assetto e l'utilizzazione del territorio.

In particolare, sono stati attribuiti ai comuni funzioni quali il rilascio di speciali licenze, come quella per il mestiere di guida, per esercizi pubblici in occasione di fiere e mercati, per rappresentazioni teatrali, per pubblici trattenimenti, per vendita di alcolici, per alberghi e trattorie, etc.. Inoltre sono devolute ai comuni tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza con connesso trasferimento di personale e dei beni delle IPAB.

La provincia, nell'ambito dei piani regionali, approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle deliberazioni territoriali.

Sono anche attribuite ai comuni le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica", che concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private.

Sono anche attribuite ai comuni funzioni relative alla vigilanza sulla regolamentazione dei prezzi al consumo e dei mercati per il commercio all'ingrosso, sull'autorizzazione alla rivendita di giornali e riviste.

Sono poi attribuite ai comuni funzioni in materia di promozione di attività ricreative e sportive, di interventi per la promozione della natura, (con la collaborazione della regione), di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico, di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, del controllo dell'inquinamento atmosferico, oltre che funzioni di controllo, di disciplina integrativa e di prevenzione delle emissioni sonore.

Sono invece affidate alle province le funzioni amministrative concernenti la sospensione temporanea della circolazione sulle strade per motivi di pubblico interesse, il controllo delle discariche e degli impianti di trasformazione e smaltimento rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento atmosferico e la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali.

Di importante rilievo è la disposizione finale secondo cui restano attribuite ai comuni le funzioni amministrative relative alle occupazioni temporanee e d'urgenza e i relativi atti preparatori attenti ad opere pubbliche o di pubblica utilità la cui esecuzione è di loro spettanza.

Tra le nuove attribuzioni conferite al comune si evidenziano quelle derivanti dallo scioglimento degli enti locali di assistenza ubicati nel territorio della regione Lazio, a decorrere dal 30 giugno 1978 per effetto della legge regionale 29 maggio 1978, n. 22 e della legge regionale 12 agosto 1978, n. 42.

Dalla stessa data gli enti comunali di assistenza sono stati sciolti ed il

comune è subentrato nella titolarità di tutte le situazioni giuridiche, attive e passive di pertinenza degli E.C.A. Gli stessi comuni dalla stessa data hanno esercitato le funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica già esercitate dalla regione ai sensi del D.P.R. n. 9 del 1972.

Meritevole di menzione è il regolamento regionale 21 luglio 1980, n. 2, secondo cui, fino all'entrata in vigore di norme statali di riforma dell'editoria e della stampa, i comuni dovevano determinare la programmazione, la diffusione e l'ubicazione dei punti di vendita dei quotidiani e periodici, al fine di conseguire l'incremento della diffusione dei mezzi di stampa e di informazione, l'articolazione omogenea nel territorio della rete di vendita, il contenimento dei costi di distribuzione e di esercizio delle rivendite.

In base alla legge n. 66 del 1978, essendo stati soppressi i patronati scolastici e i consorzi provinciali dei patronati stessi, i beni mobili e immobili, i rapporti giuridici facenti capo ai detti patronati, oltre che il personale ivi in servizio, sono stati trasferiti ai rispettivi comuni.

La legge n. 5 del 1973 ha affidato la gestione degli asili nido ai comuni, ovvero ai consorzi dei comuni o alle comunità montane questi dovevano destinare ai detti asili personale qualificato già in servizio presso gli stessi enti o personale proveniente dai disciolti enti.

Al fine di concorrere a rendere effettivo il diritto allo studio nella prospettiva dell'educazione permanente, la legge regionale n. 78 del 1979 ha demandato alla regione e ai comuni il compito di promuovere, insieme con gli organi collegiali della scuola, l'attuazione del diritto allo studio. In particolare i comuni intervengono per favorire la frequenza alle scuole materne, per dotare gratuitamente di libri di testo gli alunni delle scuole elementari, per le mense di classe, per i trasporti di classe, pluriassistenza sociale e le provvi-

denze, per il conferimento dei posti gratuiti presso i convitti nazionali, etc.

E' anche da ricordare, sul tema in argomento, il D.P.R. n. 3 del 1971, in tema di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche. In base a tale normativa, fino al completo riordino delle funzioni amministrative tra enti locali, sono state conservate alle province e ai comuni tutte le funzioni amministrative di interesse locale.

In materia di bonifica, la legge regionale 21 gennaio 1984 ha disciplinato gli interventi in materia di bonifica integrale e montana, in essa l'articolo 8 ha delegato importanti funzioni amministrative alle amministrazioni provinciali nel quadro della programmazione regionale. Ma in moltissimi settori è presente l'affidamento di funzioni in favore di enti locali sottostanti. Così, l'articolo 23 della legge regionale 3 marzo 1985, n. 59, in tema di disciplina degli assetti ricettivi campeggistici, affida al comune la vigilanza sui complessi previsti dalla stessa legge, con connessa facoltà di diffida, sospensione e revoca delle autorizzazioni concesse. Così, in base alla legge regionale del 19 aprile 1985, n. 50 (disciplina della professione di guida, accompagnatore e interprete turistico), l'articolo 26 stabilisce che l'esercizio della vigilanza e del controllo delle guide interpreti e accompagnatori turistici spetta al comune del territorio ove viene svolta l'attività degli stessi. Così, la legge regionale del 23 marzo 1985, n. 27, opera una subdelega alle province delle funzioni amministrative concernenti l'attività dei comitati provinciali prezzi delegate dallo Stato alla regione ai sensi dell'articolo 52, primo comma, lettera c) del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In base a tale normativa i presidenti delle amministrazioni provinciali informano periodicamente la giunta regionale sui risultati dell'intervento

pubblico in materia di prezzi nel territorio della provincia. In caso di persistente inattività degli organi provinciali nell'esercizio delle funzioni subdelegate, la giunta regionale esercita il potere sostitutivo ed eventualmente propone la revoca della subdelega da adottare a norma dell'articolo 42 dello Statuto regionale, anche nei confronti della sola amministrazione provinciale inadempiente.

Del pari, gli articoli 20 e 21 della legge regionale del 21 aprile 1986, n. 17 (norme sulle procedure della programmazione), prevede che la provincia elabori i progetti poliennali o annuali di interventi settoriali rientranti nella sua competenza nonché dei progetti riguardanti gli interventi di competenza dei comuni singoli o associati e delle comunità montane.

Di grande rilevanza appaiono poi le disposizioni generali in materia di delegazione di funzioni amministrative regionali agli enti locali (legge regionale 13 maggio 1985, n. 68). In particolare, la legge regionale individua i seguenti soggetti di delega:

- a) la provincia, ente intermedio di governo tra regione e comuni, per le funzioni che attengono all'articolazione territoriale nell'area provinciale del programma regionale di sviluppo e per le funzioni connesse con la predisposizione e la realizzazione dei programmi regionali;
- b) il comune, ente autonomo di base, preposto alla rappresentanza ed al governo degli interessi generali della comunità locale, per le funzioni di attuazione-gestione degli interventi;
- c) la comunità montana, associazione obbligatoria dei comuni montani, per le funzioni relative all'organizzazione ed alla gestione degli interventi speciali per la montagna.

Sono delegate alle province le seguenti funzioni:

•

- a) funzioni concernenti l'articolazione territoriale delle scelte programmatiche regionali di ordine economico, sociale e territoriale, nei limiti dell'ambito e del livello di interessi relativi alle proprie circoscrizioni, in conformità al programma regionale di sviluppo ed al relativo quadro di riferimento territoriale;
- b) funzioni di promozione, coordinamento e verifica nei confronti dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane per l'elaborazione di progetti di intervento previsti dagli strumenti programmatici regionali e funzioni di vigilanza all'attuazione dei progetti stessi;
- c) funzioni di promozione, coordinamento e verifica di interventi pubblici sul territorio non connessi con i progetti di cui alla precedente lettera b) e funzioni di vigilanza sull'attuazione degli interventi stessi;
- d) funzioni di elaborazione, esecuzione e gestione di progetti di intervento su area vasta previsti dagli strumenti programmatici regionali;
- e) funzioni di raccordo tra la regione e gli enti locali di cui alla precedente lettera b) e funzioni relative all'ordinamento di enti operanti a livello provinciale nelle materie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Sono delegate ai comuni le seguenti funzioni:

- a) funzioni di elaborazione, esecuzione e gestione di progetti di intervento previsti dagli strumenti programmatici regionali;
- b) funzioni connesse con la gestione di interventi di ordine economico, sociale e territoriale, non finalizzati all'attuazione dei progetti di cui alla precedente lettera a);
- c) funzioni relative all'ordinamento di enti operanti a livello comunale nelle materie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Sono delegate alle comunità montane le seguenti funzioni:

- a) funzioni di elaborazione, esecuzione e gestione di progetti di intervento speciale per la montagna previsti dagli strumenti programmatici regionali;
- b) funzioni connesse con la gestione di interventi sovracomunali di ordine economico, sociale e territoriale limitatamente al territorio della comunità montana non finalizzati all'attuazione dei progetti di cui alla precedente lettera a).

In attuazione di quanto previsto nell'articolo 7, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, la regione provvede a subdelegare agli enti locali l'esercizio di funzioni amministrative delegate dallo Stato, a norma dell'articolo 118 della Costituzione.

La legge di subdelegazione, nel determinare le modalità per l'esercizio da parte della regione della funzione di indirizzo e coordinamento nonché della funzione di vigilanza a norma del precedente articolo 9, lettere d) e h), deve definire le procedure per il rispetto delle direttive emanate dal Governo della Repubblica ai sensi dell'articolo 4, ultimo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica e per lo svolgimento dell'attività di direzione del presidente della giunta regionale di cui all'articolo 121 della Costituzione e all'articolo 21 dello Statuto regionale.

In particolare devono essere previsti il potere del presidente della giunta regionale di impartire istruzioni agli enti subdelegatari in conformità alle direttive del Governo, nonché l'obbligo del presidente stesso di riferire agli organi titolari delle funzioni di indirizzo, coordinamento di vigilanza e di controllo, anche ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dell'ente subdelegatario inadempiente.

In materia di igiene pubblica va sottolineata la delega alle province di funzioni amministrative in materia di qualità dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente (legge regionale 17 luglio 1989, n. 48).

In tema di istruzione, va ricordato la normativa concernente il passaggio ai comuni dei beni e del personale dei soppressi patronati scolastici e consorzi provinciali di patronati scolastici (legge regionale 6 novembre 1978, n. 66).

In materia di sanità è opportuno ricordare la legge regionale 3 febbraio 1976, n. 11, che detta norme per lo sviluppo dei servizi sociali a favore delle persone anziane e prevede la delega ai comuni delle funzioni in materia di assistenza agli anziani.

In materia urbanistica va segnalata la normativa per la delega ai comprensori economico-urbanistici dell'esercizio di funzioni in materia urbanistica e per l'approvazione dei piani urbanistici di esecuzione (legge regionale 18 giugno 1975, n. 74).

Infine, in tema di trasporti vanno segnalate le varie leggi regionali (a cominciare dalla legge regionale 21 marzo 1973, n. 11) per la promozione di consorzi e l'esercizio consortile tra enti locali per la gestione dei servizi pubblici di trasporto e l'erogazione di contributi agli stessi, la legge generale sui trasporti pubblici in concessione (legge 2 aprile 1973, n. 12), la legge regionale 18 settembre 1979, n. 74, recante delega alle province delle attività istruttorie relative alla tenuta dell'albo provinciale degli autotrasportatori di merci, la legge regionale 22 settembre 1982, n. 45 sul programma poliennale di investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.

Di particolare importanza è la legge regionale 12 gennaio 1991, n. 1, in ordine alle disposizioni di prima attuazione per la regolamentazione delle

materie di cui all'articolo 3, della legge 10 aprile 1981, n. 151, ed indirizzi circa i sistemi tariffari da applicarsi sui servizi di pubblico trasporto di persone di interesse locale.

2.3 Emilia Romagna

2.3.1 Premessa

Nella ricerca della normativa regionale che interessa l'argomento trattato è stato di notevole ausilio il personale dell'ufficio di rappresentanza in Roma della regione Emilia Romagna, dimostratosi disponibile nell'indicare la specifica normativa relativa ai vari settori d'intervento delegati alla competenza degli enti locali della regione e nel fornire i testi delle leggi, specialmente i più recenti, e quindi di difficile ritrovamento nelle raccolte legislative specializzate.

2.3.2 Considerazioni generali

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale il legislatore ha proceduto ad una generale redistribuzione delle funzioni di interesse locale nei riguardi delle quali la regione, secondo i principi contenuti nella Carta costituzionale, è venuta a porsi più come ente di legislazione che come ente di amministrazione.

Infatti, tenuto conto dell'esistenza delle autonomie locali, preesistenti all'istituzione delle regioni, in una concezione pluralistica del perseguimento degli interessi locali, l'attività amministrativa periferica deve tendenzialmente esprimersi nell'ambito degli enti territoriali minori, quali i comuni e le province, mentre alla regione devono essere riservate le fondamentali fun-

zioni di coordinamento, dovendo essa operare come fattore di sintesi, di programmazione e di ordinato sviluppo.

L'enunciato criterio di ripartizione delle funzioni amministrative locali trova derivazione e fondamento nel disposto dell'articolo 118 della Costituzione che, dopo aver sancito la competenza delle regioni alla funzione amministrativa nelle numerose materie in cui le stesse esercitano, ai sensi dell'articolo 117, la funzione legislativa e nelle altre materie alle stesse delegate dallo Stato, statuisce che "la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali o valentesi dei loro uffici".

Trascurando l'istituto dell'avvalimento degli uffici degli enti locali cui non risulta che finora le regioni abbiano fatto ricorso, ne deriva che l'ente locale svolge l'attività amministrativa regionale o attraverso la delega della funzione nelle materie di competenza regionale ovvero attraverso la subdelega nelle materie di competenza statale delegate alle regioni.

In tal modo la sfera delle attività amministrative delle province e dei comuni risulta notevolmente ampliata considerato che, oltre alle funzioni esercitate per delega o subdelega delle regioni, gli enti locali svolgono, come primaria attività le funzioni amministrative di propria specifica competenza loro attribuite dalle leggi dello Stato ai sensi degli articoli 128 e 118, seconda parte del primo comma, della Costituzione e che costituiscono la vera espressione della loro autonomia, intesa come titolarità piena delle funzioni e di conseguente piena responsabilità con riconoscimento della facoltà di formulare le proprie scelte e i propri indirizzi di azione.

E' necessario pertanto che, nel quadro delle attività amministrative degli enti locali, vengano tenute distinte le funzioni proprie che danno conte-

nuto sostanziale alla nozione di autonomia e sono funzioni attribuite e quindi completamente trasferite, dalle funzioni delegate o subdelegate dalla regione che gli enti locali esercitano in aggiunta alle loro specifiche competenze e delle quali sono tenuti a rendere conto alla regione delegante.

Limitando la trattazione alla materia dell'attività amministrativa esercitata dall'ente locale per delega o subdelega da parte della regione, oggetto specifico del presente paragrafo della relazione, non può non rilevarsi l'influenza che sull'argomento è stata apportata da una parte, in via generale, dall'emanazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dall'altra, nel caso specifico della regione trattata, dall'entrata in vigore del nuovo Statuto della regione Emilia-Romagna, approvato con la legge 9 novembre 1990, n. 336, che hanno rispettivamente ridisegnato e chiarito, nel primo caso, l'ambito delle funzioni delle regioni e degli enti locali e, nel secondo, i rapporti fra la regione Emilia-Romagna e gli enti locali.

2.3.3 I rapporti fra regioni ed enti locali nel disegno della legge 8 giugno 1990, n. 142

Il procedimento di delega delle funzioni amministrative regionali agli enti locali, previsto come "normale" regola di comportamento delle regioni dall'articolo 118 della Costituzione, ha subito notevoli condizionamenti a causa del ritardo con il quale è stata approvata la riforma, da molti anni annunciata, delle autonomie locali.

L'incertezza per lungo tempo manifestatasi sul ruolo che avrebbero assunto nell'organizzazione periferica pubblica gli enti locali, ha ritardato l'attuazione organica e uniforme sul territorio nazionale del principio costitu-

zionalmente garantito della competenza degli enti locali allo svolgimento dell'attività amministrativa regionale, con la conseguenza dell'ingigantimento delle strutture amministrative regionali alle quali sono state conservate notevoli funzioni di amministrazione diretta in antitesi al principio di decentramento sancito dalla Costituzione che trova il proprio fondamento nella necessità di affidare agli enti locali infraregionali, quali organismi interpreti più immediati e sensibili dei bisogni e delle richieste dei cittadini, l'esercizio di funzioni di interesse preminentemente locale.

L'intervenuta emanazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, ha sicuramente dipanato le incertezze preesistenti ed ha posto chiaramente in evidenza le delimitazioni di competenza fra le regioni e gli enti territoriali infraregionali riempiendo di sostanziali contenuti il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione che impone di "norma" alle regioni la delega delle funzioni amministrative.

L'articolo 3 del nuovo ordinamento delle autonomie locali, intitolato ai rapporti tra regioni ed enti locali, prevede un sistema integrato nel quale le regioni sono deputate a stabilire i criteri di organizzazione e a ripartire le competenze dettando le modalità del loro esercizio mentre gli enti locali sono chiamati all'esercizio diretto delle funzioni, a compiti di amministrazione attiva "al servizio dello sviluppo sociale e civile".

Trattasi di una ripartizione chiara di funzioni e ruoli, di competenze, in ultima analisi obbligate, a cui il legislatore regionale non può sottrarsi se non a rischio di travolgere il complessivo disegno del legislatore nazionale che trova radici nei principi costituzionali.

L'esercizio diretto della funzione amministrativa da parte degli enti locali non intacca tuttavia il ruolo centrale riservato dalla legge di riforma

alla regione la quale, secondo quanto disposto dal secondo comma del citato articolo 3, attraverso lo strumento legislativo dovrà identificare le materie da delegare in relazione all'ente infraregionale a cui affidarle tenendo conto delle "caratteristiche della popolazione e del territorio".

L'individuazione legislativa delle funzioni di interesse locale deve essere preceduta da una analisi socio economica sugli ambiti territoriali che permettano l'esercizio ottimale delle funzioni da delegare. Viene demandato pertanto alla regione il compito di eliminare per quanto possibile l'ostacolo all'esercizio di una massa notevole di funzioni amministrative derivante dalla frammentazione in tanti piccoli e piccolissimi comuni - caratteristica realtà del nostro sistema locale - che per la loro dimensione non sarebbero in grado di perseguire efficacemente interessi di vasta portata.

Alla regione viene così affidato il compito di incentivare l'accorpamento attraverso idonei strumenti - quali consorzi tra comuni, convenzioni, fusioni - degli enti locali minori per una loro ottimale dimensione territoriale e abitativa in relazione alle funzioni da svolgere nel quadro, in ogni caso, degli obiettivi generali della programmazione regionale.

2.3.4 Rapporti fra la regione Emilia Romagna e gli enti locali nel nuovo Statuto regionale approvato con la legge 9 novembre 1990 n. 336

L'esperienza maturata in quasi un ventennio di applicazione del primo Statuto regionale, emanato nel 1971, ha indotto la regione Emilia Romagna ad approvare un nuovo Statuto al fine di adattare la disciplina cardine della regione ad una fase più evoluta dell'ordinamento regionale ed eliminare nel

contempo quelle insufficienze, sfasature e distorsioni evidenziate dell'attività operativa.

Il nuovo Statuto, emanato dal consiglio regionale il 26 luglio 1989, è stato approvato, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, con la legge 9 novembre 1990, n. 336, ed al titolo V provvede a regolare i rapporti fra la regione e gli enti locali.

Negli articoli 40 e 41 del citato titolo V del nuovo Statuto, dopo il riconoscimento nelle province e nei comuni del "momento essenziale dell'auto-governo delle popolazioni", si enunciano due principi fondamentali dei rapporti regione-enti locali:

- a) il perseguimento degli obiettivi della programmazione in collaborazione con gli enti locali promuovendo forme di associazione e di cooperazione fra gli stessi;
- b) l'esercizio, attraverso la delega, delle funzioni amministrative regionali da parte degli enti locali "secondo criteri di efficienza e di integrazione per settori organici con le materie di competenza proprie degli enti locali" medesimi.

Al riguardo è da rilevare che all'articolo 3 del nuovo Statuto viene assicurata agli enti locali la partecipazione alla formazione del programma di sviluppo regionale ed alla definizione degli specifici piani di intervento. Tale previsione si armonizza con la disposizione dell'articolo 40 che prevede la collaborazione regione-enti locali nella fase esecutiva degli obiettivi fissati dalla programmazione per il cui ottimale raggiungimento dovranno essere incentivate opportune forme di associazione e di cooperazione fra gli enti locali.

Per quanto riguarda l'esercizio per delega delle funzioni amministrati-

ve regionali da parte degli enti locali, che in particolare interessa la materia oggetto del presente paragrafo, è da mettere in risalto che lo Statuto, dopo aver riprodotto sostanzialmente il disposto dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, fissa i principi cui debbono ispirarsi le leggi regionali di delega ancorandoli al criterio dell' "efficienza" ed a quello di "integrazione per settori organici con le materie di competenza proprie degli enti locali".

A differenza che nel precedente, nell'attuale Statuto viene soppresso il riferimento alla modalità di esercizio delle funzioni amministrative regionali mediante l'avvalimento degli uffici degli enti locali e ciò, più che pura dimenticanza (non pensabile), si deve ritenere abbandono di un sistema di esercizio di funzioni che non ha dato prova di affidabilità per il raggiungimento di soddisfacenti risultati.

Infine, il comma secondo dell'art. 41 dello Statuto demanda alle leggi regionali di delegazione il regolamento dei rapporti finanziari inerenti all'esercizio delle funzioni delegate.

2.3.5 Normativa generale sul procedimento complessivo di conferimento delle deleghe coordinato con la programmazione regionale

Un rilievo particolare assume la legge della regione Emilia-Romagna 27 febbraio 1984, n. 6, recante "norme sul riordino istituzionale", con la quale la regolamentazione generale del conferimento delle deleghe viene inserita nel più vasto ambito della programmazione regionale al fine di meglio razionalizzare il quadro di ripartizione delle funzioni e di chiamare gli enti locali a svolgere compiti gestionali-attuativi delegati con riferimento ad una programmazione regionale alla cui elaborazione e definizione devono attivamente concorrere.

La citata legge, dopo aver disposto che la regione determina gli obiettivi della programmazione con il concorso degli enti locali, precisa i criteri generali secondo i quali devono essere ripartiti per delega le funzioni amministrative regionali individuando per i comuni funzioni riconducibili alla gestione degli interventi, mentre alle province viene assegnato l'esercizio di compiti di programmazione e di coordinamento degli interventi interessanti i propri ambiti territoriali. Con ciò vengono definiti i ruoli specifici dei comuni e delle province come soggetti destinatari di delega di funzioni.

Il coinvolgimento dei comuni nella elaborazione e definizione della programmazione provinciale e regionale è attuato in forma associata: nelle zone montane il concorso è attuato dalle comunità montane, mentre nel restante territorio sono istituite "assemblee di comuni per la programmazione" (articolo 9) costituiti in ambito provinciale, tenuto conto di preesistenti fattori aggreganti di carattere territoriale.

Ai fini del coordinamento del concorso dei vari livelli istituzionali (province, assemblee di comuni, comunità montane) alla elaborazione del programma regionale di sviluppo, è istituita la "conferenza permanente della regione e delle autonomie locali", mentre per il raccordo delle scelte programmatiche operate ai vari livelli istituzionali provinciali è istituita la "conferenza permanente provinciale".

Dal sopraindicato sistema integrato di concorso degli enti locali alla programmazione regionale, discende che gli enti medesimi esercitano le funzioni regionali delegate in coerenza con gli obiettivi prefissati dai piani regionali e provinciali.

L'articolo 33 della legge di cui trattasi dispone che la regione eserciti le funzioni amministrative normalmente delegandole o subdelegandole agli

enti locali in base a criteri di integrazione per settori organici con le materie di competenza propria degli enti delegatari.

Per il raggiungimento dell'ottimale dimensione territoriale ed abitativa in relazione alle funzioni da svolgere, la regione favorisce le iniziative dei comuni volte a condurre in forma associata le funzioni medesime; a tal fine è previsto che i comuni possano attribuire ad "assemblee di comuni" l'esercizio delle funzioni ad essi delegati dalla regione, alle quali "assemblee" i comuni possono altresì delegare funzioni proprie per una migliore efficienza ed economicità della gestione (articolo 28).

Il favore verso la forma associativa non intende tuttavia intaccare il principio dell'autonomia dell'ente locale per la cui salvaguardia il comma terzo dell'articolo 35 della legge dispone che l'opportunità di esercizio associato delle funzioni delegate o subdelegate e agli ambiti territoriali intercomunali per detto esercizio vengono decisi "esclusivamente" dai comuni.

Infine è necessario segnalare l'impegno dalla regione di assegnare agli enti delegatari, attraverso le singole leggi di delega, i mezzi finanziari ed il personale necessari per rendere effettivo lo svolgimento delle funzioni.

2.3.6 Funzioni amministrative degli enti locali nei singoli settori

2.3.6.1 Servizi sociali

2.3.6.1.1 Assistenza e beneficenza

Con la legge regionale 12 gennaio 1985, n. 2, la regione ha proceduto

al riordino ed alla programmazione delle funzioni di assistenza sociale nel cui ambito le funzioni di competenza degli enti locali riguardano:

- le funzioni già di competenza degli enti locali in forza di disposizioni di legge precedenti al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- le funzioni trasferite agli enti locali dal citato D.P.R. n. 616 del 1977 comprese quelle già svolte dagli enti comunali di assistenza (ECA);
- tutte le altre funzioni assistenziali attribuite con leggi e provvedimenti dello Stato o delle regioni (articolo 3).

Nelle sopracitate materie di competenza, i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti l'assistenza sociale e le esercitano in forma singola o associata partecipando alla elaborazione, realizzazione e verifica del piano sociale territoriale (articolo 12).

I comuni singoli o associati sono competenti ad individuare per quali interventi e con quali modalità gli assistiti concorrono al costo della prestazione fruita in relazione alle proprie condizioni economiche (articolo 8).

Il comune singolo o associato può altresì stipulare, ai fini della realizzazione degli interventi e dei servizi di assistenza sociale, convenzioni con le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché con le associazioni, le fondazioni, le istituzioni private anche a carattere cooperativo, dotate o meno di personalità giuridica e le organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri locali (articolo 20).

Con l'articolo 36 della citata legge regionale di riordino sono state delegate o subdelegate ai comuni le seguenti funzioni amministrative regionali:

- a) l'autorizzazione al funzionamento delle strutture (pubbliche e private) socio-assistenziali a carattere residenziale o semiresidenziale;

- b) la vigilanza sul funzionamento delle strutture, pubbliche o private, di assistenza sociale;
- c) le funzioni di controllo pubblico sull'amministrazione delle persone giuridiche private (associazioni, fondazioni, ed altre istituzioni) operanti nella materia dell'assistenza e beneficenza, nonché le funzioni relative all'autorizzazione all'acquisto di immobili e all'accettazione di donazioni, eredità o legati;
- d) la nomina ad amministratore delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Nel settore trattato si deve infine rilevare che, ai sensi della legge regionale 14 agosto 1989, n. 27, il comune, singolo o associato, è competente a prevedere le modalità di informazione e di consultazione, in ordine alle attività dei consultori familiari, con gli utenti, i cittadini, le organizzazioni, le associazioni ed i movimenti presenti sul territorio e impegnati sulle tematiche sanitarie e socio-assistenziali (articolo 21).

Ai sensi della stessa legge regionale, al comune sono delegate le funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione, la sospensione e la revoca, nonché la vigilanza sui servizi consultoriali istituiti da parte di soggetti non istituzionali (articolo 22).

2.3.6.1.2 Assistenza sanitaria

In attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, che ha delegato alcune funzioni in materia sanitaria alle regioni, da esercitare mediante subdelega ai comuni, la regione Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 4 maggio 1982, n. 19, con la quale

sono state subdelegate ai comuni le funzioni amministrative in materia di:

- a) profilassi delle malattie infettive e diffuse;
- b) attuazione degli adempimenti disposti dall'autorità sanitaria statale relative alle materie infettive del bestiame, alla zoo-profilassi e all'alimentazione zootecnica;
- c) produzione, detenzione, commercio e impiego dei gas tossici e delle sostanze particolari;
- d) idoneità dei locali per commercio e detenzione di sostanza radioattive;
- e) produzione e commercio dei prodotti dietetici, per gli alimenti della prima infanzia e la cosmesi.

Ai sensi della citata legge regionale n. 19 del 1982, volta al riordino delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria e farmaceutica, al sindaco viene attribuita la competenza in materia di: autorizzazione all'apertura e all'esercizio delle farmacie, alla decadenza dell'autorizzazione medesima, alla chiusura temporanea dell'esercizio farmaceutico, al trasferimento delle farmacie, nonché alla gestione provvisoria delle farmacie e all'autorizzazione alla cessione tra farmacisti aventi diritto.

Ai sensi della legge regionale 25 febbraio 1988, n. 5, il comune è competente ad attuare gli interventi per il controllo e la tutela della popolazione canina al fine di prevenire il randagismo e favorire la corretta convivenza uomo-animale a tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Sono infine delegate al comune le funzioni amministrative concernenti:

- l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio delle case di cura private, dei presidi diagnostici, curativi e riabilitativi ambulatoriali e degli stabilimenti termali (articolo 34 della legge regionale 8 gennaio 1980, n. 2);

- l'erogazione dei contributi per l'assistenza farmaceutica ai pensionati autonomi, agli invalidi civili e agli invalidi di guerra e assimilati (articolo 6 della legge regionale del 12 maggio 1978, n. 16);
- l'assistenza agli infermi hanseniani (articolo 2 della legge regionale 10 giugno 1977, n. 26).

2.3.6.1.3 Assistenza scolastica

Con la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6, intitolata "diritto allo studio", si persegue la finalità di rendere effettivo il diritto di ogni persona di accedere a tutti i gradi del sistema scolastico formativo.

Per il raggiungimento dell'obiettivo la regione e gli enti locali promuovono gli interventi necessari a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che si frappongono al pieno godimento di tale diritto e che impediscono lo sviluppo della personalità e l'inserimento nella società e nel lavoro, nonché a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo ed il costante rapporto con il mondo del lavoro, della cultura e della ricerca.

Per il perseguimento dei citati obiettivi, fissati dall'articolo 1 della legge, il consiglio regionale approva un "programma regionale per il diritto allo studio" alla cui attuazione vengono chiamati a concorrere gli enti locali (articolo 8).

Con l'articolo 11 della legge sono state delegate alle province le funzioni amministrative relative alla promozione e al coordinamento dei corsi educativi di alfabetizzazione e di formazione culturale di base per gli adulti, nonché delle attività educative e formative per le persone che si trovino all'interno di istituzioni assistenziali, sanitarie e detentive.

Il comune é invece competente all'attuazione degli interventi volti a facilitare l'accesso e la frequenza delle scuole per l'infanzia e dell'obbligo, quali i servizi di trasporto, i servizi mensa, la fornitura gratuita dei libri di testo, nonché all'attuazione di interventi volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico quale la fornitura di attrezzature e di strumenti didattici e il sostegno a progetti di sperimentazione didattica (articoli 2 e 12).

2.3.6.1.4 Musei

In concorso con gli enti locali, la regione, ai sensi della legge regionale 9 marzo 1990, n. 20, promuove, nell'ambito della programmazione regionale, l'istituzione e lo sviluppo dei musei e ne incentiva le funzioni al fine della tutela, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali presenti nel territorio.

Nel quadro delle suddette finalità la regione, in concorso con le province e nel rispetto dei principi dell'autonomia e del decentramento, esercita le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di programmazione (articolo 5).

Le province promuovono la conoscenza e la valorizzazione dei musei, presenti nel proprio territorio, ricercando la collaborazione delle istituzioni scolastiche e universitarie, delle istituzioni culturali, delle associazioni e delle aziende di promozione turistica.

I comuni provvedono, in forma diretta o associata, all'istituzione, alla gestione, allo sviluppo ed al coordinamento dei musei e delle raccolte di cui sono titolari.

In particolare i comuni assicurano:

- l'apertura al pubblico dei musei; l'efficienza delle strutture e l'idoneità dei servizi per la conservazione, la tutela e la sicurezza dei beni;

- le misure necessarie alla realizzazione dei compiti fondamentali dei musei;
- la collaborazione con le istituzioni e le associazioni finalizzate allo sviluppo della conoscenza e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali (articolo 8).

Gli enti locali prevedono nei propri organici personale scientifico, tecnico ed amministrativo addetto ai musei, adeguato alle loro esigenze di funzionamento ed all'efficienza dei servizi (articolo 10) e sono destinatari dei contributi regionali previsti dal piano poliennale approvato dal consiglio regionale (articolo 14). I contributi regionali sono a destinazione vincolata, e degli stessi gli enti locali destinatari sono tenuti a rendere conto alla giunta regionale (articolo 14).

2.3.6.1.5 Istruzione professionale

Ai sensi della legge regionale 24 luglio 1979, n. 19, la regione, nell'esercizio delle funzioni ad essa trasferite dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ispirandosi ai principi della legge-quadro in materia di formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845, promuove e sviluppa la formazione e l'orientamento professionale quale funzione pubblica e diritto dei cittadini.

A tal fine la regione esercita le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento del sistema formativo e dell'orientamento professionale, con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali e degli altri enti interessati ai quali eroga contributi per il raggiungimento delle finalità in materia di formazione professionale.

Con la sopracitata legge, la regione ha delegato alle province le seguenti funzioni amministrative: il coordinamento degli interventi formativi

svolti nell'ambito provinciale; la formulazione ed approvazione dei programmi poliennali e dei piani annuali; la vigilanza in ordine all'attuazione degli indirizzi programmatici e dei piani poliennali; la promozione e la pianificazione degli interventi formativi volti a favorire l'occupazione giovanile; l'orientamento professionale in conformità delle direttive emanate dalla regione; la stipulazione delle convenzioni con enti, associazioni e fondazioni gestori dei centri di formazione riconosciuti idonei; l'autorizzazione alla istituzione e gestione dei corsi da parte di enti, associazioni e fondazioni ancorché non convenzionati; l'erogazione dei contributi per le iniziative formative svolte fuori dalle convenzioni ed il rilascio del relativo attestato di qualifica; l'istituzione e la gestione delle graduatorie provinciali degli aspiranti ad incarichi e supplenze per l'insegnamento nel settore della formazione professionale pubblica; la nomina delle commissioni giudicatrici nelle prove di esame finale per il rilascio dell'attestato di qualifica; la vigilanza ed il controllo nell'attività dei centri gestiti da associazioni e fondazioni (articolo 18).

Con l'articolo 19 della medesima legge sono state delegate ai comuni le funzioni amministrative concernenti: la gestione dei centri di formazione professionale della regione; la istituzione e la nomina dei consigli di gestione sociale dei centri pubblici e convenzionati; la stipulazione delle convenzioni nell'ambito della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore (articolo 20).

Per l'esercizio delle funzioni delegate alle province è comandato presso le stesse il personale dei nuclei provinciali operativi, mentre per l'esercizio delle funzioni delegate ai comuni, è comandato presso gli stessi il personale che opera nei centri regionali aventi sede nel territorio comunale.

Le ulteriori spese sostenute dagli enti delegati sono a carico della regione e vengono definite con apposita convenzione (articolo 27).

2.3.6.2 Sviluppo economico

2.3.6.2.1 Agricoltura e foreste

Con la legge 24 gennaio 1977, n. 2, la regione ha dettato le norme per la salvaguardia della flora regionale e dei prodotti del sottobosco, istituendo un apposito "fondo regionale per la conservazione della natura".

E' stata vietata a chiunque la raccolta, ad eccezione del frutto, di numerose specie di piante spontanee, espressamente elencate, da considerarsi rare.

Al comune è stato riservato il compito di autorizzare, per scopi didattici o farmaceutici, su domanda degli interessati, la raccolta di piante erbacee ed arbustive protette (articolo 7 della citata legge regionale n. 2 del 1977 modificato dall'articolo 39 della legge regionale 2 aprile 1988, n. 11).

Per la tutela dei prodotti del sottobosco la legge fissa un limite massimo di raccolta giornaliero per persona espresso in chilogrammi, escludendo dalla limitazione il proprietario, l'usufruttuario, il coltivatore del fondo ed i loro familiari e dipendenti.

Al comune montano è stata riservata la facoltà di autorizzare la raccolta dei prodotti del sottobosco in quantitativi superiori a quelli fissati dalla legge, al fine di garantire l'utilizzazione per un miglioramento delle fonti di reddito delle popolazioni residenti nelle zone montane.

Al sindaco del comune è riservata altresì la competenza di determinare con ordinanza la somma dovuta (e di ingiungerne il pagamento ai trasgressori) per le violazioni regolarmente accertate dagli appositi organi di vigilanza.

Le somme riscosse dai trasgressori sono versate al "fondo regionale per la conservazione della natura", dedotta la percentuale del 50% a beneficio del comune che ha comminato la sanzione.

Nell'ambito di una politica diretta alla razionale gestione delle risorse ambientali e territoriali la regione ha emanato la legge regionale 2 aprile 1988, n. 11, con la quale si dispone che gli enti di gestione dei parchi sono di norma i consorzi fra province, le assemblee di comuni e le comunità montane (articolo 13).

Agli enti locali ed ai loro consorzi possono altresì essere affidate per la gestione le riserve naturali istituite nella regione (articolo 26).

Con la legge regionale 27 agosto 1983, n. 34, la regione ha provveduto ad una funzionale ripartizione delle funzioni in materia di agricoltura e alimentazione fra la regione, le province ed i comuni.

Fermo restando il generale coordinamento della regione, alle provincie sono state delegate o subdelegate le funzioni amministrative concernenti: le commissioni e comitati provinciali previste da norme statali e regionali; la vigilanza e la tutela su enti, aziende, consorzi, istituzioni ed organizzazioni locali (esclusi i consorzi di bonifica integrale, di bonifica montana e di miglioramento fondiario; la promozione, realizzazione e coordinamento delle strutture di supporto e specialistiche connesse al funzionamento dei servizi di base di sviluppo agricolo; il controllo di quantità dei prodotti agricoli e delle sostanze ad uso agricolo; la rilevazione ed il controllo dei dati sul fabbisogno alimentare e l'attuazione degli interventi relativi alla promozione ed all'orientamento dei consumi alimentari; lo svolgimento dei servizi riguardanti il prelievo e l'uso dei carburanti a prezzi agevolati per l'agricoltura (articolo 4).

Ai comuni sono state delegate invece le seguenti funzioni amministrative: la certificazione della qualifica di coltivatore diretto, di imprenditore agricolo a titolo principale, di utente di motore agricolo e di ogni altra qualifica in materia di agricoltura; la certificazione relativa all'idoneità dei fondi alla formazione o arrotondamento della proprietà diretto-coltivatrice; la concessione degli incentivi a favore della edilizia abitativa rurale; la formazione degli elenchi dei progetti in ordine prioritario relativi agli elettrodotti rurali; la realizzazione degli interventi relativi alle infrastrutture rurali, ivi compresi gli acquedotti rurali e le strade vicinali ed interpoderali (articolo 5).

Ai sensi dell'articolo 33 della legge regionale in argomento le spese relative alle funzioni delegate e subdelegate sono a carico della regione che provvede a rimborsarle agli enti delegati sulla base di una annuale relazione sull'attività svolta.

Il rimborso potrà avvenire in via anticipata e per quote trimestrali, fermi restando gli accertamenti finali annuali.

2.3.6.2.2 Commercio, fiere e mercati

Con la legge regionale 10 luglio 1984, n. 40, sono state dettate le norme per perseguire l'obiettivo di determinare le migliori condizioni possibili per l'approvvigionamento delle merci e la fruizione dei servizi da parte dei consumatori nonché la maggiore produttività delle diverse strutture della rete distributiva.

Nell'ambito della materia trattata numerosissime sono le funzioni di competenza dei comuni.

I sindaci fissano innanzitutto i limiti giornalieri degli orari di vendita

al dettaglio indicando l'orario di apertura antimeridiana e l'ora di chiusura serale, che possono essere diversificate per settore merceologico, per zone, per periodi dell'anno e per giorni della settimana.

I sindaci determinano altresì la mezza giornata di chiusura infrasettimanale obbligatoria per le diverse categorie merceologiche e stabiliscono annualmente il calendario dei mercati domenicali, nonché le fiere e i mercati cadenti tradizionalmente nei giorni festivi o in periodi dell'anno prestabiliti.

Nelle località ad economia turistica, il comune determina l'ambito temporale massimo di maggiore afflusso turistico e, sulla base di criteri predeterminati, fissa gli orari di apertura e di chiusura dei negozi e delle altre attività di vendita al dettaglio.

Per evitare difficoltà di approvvigionamento per i consumatori, il comune promuove le opportune iniziative affinché la chiusura facoltativa degli esercizi commerciali nei periodi di ferie sia temporalmente graduata e territorialmente scaglionata.

Con la legge 17 marzo 1986, n. 16, il comune è stato subdelegato ad esercitare una serie di funzioni amministrative in materia di impianti stradali di distribuzione di carburante tra le quali: il rilascio delle concessioni scadute; il rilascio della concessione per nuovi impianti ed il rinnovo delle concessioni scadute; il rilascio delle autorizzazioni per le modifiche, i potenziamenti e i trasferimenti degli impianti esistenti; il rilascio delle autorizzazioni per la installazione di impianti di self-service; la revoca e la decadenza della concessione.

Nel settore della rivendita di giornali e riviste, il comune rilascia l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulla base di piani di localizzazione dei punti di vendita e predisponde annualmente il calendario dei turni di chiusura

delle rivendite (legge regionale 20 marzo 1989, n. 9, articoli 5 e 15).

2.3.6.2.3 Industria e artigianato

La regione, sotto la stessa data del 16 maggio 1986, ha emanato tre leggi regionali, recanti i numeri 12, 13 e 14, con le quali ha previsto, rispettivamente, interventi per la prestazione di servizi alle imprese artigiane (n. 12); per la valorizzazione delle lavorazioni artigiane artistiche e tradizionali e dell'abbigliamento su misura (n. 13) e per la qualificazione e lo sviluppo degli insediamenti delle imprese artigiane (n. 14).

Con la prima delle sopracitate leggi (n. 12 del 1986), al fine della promozione dell'innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale delle imprese artigiane, la regione concede contributi a consorzi o società di imprese artigiane che realizzino progetti finalizzati: alla prestazione di servizi di assistenza tecnica o gestionale alle imprese associate ovvero alla realizzazione di attività di ricerca tecnologica ovvero ancora agli aggiornamenti tecnico-gestionali delle strutture associative.

Le province sono delegate all'istruttoria delle domande di contributo e alla valutazione della loro ammissibilità in rapporto ai programmi territoriali, alla determinazione delle spese ammesse al contributo ed alla concessione dei contributi medesimi.

Con la legge regionale n. 13 del 1986 vengono dettate norme per la concessione di contributi per l'attuazione, da parte di imprese artigiane singole o associate (anche con imprese industriali di minori dimensioni), di progetti finalizzati al ripristino, alla conservazione, tutela e qualificazione delle tipologie merceologiche, culturali e tecnologiche ed organizzative proprie delle attività artigianali artistiche, tradizionali dell'abbigliamento su misura.

Le province sono delegate all'istruttoria delle domande di contributo, alla determinazione delle spese ammesse, alla predisposizione dei progetti operativi di intervento ed alla concessione dei contributi.

Con la legge regionale n. 14 del 1986, ai fini dello sviluppo degli insediamenti artigianali, vengono concessi contributi in conto capitale per l'attuazione di progetti concernenti:

- a) l'allestimento ed il potenziamento, negli insediamenti esistenti, di servizi di area di interesse comune;
- b) il recupero funzionale degli immobili destinati all'insediamento di imprese artigiane;
- c) l'allestimento di nuove localizzazioni di insediamento di imprese artigiane.

Possono accedere al contributo, fra gli altri, imprese artigiane associate o consorziate.

I comuni sono delegati a provvedere all'istruttoria delle domande di contributo, a determinare le spese da ammettere ed a concedere i contributi (articolo 8, quinto comma).

Oltre alle funzioni specifiche delegate a province e comuni con le sopra citate leggi regionali, si deve ricordare in materia di deleghe di funzioni amministrative regionali agli enti locali, la legge regionale 4 maggio 1982, n. 18, con la quale vengono delegate ai comuni le seguenti funzioni:

- a) l'esercizio delle deleghe espressamente previste da leggi regionali in materia di artigianato;
- b) gli atti di istruzione e certificazione ai fini dell'iscrizione all'albo delle imprese artigiane;
- c) gli atti di istruzione e la rilevazione per la revisione dell'albo delle imprese artigiane;

- d) l'apprestamento e la gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane;
- e) la stipula delle convenzioni con altri soggetti che intendono apprestare e gestire le aree di cui al punto d);
- f) la predisposizione dei programmi per l'artigianato di servizio sulla base delle indicazioni della regione.

2.3.6.2.4 Turismo

L'organizzazione turistica della regione Emilia-Romagna è stata attuata con la legge regionale 20 gennaio 1986, n. 2, secondo la quale l'organizzazione in questione si articola in agenzie di promozione turistica, operanti in ambiti territoriali turisticamente rilevanti e in agenzia regionale di promozione turistica.

Le agenzie di promozione turistica sono organismi tecnico-operativi e strumentali, con personalità giuridica di diritto pubblico e godono di autonomia amministrativa e di gestione. Agiscono con criteri di managerialità e perseguono obiettivi di produttività nella gestione. Promuovono e incrementano, stimolandone la qualificazione, lo sviluppo turistico nell'ambito territoriale di competenza, svolgendo la loro attività nel quadro degli obiettivi della programmazione regionale per il settore turistico.

L'agenzia regionale di promozione turistica, ha personalità di diritto pubblico ed autonomia amministrativa e di gestione. Ha il compito di promuovere in Italia e all'estero l'immagine unitaria dell'offerta turistica della regione nel suo complesso nonché l'immagine unitaria dell'offerta turistica della regione nel suo complesso nonché l'immagine delle varie tipologie turistiche di settore presenti nel territorio.

Si pone infine come organismo di supporto funzionale all'attività delle agenzie di promozione turistica promuovendone il coordinamento.

Con la stessa legge si provvede alla soppressione dei preesistenti enti provinciali per il turismo e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo operanti nella regione.

Con gli articoli 1 e 2 della citata legge viene delegato alle province ed ai comuni, l'esercizio di numerose funzioni amministrative regionali in materia di turismo ed industria alberghiera.

Alle province vengono delegate le funzioni amministrative relative a:

- a) agenzie di viaggio e turismo;
- b) ricevimento delle denunce e istruttorie in materia di tariffe delle strutture ricettive;
- c) nomina e funzionamento delle commissioni giudicatrici per le abilitazioni all'esercizio di alcune professioni attinenti al turismo (guida turistica, accompagnatore, organizzatore di congressi ecc.);
- d) concessione, liquidazione ed erogazione dei contributi in materia di incentivazione dell'offerta turistica;
- e) nomina dei componenti degli organi collegiali delle agenzie di promozione turistica e controllo sugli atti delle stesse agenzie.

Ai comuni vengono invece delegate le funzioni amministrative relative

a:

- a) locazione di immobili destinati a strutture ricettive alberghiere;
- b) classificazione delle strutture ricettive;
- c) esercizio delle professioni attinenti al turismo.

Il comune compreso in tutto o in parte nel territorio di una comunità montana può subdelegare alla comunità stessa l'esercizio delle funzioni ricevute in delega dalla regione.

Con la legge regionale 11 marzo 1987, n. 8, vengono dettate norme per lo sviluppo dell'agriturismo.

In tale settore, il sindaco del comune, ove ha sede l'azienda provvede a ricevere le domande degli operatori agroturistici ed a rilasciare l'autorizzazione che abilita allo svolgimento dell'attività.

Il sindaco può sospendere l'autorizzazione e può revocarla nei casi espressamente previsti.

Ai sensi della legge regionale 25 agosto 1988, n. 34, sulla disciplina per la gestione delle strutture ricettive non alberghiere, il sindaco è competente a rilasciare l'autorizzazione per l'apertura e la gestione delle case per ferie (articolo 4) e degli ostelli della gioventù (articolo 6).

2.3.6.3 Assetto del territorio

2.3.6.3.1 Bellezze naturali

Ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 1[^] agosto 1978, n. 26 sono state subdelegate ai comuni una serie di funzioni in materia di protezione delle bellezze naturali.

In particolare il comune è subdelegato a concedere l'autorizzazione per l'esecuzione dei progetti che comportino modificazioni di immobili soggetti ai vincoli previsti dall'articolo 7 della legge statale n. 1497 del 1939 recante "norme sulla protezione delle bellezze naturali".

Il sindaco può inibire che si eseguano, senza preventiva autorizzazione, lavori che possano comunque recare pregiudizio alle cose e alle località di pregio paesaggistico anche se non inserite negli elenchi di cui al sopracitato articolo 7.

Il comune é subdelegato a prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione per l'apertura delle strade, cave, condotte ed impianti industriali che possano comunque interessare le cose e i luoghi di pregio paesaggistico ed ambientale.

Ai fini della tutela ambientale e paesaggistica il comune autorizza l'installazione di cartelli pubblicitari nell'ambito e in prossimitá dei luoghi e delle cose di pregio, dispone la modifica del colore di facciate di fabbricati che rechi disturbo all'insieme del paesaggio.

Il comune é subdelegato ad irrogare le sanzioni amministrative e ad eseguire d'ufficio, a spesa dei trasgressori, le opere di riduzione in pristino necessarie alla tutela delle bellezze naturali.

2.3.6.3.2 Edilizia e urbanistica

In materia di opere pubbliche e di pubblica utilitá numerose sono le funzioni amministrative di competenza regionale delegate al comune.

Ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, modificato dall'articolo 3 della legge regionale 13 gennaio 1978, n. 5, il comune é delegato, in materia di opere pubbliche, ad adottare i provvedimenti di dichiarazione di pubblica utilitá, indeffiribilitá e urgenza delle opere, di determinazione dell'indennitá provvisoria di espropri, di pronuncia di esproprio e di svincolo delle indennitá depositate presso la Cassa depositi e prestiti.

Il comune é altresí delegato ad adottare i provvedimenti concernenti le funzioni amministrative per le occupazioni temporanee e di urgenza attinenti alle opere pubbliche e di pubblica utilitá.

Ai sensi della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47, (articolo 15) il consiglio comunale approva le varianti al piano regolatore generale che si rendono necessarie per la realizzazione di qualsiasi opera pubblica di interesse comunale.

Per il miglioramento delle condizioni abitative, la conservazione del patrimonio esistente nonché la permanenza o il reinserimento delle attività residenziali nei comuni edificati, con la legge regionale 2 giugno 1980, n. 46, modificata con la legge regionale 30 agosto 1982, n. 40, la regione concede contributi per interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Nelle procedure dei citati interventi edilizi, i comuni sono competenti ad emanare appositi bandi di concorso per l'individuazione dei soggetti beneficiari del contributo, dopo l'approvazione da parte del consiglio regionale del programma di localizzazione di fondi.

Sulla base delle domande pervenute, i comuni adottano la delibera di formazione della graduatoria e di approvazione dell'elenco dei soggetti cui viene assegnato il contributo.

E' da rilevare infine, che ai sensi dell'articolo 41 della legge regionale 27 febbraio 1984, n. 6, i comuni sono competenti ad approvare i regolamenti edilizi e le loro varianti e ad effettuare la progettazione e la realizzazione di tutte le opere relative ai porti regionali, comunali, turistici e fluviali ed esercitano le relative funzioni amministrative.

2.3.6.3.3 Tutela dell'ambiente

In attuazione del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, che ha recepito alcune direttive della CEE in materia di rifiuti ed al loro smaltimento, la regione ha emanato la legge regionale 27 gennaio 1986, n. 6, modificata ed in-

tegrata dalla legge regionale 26 luglio 1988, n. 29, con la quale, per assicurare il massimo livello di tutela della salute, delle risorse ambientali e dei valori paesaggistici, si sono perseguite le finalità: di limitare la produzione di rifiuti; di contenere le emissioni di inquinamenti provenienti dagli impianti di trattamento dei rifiuti; di promuovere iniziative tendenti alla raccolta differenziata dei rifiuti ed al loro riciclo e riutilizzo; di individuare gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle attività di smaltimento, anche attraverso la costituzione di consorzi tra province, comuni e comunità montane, aperti alla partecipazione dei privati. Per acquisire le basi conoscitive per la redazione di piani regionali è stata prevista la formazione di "un catasto regionale di rifiuti" delegando alle province il compito del rilevamento dei dati (articolo 2).

Sono strumenti della pianificazione per lo smaltimento dei rifiuti:

- a) il piano territoriale regionale che indica le zone in cui realizzare gli impianti le tecnologie ed i sistemi di smaltimento sia per i rifiuti tossici che per i rifiuti urbani;
- b) il piano infraregionale che costituisce articolazione territoriale del piano regionale ed alla cui adozione ed approvazione sono delegate le province.

La citata legge regionale delega alle province le funzioni amministrative riguardanti le autorizzazioni ad effettuare le seguenti attività di smaltimento:

- raccolta e trasporto di rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi;
- stoccaggio definitivo dei rifiuti in discarica di prima categoria;
- stoccaggio definitivo dei rifiuti in discariche di seconda categoria (tipo A e B) con esclusione di quelle destinate ai rifiuti tossici e nocivi;
- stoccaggio provvisorio di rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi;

- trattamento dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di trasformazione, innocuizzazione ed eliminazione.

Il controllo sulle attività di smaltimento viene esercitato dalle provincie che al riguardo si avvalgono delle competenti unità sanitarie locali.

Le spese relative all'esercizio delle funzioni delegate sono valutate per ciascun ente delegato, ed al relativo onere si provvede in sede di approvazione della legge regionale di bilancio.

2.3.6.3.4 Miniere, cave e acque minerali

Con la legge regionale 2 maggio 1978, n. 13, la regione ha regolamentato la materia delle cave e delle miniere prefiggendosi da una parte la salvaguardia territoriale e ambientale e dell'altra la necessità di garantire sia l'ordinato sviluppo socio-economico della regione sia la tutela del lavoro e delle imprese.

Nella materia è stata delegata ai comuni la competenza di adottare il "piano delle attività estrattive comunali" che costituisce variante specifica agli strumenti urbanistici vigenti.

In assenza del "piano", non possono essere rilasciate autorizzazioni per l'apertura di nuove cave e torbiere.

L'autorizzazione per l'esercizio delle attività estrattive è delegata ai comuni e il suo rilascio è subordinato alla presentazione, da parte del richiedente, di un piano di coltivazione e di un progetto esecutivo per la sistemazione, l'inerbimento o il rimboscamento delle aree comunque interessate all'attività estrattiva.

Il comune vigila sull'attività estrattiva e dispone la sospensione dell'attività ove venga accertato che non sono state rispettate le condizioni pre-

scritte e, ove l'esercente non ottemperi alle prescrizioni dell'ordinanza di sospensione, può provvedere alla revoca dell'autorizzazione.

Per regolamentare la materia delle acque minerali e termali, settore rilevante dell'economia regionale, l'Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 17 agosto 1988, n. 32, con la quale ha disciplinato la materia dei permessi di ricerca di giacimenti di acque minerali e termali, delle concessioni per la coltivazione dei giacimenti, delle prescrizioni igienico-sanitarie del termalismo e dell'imbottigliamento.

In tale settore d'attività, il sindaco dove ha sede lo stabilimento termale, con propria dichiarazione certifica la conformità degli impianti e delle opere alle concessioni edilizie ed alle autorizzazioni (articolo 28).

Spetta al sindaco la sospensione dell'autorizzazione all'utilizzazione delle acque minerali e termali, previa diffida, ove siano constatate irregolarità nell'uso dell'autorizzazione medesima.

Il sindaco inoltre può procedere alla revoca dell'autorizzazione ove le irregolarità siano tali da compromettere il normale esercizio e la relativa utilizzazione delle acque minerali e termali (articolo 31).

2.3.6.3.5 Parchi e riserve naturali

Con la finalità di garantire e promuovere, in forma unitaria e coordinata, la conservazione e la riqualificazione dell'ambiente, del territorio e del paesaggio per scopi culturali, scientifici, didattici ed economico-sociali, la regione ha emanato la legge regionale 2 aprile 1988, n. 11, con la quale sono state dettate norme per la istituzione e la gestione di parchi regionali, riserve naturali ed aree di riequilibrio ecologico.

Con la citata legge sono stati istituiti otto parchi regionali i cui stru-

menti di pianificazione sono dettati dai "piani territoriali del parco" nei quali sono indicati norme, vincoli, incentivazioni, indirizzi e destinazioni da osservare sul territorio in relazione ai diversi usi.

Le province, territorialmente competenti, sono delegate ad adottare il "piano territoriale del parco" in collaborazione con le comunità montane interessate.

La legge prevede "enti di gestione dei parchi": sono di norma consorzi costituiti fra le province, i comuni e le comunità montane territorialmente interessati al parco, che sono tenuti altresì ad adottare un programma pluriennale delle attività compatibili nel territorio del parco programma che successivamente dovrà essere approvato dalla giunta regionale.

Le riserve naturali sono istituite dalla regione con deliberazione del consiglio regionale, sentiti gli enti locali interessati.

I comuni interessati alla riserva naturale adeguano i propri strumenti urbanistici alle previsioni del provvedimento istitutivo della riserva.

Ai sensi dell'articolo 26 della legge la gestione della riserva naturale può essere affidata agli enti locali o loro consorzi oltre che ad altri enti.

Alle province, ai comuni ed alle comunità montane territorialmente interessati, è riservata priorità sul riparto dei finanziamenti regionali derivanti da leggi di settore per l'ambito territoriale dei parchi e delle riserve (articolo 36).

2.3.6.3.6 Trasporti

Con le leggi regionali 1[^] dicembre 1979, n. 46 e 16 giugno 1984, n. 33, è stata dettata la normativa organica sui servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale e sono state delegate agli enti locali numerose funzioni amministrative in materia.

Nelle forme di esercizio in concessione di servizi pubblici per linea di trasporto di persone, di interesse regionale e locale, le concessioni sono accordate:

- a) dal sindaco del comune interessato qualora il servizio si svolga integralmente nell'ambito del territorio del comune;
- b) dal presidente dell'amministrazione provinciale competente per territorio, qualora si tratti di servizi che colleghino comuni facenti parte dello stesso bacino di traffico o di servizi interbacino.

L'ente delegato alla concessione (provincia o comune) è competente a pronunciare la revoca e la decadenza della concessione medesima nei casi espressamente previsti dalla legge.

All'ente delegato compete altresì la vigilanza sulla regolarità e sicurezza dei servizi ed al visto dello stesso ente devono essere preventivamente sottoposti gli orari degli autoservizi.

Ove sia riconosciuto opportuno l'impianto di un'autostazione dal piano del bacino ad uso di più servizi pubblici di linea, il comune interessato può disporre la istituzione, da gestirsi in economia oppure in concessione a terzi.

I concessionari di servizi pubblici di linea per viaggiatori debbono, per le concessioni rilasciate dalle province, corrispondere alla regione la tassa di concessione nella misura fissata dalla legge regionale.

Per i servizi concessi dai comuni, la tassa di concessione di legge, è corrisposta al comune.

Sono poi delegate alle province le funzioni amministrative concernenti i servizi pubblici di trasporto autofiloviario di linee per persone, classificati interbacino ed in particolare:

- 1) l'emanazione di atti di legittimazione all'esercizio del servizio ed alla costruzione delle opere pubbliche o di pubblica utilità ad esso preordinate;
- 2) la vigilanza sulla regolarità dell'esercizio;
- 3) la valutazione degli effetti derivanti da interferenze con altri servizi di trasporto e l'adozione dei conseguenti provvedimenti;
- 4) il controllo della regolarità della gestione aziendale;
- 5) il controllo sulla corretta applicazione delle norme disciplinanti il personale dipendente da aziende di trasporto pubblico di linea per viaggiatori (articolo 44 della legge regionale n. 45 del 1979).

Alle province sono altresì delegate le funzioni amministrative regionali relative agli impianti a fune per ogni tipo di trasporto di persone e merci in servizio pubblico, aventi estensione provinciale.

Alle province compete altresì di adottare il piano dei trasporti di bacino.

Ai sensi dell'articolo 41 della legge regionale n. 33 del 1984, la giunta regionale definisce annualmente, d'intesa con gli enti delegati, le assegnazioni dei mezzi finanziari e del personale necessari alla gestione delle funzioni delegate.

In materia di viabilità provinciale e comunale si ritiene di dover far menzione della legge regionale 22 febbraio 1983, n. 10, con la quale le province sono state delegate a classificare le strade provinciali, previa intesa con gli enti territoriali interessati.

La regione concede altresì ai comuni, alle province ed ai loro consorzi contributi per la sistemazione, il miglioramento e la costruzione di opere stradali di rispettiva competenza nel limite dei fondi assegnati dalla giunta regionale in sede di programma degli interventi in materia.

2.4 Toscana

2.4.1 Premessa

Per quanto riguarda l'elaborazione del presente lavoro, la Sezione si è potuta avvalere della collaborazione di funzionari della regione, sia presso la rappresentanza a Roma sia nelle sede di Firenze. Tale collaborazione è stata costante e si è protratta nel tempo, considerata la mole di documenti forniti, necessari per una indagine approfondita ed articolata della materia.

2.4.2 Disciplina statutaria dei rapporti regioni-enti locali

Lo Statuto della regione Toscana è stato approvato con legge n. 343 del 22 maggio 1971.

La regione Toscana si colloca nell'ordinamento costituzionale della Repubblica come strumento di decentramento del potere e di promozione delle autonomie locali e fonda la propria azione sui principi di libertà, di giustizia e di eguaglianza indicati dalla Costituzione, concorrendo a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne limitano l'attuazione; riconosce altresì nei comuni e nelle province i soggetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa locale ed esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole ad essi o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici (articolo 56 dello Statuto).

Essa, al pari delle altre regioni a Statuto ordinario, ha la potestà, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, di emanare norme di legge inerenti alle materie indicate nel menzionato articolo, sempre che esse non contrastino con leggi dello Stato e di altre regioni.

Sarà successivamente il D.P.R. n. 616 del 24 aprile 1977, attuativo della legge n. 382 del 1975, che disciplinerà il trasferimento e le deleghe delle funzioni amministrative dello Stato nelle varie materie, considerate per settori organici.

Servizi sociali: polizia locale urbana e rurale; beneficenza pubblica; assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale; assistenza scolastica; beni culturali.

Sviluppo economico: fiere e mercati; turismo e industria alberghiera; acque minerali e termali; cave e torbiere; artigianato; consorzi industriali; agricoltura e foreste.

Assetto ed utilizzazione del territorio: urbanistica; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; caccia; pesca nelle acque interne; tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

Per le attività rivolte allo sviluppo economico-sociale e culturale e per la erogazione di servizi di livello regionale, che per loro speciale natura e dimensione non possono essere delegatè agli enti locali, la regione Toscana, sentiti gli enti e le organizzazioni sociali interessate, può promuovere la costituzione di enti o aziende a carattere consortile tra gli enti locali, istituire enti o aziende regionali, promuovere la costituzione di società di diritto privato nelle quali sia assicurata la prevalente partecipazione della regione e degli altri enti locali o assumervi partecipazioni.

La regione (articolo 5 dello Statuto) partecipa come soggetto autonomo alla formulazione ed alla attuazione del programma economico nazionale, assume la politica di programmazione come metodo ordinatore della

propria attività, formula ed attua il programma regionale di sviluppo economico ed i piani di intervento settoriale, assicurando la partecipazione ai medesimi, sia nella fase di formulazione che di attuazione, degli enti locali.

Le linee del programma regionale di sviluppo economico, la cui approvazione è di competenza del consiglio, costituiscono l'elemento primario di riferimento per il concorso della regione alle scelte della programmazione nazionale.

Le norme attuative, in materia di programmazione, dei principi sanciti nello Statuto regionale sono contenute nella legge regionale n. 28 del 6 maggio 1977 sull'"Ordinamento della contabilità regionale".

In base ad essa la regione adotta, con riferimento agli atti della programmazione nazionale, il programma regionale di sviluppo di cui agli articoli 48, 49, 50 e 51 dello Statuto e determina tra l'altro gli strumenti della programmazione regionale e ne disciplina le procedure, gli organi, gli obiettivi, priorità e tempi delle scelte e degli interventi per lo sviluppo regionale e, sulla base dei contenuti del medesimo, elabora in particolare il bilancio pluriennale (triennale per la regione Toscana).

L'adozione e gli eventuali adattamenti del programma regionale di sviluppo avvengono ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, in base al quale, come in precedenza accennato, è il regolamento interno del consiglio, che stabilisce procedure particolari per l'esame, l'approvazione e la modifica del programma di sviluppo economico, del piano pluriennale di spesa e dei piani di intervento settoriale.

La regione, in rispondenza agli obiettivi del programma regionale di sviluppo ed in attuazione dello stesso adotta piani, programmi e progetti per obiettivi determinati, anche agli effetti delle esigenze di efficienza e chia-

rezza del bilancio regionale, ed in particolare della definizione del sistema di classificazione della spesa e della determinazione della competenza d'esercizio.

In attuazione del programma di sviluppo, la regione può adottare progetti speciali diretti alla valorizzazione di particolari aree del territorio regionale.

La regione può infine istituire organismi o avvalersi di organismi esistenti (articolo 51 dello Statuto) per la raccolta dei dati necessari alla elaborazione del programma e allo svolgimento delle attività proprie, degli enti locali e degli altri enti e associazioni interessati.

2.4.3 Norme di rilevanza finanziario-contabile

La legge regionale n. 28 del 6 maggio 1977, ha disciplinato l'ordinamento contabile regionale, dettando le norme fondamentali ed in particolare quelle relative all'adozione del bilancio regionale.

Essa prevede che il bilancio preventivo, predisposto dalla giunta ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto, sia approvato con legge dal consiglio regionale, al quale compete inoltre l'approvazione del conto consuntivo, la legge di assestamento e quelle di variazioni del bilancio.

La regione ha adottato il bilancio pluriennale quale strumento della programmazione pluriennale regionale.

La normativa che ha disciplinato l'ordinamento di contabilità regionale, per quanto riguarda i rapporti con gli enti locali, ha previsto che un rendiconto riassuntivo delle spese effettuate da tali enti, nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi delegate, sia esposto in allegato al conto consuntivo regionale.

Ha previsto altresì che nei bilanci degli enti locali la classificazione delle entrate e delle spese, relative a funzioni delegate dalla regione, debba essere tale da assicurare l'omogeneità delle classificazioni di dette spese nei medesimi bilanci, rispetto a quelle contenute nel bilancio regionale, e la possibilità del controllo da parte della regione sulla destinazione dei fondi a tal fine assegnati agli enti medesimi.

2.4.4 Disciplina generale della delega

La legge regionale n. 12 del 24 aprile 1986, recante la nuova disciplina delle associazioni intercomunali, soppressa dalla legge regionale n. 58 del 2 aprile 1991 che decreta lo scioglimento di tali associazioni, ha rappresentato una importante svolta nelle linee di politica istituzionale della regione Toscana che negli anni precedenti aveva ravvisato nei predetti organismi associativi lo strumento con cui favorire la partecipazione dei comuni ai processi della programmazione regionale e conciliare l'istituto della delega delle funzioni amministrative regionali con i limiti derivanti dall'assetto territoriale ed organizzativo degli enti locali.

Tale via non ha retto alle controtendenze che si sono manifestate a livello nazionale e locale e ha indotto da tempo la regione Toscana a procedere alla modifica delle leggi che hanno delegato o comunque attribuito l'esercizio di funzioni amministrative direttamente alle associazioni intercomunali.

Il dibattito nazionale sulla riforma delle autonomie locali ha influenzato non poco la regione Toscana che, all'interno di una complessa ridefinizione del disegno istituzionale, ha impostato la revisione di tutte le leggi di delega che è ancora in corso.

Nel quadro di tale disegno è riconosciuto alla regione un ruolo che si concreta nell'esercizio delle funzioni legislative, di funzioni di programmazione, indirizzo e controllo, mentre la dismissione graduale delle funzioni di amministrazione attiva accelera il processo di delega agli enti locali.

Strumenti fondamentali dell'azione amministrativa regionale sono il programma regionale di sviluppo, i piani di settore o intersettoriali, gli atti della pianificazione territoriale regionale, le direttive generali agli enti delegati, i programmi di intervento finanziario.

All'interno dei programmi di intervento finanziario si sta sviluppando una tendenza tesa ad assicurare un ruolo propositivo o anche decisorio alle province e ai comuni, tenendo distinti i finanziamenti regionali destinati agli enti locali per attività inerenti alle funzioni delegate e per gli oneri aggiuntivi.

In questo quadro, le province hanno il ruolo di enti di programmazione intermedia, lo esercitano con piani, programmi e atti di pianificazione territoriale e sono destinatarie, per delega regionale, di funzioni nei tradizionali settori della viabilità, caccia e pesca, ambiente, trasporti, formazione professionale e, in minore misura, agricoltura.

Sono altresì conferite alle province le deleghe per quanto riguarda il comitato provinciale prezzi, le attività professionali, la tenuta degli albi.

I comuni, per il loro carattere di enti generali, svolgono un ruolo centrale nel sistema autonomistico e sono i principali destinatari delle deleghe regionali. Ad essi sono delegate funzioni in tutte le materie di competenza regionale: funzioni di amministrazione attiva, di carattere gestionale, i servizi e le funzioni di carattere programmatico.

La delega può riguardare tutti i comuni ma anche gruppi o singoli comuni.

Alle comunità montane é riconosciuto un ruolo di livello comunale.

In alcune materie, ferma restando la delega ai comuni, si fa riferimento alle comunità montane per quanto attiene ai territori montani.

La delega alle comunità montane anzichè a comuni singoli, nei territori montani, ha i caratteri della massima organicità particolarmente in materia di agricoltura e foreste, dove le comunità montane vantano le maggiori esperienze e tradizioni di intervento. Si sta procedendo inoltre al trasferimento delle deleghe a favore delle comunità montane per funzioni già esercitate dalle associazioni intercomunali in materia di spesa nel settore dell'agricoltura, della caccia e della pesca.

Scartata l'ipotesi di un unico testo normativo di riforma per quanto riguarda l'attribuzione della delega, la regione Toscana ha scelto la strada del varo di tanti testi di modifica legislativa quante sono le leggi regionali che prevedono deleghe.

Essa, per il conseguimento dei fini statutari di decentramento del potere e di promozione delle autonomie locali, assume la delega come modo normale di esercizio delle funzioni amministrative che rientrano nelle sue attribuzioni e a tal fine, con la legge regionale n. 30 del 30 aprile 1973, ha dettato le norme generali per l'esercizio del potere di delega di funzioni regionali.

Sono destinatari della delega di funzioni amministrative regionali i comuni, le province, le comunità montane e gli altri enti locali, nel quadro dell'articolo 57 dello Statuto.

La delega é conferita alla generalità degli enti dello stesso livello istituzionale; quando sussistano però particolari motivi, della delega possono essere investiti enti singoli o gruppi di enti che abbiano caratteri di sostanziale

omogeneità in relazione alla natura delle funzioni delegate.

Viene conferita previa consultazione degli enti previsti come destinatari dei relativi progetti di legge; potranno altresì essere consultati gli altri enti previsti dall'articolo 57 dello Statuto (enti aventi carattere consortile tra enti locali, enti o aziende regionali, società di diritto privato con prevalente partecipazione regionale).

La consultazione dei vari enti locali viene effettuata sulla base di un disegno di legge presentato al consiglio.

Il disegno di legge deve avere in particolare per oggetto:

- l'indicazione dei gruppi di enti o dei singoli enti destinatari della delega e delle relative funzioni;
- gli indirizzi fondamentali che, ai sensi dell'articolo 65 dello Statuto, in ogni caso devono presiedere all'esercizio delle attività delegate, nonché gli obiettivi che nel quadro della programmazione regionale gli enti destinatari della delega devono perseguire;
- gli aspetti organizzativi dell'esercizio delle attività delegate;
- le modalità di assegnazione e di erogazione dei mezzi finanziari necessari per l'esercizio della delega.

Le ulteriori direttive di cui all'articolo 65 dello Statuto, eventualmente impartite dal consiglio regionale, possono specificare il contenuto generale degli indirizzi delle leggi di delega; indirizzi e direttive che costituiscono il quadro di riferimento esclusivo per l'esercizio delle attività di vigilanza degli organi regionali.

L'ente delegato, qualora ritenga che le direttive del consiglio contrastino con norme di legge e con principi dell'autonomia, può promuovere il riesame o la conferma motivata.

In ogni caso nei rapporti tra regione ed ente delegato le conseguenze derivanti dall'applicazione delle direttive fanno carico alla regione.

La delega può essere revocata, tanto in via generale, con le stesse modalità previste per il conferimento e sentiti gli enti, quanto nel caso di cui all'articolo 66, primo comma, dello Statuto, che così recita: "La delega è revocata con legge regionale, sentiti gli enti delegati, in caso di gravi e reiterate violazioni di direttive regionali".

E' esclusa ogni possibilità di avocazione.

La legge di revoca indica le modalità con le quali la regione intende esercitare le funzioni che costituiscono oggetto della revoca.

Quando si verificano i presupposti per la sostituzione della regione agli enti delegati per il compimento degli atti specifici, la giunta, prima di portare a compimento la disciplina dettata dall'articolo 66, secondo comma, dello Statuto, diffida gli enti che abbiano ommesso di provvedere in ordine ai singoli atti a procedere entro un certo termine.

Gli atti emanati nell'esercizio delle funzioni delegate sono imputati agli enti delegati, che devono fare espressa menzione della ricevuta delega nell'emanazione degli atti, nell'espletamento dei servizi e nell'esecuzione di opere effettuate nel corso della delega.

Nel caso in cui questa abbia per oggetto o comporti l'esecuzione di opere pubbliche, le medesime vengono a far parte del demanio o del patrimonio della regione, a meno che le singole leggi di delega dispongano diversamente e gli obblighi di manutenzione e l'esercizio dei poteri di tutela sul bene competono all'ente che esercita, anche per delega, la funzione pubblica alla quale il bene stesso è destinato.

La regione e gli enti delegati sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a

richiesta, informazioni, dati statistici ed ogni altro elemento utile allo svolgimento delle rispettive competenze.

Le leggi regionali, nel provvedere in ordine ai mezzi finanziari necessari per l'esercizio delle funzioni delegate, devono assicurarne modalità di assegnazione e di erogazione tali da far salva l'autonomia di spesa degli enti locali.

Questi hanno facoltà, nel quadro degli obiettivi e degli strumenti della programmazione regionale ed in armonia con gli indirizzi e le direttive della regione, di destinare i mezzi propri e quelli assegnati nell'esercizio delle attività delegate secondo criteri di carattere unitario.

La disciplina del finanziamento è definita dalla legge sugli strumenti della programmazione regionale, da quella sul piano pluriennale di spesa e dalle singole leggi di delega.

Gli oneri aggiuntivi di funzionamento, sostenuti dagli enti delegati per l'esercizio delle funzioni loro delegate dalla regione, sono finanziati mediante il "Fondo regionale per oneri aggiuntivi di funzionamento gravanti sugli enti delegati" (legge regionale n. 35 del 1982).

La giunta dispone l'individuazione dei beni mobili, immobili e delle attrezzature necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate e, sentite le delegazioni regionali degli enti interessati, trasferisce ad essi i beni individuati, specificandone la destinazione d'uso in rapporto alla funzione delegata (legge regionale n. 35 del 1982).

In caso di modifiche nell'attribuzione delle deleghe, la regione riacquista la disponibilità dei beni trasferiti.

Per l'esercizio delle funzioni delegate possono essere comandati presso gli enti interessati dipendenti della regione; la determinazione del contin-

gente e l'attribuzione delle mansioni specifiche del personale comandato sono concordate tra le regioni e gli enti delegati.

Il personale comandato passa alla dipendenza funzionale dell'ente che esercita le funzioni, mentre resta a carico della regione ogni onere relativo.

In caso di trasferimento di delega, il personale regionale, nel periodo transitorio, è posto in posizione di comando presso il nuovo ente titolare della delega (legge regionale n. 35 del 1982).

2.4.5 Mobilità del personale regione enti locali

Per lo svolgimento delle funzioni amministrative delegate agli enti locali, la regione Toscana provvede anche al comando o al trasferimento, quest'ultimo esclusivamente a domanda, del personale necessario (legge regionale n. 62 del 1989).

La giunta regionale ripartisce il contingente numerico complessivo tra gli enti delegati e dispone il comando del personale del ruolo unico regionale, sentite le delegazioni degli enti delegati e le organizzazioni sindacali del personale regionale.

Il personale comandato agli enti delegati conserva l'appartenenza al ruolo unico regionale, con conseguente applicazione del trattamento giuridico, economico, di previdenza e quiescenza del personale regionale. Lo stesso personale opera alle dipendenze dell'ente delegato che ne determina le modalità di impiego, anche in relazione alla propria organizzazione del lavoro.

I posti del contingente degli enti delegati, che si rendano vacanti per cessazione dal servizio, a qualsiasi titolo, del personale comandato, sono trasferiti agli enti medesimi, che provvedono alla loro copertura con proprio

personale o per pubblico concorso.

Conseguentemente, mentre, la regione provvede alla riduzione della propria pianta organica, con l'approvazione della legge di bilancio, gli enti delegati, destinatari del personale, procedono all'adeguamento della loro.

Il personale trasferito conserva la posizione giuridica ed economica acquisita all'atto del trasferimento.

Il trasferimento dell'esercizio di funzioni amministrative regionali da ente a ente, la disciplina generale delle competenze per gli affari pendenti e dei beni regionali messi a disposizione, sono disciplinati dalla legge regionale n. 15 del 1989.

Il nuovo ente delegato subentra nei procedimenti amministrativi in corso alla data di entrata in vigore della menzionata legge. Resta di competenza dell'ente precedentemente titolare della delega la definizione dei procedimenti amministrativi per i quali siano stati assunti impegni di spesa, nonché nei limiti dei mezzi finanziari messi a disposizione della regione.

La regione verifica periodicamente lo stato dei procedimenti amministrativi in corso e ha la facoltà di sostituirsi agli enti interessati per la definizione dei procedimenti stessi, qualora questi risultino ancora aperti dopo due anni dall'entrata in vigore della legge o anche prima di tale termine qualora sopraggiungano gravi motivi.

I beni regionali acquisiti con fondi regionali, che sono nella disponibilità dell'ente precedentemente titolare della delega, possono essere provvisoriamente trasferiti in uso al nuovo ente subentrante, qualora risultino immediatamente necessari per lo svolgimento delle funzioni.

Gli archivi e i documenti inerenti alle funzioni di cui si è trasferito l'esercizio sono consegnati al nuovo ente competente.

2.4.6 Servizi istituzionali

2.4.6.1 Polizia municipale

La legge regionale n. 17 del 9 marzo 1989 detta disposizioni sull'ordinamento di polizia municipale, al fine di assicurare su tutto il territorio regionale l'uniforme ed efficace espletamento delle funzioni di polizia locale svolte dai comuni. Tali disposizioni si applicano anche per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale di competenza delle province, delle comunità montane, dei consorzi di enti locali, in conformità con i rispettivi ordinamenti.

Il servizio di polizia municipale, ove espletato stabilmente da almeno sette addetti, può essere istituito da ciascun comune per lo svolgimento delle funzioni su tutto il territorio comunale ed è disciplinato con proprio regolamento, in conformità all'articolo 4 della legge n. 65 del 7 marzo 1986.

I compiti del servizio sono stabiliti dalle disposizioni vigenti. Gli appartenenti al corpo svolgono anche funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, nei casi e con le modalità previste dalla legge statale, e svolgono le loro funzioni normalmente nell'ambito del territorio dell'ente di appartenenza e, solo in casi eccezionali e tassativamente previsti, fuori di tale territorio.

I distacchi e i comandi ad altro ente sono consentiti esclusivamente per lo svolgimento di compiti inerenti alle funzioni di polizia municipale.

Il sindaco o l'assessore delegato impartisce direttive, vigila sul servizio e adotta i provvedimenti previsti dalla legge.

Per sopperire a particolari esigenze stagionali, e sempre in conformità con la normativa vigente, i comuni possono procedere ad assunzioni a tempo determinato.

E' consentita ai comuni l'istituzione e la gestione del servizio di polizia municipale in forma associata, e demandare la gestione dei servizi a consorzi o comunità montane.

La regione tenuto conto della classe dei comuni, promuove la gestione associata del servizio contribuendo agli oneri, in particolare per la formazione professionale.

Essa, in concorso con gli enti locali, ha istituito la fondazione "Scuola regionale di formazione professionale" per l'istruzione e l'aggiornamento dei vigili.

Il consiglio regionale approva lo Statuto della fondazione e nomina i propri rappresentanti e indirizza la loro attività nel quadro dei principi e delle finalità degli atti della programmazione regionale.

Il presidente della giunta istituisce con proprio decreto la "Commissione tecnica per la polizia municipale" che cessa dalla carica alla scadenza di ogni legislatura regionale.

La commissione tecnica é organo consultivo della regione in materia di polizia municipale con il compito, principalmente, di esprimere pareri, formulare proposte e studiarne i relativi problemi.

2.4.6.2 Asili nido

I comuni sono gli enti delegati ad esercitare le funzioni amministrative in materia di disciplina degli asili nido che costituiscono un servizio educativo e sociale per la prima infanzia, per favorire, in collaborazione con la famiglia,

l'armonico sviluppo psico-fisico e sociale dei bambini nei primi tre anni di vita.

Per la legge regionale n. 47 del 2 settembre 1986, le principali funzioni esercitate dal comune in materia si sostanziano nelle seguenti competenze:

- predisporre il programma di localizzazione degli asili nido, assicurando la loro integrazione nel quartiere e nel nucleo abitato;
- deliberare il calendario annuale di attività di asili nido;
- disciplinare i criteri per l'ammissione all'asilo nido;
- provvedere alla regolamentazione dell'attività degli asili nido;
- concordare con l'Unità Sanitaria Locale territorialmente competente la vigilanza-igienicosanitaria;
- organizzare appositi corsi di formazione per gli educatori assunti in prova;
- attuare iniziative di aggiornamento professionale del personale in relazione alle esigenze di servizio;
- assicurare le funzioni di coordinamento pedagogico ed organizzativo atte a garantire omogeneità di indirizzo pedagogico e di livello organizzativo;
- nominare un comitato di gestione presso ogni asilo nido;
- inoltrare al presidente della giunta la richiesta dei contributi per la gestione degli asili nido;
- elaborare programmi pluriennali in base ai quali la regione eroga i contributi per la costruzione degli asili nido o il riadattamento di immobili già esistenti;
- predisporre domande alla regione per l'assegnazione dei contributi per l'arredamento degli asili nido.

2.4.7 Settori d'intervento

2.4.7.1 Servizi sociali

2.4.7.1.1 Beneficenza pubblica e sicurezza sociale

La legge regionale n. 15 del 7 aprile 1976, modificata ed integrata dalla legge regionale n. 35 del 1978, che persegue lo scopo di rimuovere le situazioni e le cause che ostacolano il pieno, libero e dignitoso sviluppo della persona umana (articolo 4 dello Statuto), ha dettato norme per interventi di sostegno economico e per l'istituzione dei servizi di assistenza sociale da parte degli enti locali.

Le funzioni esercitate dalla regione, dai comuni e dalle province nel campo della beneficenza pubblica sono state trasferite dallo Stato con il D.P.R. n. 616 del 1977.

Tutte le funzioni amministrative concernenti le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, fatta eccezione per quelle direttamente esercitate dalla regione, sono delegate ai comuni nel cui territorio ha sede l'istituzione; in particolare, sono delegate le funzioni concernenti la vigilanza ispettiva, il coordinamento, la sospensione o lo scioglimento di amministrazioni, la nomina di commissari, le modifiche statutarie, l'autorizzazione all'acquisto di immobili e l'accettazione di donazioni, eredità e legati.

I comuni esercitano la delega ai sensi dell'articolo n. 65 dello Statuto, attenendosi ai seguenti indirizzi: superare l'isolamento e l'emarginazione dei ricoverati; assicurare il coordinamento tra le attività I.P.A.B. e adattare gli statuti alla disciplina della presente legge; assicurare il coordinamento degli interventi sociali delle I.P.A.B. con gli interventi sanitari; favorire la ricon-

versione e l'utilizzazione dei servizi delle I.P.A.B.

Le funzioni di controllo sull'amministrazione delle fondazioni e di coordinamento dell'attività di più fondazioni, di cui agli articoli n. 25 e n. 26 del codice civile, che operano in materia di beneficenza pubblica (articolo n. 22 del D.P.R. 616 del 1977), sono sub-delegate ai comuni in cui le suddette fondazioni hanno sede.

La sub-delega non riguarda le istituzioni a carattere associativo le cui attività si fondano su prestazioni volontarie e personali dei soci, nè le confraternite.

A seguito dello scioglimento, le funzioni, il patrimonio, il personale e l'amministrazione degli E.C.A. sono trasferiti ai comuni, mentre è delegata alle province la decisione delle controversie tra comuni e altri enti pubblici per il rimborso delle spese di soccorso e assistenza.

In attuazione degli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto, la legge regionale n. 58 del 7 maggio 1985 detta norme relative ai rapporti delle associazioni del volontariato con la regione e gli enti locali.

Le province predispongono programmi per interventi nel campo del volontariato, i cui finanziamenti regionali sono erogati dai comuni che li assegnano alle associazioni interessate.

I rapporti degli enti locali con le associazioni iscritte all'albo regionale, le quali intendono contribuire alla realizzazione dei programmi regionali nelle materie delegate agli enti locali, nonché nelle materie socio-sanitarie esercitate dai comuni attraverso le Unità Sanitarie Locali, sono regolate da convenzioni.

La regione promuove altresì rapporti tra le associazioni del volontariato organizzato, i comuni, le province, per l'attuazione dei programmi nelle

materie di esclusivo interesse locale.

I comuni approvano annualmente relazioni sull'andamento dei rapporti con il volontariato e le trasmettono alle province competenti per territorio, le quali le approvano e le trasmettono alla regione.

L'ammontare dei conferimenti a carico del bilancio della regione per le funzioni delegate nel campo dell'assistenza sociale é il seguente:

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	59.122	2.696
1989	58.106	4.040
1990	59.700	6.670

2.4.7.1.2 Assistenza sanitaria e ospedaliera

La regione e gli enti locali della Toscana realizzano la tutela e la promozione della salute pubblica, come fondamentale diritto dell'individuo, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dalla legge n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Con la legge regionale n. 63 del 19 dicembre 1979, in conformità a quanto disposto dalla legge statale, viene data attuazione al servizio sanitario regionale nell'ambito del quale la regione e gli enti locali operano scelte di politica sanitaria secondo il metodo della programmazione pluriennale.

Il piano sanitario regionale garantisce la partecipazione degli enti locali, delle formazioni sociali, delle organizzazioni sindacali e degli altri enti e organismi di cui all'articolo n. 11, terzo comma, della legge n. 833 del 1978.

L'Unità Sanitaria Locale é il complesso unificato dei servizi finalizzati all'esercizio delle funzioni dei comuni in materia sanitaria.

La legge istitutiva del servizio sanitario nazionale delega le funzioni amministrative in materia alla regione che le sub-delega ai comuni. Questi le esercitano tramite le Unità Sanitarie Locali, attenendosi ai criteri e alle direttive stabilite dalla regione e in attuazione degli indirizzi fissati dai competenti organi dello Stato.

I comuni singoli o associati o le comunità montane articolano il territorio dell'Unità Sanitaria Locale in distretti sanitari di base, per lo svolgimento integrato delle attività di primo livello e di pronto intervento.

La regione adotta il piano sanitario regionale previa consultazione degli enti locali e delle formazioni sociali operanti sul territorio.

I comuni associati esercitano le funzioni amministrative di competenza dei comuni o ad essi delegati per quanto riguarda la materia di beneficenza pubblica (articolo 22 del D.P.R. n. 616 del 1977).

Ai fini dell'integrazione con i servizi sanitari, la gestione dei servizi sociali è effettuata dalle unità sanitarie.

I comuni mettono a disposizione dei comuni associati il personale, i beni e le attrezzature destinati ai servizi sociali, ivi compresi quelli già messi a disposizione dei consorzi socio-sanitari e provvedono altresì a trasferire annualmente ai comuni associati le risorse finanziarie occorrenti ai servizi sociali.

La gestione di tali fondi è tenuta distinta da quella relativa al fondo sanitario.

Le province, mediante la stipula di apposite convenzioni, possono affidare ai comuni, singoli o associati, l'esercizio delle funzioni di residua competenza nel campo dell'assistenza sociale.

2.4.7.1.3 Formazione professionale e lavoro

La materia relativa alla formazione professionale é disciplinata dalla legge regionale n. 16 del 21 febbraio 1985, modificata dalla legge regionale n. 9 del 1989.

Le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle riservate alla regione, sono tutte delegate alle province che sono tenute a:

- inviare alla regione le proprie osservazioni allo schema di programma regionale;
- elaborare e trasmettere alla regione proposte di intervento per progetti;
- trasmettere alla regione il consuntivo annuale dei progetti realizzati;
- approvare o comunicare alla regione i piani dettagliati dei corsi gestiti direttamente o in convenzione con le comunità montane;
- vigilare e gestire i corsi direttamente o tramite convenzioni con imprese o loro consorzi;
- istruire e proporre il riconoscimento dei corsi alla regione, e se del caso, i provvedimenti di revoca;
- nominare il presidente della commissione esaminatrice per il rilascio di un attestato di qualifica;
- erogare ai partecipanti ai corsi formativi i servizi previsti per l'assistenza scolastica.

Le norme per l'esercizio di funzioni in materia di orientamento professionale sono contenute nella legge regionale n. 45 del 7 luglio 1989 che delega alle province tutte le funzioni, non espressamente riservate alla regione consistenti nel:

- gestire gli interventi mediante la predisposizione di appositi piani annuali;
- garantire l'attuazione degli interventi anche attraverso la costituzione di

appositi comitati consultivi;

- garantire il coordinamento tra l'attività delegata e le iniziative locali.

Le provincie esercitano altresì le funzioni per quanto riguarda l'istituzione sul proprio territorio di strutture per l'orientamento aperte al pubblico e localizzate territorialmente secondo il programma regionale.

Per l'esercizio delle funzioni delegate, l'onere a carico della regione è stato:

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)
1988	39.574
1989	32.861
1990	74.288

2.4.7.1.4 Assistenza scolastica

In conformità ai principi della Costituzione, dello Statuto regionale e del D.P.R. n. 616 del 1977, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che impediscono ad ogni cittadino di partecipare alla comunità scolastica, i comuni intervengono per promuovere le condizioni per l'effettiva generalizzazione del diritto allo studio.

E' quanto si rileva dall'articolo 1 della legge regionale n. 53 del 19 giugno 1981, in materia di interventi per il diritto allo studio, legge che indica nei comuni gli enti preposti per delega all'esercizio delle seguenti funzioni:

- erogare gratuitamente libri di testo per le scuole elementari;
- partecipare alla formulazione del programma regionale secondo le loro competenze;
- concorrere alla elaborazione dei progetti distrettuali riguardanti il territo-

rio nel cui ambito sono compresi, riscuotendo i relativi contributi finanziari;

- elaborare con gli altri comuni dello stesso distretto scolastico il programma annuale degli interventi.

Per quanto riguarda la disciplina degli interventi in materia di diritto allo studio universitario, la legge regionale n. 37 del 14 giugno 1989, modificata dalla legge regionale n. 84 del 1989, si prefigge di concorrere all'attuazione degli articoli 2, 3 e 34 della Costituzione, a rendere effettivo il diritto dei capaci e meritevoli in materia di studi.

Le funzioni amministrative relative agli interventi per il diritto allo studio universitario sono delegati ai comuni di Firenze, Pisa, Siena, Arezzo e Carrara.

I comuni di Firenze, Pisa e Siena si avvalgono, per la gestione degli interventi, di un'apposita azienda, dotata di autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria, istituita e regolata dai comuni medesimi.

I comuni di Arezzo e Carrara effettuano direttamente gli interventi, servendosi di una apposita commissione da essi istituita.

Gli enti esercitano le funzioni delegate attenendosi ai seguenti indirizzi:

- realizzare un effettivo coordinamento con le iniziative attuate anche in settori diversi;
- organizzare gli interventi nel rispetto della autonomia dell'università;
- utilizzare le risorse finanziarie nel rispetto e nell'equilibrio della gestione;
- promuovere e sostenere la cooperazione studentesca.

Gli enti delegati e le aziende esprimono il loro parere in ordine al programma elaborato dalla giunta regionale.

Agli oneri per l'attuazione del programma le aziende e gli enti delegati, ove non è costituita l'azienda, provvedono mediante:

- trasferimenti a carico del bilancio regionale;
- proventi dei servizi resi per l'attuazione del fine perseguito;
- rimborsi, recuperi, entrate diverse per i servizi resi dalle aziende.

Tali entrate sono destinate esclusivamente all'esercizio delle specifiche funzioni delegate.

L'entità degli importi stanziati a favore degli enti delegati per lo svolgimento delle funzioni nel settore dell'istruzione e diritto allo studio è stato:

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	33.200	6.385
1989	31.450	6.712
1990	32.150	11.276

2.4.7.1.5 Beni e attività culturali (musei - biblioteche)

La legge regionale n. 33 del 3 luglio 1976 e n. 65 del 23 agosto 1983, nel dettare norme in materia di biblioteche di enti locali e di archivi storici affidati agli enti locali, agli articoli 15, 16 e 17 indica le funzioni delegate ai comuni e alle province.

Per quanto riguarda i comuni, questi possono:

- istituire biblioteche pubbliche, assicurare l'uso pubblico di quelle di interesse locale, adeguare i loro servizi;
- nominare la commissione che presiede alle attività di tali biblioteche;
- potenziare le biblioteche depositarie di un patrimonio librario di interesse storico;

- predisporre per la regione il programma di intervento annuale per le proprie biblioteche e per quelle di interesse locale.

Sono delegate alle province le funzioni amministrative relative all'attività promozionale di forme di coordinamento e di associazione tra enti locali per l'istituzione di sistemi bibliotecari associati e la presentazione alla regione del programma di intervento annuale per le proprie biblioteche.

I due enti delegati trasmettono il rendiconto consuntivo relativo all'attività svolta.

La materia relativa alla promozione delle attività teatrali, musicali, cinematografiche ed audiovisive è disciplinata dalla legge regionale n. 11 del 28 gennaio 1980, modificata dalle leggi regionali n. 71 del 1983 e n. 68 del 1988.

Tali leggi prevedono la delega di funzioni ai comuni che sono tenuti a: ricevere le domande di contributo regionale per la produzione, distribuzione ed esercizio di attività teatrali, musicali e cinematografiche; trasmettere alla regione tali domande, con proprio parere, formulando una proposta di piano finanziario, con l'indicazione delle priorità relative ai soggetti beneficiari.

La legge regionale n. 12 del 28 gennaio 1980, modificata dalle leggi regionali n. 71 del 1983 e n. 68 del 1988, che detta norme per la promozione delle attività culturali od educative, relative a manifestazioni espositive, convegni ed istituzioni culturali, nell'articolo 4 indica le funzioni delegate dalla regione ai comuni, che consistono nel:

- trasmettere, con parere motivato di conformità alle finalità ed al programma regionale, le domande di contributo, per iniziative di non particolare rilevanza regionale, ricevute da soggetti, od enti interessati;
- predisporre una proposta di piano di finanziamento con indicazione delle

priorità e trasmetterlo alla regione per l'approvazione.

Gli articoli 14 e 22 della legge regionale n. 89 del 4 dicembre 1980, che disciplina la materia riguardante i musei di enti locali e di interesse locale delegano funzioni amministrative ai comuni, e in particolare quelle concernenti i musei e le raccolte di interesse artistico, storico, naturalistico e bibliografico.

Tali funzioni sono esercitate dai comuni secondo i seguenti indirizzi:

- coordinare l'attività dei musei di interesse locale;
- assicurare l'uso pubblico dei musei, delle raccolte, e dei beni culturali di interesse pubblico, l'adeguamento dei loro servizi a quanto prescritto dalla regione, la trasmissione dei cataloghi propri e dei musei al catalogo unico generale;
- segnalare alla giunta regionale i beni culturali o ambientali la cui conservazione non è sufficientemente garantita;
- definire la composizione della commissione di gestione dei propri musei;
- presentare alla regione i programmi di intervento per il finanziamento;
- trasmettere il rendiconto consuntivo e una relazione sull'attività svolta.

A carico del bilancio della regione per le funzioni delegate in materia risultano i seguenti conferimenti:

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	580	5.715
1989	450	7.750
1990	400	25.949

2.4.7.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.4.7.2.1 Urbanistica

La regione, con la legge regionale n. 74 del 31 dicembre 1984, modificata o integrata dalla legge regionale n. 4 del 1990 detta "norme urbanistiche integrative" e particolari prescrizioni e vincoli per il conseguimento di obiettivi nazionali e regionali, indicati da leggi di programmazione statali o regionali in materia di difesa, conservazione, tutela ed utilizzazione del territorio.

Oltre a competenze istituzionali in materia di urbanistica gli enti locali esercitano anche funzioni delegate dalla regione.

Tra l'altro, le province fanno proposte sulle prescrizioni o vincoli urbanistici della regione e sulle direttive regionali impartite in ordine agli strumenti urbanistici dei comuni, compresi nel loro territorio; provvedono all'analisi del territorio e delle trasformazioni, con particolare riferimento ai sistemi paesaggistico-ambientali; elaborano, d'intesa con i comuni, specifici progetti per particolari ambiti territoriali.

I comuni sono tenuti a:

- adottare i loro strumenti urbanistici e coordinarli con gli obiettivi della programmazione regionale;
- adottare varianti a tali strumenti e, a seguito di prescrizioni della provincia, a quelli riguardanti l'uso della fascia costiera.

La formazione della cartografia regionale è disciplinata dalla legge regionale n. 3 del 17 gennaio 1983 che prevede l'esercizio di alcune funzioni da parte degli enti locali.

Le province sono tenute a presentare alla regione proposte di pro-

grammi provinciali di allestimento cartografico; provvedono all'affidamento della direzione dei lavori connessi all'allestimento della carta tecnica regionale; presentano annualmente alla regione una proposta di allestimento cartografico relativo al territorio provinciale.

I comuni, loro consorzi e le comunità montane indicano alle province le esigenze di copertura cartografica del loro territorio e singolarmente provvedono all'affidamento, alla direzione e al collaudo dei lavori di interesse comunale.

2.4.7.2.2 Ecologia. Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti

La legge regionale n. 52 del 15 maggio 1980, modificata dalla legge regionale n. 92 del 1988, delega funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento .

Gli enti locali titolari di delega sono le province per quanto riguarda: l'espletamento dei compiti di vigilanza e controllo degli scarichi; il rilascio delle autorizzazioni per gli scarichi a mare e per gli scarichi degli insediamenti produttivi in acque superficiali.

I comuni autorizzano, in conformità dei programmi, gli scarichi degli insediamenti produttivi in pubbliche fognature o nel suolo o nel sottosuolo e vigilano sull'attuazione dei programmi accennati.

Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti solidi e dei fanghi la legge regionale n. 65 del 13 novembre 1984 prevede la delega di funzioni a favore di enti locali.

Per quanto riguarda le province, queste, sentiti i comuni:

- a) deliberano sulle proposte del piano di smaltimento relative al proprio territorio;

- b) approvano progetti per gli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e di innocuizzazione ed eliminazione dei rifiuti speciali;
- c) rilasciano autorizzazioni ad enti ed imprese alla installazione e gestione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi.

I comuni possono adottare varianti agli strumenti urbanistici per la localizzazione di impianti di trattamento e/o stoccaggio di rifiuti e smaltimento di liquami e fanghi; approvare i progetti, autorizzare lo smaltimento di rifiuti inerti in discarica.

La legge regionale n. 52 del 29 giugno 1982, modificata con la legge regionale n. 25 del 1987 nel dettare norme per la formazione del sistema delle aree protette dei parchi e delle riserve naturali in Toscana, fissa le funzioni che sono esercitate dagli enti locali territoriali.

Alle province, sentiti i comuni singoli o associati, compete proporre alla regione la perimetrazione delle aree protette e formulare iniziative per la modifica delle perimetrazioni; specificare e integrare gli atti costituenti la normativa delle aree protette per quanto riguarda i problemi edilizi e urbanistici; coordinare gli strumenti urbanistici comunali nell'ambito del territorio; dare pareri per la formazione della normativa delle aree protette; attribuire ai comuni funzioni di specificazione e integrazione della normativa delle aree, del censimento e catalogazione; versare indennizzi e contributi ai proprietari.

Ai comuni, singoli o associati, compete approvare la perimetrazione delle aree; attuare la normativa delle aree mediante adeguamento degli strumenti normativi, di piano e programma e dei regolamenti.

La raccolta dei prodotti del sottobosco e la salvaguardia dell'ambiente naturale sono disciplinati dalla legge regionale n. 82 dell'8 novembre 1982,

modificata dalla legge regionale n. 92 del 1988 che prevede la delega di funzioni a favore delle province per quanto riguarda:

- approvazione della "carta del rispetto della natura della flora spontanea e della fauna minore";
- adozione di norme di tutela specifica di salvaguardia;
- censimento di piante arboree di rilievo monumentale;
- autorizzazione ai prelievi di specie di flora e di fauna per scopi scientifici e didattici.

I comuni e le comunità montane nei territori montani esercitano le seguenti funzioni:

- concedono autorizzazioni, agevolazioni e il rilascio di "tesserini" per la raccolta di prodotti secondari del bosco;
- deliberano deroghe per la raccolta dei funghi;
- autorizzano la raccolta dei tartufi;
- organizzano corsi per l'esercizio delle funzioni di guardia giurata;
- esercitano la direzione delle funzioni di vigilanza.

La legge regionale n. 5 del 26 gennaio 1986, che riguarda la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili, prevede il trasferimento di funzioni ai comuni per quanto riguarda:

- l'adozione di modifiche agli strumenti urbanistici per le esigenze di adeguamento e potenziamento degli impianti;
- l'adozione di regolamenti di accettabilità in fognature per scarichi da insediamenti civili;
- provvedimenti conseguenti prescrizioni varate dalla regione per diminuire l'apporto inquinante in situazione di magra nel corpo ricettore;
- eventuale fissazione di oneri di allacciamento a carico dei privati per ogni tratto di fognatura;

- predisposizione di idonei interventi su reti fognarie e impianti di depurazione.

Gli impegni a carico del bilancio regionale per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di ecologia assommano a:

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)
1988	11.821
1989	9.431
1990	12.906

2.4.7.2.3 Trasporti, lavori pubblici, viabilità, edilizia

La regione Toscana persegue in armonia con gli obiettivi del piano nazionale dei trasporti, lo sviluppo e la razionalizzazione del trasporto pubblico regionale.

Lo strumento per il raggiungimento di tale obiettivo è rappresentato dal piano regionale dei trasporti alla cui formulazione partecipano gli enti locali, gli enti pubblici, gli organismi interessati, nonché le regioni limitrofe.

La legge regionale n. 14 del 28 febbraio 1984, modificata con la legge regionale n. 27 del 1984, che disciplina la materia, delega agli enti locali funzioni amministrative.

Sono attribuite, delegate e sub-delegate alle province, tutte le funzioni amministrative non di competenza statale e non esercitate dalla regione, relative ai servizi di trasporto di bacino e interbacino. Nel caso in cui i servizi interessino territori di più province, le funzioni sono esercitate dalla provin-

cia nel cui territorio vi sia prevalenza di interesse.

Le province approvano il piano di bacino dei servizi di trasporto e, ove il bacino interessi il territorio di altre province, lo approvano d'intesa tra di loro; rilasciano e revocano le concessioni e vigilano sull'esercizio delle stesse; avanzano proposte della regione per il finanziamento delle spese di investimento; autorizzano l'alienazione ed il mutamento di destinazione dei mezzi di trasporto di infrastrutture e impianti fissi acquisiti o ammodernati con contributi pubblici (è previsto il recupero dei contributi in caso di mutamento di destinazione non autorizzato).

Le funzioni amministrative relative ai servizi urbani, non riservati ad organi statali, sono esercitate dai comuni.

Esse concorrono con la provincia alla elaborazione del programma relativo ai contributi per spese di investimento ed insieme alle comunità montane partecipano alla elaborazione del piano di bacino di competenza della provincia.

Con la legge regionale n. 17 del 17 marzo 1978, è disciplinato l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione per quanto concerne le attività istruttorie relative alla tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori di cose per conto terzi.

L'esercizio di tali funzioni amministrative è sub-delegato alle province che vi provvedono nell'ambito della propria organizzazione.

I comitati provinciali preposti alla tenuta dell'albo si avvalgono dell'attività istruttoria svolta dagli uffici provinciali.

Le province trasmettono annualmente alla giunta regionale una relazione sull'esercizio delle funzioni sub-delegate.

La programmazione territoriale degli interventi di edilizia residenziale

pubblica, sovvenzionata, agevolata e convenzionata, è disciplinata dalla legge regionale n. 26 del 10 maggio 1983.

La regione in armonia con gli indirizzi programmatici dell'edilizia residenziale pubblica, di cui alla legge n. 457 del 5 agosto 1978, e con gli atti di programmazione settoriale predispone, sentite le province, il programma regionale quadriennale e delega ai comuni le relative funzioni amministrative e più precisamente:

- elaborare proposte per la formazione dei progetti biennali da inviare alla regione;
- ricevere le domande di partecipazione al concorso per la realizzazione degli interventi;
- approvare la graduatoria dei soggetti incaricati della realizzazione degli interventi;
- attestare la sussistenza dei requisiti tecnico-progettuali richiesti;
- apporre il visto per il finanziamento da parte dell'istituto di credito;
- attestare il rispetto dei vincoli economici e tecnici dell'opera al fine dell'erogazione del mutuo.

La legge regionale n. 50 del 13 agosto 1984, che tratta la materia dell'espropriazione per pubblica utilità, delega le funzioni espropriative alle province, per le opere di loro competenza, ed ai comuni per tutte le altre opere; i comuni emanano altresì il provvedimento di vincolo dell'indennità di espropriazione.

Gli importi trasferiti agli enti delegati, per le funzioni in materia di lavori pubblici, sono suddivisi nel bilancio regionale, in più voci e più precisamente:

Opere pubbliche

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	6.262
1989	138.156
1990	44.485

Acquedotti e fognature

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	45.366
1989	70.552
1990	117.106

Viabilità

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	3.830
1989	3.721
1990	3.721

Edilizia abitativa

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	8.450
1989	9.065
1990	10.635

2.4.7.3 Sviluppo economico

2.4.7.3.1 Fiere, mercati e commercio

Con la legge regionale n. 70 del 21 novembre 1974, "sulla riforma della disciplina relativa a mostre, fiere ed esposizioni" modificata dalla legge regionale n. 18 del 1987, sono state delegate ai comuni che le esercitano a norma dell'articolo n. 65 dello Statuto, le seguenti funzioni:

- autorizzare esposizioni e mostre d'arte di carattere internazionale, nazionale, regionale e interprovinciale;
- autorizzare esposizioni e mostre agricole, artigianali, industriali e commerciali di carattere nazionale, regionale ed interprovinciale;
- autorizzare fiere interprovinciali, regionali, nazionali ed internazionali;
- autorizzare esposizioni interprovinciali, regionali e nazionali concernenti i prodotti della moda;
- vigilare sulle fiere, mostre ed esposizioni di cui sopra e, se del caso, revocare le autorizzazioni e darne comunicazione alla giunta regionale;
- approvare il bilancio degli enti fieristici;
- autorizzare esposizioni e mostre di vario genere, aventi carattere provinciale e locale.

A carico della regione l'onere per l'esercizio delle sopra accennate funzioni é stato:

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	279

2.4.7.3.2 Turismo, sport e attività ricreative

Con le leggi regionali n. 9 del 23 febbraio 1989 e n. 34 del 29 maggio 1989, si provvede al riordino dell'amministrazione regionale e sub-regionale del turismo ed alla delega agli enti locali delle funzioni amministrative regionali in materia di turismo ed industria alberghiera, esercitate direttamente dalla regione e dagli enti regionali del settore, soppressi dalla presente legge.

Sono delegate alle province le funzioni riguardanti:

- agenzie di viaggio e turismo;
- nomina e funzionamento delle commissioni per l'idoneità all'esercizio della attività di impresa;
- istituzione e tenuta dell'albo delle associazioni pro-loco del territorio provinciale;
- vigilanza e controllo delle materie di cui ai punti precedenti.

Ai comuni sono delegate le funzioni amministrative in materia di: classificazione, vigilanza e controllo delle strutture ricettive di cui alla legge n. 217 del 17 maggio 1983; vincolo di destinazione delle strutture ricettive; vigilanza e controllo sull'applicazione e riscossione dell'imposta di soggiorno e applicazione delle relative sanzioni; rilascio del nulla-osta in materia di proroga delle locazioni di immobili adibiti ad uso albergo e residenza turistico-alberghiera; dichiarazione di pubblica utilità per espropriazioni ai fini

della costruzioni, ampliamento e trasformazione di alberghi; vigilanza e ispezione in materia igienico-sanitaria sugli alberghi; autorizzazione concernente la facoltà di deroghe ai regolamenti edili comunali per l'altezza degli edifici destinati ad uso alberghiero.

Sono inoltre delegate ai comuni le funzioni residue degli enti regionali disciolti non espressamente disciplinate dalla presente legge.

L'attività delle agenzie di viaggio e turismo è disciplinata dalla legge regionale n. 51 del 17 novembre 1986.

Le funzioni amministrative concernenti l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo sono esercitate direttamente dalla regione o sono delegate alle province.

Regioni e province sono tenute a scambiarsi informazioni e dati statistici utili allo svolgimento delle rispettive funzioni.

Le province, ove delegate, autorizzano, revocano e sospendono l'apertura delle agenzie e l'esercizio delle relative attività e ne danno comunicazione alla regione; approvano l'esito delle prove d'esame che attestano l'idoneità professionale dei titolari e gestori di agenzie; riscuotono il deposito regionale.

- Agriturismo

La regione sostiene l'agricoltura particolarmente nelle zone montane e svantaggiate, mediante forme idonee di turismo nelle campagne (agriturismo). Il programma regionale per l'agriturismo, che ha durata triennale, è predisposto dalla regione in armonia con gli indirizzi della programmazione comunitaria, nazionale e regionale riguardanti il settore.

Con la legge regionale n. 36 del 3 giugno 1987, modificata dalla legge

regionale n. 39 del 1988, sono delegate alle province le seguenti funzioni amministrative:

- concorrere al piano regionale per l'agriturismo con gli atti di programmazione e pianificazione locale (comuni e comunità montane);
- curare il coordinamento del piano provinciale col piano regionale ;
- tenere l'elenco dei soggetti abilitati a svolgere attività agrituristiche;
- promuovere od eseguire studi e ricerche.

I comuni esercitano invece le seguenti funzioni:

- redigere e proporre piani locali ai fini dell'elaborazione delle articolazioni provinciali del piano regionale (per i territori montani la competenza è delle comunità montane);
- rilasciare, sospendere e revocare, l'autorizzazione che abilita a svolgere attività agrituristiche.

- **Sport**

Per la promozione dello sport a carattere sociale la legge regionale n. 33 del 24 aprile 1975, modificata dalle leggi regionali n. 44 del 1985 e n.66 del 1988, prevede le seguenti deleghe di funzioni ai comuni e alle comunità montane nei territori montani:

- ricevere le domande di contributo per impianti sportivi;
- trasmettere le domande alla regione ordinate secondo una graduatoria di priorità in relazione alla distribuzione degli impianti nel territorio.

Prevede altresì una delega ai soli comuni che sono tenuti ad esprimere un parere sulle domande di contributo in ordine alle utilità delle opere e alla loro compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti.

Per le funzioni delegate in materia di sport e turismo a carico del bilancio della regione risultano i seguenti conferimenti:

Sport e attività ricreative

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	1.050
1989	1.077
1990	1.185

Turismo

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	249
1989	124

2.4.7.3.3 Agricoltura, foreste, bonifica montana, caccia e pesca

Le funzioni amministrative di competenza regionale in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di cui alla legge regionale n. 10 del 23 gennaio 1989, sono esercitate dalla regione, dalle province, dai comuni e, nei territori di loro competenza dalle comunità montane.

Sono delegate alle province le funzioni amministrative concernenti:

- i miglioramenti fondiari;
- le commissioni provinciali per le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate;
- la ricomposizione e il riordino fondiario; ~
- le calamità naturali e le avversità atmosferiche;

- il miglioramento genetico degli animali e le manifestazioni zootecniche;
- le istruttorie sulle domande relative alla disciplina dei vini da tavola;
- la tenuta dell'elenco degli utenti dei motori agricoli;
- la tenuta dell'albo degli imprenditori agricoli professionali;
- i servizi di sviluppo agricolo di cui alla legge regionale n. 60 del 1984;
- la difesa contro le malattie e i parassiti delle piante;
- il vincolo idrogeologico, la disciplina delle utilizzazioni boschive, il controllo della gestione dei beni silvo-pastorali degli enti, la conservazione dei rimboschimenti effettuati con intervento pubblico e il censimento degli alberi di rilievo monumentale;
- le sistemazioni idraulico-forestali e dei bacini montani, il rimboschimento (nei territori di loro competenza le funzioni sono delegate alle comunità montane);
- il giudizio di congruità del valore dei beni di uso civico per le alienazioni e concessioni a terzi (nei territori di loro competenza la delega è esercitata dalle comunità montane);
- le istruttorie di elettrificazione rurale;
- la caccia e la pesca di cui alle leggi regionali n. 17 del 1980 e n. 25 del 1984;
- la progettazione, esecuzione, esercizio e manutenzione delle opere pubbliche di bonifica, la vigilanza, tutela e controllo sui consorzi di bonifica (nei territori di loro competenza tali funzioni sono delegate alle comunità montane).

Sono sub-delegate alle province le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione, concernenti:

- l'attuazione degli interventi per la regolamentazione dei mercati agricoli;

- la vigilanza sulla tenuta dei registri e libri genealogici;
- il controllo di qualità dei prodotti agricolo-forestali;
- la determinazione dell'equo-canone relativo all'affitto dei fondi rustici.

Le province hanno sub-delegato ai comuni le funzioni in materia di:

- a) proprietà diretto -coltivatrici, miglioramenti fondiari e meccanizzazione agricola aziendale;
- b) proprietà cooperativa di conduzione;
- c) accertamento dell'idoneità delle aziende agricole a svolgere l'agriturismo;
- d) coltivazioni arboree, selvicoltura e arboricoltura;
- e) attività zootecniche aziendali;
- f) acquacultura e produzione ittica di acque interne (nei territori di loro competenza le funzioni di cui ai punti da a) ad e) sono delegate alle comunità montane).

Risultano delegate ai comuni le seguenti funzioni amministrative: censimento delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate; rilascio del tesserino venatorio e delle licenze di pesca; riconoscimento delle tartuferie; amministrazione del patrimonio indisponibile agricolo-forestale della regione (la funzione è delegata alle comunità montane nei territori di loro competenza); pubblicazione e liquidazione dei danni per rilevamenti dell'inventario forestale; autorizzazione dell'esercizio dell'attività agroturistica; reintegrazione del patrimonio zootecnico decurtato da animali predatori o da eventi meteorici (la funzione è delegata alle comunità montane nei territori di loro competenza).

La legge regionale n. 83 del 23 dicembre 1977, nel disciplinare la materia di bonifica e di miglioramento fondiario, delega i comuni, le province, le comunità montane e gli organismi comprensoriali ad esercitare le seguenti

funzioni amministrative: esprimere il parere sugli atti della regione riguardanti la classificazione o declassificazione dei comprensori di bonifica integrale e montana; delimitare i comprensori soggetti agli obblighi di bonifica, esercitare le funzioni amministrative in materia di bonifica; esprimere il parere sulla costituzione attività e soppressione dei consorzi di bonifica.

Alle comunità montane o alle province a secondo del territorio di competenza spetta di redigere programmi annuali e pluriennali di realizzazione e manutenzione di opere di bonifica; alle comunità montane competenti per territorio, di esercitare le funzioni dei consorzi di bonifica montana; agli enti delegati di eseguire, in caso di inadempimento le opere cui sono obbligati i soggetti privati; all'ente delegato competente per territorio di svolgere le funzioni di vigilanza, tutela e controllo sul consorzio di bonifica; agli enti delegati per quanto di loro spettanza, di fare il rendiconto alla regione per le spese sostenute.

La disciplina delle agevolazioni finanziarie regionali nel settore dell'agricoltura, contenuta nella legge regionale del 1^o agosto 1981, modificata dalla legge regionale n. 89 del 1988, prevede le seguenti deleghe di funzioni alle comunità montane (nei territori montani) e alle province (nei restanti territori):

- istituire un comitato consultivo;
- concedere premi e indirizzare le produzioni agricole e zootecniche verso gli obiettivi del programma regionale, preparato con la collaborazione dei due enti;
- istruire e, se del caso, approvare i piani aziendali e contestualmente concedere i finanziamenti previo parere del comitato consultivo;
- autorizzare varianti sostanziali ai piani approvati e finanziari;

- approvare e trasmettere alla regione relazioni sullo stato dei programmi;
- concedere agevolazioni contributive per miglioramenti;
- vigilare sull'attuazione dei piani e, nei casi gravi dichiarare la decadenza di tutte le agevolazioni finanziarie.

In materia di disciplina del patrimonio agricolo e forestale, la regione con la legge regionale n. 64 del 4 settembre 1976, ha delegato ai comuni e alle comunità montane, nell'ambito dei rispettivi territori le seguenti funzioni:

- esprimere parere alla regione sull'alienazione o acquisto da parte di terzi di beni immobili del patrimonio agricolo-forestale;
- stipulare convenzioni con i proprietari dei beni e con le regioni limitrofe per la gestione di aree agricolo-forestali;
- dare concessioni temporanee sui beni del patrimonio agricolo-forestale;
- predisporre piani economici decennali o programmi annuali per l'amministrazione e gestione dei complessi agricolo-forestali;
- collaborare con la regione a interventi per favorire la costituzione per le cooperative di servizio.

Le funzioni di cui alla legge regionale n. 60 del 29 ottobre 1984, modificata dalla legge regionale n. 89 del 1988, riguardanti la disciplina e il finanziamento dei servizi di sviluppo agricolo, sono delegate alle province le quali: esprimono il parere sulle delimitazioni degli ambiti territoriali disposti dalla regione; effettuano l'istruttoria e approvano i progetti esecutivi (predisposti dai centri di sviluppo) per la concessione di finanziamenti; autorizzano varianti a tali progetti vigilano sull'attuazione e in caso di gravi inadempienze pronunciano la decadenza; fanno proposte per la formulazione del programma regionale.

La legge regionale n. 52 del 30 agosto 1973, modificata dalla legge regionale n. 89 del 1989, in materia di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi, prevede l'esercizio di funzioni alle province per quanto riguarda il coordinamento dei programmi dei comuni singoli o associati, delle comunità montane e la partecipazione alla loro attuazione; prevede anche l'esercizio di funzioni da parte dei comuni, singoli o associati, delle comunità montane e delle province per quanto riguarda:

- la organizzazione e la cura degli interventi per la prevenzione ed estinzione degli incendi;
- la richiesta di concessione di contributi regionali;
- il censimento di automezzi e macchine esistenti nel proprio territorio;
- la convenzione con i proprietari per la disponibilità dei mezzi di cui sopra;
- l'affidamento della direzione delle operazioni di estinzione degli incendi, in casi urgenti, al proprio personale tecnico.

Per quanto riguarda il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate e insufficientemente coltivate, la legge regionale n. 53 del 3 novembre 1978, modificata dalla legge regionale n. 89 del 1989 prevede la delega di funzioni a favore delle comunità montane e delle province nei territori di rispettiva appartenenza.

Le principali funzioni delegate agli enti locali, nell'ambito dei rispettivi territori, sono quelle di censire e classificare le terre incolte e abbandonate; costituire una commissione per lo svolgimento della suddetta attività; ricevere le osservazioni presentate dagli interessati relative alle classificazioni, deliberare sulle suddette osservazioni e approvare definitivamente gli elenchi delle terre incolte o abbandonate; ricevere le domande di assegnazione delle terre incolte cui è allegato un piano di utilizzo; ricevere le do-

mande dei proprietari e degli aventi diritto per coltivare la terra e approvare, se del caso, l'allegato piano di sviluppo aziendale; esprimere il parere sui piani di utilizzo formulati dai proprietari.

La regione Toscana ha disciplinato la materia relativa alla difesa della fauna e dell'attività venatoria, mediante una pluralità di leggi aventi per scopo quello di promuovere iniziative atte ad assicurare la conservazione e l'incremento del patrimonio faunistico regionale, mirando alla preservazione, conservazione, miglioramento e ripristino degli habitat.

Con la legge regionale n. 17 del 15 marzo 1980, modificata ed integrata dalle leggi regionali n. 61 del 1981, n. 64 del 1982, n. 73 del 1984, n. 52 del 1989 e n. 59 del 1989, delega l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, che le esercitano sulla base delle previsioni del piano regionale di sviluppo in materia di assetto del territorio.

In tale quadro, le province predispongono piani faunistici provinciali, in attuazione dei quali possono:

- costituire oasi di protezione per la fauna e gestirle in alternativa alle comunità montane;
- disporre, in alternativa alle comunità montane, la cattura o l'abbattimento delle specie selvatiche;
- istituire zone di rispetto venatorio;
- costituire zone di ripopolamento e cattura che gestiscono in alternativa alle comunità montane;
- autorizzare la costituzione di centri pubblici e privati per la produzione di selvaggina;
- autorizzare l'istituzione o revocare aziende faunistiche;
- istituire e gestire aree di caccia a regolamento specifico;

- istituire aree per l'addestramento di cani da caccia;
- vietare, sentiti i comuni, l'esercizio venatorio per brevi periodi;
- autorizzare, per motivi urgenti, l'abbattimento di speci cacciabili;
- coordinare la vigilanza, sull'applicazione delle leggi sulla tutela faunistica.

Le province inviano annualmente alla regione una relazione sui danni denunciati e indennizzati e sugli introiti derivanti dagli interventi effettuati per la prevenzione.

I comuni hanno la facoltà di vietare la caccia in determinate aree per ragioni turistiche o climatiche.

Per il raggiungimento delle finalità della presente legge, la regione ripartisce annualmente, tra gli enti delegati, le somme riscosse a titolo di tassa di concessione regionale per l'esercizio venatorio.

La legge regionale n. 25 del 24 aprile 1984 disciplina la tutela della fauna ittica e la regolamentazione della pesca dilettantistica.

La regione adotta il piano per la tutela e l'incremento delle risorse ittico-faunistiche; nel rispetto di tale piano, aggiornato ogni cinque anni, le acque interne della regione sono suddivise in zone ittiche al cui interno vengono individuate zone di protezione.

L'aggiornamento del piano regionale avviene d'intesa con le province, che sono delegate a realizzarne l'attuazione e che, per la gestione delle acque, possono avvalersi dei comuni competenti per territorio e delle associazioni dei pescatori.

Le province, d'intesa con i comuni competenti per territorio, propongono alla regione la dichiarazione di interesse pubblico delle acque.

Esercitano le funzioni amministrative concernenti i diritti esclusivi di pesca, ai sensi del D.P.R. n. 616 del 1977 e possono disporre l'espropriazione

per pubblica utilità degli esistenti diritti esclusivi di pesca secondo le norme del regio decreto dell'8 ottobre 1931, n. 1604 e successive modificazioni.

La pesca dilettantistica può essere esercitata da chi sia munito di licenza regolare rilasciata dal comune di residenza del richiedente.

La provincia tiene un registro dei pescatori dilettanti, mentre i comuni trasmettono mensilmente i dati necessari alla tenuta e all'aggiornamento.

Le province, nel rispetto dell'indicazione del piano regionale, anche su proposta dei comuni interessati, istituiscono zone di protezione per l'ittifauna, con divieto di pesca, la cui gestione può essere affidata ai comuni competenti per territorio e/o alle associazioni di pescatori.

A cura delle province, su proposta dei comuni o delle associazioni dei pescatori, nelle acque delle zone ittiche, sono istituite zone di pesca a regolamento specifico; anche in questo caso la gestione può essere affidata all'ente locale o alla sopra citata associazione.

La pesca agonistica può essere effettuata solo nei campi di gara autorizzati dalle province su richiesta delle associazioni dei pescatori.

Le entrate derivanti dalla tassa di concessione per l'esercizio della pesca dilettantistica sono suddivise, secondo percentuali differenti, agli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate.

I comuni o le comunità montane, sentito il parere delle province, approvano i progetti per interventi di tutela, incremento, recupero e ripristino delle risorse ittico-faunistiche ed ambientali e li inoltrano alla regione; è competenza dei comuni l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Per l'esercizio delle funzioni delegate nelle varie materie, l'onere a carico del bilancio della regione è così suddiviso:

Agricoltura e zootecnia

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	2.961	77.137
1989	3.324	34.995
1990	3.312	86.483

Foreste

Anno	Trasf. per spese correnti (lire milioni)	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	1.850	56.105
1989	1.700	68.268
1990	1900	63.746

Sviluppo montano

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	15.627
1989	21.881
1990	7.807

2.4.7.3.4 Industria, energia, artigianato, cave e torbiere

In attesa della normativa statale di riforma del sistema dei prezzi controllati, l'esercizio delle funzioni amministrative, delegate dallo Stato alla

regione con il D.P.R. n. 616 del 1977, è disciplinato, oltre che dalle disposizioni statali vigenti in materia, dalla legge regionale n. 40 del 22 maggio 1982.

Tali funzioni amministrative, relative all'attività dei comitati provinciali per i prezzi, sono sub-delegate alle province.

Il comitato provinciale prezzi è presieduto dal presidente della provincia, ed opera nel rispetto delle direttive emanate dal governo, dal CIPE e dal CIP.

Le province informano periodicamente la regione sui risultati dell'intervento pubblico in materia di prezzi nel territorio provinciale.

Le direttive impartite dal governo per l'esercizio delle funzioni delegate sono comunicate alle province, a norma dall'articolo n. 47 dello Statuto, dal presidente della giunta. I poteri di indirizzo della regione in ordine alle funzioni sub-delegate sono esercitati dal consiglio regionale, su proposta della giunta.

La vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al consumo è esercitata dai comuni ai sensi dell'articolo 54, lettera a) del D.P.R. n. 616 del 1977.

Le funzioni di segreteria dei comitati provinciali prezzi e delle commissioni consultive provinciali, anche ai fini dell'istruttoria delle pratiche, sono assicurate dalle province anche mediante l'utilizzo di personale delle camere di commercio.

La giunta regionale provvede, d'intesa con le province, alla erogazione delle quote di finanziamento alle province medesime a fronte degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni sub-delegate ed alla eventuale messa a disposizione del contingente di personale necessario.

I finanziamenti relativi alle funzioni esercitate sono determinati an-

nualmente in sede di legge di bilancio regionale.

La legge regionale n. 59 del 7 maggio 1985, modificata dalla legge regionale n. 39 del 1989, disciplina, nel suo assetto, il consorzio zona industriale Apuana, conformemente al disposto del D.P.R. n. 616 del 1977.

Il consorzio è costituito dalla provincia di Massa Carrara, dai comuni della zona apuana e dalla C.C.L.A.. Al consorzio possono aderire la regione Toscana, altri enti locali, enti pubblici economici, istituti di credito o imprese di diritto privato.

Per quanto riguarda il territorio di competenza del consorzio, i comuni che ne fanno parte esercitano, per delega, le funzioni amministrative relative alle espropriazioni per pubblica utilità, disposte dalla legge regionale n. 50 del 13 agosto 1984. Il consorzio, nell'esercizio delle proprie competenze, propone ai comuni gli eventuali provvedimenti espropriativi.

I comuni esercitano inoltre, nel rispettivo ambito territoriale, le funzioni in materia urbanistica e adottano le varianti agli strumenti urbanistici.

La regione stabilisce, in relazione ai territori dei comuni di Massa e di Carrara, particolari prescrizioni urbanistiche e speciali vincoli ai sensi della legge regionale n. 74 del 31 dicembre 1984.

Le funzioni amministrative di competenza dei comuni, in materia di impianti di distribuzione automatica di carburanti per uso di autotrazione, sono esercitate secondo le norme della legge regionale n. 61 del 31 ottobre 1985.

L'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione sono effetto di concessione o autorizzazione; il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni è di competenza dei comuni e possono essere revocate.

Ai fini della più ordinata ed equilibrata localizzazione degli impianti

nel territorio regionale, la regione adotta, sentiti i comuni, il piano di razionalizzazione della rete di distribuzione sulla base dei criteri previsti dalle direttive governative.

Per l'attuazione del piano regionale i comuni possono dotarsi di un programma comunale.

Ai fini della localizzazione degli impianti, i comuni adottano, ove necessario, apposita variante dello strumento urbanistico.

L'attività di ricerca e coltivazione di cave e torbiere sul territorio regionale è disciplinata dalla legge regionale n. 36 del 30 aprile 1980, integrata dalla legge regionale n. 55 del 1985.

Lo schema di piano regionale delle attività estrattive, che tiene conto delle esigenze di tutela del lavoro e delle imprese, oltre che della salvaguardia territoriale e ambientale, viene predisposto dalla giunta regionale, previo parere dei comuni interessati.

Il piano, approvato dal consiglio regionale, ha durata decennale; eventuali varianti possono essere approvate dal consiglio.

La giunta regionale può autorizzare la coltivazione di cave fuori dalle aree previste dal piano.

Il comune o i comuni interessati per territorio autorizzano le coltivazioni che possono essere trasferite, pena la decadenza, solo previo nullaosta dei comuni che l'hanno rilasciata. Il consiglio regionale ha il potere sostitutivo in caso di inadempimento comunale al rilascio dell'autorizzazione.

Il comune, che ha il potere di vigilanza sull'attività di coltivazione, oltre all'applicazione di sanzioni amministrative, può disporre, in caso di inadempienze aventi carattere di particolare gravità, la sospensione dell'attività estrattiva, con conseguente decadenza dell'autorizzazione e obbligo al risar-

cimento dei danni ed alla risistemazione ambientale.

La revoca dell'autorizzazione può essere decisa dal comune anche per motivi di pubblico interesse ed in tale provvedimento è determinata anche l'indennità dovuta all'esercente.

L'interessato, che ha ottenuto dalla regione la concessione negata dal comune, deve richiedere al comune medesimo l'autorizzazione per la coltivazione.

La legge regionale n. 55 del 7 maggio 1985, sulla disciplina transitoria per la coltivazione di cave e torbiere, all'articolo 1 stabilisce che i comuni possono rinnovare le concessioni alla loro scadenza, semprechè accertino la permanenza delle condizioni di comprovata necessità che ne giustificarono il rilascio.

Per le funzioni delegate la regione ha provveduto ai seguenti stanziamenti:

Industria e fonti di energia

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	412
1989	162

Artigianato

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	939
1989	1.002
1990	890

Occorre osservare che'al settore attività produttive extra-agricole si riferiscono: turismo, artigianato, commercio e attività estrattiva.

Tuttavia è bene sottolineare che alcune di queste voci presentano nel bilancio regionale capitoli cui si riferiscono direttamente.

A fronte delle deleghe rilasciate per tale settore, nel bilancio della regione risultano i seguenti conferimenti:

Anno	Trasf. per investimenti (lire milioni)
1988	17.373
1989	10.978
1990	1.479

2.5 Piemonte

2.5.1 Premessa

Lo Statuto della regione Piemonte è stato approvato, ai sensi dell'articolo n. 123 della Costituzione, con la legge del 22 maggio 1971, n. 338.

Tra i principi fondamentali dello Statuto, la regione Piemonte: "afferma che il concorso degli enti locali ... è elemento fondamentale della politica regionale" (articolo 2); "adotta il metodo e gli strumenti della programmazione" (articolo 3); "consulta gli enti locali" (articolo 9); "esercita normalmente le funzioni amministrative per le materie attribuite alla sua competenza delegandole alle province, ai comuni e agli altri enti locali, oppure avvalendosi dei loro uffici" (articolo 68).

In particolare, l'articolo 69 disciplina la delega agli enti locali. La re-

gione delega normalmente l'esercizio delle funzioni amministrative per singole materie e senza limiti di scadenza. La delega può essere conferita anche per oggetti definiti e per tempi determinati.

La delega dell'esercizio delle funzioni amministrative della regione è conferita alle province, ai comuni o agli altri enti locali con la legge regionale. In essa vengono stabilite le attribuzioni di competenza e le direttive per l'esercizio della delega, nonché la definizione dei conseguenti rapporti finanziari. Gli enti locali devono essere consultati sui criteri ispirativi della legge.

L'articolo 68 stabilisce che la giunta regionale ha facoltà di avvalersi degli uffici delle province, dei comuni e di altri enti locali per l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi deliberati dal consiglio regionale o di provvedimenti per l'attuazione di leggi regionali.

Le modalità di utilizzazione degli uffici degli enti locali sono stabilite di intesa con le amministrazioni interessate.

2.5.2 Delega delle funzioni amministrative

Secondo la norma dell'articolo 118 della Costituzione, la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni e agli altri enti locali o avvalendosi dei loro uffici. Di conseguenza la regione Piemonte con il citato articolo 69 dello Statuto, ha stabilito che la delega è conferita con legge regionale. Possono formare oggetto di delega da parte della regione anche funzioni a quest'ultima delegate dallo Stato (subdelega), a norma dell'articolo 7 del D.P.R. n. 616 del 1977.

L'esercizio delle funzioni amministrative può essere svolto, altresì, con la utilizzazione diretta di uffici amministrativi degli enti locali territoriali da

parte di organi regionali; ed infine, con la istituzione di enti strumentali regionali ai quali sono conferiti, siccome dispongono gli articoli 117 e 118 della Costituzione, compiti amministrativi regionali in particolari settori. In questo campo, si segnalano l'istituzione dell'ente di sviluppo agricolo del Piemonte (E.S.A.P.); dell'istituto ricerche economico-sociali del Piemonte (I.R.E.S.).

In questa sede è stata avviata un'ampia ricognizione del quadro normativo regionale, allo scopo di individuare il concreto conferimento agli enti locali della delega delle funzioni regionali, della sub-delega delle funzioni statali trasferite alla regione e agli specifici "avvalimenti" di uffici degli enti locali da parte della regione Piemonte per l'esercizio delle funzioni amministrative.

E' essenziale, pertanto, prima di valutare per ogni singolo settore di intervento il conferimento della delega agli enti locali al fine di poter disporre un organico quadro normativo regionale, esaminare la legge organica di riordino nell'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale e gli indirizzi normativi per la delega di funzioni amministrative agli enti locali (legge regionale del 16 marzo 1989, n. 16).

Con l'articolo 11 della citata legge, la regione Piemonte ha individuato i settori organici per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle province, alle comunità montane e ai comuni singoli associati nelle seguenti materie:

- agricoltura;
- trasporti;
- commercio e artigianato;
- tutela dell'ambiente;

- formazione professionale;
- turismo, sport, caccia e pesca.

Con le leggi di delega vengono stabilite le procedure per la programmazione di settore, l'assegnazione di personale regionale, la determinazione dei fabbisogni necessari all'esercizio delle funzioni delegate e sub-delegate che dovranno essere coperti dalla regione.

2.5.3 Singoli settori

2.5.3.1 Servizi sociali

2.5.3.1.1 Assistenza sanitaria e ospedaliera

In attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale (S.S.N), che ha delegato (articolo 47) alcune funzioni alle regioni da esercitarsi mediante sub-delega ai comuni, la regione Piemonte, con la legge regionale del 22 maggio 1980, n. 60 ("Organizzazione e funzionamento della unità sanitaria locale") ha disciplinato il complesso settore della sanità.

In precedenza, con legge regionale del 21 gennaio 1980, n. 3, erano stati fissati quali principi ed obiettivi dell'azione regionale la programmazione, la riorganizzazione e l'integrazione dei servizi e delle attività destinati alla promozione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, nel rispetto della dignità e libertà della persona umana.

Soggetti istituzionali dell'azione pubblica regionale nel settore della sanità sono i comuni, associati in determinati ambiti territoriali e le comunità montane. Le unità sanitarie locali sono principalmente costituite con delibe-

razione della giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare. L'articolo 28 prevede la gestione associata dei servizi sociali. Le funzioni amministrative delegate alla regione, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 833 del 1978, sono sub-delegate ai comuni, che le esercitano mediante l'unità sanitaria locale.

La regione Piemonte con legge 13 gennaio 1981, n. 2 (modificata su legge regionale 28 marzo 1983, n. 9) ha emanato norme per la disciplina della contabilità, l'utilizzazione e la gestione del patrimonio delle unità sanitarie locali. Le unità sanitarie locali, siccome stabilisce l'articolo 4, sono tenute a fornire alla regione le informazioni di natura economico finanziaria occorrenti alla programmazione nazionale e regionale e alla gestione dei servizi.

Di particolare rilievo è l'obbligo, contenuto nell'articolo 5, di adottare il bilancio pluriennale - ben definito come "il quadro delle risorse che l'U.S.L. prevede di acquisire e di impiegare nel periodo consentito" - e di allegarlo ai bilanci pluriennali dei comuni obbligati a redigerlo.

2.5.3.1.2 Assistenza sociale

In fase di prima attuazione dell'articolo 25 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la regione Piemonte, con legge regionale 10 aprile 1980, n. 20, ha posto in liquidazione ed estinte le I.P.A.B., attribuendo ai comuni singoli associati ed alle comunità montane il personale e la proprietà dei beni.

Al fine di corrispondere all'aumento della domanda di servizi e prestazioni socio-assistenziali da parte di cittadini più bisognosi, la regione Piemonte - con legge regionale 23 ottobre 1981, n. 43 - ha disposto contributi straordinari ai comuni per interventi e prestazioni socio assistenziali a favore

degli aventi diritto. Con la legge regionale 23 agosto 1982, n. 20, la regione Piemonte ha dettato norme:

- 1) per la prevenzione del bisogno assistenziale;
- 2) per il riordino dei servizi socio assistenziali e delle attività inerenti alle funzioni trasferite, nel quadro della materia definita dall'articolo 22 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- 3) per la gestione coordinata e integrata dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari, ai sensi dell'articolo 25, terzo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e degli articoli 11 e 15 della legge del 23 dicembre 1978, n. 833.

Per l'attuazione dei principi informativi, di cui all'articolo 2 della predetta legge, la regione e gli enti locali promuovono le iniziative opportune e, in particolare:

- a) diffondono nel modo più ampio possibile l'informazione a tutti i livelli;
- b) attuano e utilizzano studi e ricerche volti a identificare le cause degli stati di bisogno ed emarginazione potenziali e in atto, nonché le situazioni individuali e collettive di rischio, garantendo la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni sociali e culturali;
- c) predispongono progetti mirati di interventi volti ad eliminare le cause individuate di bisogno ed emarginazione, promuovendo il pieno ed integrato utilizzo di tutte le risorse locali e propongono indirizzi operativi nei vari campi dell'azione pubblica e dell'iniziativa privata;
- d) stimolano il formarsi di iniziative sperimentali anche autogestite.

E' fatto obbligo ai comuni, con l'articolo 17, nell'adozione dei piani urbanistici e nella redazione dei piani di zona, di adeguare la localizzazione e la sistemazione degli edifici pubblici e degli spazi di uso pubblico per l'abolizione delle barriere architettoniche.

Con l'articolo 25 sono delegate ai comuni, perché le esercitino tramite le U.S.L., le seguenti funzioni amministrative:

- a) la vigilanza e il controllo sugli organi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nei limiti di cui alla legislazione statale vigente e che non siano attribuiti, a norma dell'articolo 1 penultimo, ultimo comma, del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, al comitato regionale di controllo, previsto dall'articolo 130 della Costituzione.

Sono delegate ai comuni, che le esercitano tramite le U.S.L., le funzioni amministrative regionali relative all'organizzazione e alla gestione degli interventi di promozione di base, aggiornamento e promozione del personale dei servizi socio-sanitari (articolo 26). La regione impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni proprie delegate o sub-delegate, assicurando finanziamenti adeguati. Qualora le U.S.L. non esercitino tali funzioni, la giunta regionale, dopo averle sentite e previa assegnazione di un congruo termine per provvedere, si sostituisce ad esse nelle attività non adempiute (articolo 22). Per l'esercizio delle funzioni riservate, la regione potrà avvalersi degli uffici delle unità socio-sanitarie locali.

Per l'articolo 29, i beni mobili e immobili delle II.PP.AA.BB. interregionali e degli enti nazionali operanti in materia assistenziale, trasferiti alla regione, sono, con provvedimento della giunta regionale, attribuiti in proprietà ai comuni in cui gli stessi sono ubicati. Il patrimonio mobiliare ed immobiliare ed i relativi redditi sono vincolati allo svolgimento di attività socio-assistenziali.

La regione, per il conseguimento delle finalità predette, istituisce nel bilancio un fondo denominato "fondo per la gestione dei servizi socio-assistenziali" (articolo 34).

La regione Piemonte, in attuazione degli obiettivi previsti dal piano socio-sanitario regionale e dalla legge regionale del 23 agosto 1982, n. 20, al fine di concorrere alla prevenzione e al superamento di situazioni di difficoltà e di disagio derivanti da fenomeni di marginalità sociale, ha disposto interventi e finanziamenti dei presidi socio-assistenziali atti a fornire accoglienza e ospitalità assistita a persone in stato di bisogno e di abbandono (legge regionale del 2 aprile 1990, n. 22). I destinatari dei contributi (articolo 5) sono i comuni e gli enti assistenziali pubblici o privati, le cooperative sociali e le associazioni di volontariato costituite con atto pubblico.

2.5.3.1.3 Beni culturali-istruzione e cultura

La regione Piemonte, con legge regionale del 28 agosto 1978, n. 58, modificata con legge regionale dell'11 giugno 1986, n. 23, ha disciplinato la promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali.

Per la promozione delle attività del teatro di prosa, la legge regionale del 30 maggio 1980, n. 68, in attuazione dell'articolo 4 dello Statuto, dell'articolo 49 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della legge regionale 28 agosto 1978, n. 58, ha individuato negli enti locali singoli o associati i soggetti capaci di promuovere e sostenere le attività teatrali di prosa al fine di contribuire ad una maggiore fruizione sociale dello spettacolo di prosa e alla crescita civile e culturale dei cittadini. Le relative iniziative di promozione e riqualificazione di personale tecnico nei vari settori sono assunte dagli enti locali (articolo 5); per il recupero, il restauro e la manutenzione straordinaria degli impianti e strutture teatrali (articolo 6) la regione eroga contributi a favore degli enti locali.

La regione, al fine di concorrere all'attenzione degli articoli 3 e 34 della Costituzione, in applicazione degli articoli 42 e 44 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, della legge 21 dicembre 1979, n. 642, ha disciplinato con legge regionale del 17 dicembre 1980, n. 84, l'attuazione del diritto allo studio nell'ambito universitario. E ciò al fine di favorire l'accesso agli studi universitari, facilitare la frequenza degli studenti ai corsi universitari e post-universitari e consentire la prosecuzione degli studi agli studenti capaci e meritevoli, nonché privi di mezzi.

La regione, per il conseguimento delle finalità di cui alla citata legge, ha delegato (articolo 4) ai comuni sede di ateneo l'esercizio delle proprie funzioni amministrative in ordine agli interventi per il diritto allo studio.

Con legge regionale 19 dicembre 1978, n. 78, la regione Piemonte, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, dall'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dal D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, dagli articoli 47 e 48 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha disciplinato le finalità e le funzioni delle biblioteche pubbliche di enti locali o di interesse locale, delegando agli stessi enti locali funzioni amministrative. Gli enti locali di concerto con la sovrintendenza archivistica del Piemonte provvedono alla conservazione, all'ordinamento e all'inventario del materiale degli archivi storici ad essi affidati al fine di garantire il pubblico uso (articolo 3). Per l'esercizio delle predette funzioni gli enti locali sono tenuti all'applicazione delle norme vigenti relative agli archivi degli enti pubblici.

Per l'esecuzione delle opere di edilizia scolastica di cui all'articolo 2 della legge del 5 agosto 1975, n. 412, la legge regionale dell'11 ottobre 1976, n. 50, detta le norme per l'affidamento e l'esecuzione delle predette opere alle quali "provvedono gli enti obbligati, province e comuni, anche riuniti in consorzio".

2.5.3.1.4 Formazione professionale

Con la legge regionale 25 febbraio 1980, n. 8 e successive modificazioni, la regione Piemonte, ai sensi degli articoli 4, 35 e 117 della Costituzione, dell'articolo 4 dello Statuto, degli articoli 35, 36, 37, 41 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, disciplina le attività di promozione professionale. Ciò al fine di concorrere a rendere effettivo il diritto al lavoro e contribuire allo sviluppo della personalità e alla partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica (articolo 2).

Le funzioni amministrative regionali in materia di promozione professionale previste dalla legge in esame sono delegate ai comuni perché le esercitino attraverso le modalità organizzative ed istituzionali di cui alla legge regionale 8 agosto 1977, n. 39, negli ambiti territoriali di cui alla legge regionale 9 luglio 1976, n. 41.

Gli enti delegati, per esercitare le funzioni loro attribuite, si avvalgono (articolo 12): dei propri servizi e uffici; dei servizi e uffici regionali; dei servizi e delle attività delle amministrazioni provinciali.

L'articolo 12 disciplina le modalità di trasferimento delle funzioni amministrative e l'adozione di opportuni provvedimenti intesi a favorire, presso gli enti delegati, l'istituzione dei servizi e strutture che assicurino l'esercizio delle competenze delegate.

2.5.4 Sviluppo economico

2.5.4.1 Comunità montane

La delimitazione delle zone montane omogenee e la costituzione e il funzionamento delle comunità montane hanno formato oggetto della legge regionale 11 agosto 1973, n. 17, e successive modificazioni.

In ciascuna zona omogenea è costituita, tra i comuni che in essa ricadono, la comunità montana.

Alle singole comunità montane, istituite con legge regionale 11 agosto 1973, n. 17, è concesso un contributo per le spese di funzionamento dei loro uffici (legge regionale 30 marzo 1974, n. 9).

Le disposizioni della legge regionale 17 febbraio 1975, n. 9, definiscono, in attuazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le norme per la elaborazione dei piani pluriennali di sviluppo economico-sociale e dei piani pluriennali di stralcio annuale delle comunità montane.

Il piano di sviluppo economico sociale delle comunità montane deve avere (articolo 2) una delimitazione temporale di 5 anni e contenere precise indicazioni di intervento atte a individuare i contenuti operativi che saranno oggetto dei programmi storico annuali.

La regione Piemonte, in attuazione dell'articolo 44, comma secondo, della Costituzione e dell'articolo 4 del proprio Statuto, nonché della legge n. 1102 del 1971, concorre ad assicurare le condizioni per la permanenza della popolazione residente, per il superamento degli squilibri economici e sociali per le zone montane ed il restante territorio regionale, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e per la valorizzazione delle risorse umane e materiali (legge regionale 9 aprile 1990, n. 23).

Per l'articolo 2, la regione, nel quadro del piano regionale di sviluppo, e con il concorso delle province nell'ambito delle loro competenze, coordina le azioni per il rafforzamento della base produttiva.

Le proposte di progetti speciali ritenuti idonei e fattibili sono presentare dalle comunità montane alla regione entro in 31 ottobre di ogni anno (articolo 7) e la regione determina nel proprio bilancio un contributo integrativo per la quota non assistita dal finanziamento statale (articolo 12).

2.5.4.2 Agricoltura

La legge regionale 17 agosto 1989, n. 50, disciplina l'attività e lo sviluppo dell'agriturismo e delega i comuni (articolo 7) all'accertamento dei requisiti e alla tenuta dell'albo dei soggetti abilitati all'esercizio delle attività. Alle province è riservata la competenza di definire le proposte per la restrizione del programma regionale agriturismo. La provincia (articolo 10) formula le proposte, dispone il programma e concede i finanziamenti necessari. Ai sensi dell'articolo 13 è delegata alla provincia la concessione di finanziamenti per la realizzazione di interventi previsti nell'ambito di programmi integrati di sviluppo agriturismo e riguardanti la costruzione, l'ampliamento e il miglioramento di strutture realizzate sul territorio a servizio delle aziende che siano dirette a migliorare la qualità del soggiorno e tempo libero da parte dei turisti.

Le domande per la concessione di finanziamenti devono essere presentate alla provincia entro il 30 aprile di ogni anno. I criteri di riporto dei punti alle province sono stabiliti dal consiglio regionale (articolo 16).

La regione Piemonte, con la legge regionale 27 aprile 1978, n. 20, ha dettato le norme per la promozione e l'approvazione dei piani zionali di svi-

luppo agricolo. Ha indicato (articolo 5) come sede fondamentale della partecipazione dei produttori e dei cittadini "la conferenza comunale dei produttori e lavoratori agricoli" che deve essere indetta dal sindaco "almeno due volte l'anno per esaminare l'andamento delle ricerche e pronunciarsi sulla promozione e gestione del piano".

Nel settore della caccia, la regione ha emanato una disciplina organica per la tutela della forma e attività venatoria. Alle province sono delegati i compiti (legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60) di proporre i piani territoriali provinciali faunistici, sentite le comunità montane e i comuni interessati. Anche l'istituzione di oasi è deliberata dalla provincia (articolo 8), così come i rifugi faunistici (articolo 9), le zone di ripopolamento e cattura (articolo 10) le zone per addestramento, allenamento, gare dei cani da caccia (articolo 11), le zone di produzione di selvaggina (articolo 13). L'autorizzazione all'esercizio della caccia è rilasciato dal presidente della provincia (articolo 31). La vigilanza sull'applicazione delle leggi venatorie è affidata agli agenti venatori dipendenti dalle province.

2.5.4.3 Trasporti

Con la legge regionale 23 gennaio 1986, n. 1, la regione ha disciplinato l'attività del sistema dei trasporti e delle comunicazioni, delegando alle province (articolo 5) le funzioni amministrative regionali:

- 1) in materia di tramvie, linee metropolitane, filovie e linee automobilistiche;
- 2) in materia di servizi di noleggio e servizi di piazza, l'approvazione dei regolamenti comunali, nonché l'approvazione del numero, tipo e caratteristiche dei veicoli da adibire sui servizi e delle tariffe.

La provincia, ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative dele-

gate e ai sensi dell'articolo 18, provvede alla promozione ed aggiornamento dello schema del piano provinciale dei trasporti, articolato in bacini di trasporto; partecipa alla formazione e all'aggiornamento del piano regionale; svolge, per delega della regione, le funzioni amministrative promuovendo, in particolare, la costituzione dell'assemblea dei sindaci, di cui all'articolo 7.

La costruzione e l'esercizio di impianti funiviari in servizio pubblico per il trasporto delle persone sono soggetti a concessione, che é rilasciata dal sindaco del comune sul cui territorio risiede l'impianto, previa conforme deliberazione del consiglio comunale, siccome dispone l'articolo 3 della legge regionale 14 dicembre 1989, n. 74.

2.5.4.4 Artigianato

Con gli interventi previsti dalla legge regionale 14 novembre 1979, n. 64, la regione Piemonte si propone, conformemente agli obiettivi indicati nell'articolo 4 dello Statuto, di potenziare la struttura produttiva dell'artigianato locale e favorire l'ammodernamento aziendale. L'articolo 3 definisce i soggetti destinatari dei contributi (comuni e consorzi di comuni) che hanno l'obbligo di trasmettere alla giunta regionale, entro il 31 maggio di ogni anno, copia degli atti di cessione e delle convenzioni stipulate con le imprese artigiane nell'area assistita dal contributo (articolo 8).

2.5.4.5 Commercio, fiere, mercati

La regione Piemonte, in attuazione dei principi stabiliti dall'articolo n. 11 della legge 11 giugno 1971, n. 426, ed in armonia con quanto disposto dall'articolo 4 dello Statuto, promuove, con il concorso degli enti locali, interventi diretti a ristrutturare le attività commerciali al dettaglio consideran-

done altresì le esigenze e le fasi di approvvigionamento nel Piemonte.

La legge regionale 4 giugno 1975, n. 47, individua i soggetti destinatari dei contributi e delle agevolazioni nei comuni, consorzi di comuni e comunità montane singole o associate.

Al fine di fornire un più razionale evoluzione dell'apparato distributivo, la legge regionale dell'11 giugno 1971, n. 426, all'articolo 11 affida ai comuni il compito di procedere alla promozione di un piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita.

La regione Piemonte ha inteso, con diversi interventi legislativi, favorire tale ristrutturazione in relazione sia alla riorganizzazione del sistema distributivo regionale, sia alla tutela del consumatore.

Peraltro, con legge regionale 30 ottobre 1979, n. 62, è stata definita la disciplina organica di mercati per il commercio all'ingrosso affidandone ai comuni i compiti relativi alla richiesta di iscrizione nell'albo regionale da parte degli enti locali competenti per territorio (articolo 49) e la gestione ai comuni, a consorzi fra enti e cooperative. Il comune è delegato a rilasciare apposita autorizzazione. Per l'articolo 10, i comuni competenti territorialmente sono delegati ad emanare il regolamento del mercato. Con provvedimento del comune competente per territorio è istituita (articolo 11) una commissione di mercato con funzioni consultive del comune, dell'ente istitutore e dell'ente gestore.

Per la razionalizzazione della rete di distributori carburanti, la legge regionale 30 agosto 1984, n. 48, delega ai comuni ampie funzioni amministrative concernenti: il rilascio delle autorizzazioni per modifiche, trasferimenti, concentrazioni, potenziamento ed installazioni di apparecchiature self-service degli impianti stradali di distribuzione carburanti; il rilascio delle auto-

rizzazioni per la sospensione temporanea dell'esercizio degli impianti di distribuzione carburanti.

I comuni sono obbligati a trasmettere (articolo 3) alla regione copia degli atti adottati nell'esercizio delle funzioni amministrative loro delegate.

I comuni superiori a 30.000 abitanti, devono, altresì, adottare uno "schema di riferimento delle localizzazioni degli impianti stradali di distribuzione carburanti".

La regione Piemonte, in attuazione dell'articolo n. 52, lettera a), del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha stabilito, con legge regionale 18 aprile 1985, n. 40, gli indirizzi per la programmazione e il rilascio delle autorizzazioni comunali delle rivendite di giornali e riviste. L'esercizio delle funzioni amministrative è stato delegato ai comuni con particolari e specifiche finalità:

- a) articolazione omogenea nel territorio comunale, nel rispetto delle diverse realtà sociali e insediative esistenti; della rete di distribuzione dei quotidiani e dei periodici, al fine di renderla costantemente adeguata alle esigenze dell'utenza;
- b) incremento della diffusione dei mezzi di informazione e stampa mediante, ove necessario, l'aumento del numero di rivendite e l'ampliamento delle superfici espositive e di vendita;
- c) facilità di accesso dell'utenza ai punti di vendita della rete distributiva comunale;
- d) miglioramento delle necessarie professionalità da parte degli operatori alle vendite, da acquisirsi mediante corsi di formazione professionale.

I comuni sono delegati a definire (articolo 3) un piano di localizzazione ottimale dei punti di vendita di quotidiani e periodici. Qualora i comuni

non adempiano a quanto previsto, il presidente della giunta regionale nomina un commissario che provvede entro sei mesi alla redazione del piano.

La disciplina delle attività fieristiche è stata regolata dalla legge regionale 7 settembre 1987, n. 47. Lo svolgimento di manifestazioni fieristiche locali è soggetto all'autorizzazione amministrativa rilasciata dal sindaco del comune. La vigilanza allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche è svolta dai comuni (articolo 11) ed il sindaco ordina la chiusura delle manifestazioni non autorizzate, così come provvede all'applicazione delle sanzioni e le relative somme sono introitate dal comune. Le fiere periodiche (articolo 19) sono istituite e regolamentate dai comuni in armonia con la rete distributiva locale. I comuni sono obbligati a trasmettere alla giunta regionale l'elenco cronologico delle fiere periodiche istituite e l'aggiornamento deve essere comunicato entro il 15 settembre.

2.5.4.6 Turismo

L'organizzazione turistica della regione Piemonte è stata organicamente riordinata con una serie di leggi regionali, in attuazione della legge-quadro 17 maggio 1983, n. 217.

In particolare, la legge regionale 5 marzo 1987, n. 12, si propone l'obiettivo di promuovere l'armonico e razionale sviluppo del turismo nel quadro della programmazione regionale e delle esigenze della tutela dell'ambiente.

Con l'articolo 3 la regione delega alle province le funzioni amministrative regionali in materia di industria alberghiera concernenti:

- a) la rilevazione e la tenuta dei dati statistici sul movimento turistico;
- b) la rilevazione e la tenuta dei dati statistici e amministrativi sulle strutture,

- le attività e i servizi turistici, compresa la tenuta di albi ed elenchi;
- c) i prezzi e le tariffe della ricettività dei servizi turistici;
 - d) l'accertamento dell'idoneità professionale dell'esercizio di attività turistiche da individuare con specifica disciplina regionale;
 - e) il nulla-osta per il rilascio della licenza di esercizio delle agenzie di viaggio e turismo;
 - f) la formulazione di pareri e la designazione di rappresentanti ed esperti per l'ambito sovracomunale.

A completamento delle attribuzioni già disposte dagli articoli 19 e 60 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché delle deleghe disposte con singole leggi regionali, sono delegate ai comuni (ai sensi dell'articolo 4) le funzioni amministrative regionali relative:

- a) alle opere, impianti e servizi turistici o complementari delle attività turistiche;
- b) alla promozione e attuazione, anche in collaborazione con associazioni, comitati e organismi di promozione turistica, di manifestazioni e iniziative turistiche locali;
- c) al vincolo di destinazione ricettiva e alla localizzazione di immobili destinati alle attività ricettive;
- d) alla classificazione delle strutture ricettive;
- e) alle autorizzazioni per l'esercizio di attività ricettive turistiche.

Sono altresì sub-delegate ai comuni le funzioni amministrative in materia di demanio lacuale e fluviale, di cui all'articolo 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Le funzioni delegate o subdelegate vengono esercitate in conformità dei principi dello Statuto e in armonia con gli obiettivi della programmazio-

ne, nonché in osservanza delle leggi che regolano le singole materie.

Ai fini della promozione e propaganda delle risorse turistiche locali e per una migliore qualità dell'attività turistica, in ciascun bacino turistico a livello sovracomunale, sono costituite (articolo 9) le aziende di promozione turistica (A.P.T.), le quali stabiliscono un collegamento funzionale con gli enti locali territoriali:

Altro provvedimento importante in materia di promozione turistica è la legge regionale 22 maggio 1987, n. 29, che delega alle province la concessione di contributi per la realizzazione di attività finalizzate a valorizzare le risorse turistiche locali e a migliorare la qualità del soggiorno dei turisti.

La disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo è consentita dalla legge regionale 30 marzo 1988, n. 15, e delega ampie funzioni ai comuni e alle province per le autorizzazioni all'esercizio delle attività delle agenzie di viaggio e turismo. L'accertamento dei requisiti professionali per l'impresa di viaggi e turismo è delegato alle province (articolo 9), alle quali è affidata la tenuta di un elenco di coloro che sono idonei ad assumere le funzioni di direttore tecnico di agenzia di viaggi e turismo.

L'esercizio della professione di guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico è subordinato al rilascio di autorizzazione da parte del comune (articolo 3, legge regionale 18 luglio 1989, n. 41), mentre per l'accertamento dell'idoneità, la competenza è della provincia, che cura la tenuta e l'aggiornamento degli elenchi degli idonei all'esercizio delle professioni turistiche.

2.5.5 Assetto territoriale

La pianificazione del territorio, la tutela ed il controllo dell'uso del suolo e gli interventi di conservazione e trasformazione del territorio a scopi insediativi, residenziali e produttivi sono stati disciplinati dalla regione Piemonte con la legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, che può considerarsi un complesso normativo organico in grado di governare la materia.

La legge individua i soggetti della pianificazione del territorio nella regione e nei comuni, singoli o riuniti in consorzio, e le comunità montane (articolo 2).

Individua, altresì, come strumenti di pianificazione per l'organizzazione e la disciplina d'uso del territorio:

- a) a livello regionale i piani territoriali;
- b) a livello comunale i piani regolatori generali, aventi per oggetto il territorio di un singolo comune o di più comuni riuniti in forme associate, ed i relativi strumenti di attuazione (articolo 3).

L'esercizio delle funzioni espropriative, per quanto attiene alle opere di pubblica utilità, è delegato, per le opere di loro acquisizione e competenza, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consorzi di comuni oltrechè ai sindaci dei comuni con oltre 10.000 abitanti, (articolo 71); restano invece, riservate alla regione ed esercitate dal presidente della giunta regionale le funzioni espropriative non delegate, nonché quelle attinenti alle sfere regionali e quelle dello Stato, ove esse sono delegate alle regioni, compresi in questo caso i provvedimenti di accesso e di occupazione temporanea ed urgente.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 43 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e per l'adempimento delle incombenze della legge regionale in

esame, i comuni, singoli o in consorzio, istituiscono uffici di programmazione, pianificazione e gestione del territorio (articolo 75); competono ai comuni la perimetrazione dei centri abitati e la delimitazione dei centri storici, ai fini e per gli effetti sia della legge in esame, sia dell'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (articolo 81).

Con legge regionale 12 agosto 1981, n. 27, la regione ha disciplinato gli interventi e le attività da eseguire nelle zone soggette a vincolo per scopi idrogeologici, che comportano modificazioni e/o trasformazioni d'uso del suolo. Le funzioni autorizzative relative agli interventi e alle attività (che comportino modificazione o trasformazione d'uso del suolo su aree non superiori a cinquemila metri quadrati o per volumi di scavo non superiori a duemilacinquecento metri cubi) sono delegate ai comuni nel cui territorio sono previsti i lavori.

Per la promozione e l'approvazione del piano paesistico, formato dalla regione, i comuni, le comunità montane e le province possono presentare proposte alla giunta regionale (articolo 7).

Ai comuni dotati di P.R.G., adottato o approvato ai sensi della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, sono subdelegate le funzioni riguardanti il rilascio delle autorizzazioni in relazione agli interventi per: la messa in opera di cartelli, insegne e di altri mezzi di pubblicità; le opere complementari, quali cancellate, muri di recinzioni, muri di contenimento del verde privato, opere di arresto e di illuminazione urbana; le tinteggiature delle parti degli immobili esistenti o di parte di essi (articolo 13). I comuni nei quali esistono aree urbane di valore storico devono dotarsi del piano dell'arredo urbano e del colore. La regione ne agevola la promozione.

2.6 Lombardia

2.6.1 Premessa

Per la formulazione del presente quadro normativo la Sezione si è valsa della documentazione messa a disposizione dalla regione.

L'esposizione è limitata alla disciplina normativa relativa all'attività di programmazione ed all'esercizio di funzioni che interessino la sfera di competenza degli enti locali.

2.6.2 Disciplina statutaria dei rapporti regione - enti locali, particolarmente in materia di deleghe e di copertura finanziaria

A termini di Statuto (articolo 69), approvato con legge 22 maggio 1971, n. 339, la delega alle province, ai comuni, ai loro consorzi "od ad altri enti locali di eguale livello istituzionale" è disposto con legge regionale, che detta gli indirizzi e le direttive generali da osservarsi nell'esercizio delle relative funzioni e regola i conseguenti rapporti finanziari.

Le spese sostenute dai predetti enti per l'esercizio delle funzioni delegate sono a totale carico della regione, nell'ambito degli stanziamenti concordati all'atto della delega.

Nel caso di esercizio del potere di delega, la regione si riserva poteri di indirizzo, coordinamento e controllo.

Competente alla delega delle funzioni è il consiglio regionale.

In sede di presentazione al consiglio del progetto di bilancio, la giunta unisce un preventivo delle spese degli enti locali relative all'esercizio delle funzioni delegate (ivi, articolo 50, ottavo comma, lettera b). Del pari al conto consuntivo è allegata una relazione delle spese erogate allo stesso titolo.

Sull'esercizio delle funzioni delegate vigila apposita commissione del consiglio regionale (ivi, articolo 16, quinto comma).

A termini della disciplina normativa sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione, approvata con legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, le entrate e le spese relative a funzioni delegate dalla regione agli enti locali debbono essere iscritte nei bilanci di quest'ultimi in capitoli separati delle spese correnti e delle spese in conto capitale nell'ambito della classificazione dell'entrata e della spesa prevista dalla normativa vigente in materia per gli enti medesimi.

La denominazione dei capitoli deve essere omogenea rispetto a quella corrispondente del bilancio regionale e deve richiamare gli estremi della legge regionale di delega.

Le leggi regionali che prevedono la delega di funzioni agli enti locali dispongono di adeguate forme di collaborazione, anche ai fini del controllo economico, finanziario e contabile sull'attività svolta nell'esercizio della delega.

Gli enti delegati devono presentare alla giunta regionale, entro il 31 marzo di ciascun anno, un rapporto che evidenzi, congiuntamente al rendiconto delle spese effettuate nell'esercizio delle funzioni delegate, i risultati conseguiti, in termini fisici e finanziari, riferiti in modo distinto alle spese dirette ed ai trasferimenti ad altri soggetti.

Al fine di garantire l'omogeneità delle procedure, l'accelerazione delle spese e l'attuazione dei programmi e progetti da parte degli enti locali nelle materie ove questi intervengono con finanziamento anche parziale a carico della regione e nel caso di funzioni delegate, la regione segnala gli inconvenienti riscontrati, presta la sua collaborazione per ovviarli e suggerisce gli opportuni rimedi.

2.6.3 Utilizzazione degli uffici degli enti locali

Lo Statuto regionale conferma il disposto costituzionale sulla facoltà della regione di avvalersi degli uffici degli enti locali (articolo 69, secondo comma).

Per l'utilizzazione degli uffici si osservano, in quanto applicabili, i principi dettati per la delega di funzioni.

La scelta delle modalità delle utilizzazioni e la relativa decisione sono adottate d'intesa con le amministrazioni interessate (ivi, ultimo comma).

Il preventivo delle spese relative a tali utilizzazioni è quello stesso che si riferisce alle spese delegate (ivi, articolo 50).

2.6.4 Mobilità del personale regione-enti locali

A norma dell'articolo 25 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59, le leggi regionali di delega disciplinano il trasferimento del personale per l'esercizio da parte degli enti locali delle funzioni ad esse delegate.

La giunta regionale determina, d'intesa con l'ente interessato, il contingente organico, per qualifiche e figure professionali, del personale da trasferire ed i relativi impegni finanziari.

Sulla base delle predette determinazioni, la giunta regionale e le organizzazioni sindacali rappresentative stabiliscono i correlati piani di mobilità e l'elenco del personale regionale corrispondente per figura professionale, previa contrattazione dei criteri.

La legge regionale dispone la corrispondente riduzione degli organici regionali, mentre gli enti locali destinatari del personale provvedono al con-

seguito adeguamento delle proprie dotazioni organiche.

Il personale trasferito conserva la posizione giuridica ed economica acquisita.

2.6.5 Singoli settori di intervento

2.6.5.1 Servizi sociali

2.6.5.1.1 Assistenza socio-sanitaria

Estesa e capillare è la legislazione regionale in materia di assistenza socio-sanitaria, in applicazione della legge dello Stato n. 833 del 23 dicembre 1978.

Le procedure per l'elaborazione del piano sanitario nazionale e le norme sulla delimitazione territoriale per l'esercizio delle funzioni delle U.S.L. sono state dettate, rispettivamente, con le leggi regionali 10 febbraio 1979, n. 24, e 23 luglio 1979, n. 38, mentre l'ordinamento delle U.S.L. è contenuto nella legge regionale 11 aprile 1980, n. 39, modificata con legge regionale 19 maggio 1980, n. 62.

Alla disciplina dei ruoli regionali del personale addetto ai presidi, servizi e uffici delle U.S.L. ha atteso la legge regionale 7 giugno 1980, n. 75, mentre con successiva legge regionale 31 dicembre 1980, n. 106, modificata con legge regionale 20 marzo 1990, n. 15, la regione ha dettato norme sul bilancio, la contabilità e l'amministrazione del patrimonio in materia di servizi di competenza delle stesse U.S.L., oltre che sulla costituzione ed il riparto del bilancio sanitario regionale.

Con apposita legge regionale 15 marzo 1985, n. 16, sono state dettate

norme relative al collegio dei revisori dei conti delle U.S.L..

Tra le leggi piú recenti vanno annoverate quella di disciplina delle case di cura private (legge regionale 6 febbraio 1990, n. 7), quella che ha approvato il capitolato generale per le forniture di beni e servizi alle U.S.L. e ad altri enti ospedalieri (legge regionale 20 marzo 1990, n. 15, titolo II), quella sulla prevenzione, cura e riabilitazione delle alcoldipendenze (legge regionale 18 maggio 1990, n. 62).

2.6.5.1.2 Beneficenza pubblica e sicurezza sociale

L'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica, trasferite alla regione ai sensi del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, è stato inizialmente attribuito al consiglio, alla giunta e al presidente di quest'ultima.

Con la legge regionale 7 gennaio 1986, n. 1, sono state in seguito emanate norme sulla riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della regione sulla base di "piani triennali di zona" che prevedono "enti responsabili di zona".

Contributi a favore dei comuni per interventi finalizzati ad investimenti strutturali sono previsti dagli articoli 2 e 3 della legge regionale 24 giugno 1988, n. 35.

2.6.5.1.3 Cultura, informazione e istruzione

Norme in materia di biblioteche di enti locali o d'interesse locale sono state emanate con legge regionale 4 settembre 1973, n. 41, mentre la legge regionale 12 luglio 1974, n. 39, ha disciplinato in modo organico la materia dei musei comunali, prevedendo l'istituzione di organi tecnici e amministra-

tivi, l'emanazione di regolamenti sull'ordinamento e le funzioni del personale, l'organizzazione dei servizi e i programmi di attività culturale, nonché la stipulazione di convenzioni e lo stanziamento delle somme necessarie.

Sono anche previsti interventi a favore di singoli comuni con la legge regionale, ad esempio per il recupero e la valutazione dei centri storici.

2.6.5.1.4 Turismo, sport e tempo libero

Con la legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, è disposta la concessione di contributi in conto capitale ai comuni per la costruzione, l'ampliamento, l'ammodernamento di opere, impianti e servizi relativi all'attività turistica.

La regione, in questa materia, si avvale dei comuni per la presentazione delle domande dirette alla concessione di contributi (ad esempio in materia di ricettività e di infrastrutturazione turistiche: legge regionale 4 settembre 1973, n. 40).

2.6.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.6.5.2.1 Infrastrutture generali e trasporti

Contributi agli enti locali sono previsti dalla legge regionale 19 gennaio 1973, n. 9, per l'esecuzione di opere pubbliche e per interventi straordinari relativi ai trasporti pubblici ed alle infrastrutture delle zone depresse e montane (viabilità, acquedotti, fognature, impianti di depurazione ecc.). Detta legge è stata successivamente integrata da varie disposizioni (leggi regionali n. 34 del 1973, n. 24 del 1975, ecc.).

La regione concede inoltre contributi agli enti locali per l'assunzione di servizi di carattere extra-urbano e per la costituzione di consorzi per la ge-

stione di autoservizi di trasporto di persone, anche con la prestazione di garanzia fideiussoria in relazione a singole operazioni creditizie.

2.6.5.2.2 Difesa dell'ambiente

Provvidenze a favore di enti pubblici in genere sono previste dalla legge regionale 19 gennaio 1973, n. 7, per la realizzazione di impianti e l'acquisto di aree per lo smaltimento dei rifiuti solidi.

La regione, con legge regionale 19 agosto 1974, n. 48, promuove inoltre la costituzione di consorzi tra comuni, anche con la partecipazione di province, per il coordinamento, per la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche attinenti ai servizi idraulici e d'igiene ambientale (acquedotti, fognature, impianti di depurazione ecc.).

Con la legge regionale 23 agosto 1974, n. 49, inoltre, la regione concede alle province contributi per l'acquisto di apparecchiature da destinare al potenziamento dei servizi di analisi e di controllo dell'inquinamento atmosferico e acustico.

Gli enti locali provvedono inoltre alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti urbani ai sensi della legge regionale 28 giugno 1988, n. 37, che detta le norme sul piano di organizzazione di detti servizi (modificata con la legge regionale 9 settembre 1989, n. 42). Con legge regionale 25 maggio 1989, n. 17, poi, le funzioni amministrative concernenti gli interventi in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono state trasferite dalla regione alle province, ai comuni ed ai loro consorzi.

2.6.5.2.3 Lavori pubblici e viabilità

Con la legge regionale 26 dicembre 1972, n. 40, sono state dettate provvidenze per interventi straordinari nelle zone depresse del territorio

lombardo, in attuazione della legge 20 ottobre 1971, n. 912, quali la sistemazione dei bacini montani e opere di bonifica, la viabilità ordinaria non statale, acquedotti e fognature.

Ai sensi dell'articolo 4 di detta legge, l'esecuzione è normalmente affidata agli enti locali e ai consorzi di bonifica.

Interventi per la montagna, attraverso un fondo regionale ripartito tra le comunità montane, sono invece previsti dalla legge regionale 28 gennaio 1974, n. 12.

Con la legge regionale 15 settembre 1989, n. 50, i comuni istruiscono le richieste di partecipazione alle incentivazioni nel settore energetico, finalizzate al risparmio energetico ed alla salvaguardia dell'ambiente e della salute pubblica.

Norme sul riordino dei consorzi di bonifica sono state dettate con legge regionale 26 novembre 1984, n. 59, modificata con legge regionale 25 maggio 1989, n. 18, con la quale, tra l'altro, nei territori montani le comunità montane esercitano le funzioni attribuite ai consorzi di bonifica.

2.6.5.2.4 Protezione civile

Norme organiche in materia di protezione civile sono state emanate con legge regionale 12 maggio 1990, n. 94. Esse coinvolgono in vario modo gli enti locali, anzitutto nell'ambito di cui generale, costante rapporto collaborativo (articolo 5).

Ai sindaci, in particolare, spetta il potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di sicurezza e d'igiene pubbliche loro attribuito dalle vigenti disposizioni di legge, sulla base di un protocollo redatto in sede di co-

ordinamento ed in conformità alle previsioni ed indicazioni in esso contenute (articolo 25).

Parimenti, gli enti locali diversi dai comuni adottano, attraverso i propri organi, i provvedimenti necessari di loro rispettiva competenza in conformità ai contenuti del protocollo anzidetto.

La giunta regionale può concorrere, con un contributo "ad hoc", alle iniziative ed agli interventi individuati dagli enti locali a tutela del territorio e delle popolazioni.

2.6.5.3 Sviluppo economico

2.6.5.3.1 Interventi generali

Compiti istruttori sono affidati ai comuni relativamente alle domande di contributi a favore dei danneggiati da calamità naturali. In particolare, il sindaco, avvalendosi dell'U.T.E. e sentita la commissione edilizia, esprime, nei 30 giorni dal deposito della domanda, motivato parere sulla dipendenza dei danneggiamenti dalle calamità naturali e sull'attendibilità del progetto di ricostruzione (legge regionale 10 maggio 1990, n. 42).

Pari compiti sono affidati ai comuni con legge regionale 15 settembre 1989, n. 50, nell'ambito applicativo del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione della delega di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, per favorire il risparmio energetico (pubblicazione, esame e parere sui progetti d'intervento).

2.6.5.3.2 Agricoltura

Numerose e varie sono le competenze dei comuni in materia di agricoltura nell'ambito della disciplina comunitaria e nazionale. Non mancano,

in materia, disposizione talvolta anche regionali.

Più specificamente, prescindendo dalla anzidetta tipologia di interventi, va menzionata la legge regionale 26 novembre 1984, n. 59, con la quale è stato provveduto al riordino dei consorzi di bonifica, cui partecipano i comuni interessati, aventi una superficie territoriale pari o superiore al dieci per cento di quella complessiva del comune stesso (legge regionale 25 maggio 1989, n. 18).

Le comunità montane, inoltre, propongono, insieme agli enti gestori dei parchi e riserve regionali, i programmi di sistemazione idraulico-agrario-forestale dei territori montani ai sensi della legge forestale regionale (legge regionale 5 aprile 1976, n. 8, e successive modificazioni).

Sempre le comunità montane sono parte attiva in materia di programmazione degli interventi regionali per la manutenzione del territorio montano nell'ambito delle attività agro-silvo-pastorali (legge regionale 10 dicembre 1988, n. 56, e deliberazione del consiglio regionale 31 maggio 1989 n. IV/1366, che detta gli indirizzi generali di applicazione di detta legge).

2.6.5.3.3 Industria

Contributi sono erogati a favore di enti locali in relazione ad attività di sostegno o di sviluppo industriale di cui siano parte attiva.

Così, ad esempio, il comune di Cantù beneficia di un contributo a titolo di partecipazione regionale alla realizzazione di un centro espositivo nel settore del legno, del mobile e dell'arredamento (legge regionale 15 dicembre 1979, n. 72).

2.6.5.3.4 Commercio, fiere e mercati

Nell'ambito del piano regionale di ristrutturazione della rete di distribuzione e della disciplina della distribuzione dei carburanti per uso di auto-trazione (legge regionale 8 giugno 1984, n. 28) i comuni sono competenti per la installazione ed esercizio degli impianti statali di rifornimento del carburante (legge regionale 8 maggio 1990, n. 29).

Ai sensi della legge regionale 22 gennaio 1975, n. 12, la regione eroga contributi ai comuni, anche associati a province, per favorire l'istituzione di nuovi mercati o l'ampliamento e l'ammodernamento di quelli esistenti, in conformità agli indirizzi del piano regionale di sviluppo dei mercati all'ingrosso, che ha durata quinquennale.

2.6.5.3.5 Artigianato

Funzioni istruttorie sono svolte dai comuni relativamente alle domande di società e consorzi di iscrizione all'albo delle imprese artigiane, istituito in ogni provincia presso la sede delle commissioni provinciali e circondariali per l'artigianato (legge regionale 16 dicembre 1989, n. 73). Ai comuni sono anche delegate, in materia, le funzioni relative all'applicazione delle sanzioni amministrative.

La regione interviene a sostegno delle iniziative intraprese dai comuni, singoli o associati, relative all'approntamento di aree attrezzate di insediamento di imprese artigiane (legge regionale 20 marzo 1990, n. 17, in relazione alla legge regionale 3 luglio 1981, n. 33, sul riequilibrio territoriale del sistema industriale e sulle localizzazioni delle imprese industriali e artigiane).

2.7 Veneto

2.7.1 Premessa

La regione Veneto si è dotata di un proprio Statuto con legge 22 maggio 1971, n. 340, ed ha fissato, tra i propri compiti prioritari dell'azione amministrativa, i principi dell'autogoverno (articolo 3). Per il conseguimento delle sue finalità la regione veneta "assume la programmazione come metodo di intervento, in concorso con lo Stato".

Particolare rilievo assume ai fini della presente indagine, l'art. 5, quarto comma, dello Statuto che definisce il quadro complessivo dei rapporti tra regione ed enti locali: "nell'esercizio delle proprie attività e competenze realizza il più ampio decentramento con la delega delle funzioni amministrative agli enti locali".

2.7.2 I rapporti con gli enti locali

L'articolo 48 dello Statuto stabilisce che la "regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

I rapporti con gli enti locali sono, pertanto, ispirati alla più ampia partecipazione degli stessi all'azione amministrativa della regione.

I rapporti con gli enti locali sono regolati dagli articoli 54 e 55 dello Statuto.

Infatti, in armonia con i principi dell'autonomia e del decentramento la regione ha instaurato un rapporto di collaborazione con gli enti locali, coordinandone (articolo 54) la partecipazione alla programmazione regionale, "ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale, favorendo

la formazione di istituzioni comprensoriali su base associativa".

Il conferimento della delega delle funzioni amministrative alle province, ai comuni e agli altri enti locali è disciplinato, siccome dispone l'articolo 55 dello Statuto, con legge che, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, ultimo comma, ne stabilisce i criteri direttivi, le condizioni, la durata e le modalità di esercizio e disciplina i conseguenti rapporti finanziari con i soggetti delegati e l'eventuale trasferimento di personale.

Alla giunta regionale sono conferiti i poteri di iniziativa e di vigilanza in ordine all'esercizio delle funzioni delegate agli enti locali: promuove l'adozione del provvedimento di revoca della delega in caso di accertato inadempimento.

2.7.3 Esercizio delle funzioni amministrative

Con legge regionale 1 settembre 1972, n. 12, è stato regolato l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alla regione con i D.P.R. 14 gennaio 1972 e 15 gennaio 1972.

Con successiva legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10, le funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative in tutte le materie di competenza regionale, trasferite o delegate, ivi comprese quelle previste dalla legge statale 28 luglio 1971, n. 558, sono state delegate o subdelegate ai comuni nel cui territorio vengono accertate le trasgressioni. Alla provincia sono state delegate le funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative per le trasgressioni alle leggi in materia di caccia e pesca nelle acque interne accertate nel loro territorio.

In applicazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la regione ha emanato, con legge 16 marzo 1979, n. 15, "nuove norme per l'esercizio, in via

provvisoria, delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla regione".

Tra le leggi più importanti in materia di sviluppo economico, di riequilibrio territoriale, di politica sociale e del lavoro si segnalano:

- legge regionale 8 novembre 1983, n. 53 (legge speciale per il delta Polesino), con la quale la regione concede un finanziamento di 300 milioni alla provincia di Rovigo per un piano di salvaguardia ambientale e di sviluppo economico e sociale dell'area del delta;
- legge regionale 6 marzo 1984, n. 9 (progetto per il settore secondario e il mercato del lavoro), strumento operativo del programma regionale di sviluppo, approvato con legge regionale 2 febbraio 1979, n. 11.

Con successive leggi regionali sono stati rifinanziati gli interventi straordinari per lo sviluppo nell'area polesina (legge 24 luglio 1984, n. 34); avviate le iniziative per l'accertamento della fattibilità del progetto di candidatura di Venezia e del Veneto per l'esposizione universale del 2000 (legge 6 giugno 1988, n. 27); costituita una società a partecipazione regionale per lo sviluppo dell'innovazione, d'intesa con il CNR, per studi e ricerche in materia di interesse regionale (legge 6 settembre 1988, n. 45).

2.7.4 Enti ed organizzazioni locali

Nella prima fase di avvio dell'attività legislativa regionale, particolare importanza è stata riservata al rapporto con gli enti locali, con specifica attenzione ai problemi istituzionali ed economici delle comunità montane.

In via generale, la legge 1 agosto 1972, n. 10, ha inteso emanare le norme per la formazione e convocazione dell'assemblea dei rappresentanti degli enti locali, dei comprensori e delle comunità montane.

Con successiva legge 27 marzo 1973, n. 10, è stata definita la

ripartizione in zone omogenee del territorio montano della regione per la costituzione delle comunità montane, il cui funzionamento è stato disciplinato dalla legge regionale 27 marzo 1973, n. 11. Alle comunità locali è stato, nella fase di prima attuazione della legge, erogato un contributo annuo di lire 250 milioni.

Per la gestione tecnica, conservazione e miglioramento del patrimonio silvo-pastorale e per l'assistenza tecnica in campo agricolo nei territori montani, la regione ha promosso la costituzione dei consorzi forestali e di aziende speciali. Con legge 17 maggio 1974, n. 34, è stata definita la cornice istituzionale ed il quadro delle competenze delegate. I consorzi forestali e le aziende speciali, oltre alla gestione tecnica dei patrimoni silvo-pastorali degli enti partecipanti, assicurano, nelle rispettive circoscrizioni territoriali, compiti d'aggiornamento ed assistenza tecnico-forestale, agraria e zootecnica a favore di enti ed aziende private, nonché azione promozionale per la tutela ed il miglioramento dei boschi, dei pascoli e dei prati montani.

Per la conservazione de l'immenso patrimonio silvo-pastorale, la regione ha disciplinato in un quadro normativo organico (in particolare legge regionale 3 maggio 1975, n. 48; legge regionale 3 maggio 1975, n. 49; legge regionale 2 settembre 1977, n. 51) la gestione dei beni pubblici delle regole ampezzane, delle regole del Comelico e delle regole di Colle S. Lucia.

La disciplina organica del patrimonio silvo-pastorale risponde alla logica della conservazione e del miglioramento dei terreni di proprietà pubblica: i beni agro-silvo-pastorali costituenti il patrimonio unico delle regole e della comunanza sono inalienabili, indivisibili e vincolati in perpetuo alle attività agro-silvo-pastorali e connesse. Il vincolo deve essere annotato nel libro fondiario, mediante apposizione nella partita tavolare relativa ai

singoli beni della seguente dizione (indicata dall'articolo 10 della legge regionale 3 maggio 1975, n. 48): "Bene inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse, a norma dell'articolo 11 della legge 3 dicembre, n. 1102".

Importante sotto il profilo dell'ordinamento degli enti locali è la legge regionale 16 luglio 1973, n. 17, che detta norme per l'esercizio delle funzioni in materia di circoscrizioni comunali. In particolare, la legge ha disciplinato la istituzione di nuovi comuni, la variazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

E' interessante per la nostra indagine, la delega conferita alle province. Infatti, le province competenti per territorio sono delegate a determinare la sede municipale, nonché la denominazione di frazioni o borgate su richiesta motivata dei consigli comunali interessati. Si tratta di una delega ampia ed estensiva che può configurare un vulnus delle competenze comunali, ove si consideri che, ai sensi dell'articolo 16, comma secondo, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la denominazione delle borgate e delle frazioni è attribuita ai poteri dei comuni, siccome dispone l'articolo 118 della Costituzione.

Anche la disciplina dei rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi comuni ed ai mutamenti delle circoscrizioni comunali è delegata alla provincia competente per territorio.

Altra delega, con forti contenuti innovativi rispetto alla legislazione di altre regioni, è quella relativa alla fusione delle rendite patrimoniali, della passività e delle spese di una frazione con quelle del comune cui appartiene, che la provincia può disporre su propria iniziativa o su richiesta dei comuni o frazioni interessate o della giunta regionale.

La provincia provvede, altresì, su delega della regione, e su richiesta di uno dei comuni interessati al regolamento del confine o all'apposizione dei termini, quando il confine fra due o più comuni è incerto o non risulti delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili.

2.7.5 Settori d'intervento

Delineato il quadro complessivo delle deleghe conferite dalla regione agli enti locali, in materia di ordinamento degli enti e delle organizzazioni locali, occorre esaminare, attraverso una più penetrante ricognizione del quadro normativo regionale, il conferimento concreto agli enti locali di specifiche deleghe di funzioni regionali, della sub-delega delle funzioni statali delegate alla regione e la individuazione delle diverse tipologie di "avvalimento" di uffici periferici da parte della regione per l'esercizio di funzioni della regione stessa.

2.7.6 Servizi sociali

2.7.6.1 Assistenza sanitaria ed ospedaliera

La legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, ha delegato importanti e qualificanti funzioni alle regioni, da attuarsi mediante sub-delega ai comuni (articolo 7). La innovazione più consistente della nuova normativa sul servizio sanitario è rappresentata dalla istituzione e organizzazione delle U.S.L..

A questo riguardo, con legge 25 ottobre 1979, n. 78, la regione del Veneto si propone di realizzare la tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", secondo i principi fissati dall'arti-

colo 32 della Costituzione, dallo Statuto regionale e dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, "nel rispetto della dignità e della libertà della persona".

L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete, pertanto, alle regioni e agli enti locali territoriali. I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono all'attuazione del servizio sanitario mediante le U.S.L., definite "strutture operative" della regione.

L'U.S.L. è - per definizione della citata legge n. 78 del 1979 - il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi che in un ambito territoriale determinato assolve ai compiti del servizio sanitario.

I comuni, singoli o associati, per l'attuazione delle finalità indicate, esercitano le funzioni amministrative statali delegate alla regione ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 833, attenendosi ai criteri e alle direttive da essa stabiliti, anche al fine di dare attuazione agli indirizzi fissati dai competenti organi dello Stato.

Per l'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 1979, n. 78, l'U.S.L. è struttura operativa:

- 1) del comune singolo, quando l'ambito territoriale coincide con il territorio comunale o con parte di esso;
- 2) della comunità montana, quando l'ambito territoriale coincide con il territorio di questa. Nel caso che il territorio della comunità montana sia compreso interamente in quello dell'U.S.L. si fa luogo all'integrazione dell'assemblea della comunità quando la popolazione residente nell'ambito dell'U.S.L., ma fuori del territorio montano della comunità, non superi il 50% della popolazione della stessa;
- 3) dei comuni associati, quando l'ambito territoriale comprende più comuni,

senza che si verifichi l'ipotesi precedente.

Le funzioni amministrative delegate alla regione, sub-delegate ai comuni sono, perciò, esercitate dalle U.S.L..

Nella regione del Veneto, è di competenza delle U.S.L. la gestione delle funzioni e le prestazioni socio-assistenziali relative a:

- 1) l'assistenza ai portatori di handicaps con riferimento a particolari servizi e sussidi necessari per il recupero e l'inserimento degli stessi;
- 2) la gestione delle strutture tutelari e residenziali sia miste che specifiche per handicappati e per inabili in età lavorativa, fatta salva la loro autonomia funzionale;
- 3) la gestione dei consultori familiari;
- 4) la prevenzione delle tossicodipendenze, il recupero e l'inserimento sociali dei tossicodipendenti.

E' riservata alla competenza dei singoli comuni la gestione delle residue funzioni e prestazioni socio-assistenziali, in particolare:

- la gestione degli asili-nido; la gestione dei centri sociali, asili notturni, case albergo;
- la gestione delle strutture residenziali per minori e anziani;
- l'erogazione del fondo sociale per l'equo canone;
- l'erogazione degli interventi economici anche se finalizzati a garantire il minimo utile;
- gli interventi a favore degli emigrati e immigrati;
- l'assistenza domiciliare ai minori, agli anziani e agli inabili in età lavorativa, tutti gli interventi previsti dall'articolo 23 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

L'organizzazione delle U.S.L. nel Veneto è stata organicamente

disciplinata dalla legge regionale 7 marzo 1980, n. 13.

In particolare l'U.S.L. - che, a norma dell'articolo 5, comma secondo, della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55, assume la denominazione di unità locale socio-sanitaria (ULSS) - opera mediante l'unitarietà e la globalità degli interventi, ed assume come obiettivo prioritario della sua azione il metodo della programmazione, mediante l'elaborazione e l'attuazione dei progetti-obiettivo.

L'organizzazione della ULSS si compone di un ufficio di direzione e di presidi, servizi e distretti. In particolare, il sindaco, nell'esercizio delle sue competenze di autorità sanitaria locale, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 833 del 1978, si avvale dei presidi e servizi dell'ULSS.

La legge regionale 20 marzo 1980, n. 18, ha dettato le norme di contabilità delle U.S.L., in attuazione dell'articolo 50 della legge n. 833 del 1978. In particolare sono stati definiti i criteri di inventariazione dei beni mobili e immobili, l'obbligo dei rendiconti trimestrali alla regione, i criteri di aggiudicazione dei contratti per asta e per licitazione privata, la gestione dei servizi sociali.

L'attribuzione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia veterinaria e il riordinamento dei servizi veterinari nelle ULSS, sono stati disciplinati dalla legge regionale 31 maggio 1980, n. 77.

Con legge regionale 31 maggio 1980, n. 78, sono state dettate norme per il trasferimento alle U.S.L. delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e per l'assistenza farmaceutica.

Alla promozione dell'educazione e tutela sanitaria delle attività sportive è finalizzata la legge regionale 3 agosto 1982, n. 25; mentre con legge regionale 30 novembre 1982, n. 54, si è provveduto a disciplinare la

prevenzione, l'igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Particolare interesse riveste la normativa di specifici settori quali: il trattamento domiciliare dell'emofilia (legge regionale 31 luglio 1984, n. 37); la lotta e la profilassi permanente della rabbia (legge regionale 28 gennaio 1985, n. 12); la disciplina dei laboratori privati di analisi chimiche e di assistenza veterinaria (legge regionale 2 aprile 1985, n. 24); il progetto oncologico regionale (legge regionale 23 aprile 1985, n. 34); la vigilanza sulle case di cura private (legge regionale 30 dicembre 1985, n. 68); l'esercizio della emodialisi domiciliare (legge regionale 23 maggio 1975, n. 6).

2.7.6.2 Assistenza sociale

Le funzioni amministrative relative ai servizi sociali, previste dagli articoli 22 e 23 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e attribuite ai comuni con il successivo articolo 25, sono esercitate dai comuni singoli o associati e dalle comunità montane negli ambiti territoriali indicati dalla legge regionale 25 ottobre 1979, n. 78.

Con successiva legge regionale 31 maggio 1980, n. 76, la regione Veneto ha definito la ripartizione dei fondi relativi alle funzioni in materia di assistenza e beneficenza, di assistenza scolastica, di assistenza sociale e di interventi di primo soccorso in caso di calamità naturali. Sono state definite iniziative dirette alla promozione umana e sociale di non vedenti e di sordomuti (legge regionale 16 agosto 1982, n. 30) e la disciplina organica, con la legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55, per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale. I problemi dell'emigrazione e dell'immigrazione sono stati affrontati con la legge regionale 19 giugno 1984, n. 28. In materia di asilo-nido, la regione del Veneto ha emanato la legge

regionale 25 gennaio 1973, n. 7 in attuazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e con la successiva legge regionale 28 gennaio 1975, n. 19, ha integrato il fondo regionale da destinare agli asili-nido, il cui potenziamento è avvenuto con successive disposizioni legislative.

Anche in materia di protezione civile, la regione non ha mancato di emanare incisive disposizioni con la legge regionale 27 novembre 1984, n. 58 ("Disciplina degli interventi regionali"). E' significativo l'intervento regionale a favore dei giovani, disciplinato dalla legge regionale 28 giugno 1988, n. 29.

2.7.6.3 Formazione professionale

Con legge regionale 13 settembre 1978, n. 59, la regione del Veneto, ai sensi degli articoli 35 e 117 della Costituzione e dell'articolo 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, ha disciplinato l'attività della formazione professionale, con l'obiettivo di rendere concretamente effettivo il diritto dei cittadini e al lavoro e alla loro crescita culturale e professionale.

La formazione professionale, strumento essenziale di sviluppo e potenziamento di specifiche attività produttive, quali l'agricoltura, l'artigianato, l'industria, riveste particolare interesse ai fini della diffusione di un più organico processo di inserimento dei giovani nel tessuto economico regionale. A tal fine, la regione del Veneto ha proceduto alla individuazione e disciplina di alcuni settori di formazione professionali con adeguati interventi finanziari. Si segnalano, sotto questo profilo, la legge regionale 10 gennaio 1975, n. 2, sulla istituzione di corsi di formazione professionale per educatrici di asili-nido; l'aggiornamento del personale di assistenza sanitaria-tecnica e riabilitativa (legge regionale 2 dicembre 1977, n. 66); la disciplina e l'organizzazione dell'insegnamento dello sci e delle scuole di sci (legge

regionale 7 dicembre 1979, n. 99); la istituzione di borse di studio per iscritti alle scuole di radiologia, anestesia e rianimazione.

La regione assicura la gratuità del servizio per gli allievi delle attività formative di competenza e finanziate dalla regione stessa. Aumento legislativo essenziale è la legge regionale 2 aprile 1985, n. 31, che disciplina le norme e gli interventi per rendere effettivo il diritto allo studio.

Le funzioni amministrative regionali per la formazione e l'istruzione professionale, già delegate ai comuni e alle comunità montane, sono delegate alle province, in attuazione degli articoli 3, 4, 35, 38, 117 e 118 della Costituzione.

2.7.7 Cultura

2.7.7.1 Promozione culturale

La promozione dell'attività culturale è un impegno di vasto respiro della regione del Veneto.

E' stato, in particolare, sostenuto lo sforzo dell'associazionismo volontario: la legge regionale 8 novembre 1983, n. 55 ("interventi di promozione e sostegno dell'associazionismo") promuove e sostiene l'attività dei cittadini, tra loro associati senza fine di lucro, rivolta a iniziative culturali, sportive, turistiche, che essa riconosce utili per lo sviluppo culturale della persona, per la promozione delle formazioni sociali, per una più ricca articolazione della democrazia e della partecipazione, per il superamento di ogni tipo di emarginazione, per il rafforzamento dei valori di convivenza civile e di solidarietà umana.

La regione esercita le sue funzioni in materia di promozione e

sostegno del libero associazionismo coordinando i programmi delle attività culturali promosse dai comuni e dalle associazioni. I compiti dei comuni, il ruolo delle associazioni di base e le relative rappresentanze regionali e provinciali sono disciplinati dall'articolo 3, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un registro regionale dell'associazionismo.

Gli articoli 8 e 9 determinano la costituzione di una consulta regionale per l'associazionismo e i compiti della stessa.

2.7.7.2 Diritto allo studio

La regione del Veneto, con legge 2 aprile 1985, n. 31, in attuazione degli articoli 3, 31, 34, 35, 38 della Costituzione, nell'ambito delle materie trasferite secondo la definizione e le modalità previste dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dal D.P.R. 31 maggio, n. 416, ha stabilito, anche in attuazione dei principi dello Statuto, norme, indirizzi ed interventi finanziari diretti ad assicurare agli enti locali i mezzi necessari per agevolare e rendere effettivo il diritto allo studio. Gli stessi sono indirizzati, in particolare, ad agevolare il compito educativo delle famiglie; a favorire il pieno adempimento dell'obbligo scolastico; a rendere effettivo il diritto di ogni persona ad accedere ai vari gradi dell'istruzione e della formazione professionale.

Per favorire l'adempimento dell'obbligo scolastico e facilitare l'accesso e la frequenza dei cittadini capaci e meritevoli, ancorché in sistemazioni di disagio economico, familiare e sociale, al sistema scolastico e formativo, è stato dato impulso a specifici interventi, determinati dall'articolo 5, quali: la gratuità del trasporto; la fornitura dei servizi mensa; la fornitura dei libri di testo e di altro materiale educativo d'uso individuale per gli alunni della scuola dell'obbligo; la piena attuazione dell'integrazione nell'ambito

delle strutture scolastiche e formative degli svantaggiati e dei soggetti portatori di handicap.

Con l'articolo 6 della predetta legge, la regione disciplina gli interventi diretti a qualificare il sistema scolastico e formativo per renderlo idoneo all'attuazione del diritto di ogni persona all'istituzione e alla formazione. A tali fini individua una serie di interventi per: la fruizione e l'acquisto di attrezzature e materiale didattico, strumentazione tecnica e di laboratorio, dotazioni librerie; il sostegno a esperienze di sperimentazione organizzativa; la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili; iniziative di aggiornamento degli operatori e di promozione integrata tra le diverse componenti della comunità scolastica e formativa.

L'erogazione dei servizi di cui agli articoli 5 e 6 è di competenza dei comuni che debbono inviare alla giunta regionale entro il 31 maggio il piano annuale degli interventi che intendono realizzare nell'anno scolastico successivo, corredato del parere espresso dai distretti scolastici di riferimento.

Se alla giunta regionale (articolo 9) sono riservati i compiti di predisporre i programmi triennali, ai comuni sono delegate le competenze di provvedere all'attuazione dei servizi di trasporto, dei servizi di mensa e dei servizi residenziali (articoli 12, 13 e 14).

2.7.7.3 Scambi socio-culturali

Alle iniziative tendenti a sviluppare gli scambi socio-culturali internazionali, promossi dal Ministero degli affari esteri e finalizzate all'obiettivo di realizzare scambi di esperienze di volontariato e di attività socio-culturali, partecipano gli enti locali e le associazioni interessate.

A tal fine gli enti e le associazioni interessate dovranno avanzare, entro il 30 luglio dell'anno precedente (articolo 2 della legge regionale 8 novembre 1983, n. 54, "interventi della regione del Veneto nel settore della promozione degli scambi socio-culturali") apposita richiesta al presidente della giunta regionale, allegando la relazione sul programma delle attività previste, corredata del preventivo di spesa.

2.7.7.4 Biblioteche, musei, archivi

Con la legge regionale 5 settembre 1984, n. 54, la regione del Veneto ha promosso e disciplinato le attività riguardanti le strutture di conservazione dei beni culturali, con particolare riferimento ai musei, alle biblioteche e agli archivi ai fini di una maggiore e più diffusa conoscenza e valorizzazione del patrimonio culturale della comunità regionale.

Mentre alla regione (articolo 23) competono, nel rispetto dei principi dell'autonomia e del decentramento, le funzioni di indirizzo, coordinamento, consulenza, studio e ricerca tecnico-scientifica, sono delegate rispettivamente alle province funzioni di programmazione dell'organizzazione bibliotecaria per i rispettivi ambiti territoriali (articolo 24) e ai comuni i compiti di provvedere alla istituzione, alla gestione, allo sviluppo e al coordinamento delle strutture e dei servizi bibliotecari sul territorio, nonché alla costituzione dei sistemi bibliotecari locali. In particolare, i comuni, in base all'articolo 25, su delega della regione: provvedono alla istituzione, alla gestione, al funzionamento e allo sviluppo delle biblioteche ad essi affidate; concorrono alla costituzione, alla gestione, al funzionamento e allo sviluppo dei sistemi bibliotecari locali; curano la rilevazione dei dati attinenti alle risorse bibliotecarie, ai servizi e alle attività delle istituzioni bibliotecarie affidate

agli enti locali, nonché alla relativa utenza; intraprendono, per l'ambito territoriale di competenza, ogni altra iniziativa idonea al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi della promozione di biblioteche, musei ed archivi di interesse locale.

Per la gestione dei sistemi bibliotecari territoriali, possono essere costituiti consorzi tra gli enti locali (articolo 32) in armonia con le delimitazioni territoriali dei distretti scolastici.

2.7.7.5 Musei etnografici e delle culture locali

In attuazione dell'articolo 49 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la regione del Veneto con la legge regionale 18 dicembre 1984, n. 63, autorizzava la giunta a concedere agli enti locali e loro associazioni e/o consorzi contributi fino al 70% delle spese per l'acquisto, l'adattamento e il restauro di beni immobili, di rilevante interesse storico, artistico e architettonico o comunque particolarmente significativi al fine di destinarli a musei etnografici e delle culture locali.

Contributi "una tantum" sono concessi, fino all'ammontare del 50 per cento sulla spesa ritenuta ammissibile, ai comuni singoli o associati per la realizzazione, l'ampliamento, il completamento e la sistemazione di centri di servizi culturali, biblioteche, teatri, musei e archivi (legge regionale 15 gennaio 1985, n. 6) al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali, artistiche e ricreative nell'ambito del territorio regionale. E ciò con interventi finanziari diretti alla realizzazione, all'ampliamento, al completamento e alla sistemazione di strutture da adibire, o adibite, a sedi permanenti di centri di servizi culturali, di biblioteche, musei e archivi.

2.7.8 Sviluppo economico

2.7.8.1 Commercio, fiere e mercati

Con la legge regionale 7 settembre 1973, n. 23, la regione ha disciplinato i mercati domenicali e festivi, mentre le manifestazioni fieristiche e le iniziative regionali di promozione economica hanno trovato una puntuale definizione normativa con la legge regionale 14 marzo 1980, n. 16.

La regione del Veneto ha delegato ai comuni la determinazione dell'orario di apertura e di chiusura dei negozi e di tutte le altre attività esercenti la vendita al dettaglio previste dalla legge 28 luglio 1971, n. 558, nonché le funzioni relative all'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 10 della citata legge, delegate ai comuni nel cui territorio vengono accertate le trasgressioni.

Ai comuni è delegata, altresì, l'applicazione delle sanzioni e la conseguente riscossione coattiva delle somme dovute dai trasgressori.

Provvidenze a favore della razionalizzazione e lo sviluppo del settore distributivo e la formazione dei piani di sviluppo e adeguamento della rete di vendita sono stabilite dalla legge regionale 31 gennaio 1974, n. 18, che dispone, altresì, la erogazione di contributi per la formazione e lo sviluppo delle forme di associazionismo economico tra i piccoli e medi esercenti il commercio al dettaglio; il rifinanziamento è stato definito con la successiva legge regionale 14 settembre 1979, n. 77.

2.7.8.2 Turismo, industria alberghiera, sport, attività ricreative

La regione ha riservato ampia attenzione all'organizzazione e alla disciplina dell'attività turistica, nel rispetto dei principi e delle norme

contenute nella legge 17 maggio 1983, n. 217 (legge-quadro nazionale).

La regione esercita la funzione di programmazione, di indirizzo e di coordinamento in materia di promozione e sviluppo del turismo regionale e di raccordo della programmazione regionale con quella interregionale e nazionale.

A tali fini con legge regionale 2 aprile 1985, n. 28, la regione ha disciplinato la ristrutturazione dell'organizzazione turistica, in armonia con la legge-quadro nazionale, ai fini dell'organico e razionale assetto del settore attraverso un nuovo e più incisivo ordinamento delle funzioni e l'individuazione degli ambiti territoriali turisticamente rilevanti.

Alle province sono state delegate (articolo 3) le funzioni esercitate dagli enti provinciali per il turismo, ed in particolare: la raccolta ed elaborazione, secondo le modalità stabilite dalla giunta regionale, dei dati statistici interessanti il turismo regionale; la formulazione annuale di proposte per la programmazione regionale in tema di organizzazione e incremento dell'economia turistica; promozione del movimento turistico.

Con l'articolo 3 sono state delegate ai comuni le funzioni amministrative in materia di: strutture ricettive di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 217 del 1983; vincoli di destinazione; classificazione delle strutture ricettive; formulazione dei pareri, di cui all'articolo 41 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, nel caso di concessioni statali pluriennali. I comuni hanno, altresì, titolo a formulare proposte specifiche alle aziende di promozione turistica per iniziative e manifestazioni turistiche in vista della formazione del bilancio preventivo annuale e del relativo programma; ad avvalersi, previa convenzione, della collaborazione dell'azienda di promozione turistica per l'esecuzione di iniziative e manifestazioni,

déliberate nell'ambito della propria competenza, con particolare riferimento alla valorizzazione del patrimonio paesaggistico, storico ed artistico.

Importante sfera di decentramento di funzioni é quella relativa all'attribuzione di compiti specifici di promozione e incremento dell'attività turistica alle aziende di promozione turistica. Ad esse sono stati attribuiti, con l'articolo 5 della legge regionale n. 28 del 1985, compiti di rilevante importanza: promuovono la conoscenza e la valorizzazione delle località e delle caratteristiche turisticamente rilevanti della zona in cui operano; promuovono e realizzano manifestazioni, spettacoli e iniziative di interesse turistico; contribuiscono alla valorizzazione del patrimonio paesaggistico, storico e artistico; attuano servizi di assistenza turistica e possono istituire uffici di informazione e di assistenza turistica; svolgono attività richieste dalla giunta regionale per il raggiungimento delle finalità turistiche locali.

Ai fini della valorizzazione delle iscrizioni turistiche regionali e della qualificazione del settore, la regione del Veneto ha disciplinato specifici settori: l'esercizio della professione di guida turistica, interprete turistico e accompagnatore turistico (legge regionale 11 marzo 1986, n. 7) delegando il sindaco del comune, nel cui territorio é svolta l'attività professionale, al rilascio dell'apposita licenza; interventi straordinari per la promozione turistica delle terre venete (legge regionale 28 agosto 1986, n. 41), per la cui realizzazione la giunta regionale é obbligata a sentire i comuni interessati; la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo (legge regionale 28 agosto 1986, n. 46): l'esercizio dell'attività delle predette agenzie é subordinato all'autorizzazione della giunta provinciale, competente per territorio; la classificazione delle strutture ricettive alberghiere (legge regionale 3 maggio 1988, n. 24).

2.7.8.3 Artigianato e industria

La regione, allo scopo di favorire le iniziative artigiane dirette alla creazione di nuovi posti di lavoro, al miglioramento delle attrezzature aziendali, degli ambienti e servizi, nonché alla costituzione e allo sviluppo di organismi cooperativistici e consorziali, ha emanato la legge regionale 7 settembre 1973, n. 24 ("provvidenze per incentivare e ammodernare le attività artigiane nella regione").

Le deleghe agli enti locali in materia di artigianato, disciplinate dalla legge regionale 31 dicembre 1987, n. 67, prevedono (articolo 38) alle province, salvo le funzioni svolte dalle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, il coordinamento e la promozione sul territorio provinciale delle attività concernenti il settore, in armonia con le proposte della commissione provinciale per l'artigianato. Spettano ai comuni: gli atti di istruzione e certificazione ai fini dell'iscrizione all'albo o della cancellazione dall'albo delle imprese artigiane; le funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative; la predisposizione dei programmi per l'artigianato di servizio sulla base delle indicazioni della regione.

2.7.8.4 Consorzi industriali

Con la legge regionale 22 aprile 1977, n. 33, la regione ha disposto un sistema organico di interventi finanziari a favore dei consorzi fra enti locali per la realizzazione dei piani di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. E ciò al fine di promuovere il riequilibrio territoriale, l'incremento della popolazione, lo sviluppo economico e sociale e la rinascita delle aree depresse. La regione, nelle aree destinate ad insediamenti produttivi

industriali, riconosce, o se necessario promuove, la costituzione di un consorzio tra enti locali, ai quali è conferita la competenza ad approntare i piani generali ed esecutivi necessari per l'attuazione dell'area.

2.7.8.5 Agricoltura

Con legge regionale 11 maggio 1973, n. 13 ("interventi a favore dell'agricoltura"), il Veneto ha disciplinato una serie di interventi per la qualificazione professionale degli operatori agricoli, per il sostegno della cooperazione, per lo sviluppo della proprietà coltivatrice, per le spese di miglioramento fondiario, per lo sviluppo della zootecnia, delegando alle amministrazioni provinciali il compito di provvedere all'istruttoria delle domande di contributo.

Anche per il finanziamento delle opere di miglioramento delle infrastrutture civili e produttive in agricoltura (fabbricati rurali ad uso abitazione; approvvigionamento idrico e viabilità minore; elettrificazione rurale; sviluppo dell'irrigazione) la regione Veneto ha delegato le amministrazioni provinciali e le comunità montane ad effettuare tutti gli adempimenti previsti dalla legge regionale 10 gennaio 1974, n. 2.

Per gli interventi di rimboschimento e di sistemazione idraulico-forestale, la legge regionale 28 gennaio 1975, n. 16, disciplina l'esecuzione delle predette spese nei territori classificati montani e stabilisce che hanno titolo alla concessione delle spese "le comunità montane".

Con legge regionale 15 luglio 1986, n. 31, la regione ha dettato norme per l'esercizio dell'attività agrituristica, definendo, in primo luogo, che per attività agrituristiche si intendono "esclusivamente le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli, singoli o associati, e dai loro

fornitori di cui agli articoli 2135 e 230/bis del codice civile.

L'articolo 5 della citata legge delega alle province le funzioni amministrative concernenti la tenuta dell'elenco degli operatori agroturistici, la commissione provinciale per l'agroturismo e gli interventi finanziari a favore dei predetti operatori. Nell'esercizio delle funzioni delegate, gli organi della provincia osservano le direttive e gli atti di indirizzo e di coordinamento che sono di competenza della giunta regionale. Alla giunta regionale, ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto, spettano i poteri di iniziativa e di vigilanza in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative delegate.

Il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate ha formato oggetto della normativa di cui alla legge regionale 11 aprile 1980, n. 30, che delega ai comuni e alle comunità montane le funzioni amministrative, non espressamente riservate alla regione, e il compito di formulare proposte alla giunta regionale per la determinazione delle singole zone del territorio regionale. Sempre alle comunità montane è delegato il compito di avanzare proposte per la formazione dei piani di sviluppo aziendale o interaziendali concernenti le richieste di assegnazione delle terre ricadenti all'interno di ciascuna zona.

2.7.9 Assetto e utilizzazione del territorio

2.7.9.1 Urbanistica

L'assetto e l'uso del territorio sono stati disciplinati dalla legge organica e fondamentale della regione del Veneto (legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, modificata dalla legge regionale 11 marzo 1986, n. 9). Si tratta di due importanti complessi normativi che fissano, al tempo stesso, gli obiettivi

della gestione e trasformazione urbanistica ed edilizia della regione e le deleghe delle funzioni amministrative relative al settore urbanistico.

Gli obiettivi che la regione si propone sono i seguenti:

- 1) salvaguardia e valorizzazione delle componenti ambientali, culturali, economiche e sociali del territorio;
- 2) equilibrato sviluppo della comunità regionale attraverso il controllo pubblico degli insediamenti produttivi e residenziali secondo criteri di economia nella utilizzazione del suolo e delle sue risorse;
- 3) approfondita e sistematica conoscenza del territorio in tutti gli aspetti fisici, storici e socio-economici.

Le scelte per l'assetto del territorio sono stabilite in armonia con la programmazione nazionale e regionale, garantendo la partecipazione degli enti, delle organizzazioni sociali e dei cittadini.

I soggetti della pianificazione sono:

- 1) la regione e le province;
- 2) i comuni singoli o riuniti in consorzi.

Alle province, per il rispettivo territorio, sono delegate funzioni amministrative di competenza regionale relative all'urbanistica riguardanti gli strumenti urbanistici generali.

L'articolo 44 disciplina le attribuzioni della provincia. Esse riguardano:

- 1) l'approvazione dei piani regolatori generali, entro 120 giorni dal ricevimento, e, sentito il parere della commissione urbanistica provinciale, dei regolamenti edilizi e delle relative varianti.

In caso negativo, la provincia, può entro lo stesso termine:

- 1) approvare il piano introducendo direttamente modifiche d'ufficio;

- 2) approvare il piano proponendo modifiche al comune;
- 3) restituire il piano per la sua rielaborazione.

Con la legge regionale 6 marzo 1984, n. 11, la regione del Veneto ha subdelegato alle province le funzioni amministrative per la protezione delle bellezze naturali (di cui all'articolo 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e in materia di beni ambientali.

La subdelega riguarda le funzioni amministrative di competenza regionale relative alla:

- a) concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni;
- b) apertura di strade e cave;
- c) posa in opera di cartelli o altri mezzi di pubblicità;
- d) adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi;
- e) adozione dei provvedimenti di demolizioni e l'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Sono escluse dalla sub-delega le funzioni amministrative concernenti l'individuazione delle bellezze naturali, di cui alla lettera a) dell'articolo 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Sono istituite (articolo 2) le commissioni consultive provinciali per i beni ambientali, con il compito di formulare pareri obbligatori sugli atti da emanarsi dagli organi dell'amministrazione provinciale nell'esercizio delle funzioni sub-delegate.

Gli uffici per i beni ambientali, istituiti dalla legge regionale 4 agosto 1978, n. 41, presso gli uffici provinciali del genio civile, sono trasferiti alle rispettive amministrazioni provinciali.

2.7.9.2 Lavori pubblici

Nel settore dei lavori pubblici, la regione del Veneto ha emanato la legge regionale 7 dicembre 1979, n. 95, al fine di realizzare il piano decennale di edilizia residenziale, affidando ai comuni il compito di trasmettere gli atti e la documentazione relativi al programma approvato dall'IACP (articolo 6).

Altri specifici compiti alle amministrazioni provinciali sono contenuti nella legge regionale 16 maggio 1980, n. 59, per la costruzione, sistemazione e completamento di infrastrutture viarie. I progetti esecutivi delle opere ammesse a contributo devono essere presentati alla giunta regionale dalle amministrazioni provinciali (articolo 4).

Alle amministrazioni provinciali è conferita la delega delle funzioni amministrative in materia di espropriazione per pubblica utilità (legge regionale 2 aprile 1981, n. 11). Infatti, le province sono delegate ad adottare i provvedimenti concernenti le funzioni amministrative indicate dagli articoli 11 e seguenti della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni, relativamente a tutte le opere pubbliche e di pubblica utilità già trasferite o delegate alla regione.

I comuni sono delegati (articolo 3) ad adottare i provvedimenti concernenti le funzioni amministrative per le occupazioni temporanee e di urgenza e per i relativi atti preparatori attinenti a tutte le opere pubbliche e di pubblica utilità già trasferite o delegate alla regione, escluse quelle eseguite direttamente dall'amministrazione regionale.

Alla giunta regionale, ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto, sono riservati i poteri di iniziativa e di vigilanza in ordine all'esercizio delle funzioni delegate (articolo 6). In caso di accertato inadempimento da parte

delle amministrazioni provinciali e dei comuni delegati, il presidente della giunta regionale adotta in via sostitutiva i singoli atti.

La regione ha emanato la legge regionale 28 marzo 1989, n. 8, con la quale ha disciplinato le norme relative all'attuazione della delega in materia di programmazione acquedottistica, suddividendo il territorio regionale in "unità di servizio" e "distretti acquedottistici".

Anche in materia di navigazione e porti lacuali, la regione del Veneto ha emanato due organiche discipline normative per l'esercizio di funzioni amministrative regionali per la navigazione interregionale sul fiume Po e idrovie collegate (legge regionale 10 agosto 1980, n. 47) e per l'esercizio della delega di funzioni amministrative ai consorzi dei bacini di trasporto e ai singoli comuni in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili e idrovie relativamente ai servizi di trasporto non di linea (legge regionale 8 maggio 1980, n. 47).

Con la legge regionale 13 gennaio 1976, n. 3, si è attuato il riordinamento dei consorzi di bonifica e la determinazione dei relativi comprensori.

3. Statuti

3.1 Premessa

L'autonomia è la facoltà di governarsi con norme proprie; essa da sempre ha formato oggetto di particolare attenzione da parte dei politici e dei dottori del diritto, che la considerano come uno dei mezzi attraverso cui si esprimono e si realizzano le esigenze fondamentali della vita di ogni

individuo, sia che questi venga riguardato come soggetto a sè, sia che lo si voglia considerare siccome membro di una società giuridicamente organizzata.

Il concetto di autonomia è legato a quello di libertà e di democrazia con cui costituisce quasi una monade inscindibile, la quale, manifestatasi già nel mondo greco, si è poi esaltata, verso la fine del Medioevo, nella lotta per l'affermazione delle libertà comunali.

L'"Agorá" e il "Carroccio" rappresentano forse le manifestazioni simboliche più cospicue dell'uomo di sentirsi libero e padrone del proprio destino. E tale aspirazione è tanto avvertita che i legislatori costituenti più moderni e avveduti non hanno inteso "creare", con gli statuti da essi redatti, le autonomie locali, ma con formula appropriata hanno voluto "riconoscerle". E l'Italia ne è un esempio. Se, infatti, nella nostra Carta costituzionale all'articolo 5 è detto che la Repubblica "riconosce e promuove le autonomie locali", non vuol dire soltanto che esse preesistevano allo Stato repubblicano, ma vuol significare altresì che rappresentavano un patrimonio culturale e politico così importante che il costituente del 1948 non ha potuto non ritenere opportuno tutelarle nella maniera più incisiva, inserendo la relativa norma di garanzia nei "principi fondamentali".

Dunque, AUTONOMIA. Il definirla non è impresa facile. Si preferisce, in questa sede, rifarsi alle fonti normative e precisamente alla Carta europea dell'autonomia locale, la cui convenzione, stipulata tra i paesi membri del Consiglio d'Europa - firmata a Strasburgo e ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439, dal Parlamento italiano - all'articolo 3 sancisce che: "per autonomia locale s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare, nell'ambito della legge,

sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici".

In aderenza ai principi ispiratori della Carta europea dell'autonomia locale, in conformità allo spirito e alla lettera della Costituzione e, soprattutto, per corrispondere alle diffuse aspirazioni della comunità nazionale, il Parlamento italiano ha prodotto la legge 8 giugno 1990, n. 142, che delle autonomie locali detta l'ordinamento.

Non è stato facile, comunque, giungere al riconoscimento ai comuni dell'autonomia statutaria. Le ragioni vanno ricercate soprattutto in quel clima di diffidenza che l'apparato centrale ha sempre manifestato verso i poteri locali. E non soltanto nel periodo che va dall'unità d'Italia fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana - ché, forse, era allora spiegabile, atteso che la cultura imperante non concepiva se non uno Stato fortemente centralizzato - ma ciò si verificò anche dopo il 1948, quando ormai apparivano maturi i tempi di un decentramento istituzionale che recepisce quelle esigenze di autonomia municipale, le quali, se pur sopite nella memoria del popolo, non avevano mai cessato di appartenere al suo retaggio storico e politico.

Infatti, si dovette aspettare ancora altri 23 anni, prima che venisse attuata l'autonomia regionale, e ben 42 anni perché fosse realizzata quella comunale e provinciale. Oggi la legge sull'ordinamento delle autonomie locali è una realtà.

3.2 Principi giuridici dello Statuto

"I comuni e le province adottano il proprio Statuto", recita il primo comma dell'articolo 4 della legge n. 142.

Tale disposizione normativa si caratterizza soprattutto ad opera di due parole in essa contenute: il verbo "adottano" e l'aggettivo possessivo "proprio", entrambi riferiti allo Statuto.

Nella volontà del legislatore l'adozione dello Statuto, lungi dall'essere una facoltà, rappresenta un preciso dovere. Il che significa che gli enti locali hanno l'obbligo giuridico di darsi la loro Carta fondamentale.

L'"adottano" della norma sta per "deliberano"; vale a dire, comuni e provincie si danno da se medesimi lo Statuto, il quale nasce dall'interno dell'ente e non ha nulla a che vedere con interventi esterni.

Non trattasi, quindi, di uno Statuto "ottriato", ma di uno Statuto autonomamente concepito e liberamente votato, frutto del travaglio storico, morale, economico e sociale di una comunità libera.

Il verbo "adottano" é quindi ricordato - come avanti precisato - all'aggettivo "proprio".

Lo Statuto deve, appunto, essere un atto "proprio"; cioè, deve, promanare dall'ente e da esso soltanto. Ed é individuale, nel senso che appartiene all'ente e non ha nulla a che spartire con gli statuti di altri enti.

Al riguardo, la volontà del legislatore é molto chiara, soprattutto ove si consideri che in altre circostanze egli ha usato termini diversi nel disciplinare la nascita degli statuti. Infatti, per le regioni ordinarie il legislatore costituente ha sancito (articolo 123) che "ogni regione 'ha' uno Statuto ...": E l'"avere" uno Statuto é cosa ben diversa che dire "adottano il proprio" Statuto.

In quest'ultimo caso é rimarcata - appunto dall'aggettivo "proprio" - l'appartenenza diretta dello Statuto a un certo ente. In sostanza, lo Statuto é il volto giuridico dell'ente, il quale ha veramente una propria fisionomia, che é unica e inconfondibile.

E tale unicità scaturisce anche, se non soprattutto, da quel retaggio storico che ha visto imporsi lo "ius proprium" dei comuni medioevali nella convivenza con lo "ius comune". E mentre allora le regole proprie dei comuni convivevano con quelle generali rappresentate dal diritto romano, gli statuti comunali e provinciali di oggi devono convivere con le leggi statali e regionali, in una tipica posizione di specialità rispetto a queste.

3.3 Natura giuridica, contenuti e limiti dello Statuto

Esaminare la natura giuridica degli statuti comunali e provinciali è operazione di primaria importanza, giacché dal loro diverso modo di atteggiarsi nascono effetti che attengono sia alla loro interpretazione, sia alla loro efficacia, sia ancora alle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali dagli statuti stessi vengono incisi, sia infine ai rapporti con altri atti giuridici.

La prima caratteristica emergente dal disposto normativo è la "necessarietà" dello Statuto. Non è concepibile l'autonomia statutaria di un ente senza il suo atto fondamentale, cioè lo Statuto. Del resto, questo è espressamente previsto dal primo comma dell'articolo 4. Ed è un dovere imprescindibile.

Inoltre, lo Statuto è "esclusivo", nel senso che è di un dato ente, e soltanto di questo. Esso, ancora, deve corrispondere al principio della "stabilità". In altri termini, è destinato a vivere lungamente nel tempo e costituisce, in un certo senso, la carta fondamentale dell'ente, per emanare la quale occorrono procedure d'approvazione aggravate.

Gli statuti sono atti normativi; e la loro normatività - che peraltro è già insita nella natura dell'atto - deriva anche dalla stessa lettera della legge

che li prevede: "lo Statuto... stabilisce le norme...". Norme che disciplinano l'organizzazione, la struttura e l'attività dell'ente.

E che sia un atto normativo, lo si evince anche dal fatto che per modificarlo non basta un regolamento o un atto amministrativo, ma occorre una nuova norma statutaria (emanata con la medesima procedura), ovvero una specifica disposizione di legge. A tutti gli effetti, lo Statuto entra nell'ordinamento giuridico generale, e il suo ingresso rappresenta un "quid novi" e speciale rispetto all'assetto preesistente.

Gli statuti sono fonte di diritto oggettivo. Essi, però, non hanno forza di legge, nel senso che non possono abrogare leggi precedenti. Comunque, fanno parte dell'ordinamento e determinano situazioni giuridiche soggettive perfette, azionabili, a seconda dei casi, davanti al giudice ordinario, ovvero davanti al giudice amministrativo.

Circa il contenuto dello Statuto, occorre precisare che esso non può mai essere stabilito liberamente, atteso che deve comunque tener conto dei limiti perimetrali stabiliti dalla legge che lo prende in considerazione e di tutte le altre leggi di principio che in vario modo, direttamente o indirettamente, finiscono per riguardarlo. Solo nell'ambito di tali limiti il contenuto degli statuti è veramente libero.

Per quanto concerne gli enti locali, dal secondo comma dell'articolo 4 è dato desumere quale esso possa o debba essere. In proposito, sembra potersi affermare che le disposizioni espresse in tale secondo comma diano tre indicazioni di massima:

- 1) un contenuto obbligatorio;
- 2) un contenuto facoltativo;
- 3) un contenuto vietato.

Il contenuto c.d. obbligatorio nasce dal dettato normativo del più volte citato secondo comma dell'articolo 4, laddove è sancito che "lo Statuto... stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente".

Trattasi di un vincolo contenuto nella stessa legge attributiva dell'autonomia statutaria. Nello stesso comma secondo è specificato altresì che lo Statuto "in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi".

Non pare dubbio che si è in presenza di una elencazione di fattori essenziali, finalizzati (ecco l'uso del "per" fatto dal legislatore) all'organizzazione dell'ente, per la quale organizzazione è indispensabile stabilire anche "in particolare" gli altri elementi elencati nella norma. Elementi menzionati non in forma esemplificativa, ma in modo tassativo.

In sostanza, occorre che tali elementi esistano tutti, poichè rappresentano il nucleo necessario dello Statuto. Insomma, il suo zoccolo duro. E le norme in questo comprese sono fondamentali alla sua stessa vita, rimanendo escluse tutte le altre, che invece sono di spettanza del (o dei) regolamenti. Questi, anzi, trovano in quelle il loro presupposto giuridico e la loro ragione d'essere.

In conclusione, il contenuto vincolato dello Statuto - sia quello relativo alle "norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente", sia quello afferente alle materie che "in particolare" devono essere disciplinate - costituisce la parte minima dello Statuto stesso; quella parte, cioè, senza la quale questo atto fondamentale degli enti locali sarebbe veramente incongruo.

Senonchè, l'autonomia perderebbe significato e valore se il legislatore non lasciasse anche ambiti statutari liberi. Infatti, la legge n. 142, considerata nel suo insieme, accorda agli enti locali ampia facoltà di inserire negli statuti norme aggiuntive a quelle essenziali fin qui esaminate. E non potrebbe essere altrimenti. Se ciò non fosse possibile, non solo la stessa autonomia verrebbe frustrata, ma non si spiegherebbe la ragione per la quale il legislatore ha ritenuto di dover differenziare lo Statuto di un ente da quello degli altri, obbligando gli enti locali ad avere ciascuno un "proprio" Statuto. E la singolarità di ciascuno Statuto sta, appunto, in quel "proprio", che non può non riferirsi in via essenziale al contenuto statutario di natura facoltativa, visto che la parte vincolata è comune a tutti gli enti e non può variare se non in misura limitata.

Le norme facoltative servono generalmente a valorizzare quelle caratteristiche dell'ente che lo differenziano dagli altri e che gli danno una connotazione particolare per via dei suoi aspetti storici, ambientali, culturali, economici, sociali, ecc. Tutto ciò, però, dovrebbe avvenire con un legame logico e diretto con il contenuto vincolato dello Statuto; anzi dovrebbe costituirne l'ulteriore sviluppo attraverso una sua più larga articolazione.

La stessa legge n. 142 prevede espressamente ipotesi in cui è data facoltà allo Statuto di disciplinare talune materie. Un esempio è dato dall'articolo 8, nel quale è accordata una precisa potestà: "lo Statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico...". Solo che, una volta introdotto, tale istituto deve essere disciplinato nei modi previsti dalla stessa legge (secondo comma dell'articolo 8).

Per quanto concerne il punto 3) vale a dire, ciò che gli statuti non de-

vono contenere, bisogna porre in evidenza che lo Statuto non può recare regole che contraddicano quelle facenti parte del contenuto vincolato, o che si pongano in contrasto con i principi della legge attributiva della potestà statutaria, o di altre leggi a questa gerarchicamente superiori. Tutto ciò nasce dall'inciso, "nell'ambito dei principi fissati dalla legge", di cui al secondo comma dell'articolo 4.

La legge cui si fa riferimento per la fissazione dei principi non può non essere che la legge statale. Perché anche se è vero che quando si parla di "legge" in generale si ricomprendono anche quelle regionali, è altrettanto vero che nella fattispecie trattasi proprio di legge statale, in quanto solo questa l'articolo 128 della Costituzione prende in considerazione quando parla dei limiti dell'autonomia delle provincie e dei comuni. Del resto, se si opinasse per l'inclusione delle leggi regionali, si potrebbe verificare l'ipotesi della fissazione di limiti diversi da regione a regione, venendo meno quindi l'uguaglianza nella delimitazione degli ambiti di operatività degli statuti. Non solo, ma ove si ponga mente che quando il legislatore ha voluto far riferimento alla legge regionale l'ha detto esplicitamente - come è avvenuto nei commi quinto e secondo, rispettivamente, degli articoli 2 e 28 della stessa legge n. 142 - non può non desumersi che "l'ambito dei principi fissati dalla legge" sia soltanto quello stabilito dalle leggi generali della Repubblica. E se queste dovessero intervenire dopo l'adozione degli statuti, questi ultimi dovrebbero essere modificati ed adeguati negli stessi modi e negli stessi termini prescritti per la loro deliberazione.

3.4 Emanazione e modificazione dello Statuto

La deliberazione dello Statuto avviene a conclusione del procedimento dettagliatamente previsto dal terzo comma dell'articolo 4 della

legge n. 142. Perché tale deliberazione sia valida, occorre il voto favorevole di due terzi dei componenti del consiglio. Se siffatto quorum non viene raggiunto, bisogna che entro trenta giorni dalla prima votazione ne intervengano altre fino a quando in due diverse sedute lo Statuto non riceva il voto favorevole della maggioranza assoluta (51%) dei consiglieri assegnati.

Come è dato constatare, trattasi di una maggioranza qualificata, che deve conseguirsi in ben due votazioni. E', questo, un procedimento fortemente garantista, simile a quello previsto per le leggi costituzionali. E le ragioni sono evidenti: gli statuti - lo si è già detto - rappresentano, in un certo senso, la piccola costituzione di comuni e province e devono corrispondere alla volontà della popolazione dell'ente, o quanto meno della maggior parte di essa.

Per quanto concerne le modifiche allo Statuto, lo stesso terzo comma dell'articolo 4 della legge prescrive che esse debbano avvenire con la stessa procedura prevista per la deliberazione dello Statuto stesso. Tale disposizione non dá adito a dubbi di carattere ermeneutico ed è spiegabile anche a lume delle considerazioni fin qui svolte. Ciò che, invece, può far sorgere qualche perplessità è l'abrogazione parziale o totale di uno Statuto già in vigore. Al riguardo, bisogna prospettarsi alcune ipotesi che nella vita dell'ente non si esclude possano verificarsi.

Orbene, in presenza di un'abrogazione parziale, occorre distinguere anzitutto la natura delle disposizioni cancellate. Se queste attengono alla parte di Statuto che è stata definita facoltativa, è chiaro che il consiglio può ripristinarle o sostituirle, come può anche lasciarle cadere definitivamente, atteso che esse non sono indispensabili al funzionamento dell'ente. Se,

viceversa, trattasi di una parte essenziale, ovvero l'abrogazione abbia cancellato tutto lo Statuto, non v'è dubbio che contestualmente all'abrogazione debbano essere deliberate le nuove norme, di modo che non esista soluzione di continuità tra queste e quelle cancellate.

3.5 Controllo dello Statuto

Superata la fase cosiddetta deliberativa, lo Statuto non può entrare in vigore se prima non si completa l'iter procedimentale con le altre due sequenze relative al controllo ed alla pubblicazione. In proposito il quarto comma dell'articolo 4 della legge n. 142 è chiaro nella sua precettività.

Il controllo dello Statuto avviene ad opera del competente comitato regionale di controllo. Esso ha ad oggetto sia lo Statuto, sia la delibera approvativa dello stesso, e non può che riguardare la sola legittimità. Il controllo di merito sembra debba essere escluso anche per via dello stesso tenore del secondo comma dell'articolo 4 della legge n. 142, la cui disposizione in esso contenuta lascia al consiglio uno "spatium deliberandi" molto vasto, che incontra dei limiti contenitivi soltanto nei "principi fissati dalla legge". Quindi è la legge il parametro di riferimento. Quindi ancora, non può che trattarsi di controllo di legittimità che, come è noto, ha riguardo solamente a regole e principi giuridici.

E' altresì noto, infatti, che generalmente il controllo di merito consiste nel rinvio dell'atto all'organo deliberante dell'ente perché lo riesami sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza; e se l'ente medesimo lo conferma a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'atto stesso diventa esecutivo dopo intervenuta la formale pubblicazione.

La logica del controllo di merito (e quindi del rinvio per il riesame)

sta nella necessità di una più attenta considerazione e ponderazione delle decisioni dell'ente.

Senonchè, tale garanzia è già presente nel procedimento che la legge (terzo comma dell'articolo 4) ha imposto di seguire per la deliberazione degli statuti, prevedendo - come avanti precisato - il voto favorevole dei due terzi dei componenti del consiglio, ovvero due diverse votazioni positive a maggioranza assoluta dei componenti stessi. Quindi, il suddetto terzo comma è assorbente, per la fattispecie, del quarto comma dell'articolo 60 della legge n. 62 del 1953. E ciò, tanto per quel che concerne la parte cosiddetta vincolata dello Statuto, quanto per quella che è stata definita facoltativa.

Se così non fosse, verrebbe eccessivamente compressa l'autonomia degli enti locali, che trova negli statuti la sua pietra angolare. E certamente ciò non era nelle intenzioni del legislatore del 1990, nè è dato riscontrarlo nelle finalità della legge n. 142. Tutt'altro.

Esaurita la fase del controllo, lo Statuto (ormai con il sigillo della legittimità) deve essere pubblicato sul bollettino ufficiale della regione competente per territorio. Inoltre deve essere affisso per trenta giorni consecutivi nell'albo pretorio dell'ente e trasmesso al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione.

3.6 Efficacia dello Statuto e suoi effetti sulle situazioni giuridiche soggettive

Con riferimento all'efficacia degli statuti riferita ai possibili soggetti destinatari, occorre porre in evidenza che essi hanno efficacia nei confronti di tutti i soggetti che a vario titolo entrano in rapporti con l'ente interessato. Le

norme statutarie, comunque, non possono imporre obblighi di alcun genere ad altre amministrazioni pubbliche o a privati.

Nonostante che le norme statutarie vengano considerate di tipo subprimario, non possono essere derogate da una legge statale se non in via esplicita. Possono, ovviamente, essere derogate da altra disposizione statutaria dello stesso tipo (e del medesimo ente) intervenuta successivamente.

Inoltre, dato il carattere normativo dello Statuto e il fatto che la sua nascita riposa in una legge di principi, l'interpretazione delle sue norme soggiace (quasi in tutto) ai criteri ermeneutici tipici delle leggi e non a quelli degli atti amministrativi o dei contratti. La "ratio" delle norme statutarie deve inoltre essere ricercata tenendo conto sia della legge attributiva dell'autonomia, sia dell'atto in cui l'autonomia stessa si è manifestata, sia ancora tenendo in considerazione - attraverso i verbali dei dibattiti intervenuti nel consiglio - le intenzioni dell'ente che ha deliberato lo Statuto.

Le norme statutarie possono contenere disposizioni relative a criteri per l'interpretazione dello Statuto, possono altresì essere interpretate estensivamente, ma sono insuscettive d'interpretazione analogica, essendo ogni Statuto esclusivo e proprio di un determinato ente.

Circa le situazioni giuridiche soggettive collegate all'applicazione (o alla non applicazione) dello Statuto, queste possono riguardare sia diritti soggettivi, sia interessi legittimi. La relativa tutela va esperita, ovviamente, secondo il noto riparto della giurisdizione, che vede in via generale la competenza del giudice ordinario e del giudice amministrativo a seconda se la materia oggetto di controversia riguarda, rispettivamente, un diritto soggettivo o un interesse legittimo.

3.7 Raccolta ufficiale degli statuti

Esaurita la fase del controllo - cioè quella integrativa dell'efficacia operata dal competente Co.Re.Co. - lo Statuto, pubblicato nel bollettino ufficiale della regione e affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi, é inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti (quarto comma dell'articolo 4).

Presso tale ministero esiste costituito un apposito ufficio, il quale, pur tra non poche difficoltà logistiche, ha provveduto alla memorizzazione delle copie di parte degli statuti degli enti locali italiani ed ha approntato un programma informatico da cui - appena completato - sarà possibile trarre utili elementi di conoscenza circa gli orientamenti e le scelte che i singoli enti hanno seguito nel dar vita alla propria Carta statutaria.

Trattasi di un archivio contenente le elaborazioni di numerosi dati, dei quali la Sezione conta di avvalersi nelle indagini per la redazione delle future relazioni al Parlamento.

Al riguardo, il predetto Ministero - in spirito di fattiva collaborazione, che va anche al di là dell'obbligo di cui all'articolo 13 della legge n. 51 del 1982 - ha già fornito la propria utile disponibilità.

4. Potestà regolamentare

4.1 Potestà regolamentare nell'ambito dell'autonomia statutaria

E' ben nota la norma dell'articolo 5 della legge n. 142 del 1990 che introduce per comuni e province l'obbligo di adottare "regolamenti per l'or-

ganizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni".

La potestà regolamentare è esercitata nel rispetto della legge e dello Statuto. Il nuovo ordinamento delle autonomie locali ha conferito al sistema dei poteri locali una penetrante e significativa forma di delegificazione, che si è attuata con l'approvazione degli statuti e si completerà con l'adozione dei regolamenti.

La potestà regolamentare è sottordinata all'autonomia statutaria. Ciò non attenua né indebolisce lo spazio proprio della potestà regolamentare di comuni e province, che esplica una sua ratio ben determinata e finalizzata all'obiettivo di definire un complesso normativo in grado di assicurare all'ordinamento degli enti locali una piena autonomia nel rispetto della legge.

E' ben vero che già le leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934 e il regolamento del 1911 prevedevano alcune tipologie di regolamenti: era pur sempre però una potestà regolamentare limitata da leggi che prevedevano disposizioni di dettaglio.

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali, così come configurato dalla legge n. 142, abrogando precedenti disposizioni, ha concretamente ampliato lo spazio della potestà regolamentare, qualificandolo nella direzione di una maggiore e più incisiva autonomia statutaria, condizione insuperabile per attuare i diversi regolamenti.

La deliberazione dei regolamenti rientra tra gli atti fondamentali dei consigli comunali e provinciali e rappresenta un momento successivo, seppure importante, dell'autonomia statutaria.

La deliberazione dei regolamenti deve osservare tempi e modalità ben precise. In primo luogo, i regolamenti debbono essere deliberati dopo l'approvazione dello Statuto. Solo i regolamenti di contabilità e di disciplina dei contratti sono deliberati contestualmente allo Statuto, con le medesime modalità di votazione e nel rispetto degli stessi termini perentori.

La norma dell'articolo 5 è tassativa: i regolamenti debbono essere deliberati nel "rispetto della legge e degli statuti". Conseguenza necessaria è che i regolamenti non possono contraddire né stravolgere i principi dello Statuto.

Per quanto attiene alle modalità di adozione, i regolamenti debbono essere deliberati dal consiglio comunale. La legge n. 142 non stabilisce al riguardo, così come previsto per la deliberazione dello Statuto, una maggioranza qualificata.

Problema di ben rilevante portata è quello relativo alla tipologia dei regolamenti. Ed, infatti, a fronte di un unico Statuto si contrappone, per ogni ente locale, una serie di regolamenti, quale si evince dall'applicazione della legge n. 142. E' agevole individuare diverse tipologie di regolamenti: dalle circoscrizioni (articolo 13, secondo comma) al personale (articolo 51), dalle commissioni consiliari (articolo 34, quarto comma) alla pubblicità degli atti, all'accesso alle informazioni, agli istituti della partecipazione popolare.

E' ben vero che non si tratta di tipologie tassative, né può escludersi che, nell'ambito dell'autonomia statutaria e del potere discrezionale del consiglio, possano essere attuati altri tipi di regolamento. Ciò detto, deve essere ben chiaro che è opportuno evitare una proliferazione di regolamenti settoriali che, oltre ad una eccessiva frammentazione della potestà regolamentare, potrebbe condurre ad una paralisi dell'attività amministrativa come

emerge dalla produzione legislativa regionale.

Si pone a questo punto il problema dei tempi relativi alla deliberazione dei regolamenti. Si tratta di una questione pregiudiziale. La legge n. 142 fissa un termine preciso e perentorio solo per i due regolamenti di contabilità e della disciplina dei contratti, che debbono essere deliberati contestualmente allo Statuto.

Un termine preciso per la deliberazione dei regolamenti di settore non è indicato dalla legge. L'unico richiamo è alla norma dell'articolo 5 che prevede che i regolamenti siano adottati "nel rispetto della legge e dello Statuto". E' del tutto evidente, come abbiamo rilevato innanzi, che i regolamenti debbano essere deliberati dopo l'approvazione dello Statuto. Ciò perché essi debbono uniformarsi alle norme statutarie, nei confronti delle quali vengono a trovarsi in una posizione sottordinata.

E' stato sollevato il problema se in vigenza della legge e dello Statuto vi siano termini perentori entro i quali deliberare i regolamenti.

E' da rilevarsi che un termine preciso per la deliberazione dei regolamenti non è indicato dalla legge. E, pertanto, per tutto il tempo durante il quale non sono deliberati i regolamenti, è da ritenersi operante e legittima la vigenza dei vecchi regolamenti, con evidente e chiara eccezione di tutte le disposizioni in essi contenute che fossero in contrasto con le norme di immediata applicazione della legge n. 142 e dell'adottato Statuto.

V'è da osservare - come linea di tendenza - che gli statuti adottati, in larga misura indicano il termine di sei mesi (o al massimo di un anno) per la deliberazione dei nuovi regolamenti. Essi sono deliberati dal consiglio, siccome previsto dall'articolo 32, comma secondo. La norma non prevede alcuna maggioranza qualificata per la deliberazione dei regolamenti, sicché è

da ritenersi legittimamente approvato l'atto deliberativo che abbia ricevuto il voto favorevole della maggioranza assoluta dei votanti. Si applicano, nella fattispecie, le regole generali sulla maggioranza valida per tutte le deliberazioni del consiglio.

Nel silenzio della legge, lo Statuto può ben prevedere che, per la deliberazione di alcuni tipi di regolamenti, sia necessaria una maggioranza qualificata. Ciò comporterebbe, come logica conseguenza che, pur rispettando l'autonomia statutaria degli enti locali, si instaurerebbe una nuova forma di gerarchia tra fonti giuridiche secondarie a tutto danno di regole uniformi che sono alla base della univocità di comportamenti rispetto a medesimi procedimenti.

Anche se lo Statuto prevedesse maggioranze diverse, almeno la deliberazione del regolamento sulle modalità di funzionamento delle istituzioni dovrebbe adottarsi con le norme dell'articolo 298 del T.U. del 1915 perché come indica l'articolo 59, secondo comma, della legge n. 142 "sino all'entrata in vigore dello Statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con esse compatibili".

4.2 Natura giuridica e contenuti dei regolamenti

L'articolo 32, secondo comma, della legge n. 142 definisce e qualifica il regolamento come un "atto fondamentale" dell'ente, la cui competenza è riservata al consiglio.

La definizione di "atto fondamentale" non risolve il problema della natura giuridica dei regolamenti.

Le teorie sono contrastanti e la disputa giurisprudenziale si ripropone

anche per i regolamenti comunali e provinciali, previsti dalla legge n. 142.

Da un lato si argomenta che avendo i regolamenti la natura giuridica di atti amministrativi sono perciò impugnabili davanti agli organi della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) da parte di coloro che si ritengono lesi in una loro posizione giuridica soggettiva.

I regolamenti - in quanto carenti di forza di legge - non sono suscettibili di essere impugnati davanti alla Corte Costituzionale.

Da quanto sopra evidenziato, ne discende che i regolamenti - avendo la natura giuridica di norme secondarie - non possono trovare applicazione nelle parti che sono in contrasto con la legge.

Di diverso avviso, l'impostazione di chi ritiene che - pur essendo sotto il profilo formale un atto amministrativo - il regolamento, sotto il profilo sostanziale, contenendo norme, si configura come un atto normativo che costituisce diritto oggettivo valido erga omnes.

Il contrasto può ricomporsi nella considerazione che i regolamenti, ben individuati dalla legge n. 142 come "atti fondamentali", sotto il profilo formale sono atti amministrativi e sotto il profilo sostanziale atti normativi. Non è dato cogliere una penalizzante contraddizione in questa affermazione, perché la linea di tendenza generale del sistema vigente punta a superare la rigida separazione dei poteri tra funzione legislativa e funzione amministrativa, determinando integrazioni e interconnessioni tra le due funzioni.

Con la legge n. 142, il potere regolamentare attribuito ai comuni è da intendere esclusivo in quanto almeno per determinare aree (funzionamento degli organi; esercizio delle funzioni) lo Stato dovrebbe emanare solo norme di principio.

Passando all'esame dei contenuti dei regolamenti, così come sono stati individuati dalla legge n. 142, si può praticamente delineare la seguente tripartizione: regolamenti a contenuto obbligatorio; regolamenti con contenuto facoltativo; regolamenti con contenuti inammissibili e quindi da escludere.

I contenuti dei regolamenti sono indicati dalla legge. Infatti, l'articolo 5 prevede, tra i regolamenti a contenuto obbligatorio, quelli "per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni".

Gli enti non possono in alcun caso non deliberare e non attivare i predetti regolamenti, dovendosi assicurare l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni.

Le istituzioni, indicate nell'articolo 23, sono organismi strumentali dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale. La disciplina delle loro attività deve essere contenuta nello Statuto e nel regolamento. Di conseguenza, è il regolamento che deve disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle citate istituzioni, mentre allo Statuto è conferito l'obbligo di stabilire la costituzione, le sue finalità, le modalità di nomina e revoca degli amministratori.

Altro tipo di regolamento è quello relativo al funzionamento degli organi di partecipazione, indicati precisamente dall'articolo 7 (comma quattro e cinque) della legge.

Del pari sono obbligatori i regolamenti aventi riguardo al funzionamento di tutti gli organi dell'ente e al funzionamento degli uffici. Questi ultimi hanno per oggetto i regolamenti relativi al personale, al segretario, al

collegio dei revisori dei conti.

Con riferimento all'ultimo inciso dell'articolo 5, regolamenti obbligatori sono quelli relativi all'esercizio delle funzioni: intendendosi per funzioni una vasta sfera di competenze ed attribuzioni, di funzioni proprie e delegate, anche diverse rispetto a quelle indicate dalla legge n. 142. Ne discende che la potestà regolamentare di comuni e province, sotto questo aspetto, è molto ampia.

Per quanto attiene al contenuto facoltativo dei regolamenti, è riservato al potere regolamentare di comuni e province prevedere atti normativi, non espressamente richiamati dalla legge o dallo Statuto, adottati per adempiere più compiutamente ai propri fini istituzionali. I regolamenti facoltativi sono, perciò, finalizzati a disciplinare materie e settori non previsti espressamente dalla legge e dallo Statuto.

Per quanto si riferisce ai contenuti che non possono essere contemplati dai regolamenti, è chiaro che tale divieto è collegato alla condizione giuridica dei limiti del regolamento che, come atto normativo secondario, non può essere in contrasto con le leggi costituzionali, con quelle ordinarie e con le disposizioni dello Statuto. Limiti che sono stati ben definiti e delineati dalla legge n. 142 quando l'articolo 5 fa discendere all'ente l'obbligo di deliberare i regolamenti "nel rispetto della legge e dello Statuto". Limiti negativi che non indeboliscono l'autonomia degli enti locali nel pieno esercizio della loro potestà regolamentare.

Il regolamento non può essere in contrasto con le norme dello Statuto e neppure derogare ad esse. Da ciò la conseguenza che il regolamento non può contenere norme contrastanti con la legge e lo Statuto, pena la loro abrogazione.

Attuandosi la potestà regolamentare "nel rispetto" dello Statuto, i regolamenti non possono contenere norme interpretative della legge e dello Statuto e qualsiasi altra norma contrastante, pena l'abrogazione della norma stessa. Per il principio giuridico generale della gerarchia delle fonti, i regolamenti dovendosi attuare nel "rispetto" della legge e dello Statuto non sono ad essi equiparati e non sono, pertanto, facultati a dettare norme di interpretazione.

4.3 Entrata in vigore. Modificazioni e abrogazione dei regolamenti

E' stato ampiamente riconosciuto che i regolamenti dovendosi deliberare "nel rispetto della legge e dello Statuto" vengono, dunque, posti in essere dopo l'approvazione e la successiva entrata in vigore dello Statuto.

E' d'altronde pacifico che, siccome stabilisce l'articolo 59, secondo comma, della legge n. 142, "sino all'entrata in vigore dello Statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili". Di conseguenza, debbono ritenersi operanti gli articoli 62 e 63 del T.U. n. 383 fino all'entrata in vigore dello Statuto.

Tutto ciò in via astratta. Nella concretezza giuridica della fattispecie, nel silenzio dell'articolo 5, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei regolamenti e, perciò la loro stessa efficacia deve essere prevista e disciplinata dallo Statuto. Oppure, in mancanza di precise norme statutarie, il problema deve essere affrontato avvalendosi dei principi dell'ordinamento giuridico. In tal caso, applicando la norma dell'articolo 10 delle preleggi al codice civile, si deve ritenere valido e operante a tutti gli effetti il regolamento dopo 15

giorni successivi alla sua pubblicazione, salvo una data diversa, se sia stata disposta dallo Statuto.

E', pertanto, pacifico che con l'entrata in vigore, il regolamento diventa obbligatorio e dispiega la sua efficacia nei confronti dei cittadini dell'ente locale.

L'efficacia del regolamento si indirizza verso i soggetti che hanno rapporti con l'ente e si traduce nella inderogabilità delle norme, che non possono essere travolte o modificate da deliberazioni consiliari, se il regolamento non lo consenta esplicitamente.

Le modificazioni dei regolamenti rientrano nei poteri dell'autonomia degli enti locali. Essi possono, in ogni momento, in considerazione di criteri di opportunità amministrativa modificare i regolamenti, con deliberazioni consiliari, seguendo l'iter procedimentale già definito per la deliberazione dell'atto, la pubblicazione e l'efficacia dello stesso.

Il consiglio può modificare una o più norme (modificazione parziale) oppure modificare il regolamento (modificazione totale). Questa fattispecie configura l'abrogazione del precedente regolamento che deve essere sostituito con il nuovo regolamento adottato.

L'abrogazione dei regolamenti deve essere chiara ed esplicita, e le modificazioni parziali o totali non debbono configurare specifiche violazioni di legge.

L'abrogazione parziale o totale del regolamento può avvenire, per ciò, non solo ad iniziativa consiliare con la deliberazione di nuove norme o di un nuovo regolamento, ma anche ad opera di modifiche di norme di legge o di norme statutarie che concretino un evidente contrasto con le norme regolamentari. Ciò comporta l'automatica abrogazione di tutte quelle disposizioni

regolamentari che siano in contrasto con norme legislative o statutarie.

Sulla questione relativa ai canoni di interpretazione dei regolamenti, occorre soffermarsi sulla natura giuridica di essi, in particolare sul loro contenuto sostanziale. Sotto tale profilo, i regolamenti, essendo atti normativi, non possono sfuggire alle regole di interpretazione delle norme giuridiche, indicate nell'articolo 12 delle preleggi al c.c..

Da ciò deriva la necessità e la validità che si deve alla interpretazione letterale, logica, sistematica, restrittiva ed estensiva. Deve essere, pertanto esclusa - in considerazione della particolare natura giuridica del regolamento - l'interpretazione analogica, che non può essere richiamata, né sotto il profilo dell'analogia legis, né sotto il profilo della analogia iuris. Non si può, in concreto, fare ricorso alle norme contenute in un diverso regolamento, seppure disciplinante analoghe materie e fattispecie.

Semmai è la normativa statutaria che può, in alcuni casi ed in presenza di lacune regolamentari, essere applicata per analogia, in forza del principio giuridico, affermato anche in sede giurisdizionale, in base al quale le norme sovraordinate prevalgono su quelle sottordinate: le norme statutarie sono sovrastanti rispetto a quelle regolamentari.

In conclusione, si può affermare che la potestà regolamentare di comuni e province, così come è stata delineata dalla nuova legge sull'ordinamento dei poteri locali, rafforza e potenzia l'autonomia degli enti locali e punta ad ampliare gli spazi ed i contenuti della delegificazione.

L'accentuata autonomia deliberativa degli enti locali, in conseguenza della legge n. 142 e della legge n. 241, non può conseguire una variegata e frammentata produzione regolamentare: l'iperproduzione di norme regolamentari vanifica e, per altri aspetti, disperde in mille rivoli la potestà

regolamentare di comuni e province. Una potestà che - con i nuovi regolamenti - conferisce spazio di autonomia decisionale agli enti locali che, superando l'anacronistica legislazione del 1911, con i regolamenti sono in grado di dettare una disciplina organica dei vari aspetti e settori della vita comunale e provinciale.

I regolamenti sono, pertanto, un aspetto non secondario dell'autonomia degli enti locali, ma si presentano - nella concretezza delle loro norme - come veri e propri codici di regole e disposizioni, con il valore di efficacia e di inderogabilità che vincolano tutti i soggetti giuridici ad una uniformità di comportamento.

L'attenzione con la quale la Sezione enti locali ha affrontato i problemi posti dalla legge n. 142, in ordine all'autonomia statutaria e alla potestà regolamentare di comuni e province, è finalizzata all'obiettivo di individuare i contenuti normativi capaci di realizzare il principio costituzionale del buon governo degli enti territoriali autonomi.

I regolamenti - ed ancor, prima di essi, gli statuti - sono gli strumenti operativi necessari, in quanto complesso di norme giuridiche, capaci di porre in essere le premesse della buona amministrazione nell'ambito locale. Ed, infatti, i regolamenti - prima ancora degli statuti, che indicano un complesso di norme generali, una linea di indirizzi dell'attività amministrativa nell'ambito locale - si incaricano di disciplinare i singoli settori della vita comunale e provinciale. Senza di essi, la vita amministrativa potrebbe bloccarsi.

Ai regolamenti è conferito un potere specifico e penetrante, ed essi hanno un rilievo anche esterno di grande importanza, ove si rifletta sulla novità dei regolamenti degli istituti di partecipazione e dei diritti dei cittadini alla partecipazione al procedimento amministrativo.

I regolamenti sono, pertanto, da considerarsi uno dei più rilevanti elementi di novità del nuovo ordinamento dell'autonomia degli enti locali.

5. Politica economica e finanziaria

5.1 Il quadro economico generale alla fine del 1989 e le previsioni per il 1990

Alla fine del 1989, conclusivo del ciclo degli anni ottanta, il quadro economico nazionale presentava, nel momento in cui il Governo poneva le linee previsionali di sviluppo dell'economia italiana per il triennio successivo, ed in particolare per il 1990 (anno di riferimento della presente relazione quanto alla gestione degli enti locali), notevoli elementi di debolezza.

Accanto ai cronici squilibri della finanza pubblica pesavano negativamente il costante disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti, l'elevato livello dei tassi d'interesse, il notevole divario nord-sud nello sviluppo economico-produttivo ed il permanere di un differenziale d'inflazione rispetto ai restanti paesi maggiormente industrializzati del mondo.

In particolare:

- a) la bilancia dei pagamenti delle partite correnti aveva segnato, nel triennio 1987-89, un costante peggioramento, caratterizzato da una notevole accelerazione: dal saldo negativo di 1.940 miliardi del 1987 si era passati, alla fine del 1989, ad un saldo negativo di 14.452 miliardi (fonte: Relazione previsionale e programmatica del settembre 1990);
- b) rispetto al 1988 l'aumento del tasso ufficiale di sconto dal 12,50 al 13,50 per cento, con il conseguente aumento dei tassi d'interesse, aveva frenato

l'espansione produttiva agendo negativamente sull'occupazione e sullo sviluppo (fonte come sopra);

- c) la percentuale di occupati nel Mezzogiorno sul totale della popolazione (32,6%) si presentava pressochè invariato rispetto all'inizio degli anni ottanta (32,3% nel 1980) e molto al di sotto della media nazionale (40,2%) rispetto al centro-nord (44,6%);
- d) rispetto ai restanti paesi maggiormente industrializzati il differenziale d'inflazione era di un punto e mezzo alla fine del 1989, tenuto conto che ad un tasso inflattivo medio dei primi di circa il 5% faceva riscontro nel nostro paese, nel dicembre 1989, un tasso del 6,5% (fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1990):

Altri elementi negativi rilevabili nella situazione dell'economia italiana alla fine degli anni ottanta erano, per quanto qui possa interessare, la fragilità della struttura produttiva, la carenza di infrastrutture nel Mezzogiorno, la bassa produttività dei servizi alle imprese e delle attività della pubblica amministrazione, il basso livello della ricerca scientifica e gli squilibri nella distribuzione dei redditi.

A fronte di tale quadro il Governo, com'è dato rilevare dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1990, si proponeva un'azione tendente soprattutto all'aumento del prelievo fiscale accompagnato dal contenimento della spesa pubblica, all'aumento della produttività congiunta alla riduzione dei costi di produzione finalizzati entrambi all'abbassamento del tasso d'inflazione, alla razionalizzazione degli investimenti attraverso la valutazione preventiva e successiva della loro efficacia ed efficienza, nonché alla managerializzazione della pubblica amministrazione a livello di dirigenza.

5.2 Manovra finanziaria per il 1990

Il 1989 si era chiuso evidenziando un fabbisogno complessivo del settore pubblico pressochè pari all'importo dell'anno precedente, essendo passato da 125.300 a 133.100 miliardi, con una riduzione della sua incidenza sul prodotto interno dall'11,6 all'11,2 per cento.

Tale risultato, evidenziato nel documento di programmazione economico-finanziaria del Governo per il triennio 1991-93, era da ascrivere all'azione congiunta di vari fattori, quali la revisione delle aliquote dell'IRPEF, minori esborsi in materia sanitaria e del credito agli enti pubblici e lo slittamento al 1990 degli oneri di rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

In particolare, l'incidenza delle imposte dirette sul prodotto interno era passata dal 13,2% del 1988 al 13,9% del 1989, quella delle imposte indirette dall'11 all'11,5%, mentre la spesa per il personale era scesa dal 14,4 al 14,2% e quella per interessi era lievitata dall'8,4 al 9,2% (in conseguenza della lievitazione dei tassi indotta dalla ripresa del processo inflattivo).

A fronte di tale situazione di chiusura del 1989, il fabbisogno "obiettivo" del settore pubblico veniva fissato, per il 1990, in 135.650 miliardi (in tal senso sia il Documento di programmazione del maggio 1990, sia la Relazione previsionale e programmatica del settembre dello stesso anno), previsione poi smentita dall'aumento del tasso inflattivo e dei tassi d'interesse internazionali e dalla conclusione dei contratti del pubblico impiego e portata conseguentemente a circa 150.000 miliardi (dei quali 147.350 per il solo settore statale).

In particolare, la pressione fiscale e contributiva che, nell'arco di un decennio, era cresciuta di dieci punti (essendo passata dal 27,7% del 1979 al

37,7% del 1989) sarebbe dovuta passare nel 1990 al 39,2%, la spesa per interessi dal 9,2% al 9,9% e più in generale la spesa, al netto degli interessi, dal 46,2 al 47,5%, avvicinando in tal modo il nostro Paese alla situazione della Francia, ove il maggior peso della spesa pubblica trova compenso in una più elevata incidenza fiscale e contributiva (45% nel 1989 contro il 37,7% del nostro Paese).

Come manovra aggiuntiva venivano previste maggiori dismissioni di patrimonio pubblico, ma soprattutto veniva delineata un'azione di rigoroso controllo della spesa pubblica attraverso la razionalizzazione dei trasferimenti in favore delle famiglie e delle imprese ed una più concreta applicazione del principio di produttività da estendere alla spesa per investimenti pubblici, per la quale veniva previsto, di massima, l'allineamento della sua espansione a quella del tasso programmato d'inflazione.

Nel complesso, veniva programmata una flessione del rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno dell'ordine dell'1,5% da conseguirsi entro il 1993.

Nel documento previsionale governativo veniva, in particolare, evidenziato come la politica di controllo della spesa pubblica richiedesse necessariamente l'acquisizione di un maggior grado di governabilità del costo del lavoro nel pubblico impiego, tenuto conto che le retribuzioni del personale pubblico in servizio e le pensioni di quello a riposo costituivano una parte rilevante (circa il 30%) del complesso dei pagamenti diversi dagli interessi.

Veniva ivi, inoltre, rivolta particolare attenzione alla situazione della tesoreria unica, e ciò perché le analisi condotte dall'apposita commissione istituita dal Ministro del tesoro dell'epoca avevano posto in rilievo da un lato comportamenti elusivi delle norme in materia da parte delle pubbliche am-

ministrazioni, dall'altro la tendenza a massimizzare le disponibilità detenute presso le aziende di credito.

Conclusivamente v'è da rilevare che la legge 27 dicembre 1989, n. 407 (legge finanziaria 1990) ha sostanzialmente recepito le previsioni governative in materia di fabbisogno per il 1990, fissando, all'articolo 1, in lire 130.746 miliardi, in termini di competenza, il limite massimo del saldo netto da finanziare per il predetto anno ed in lire 259.398 miliardi il livello massimo del ricorso al mercato finanziario tenuto conto delle operazioni di rimborso di prestiti.

5.3 Linee programmatiche e d'indirizzo sulla finanza locale per il 1990

A fronte dell'illustrato quadro della manovra finanziaria generale per il 1990, le linee programmatiche e d'indirizzo del Governo sulla finanza locale tendevano al recupero dell'equilibrio finanziario e gestionale attraverso "un'effettiva autonomia finanziaria", ricomponendo il collegamento tra decisione di spesa e responsabilità della copertura e recuperando il rapporto tra servizi resi e tariffe, atteso lo squilibrio esistente tra risorse statali e risorse proprie degli enti locali. In tal senso il documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 1990-92, il quale partiva dalla constatazione che prima con la riforma tributaria e poi con quella del finanziamento agli enti locali si era venuta formando una netta separazione di responsabilità tra le decisioni di spese aggiuntive (che spesso avevano posto a carico dello Stato l'intero onere delle rate di ammortamento dei mutui per investimenti) e quelle di reperimento dei mezzi di copertura.

La necessità di recuperare l'anzidetto collegamento veniva affermata in modo particolare per i servizi, per i quali il rapporto tra prestazioni rese e

tariffe applicate doveva essere oggetto di particolare attenzione.

Piú in generale, una gestione piú oculata e manageriale dei tributi esistenti - in pendenza dei disegni di legge sull'autonomia impositiva degli enti locali (atto Camera n. 1895 e atto Senato n. 1894 della precedente legislatura) - avrebbe potuto consentire, secondo il documento governativo, risultati apprezzabili, e all'uopo venivano indicate l'imposta sulla pubblicitá, la sovrimposta sull'energia elettrica e la tassa di occupazione degli spazi pubblici; senza con ciò trascurare il perseguimento di una maggiore efficienza dei processi produttivi dei servizi pubblici e di una maggiore efficacia nel soddisfacimento dei bisogni.

Rispetto a tale strategia di fondo, la direttiva del presidente del Consiglio dei ministri dell'11 gennaio 1990 - introduttiva di limitazioni per il settore pubblico allargato quanto all'assunzione di impegni per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti, con riguardo specifico, per gli enti locali, all'entitá dei mutui della Cassa depositi e prestiti, oltre che ai prelievi delle gestioni fuori bilancio dai rispettivi conti di tesoreria - era diretta piuttosto a perseguire il piú limitato fine del contenimento del disavanzo pubblico.

Nell'ambito di tale piú immediato intento il documento di programmazione economico-finanziaria non trascurava di segnalare la necessitá che, per il 1990, parte della spesa in conto capitale degli enti locali trovasse finanziamento nella dismissione dei beni patrimoniali non utilizzabili, evitando per il resto di creare deficit sommerso con conseguente aggravamento del fabbisogno pubblico.

5.4 Verifica dell'attuazione della manovra finanziaria

5.4.1 Con riguardo alle entrate

La politica governativa in materia di finanza locale ha trovato attuazione, per il 1990, nel decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Con tali disposizioni, come si è rilevato più indietro (cap. I, par. 4), il fondo ordinario per le province, i comuni e le comunità montane è stato fissato, per il 1990, in 16.779,6 miliardi, senza variazioni per le province ed i comuni rispetto al 1989 (anno in cui aveva subito una decurtazione di 500 miliardi rispetto al 1988), mentre il fondo perequativo, passato dai 5.765,6 milioni del 1989 ai 6.768,3 milioni del 1990, presentava un incremento del 17,4%.

A tali assegnazioni vanno aggiunti i contributi per mutui in ammortamento, che per le province sono ammontati a 1.127,4 miliardi (+6,6% rispetto al 1989), per i comuni a 8.734,2 miliardi (+5,3%), per le comunità montane a 8,3 miliardi (+67,7%), e dunque globalmente sono ammontati a 9.869,9 miliardi (+5,5%).

In totale, tenuto anche conto di contributi a diverso titolo, nel 1990 sono stati globalmente trasferiti agli enti locali 34.902 miliardi, con un incremento del 4,5% rispetto al 1989 (33.403 miliardi), così ripartiti:

- alle province 4.769 miliardi (+4,9% rispetto al 1989);
- ai comuni 29.967 miliardi (+4%);
- alle comunità montane 165,7 miliardi (+32,2%).

Rispetto al 1989, i livelli di copertura tariffaria del costo dei servizi a domanda individuale e di quello relativo agli acquedotti sono rimasti immu-

tati (rispettivamente 36 e 80%), mentre il livello minimo di copertura del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stato abbassato dal 60 al 50%.

Tale abbassamento, che potrebbe considerarsi non coerente con la politica di affermazione e di potenziamento dell'autonomia impositiva degli enti locali - tenendo conto che il corrispettivo del servizio, pur consistendo in una tassa, è andato via via assumendo connotati marcatamente impositivi -, trova in realtà compensazione, proprio per tale suo carattere, nell'imposta comunale per l'esercizio delle imprese, arti e professioni (ICIAP), istituita nel 1989 con lo stesso provvedimento sulla finanza locale (decreto-legge n. 66 del 1989) con il chiaro intento di creare nuovi spazi di autonomia impositiva soprattutto per i comuni.

In termini di risultati finali va considerato che gli accertamenti di parte corrente relativi a 680 comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti sono stati pari a 34.088 miliardi con un incremento rispetto al 1989 (30.973 miliardi) del 10.05%, come è evidenziato nell'apposita parte della presente relazione.

In termini di cassa, nel 1990, sempre con riguardo a 680 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, sono state effettuate riscossioni di parte corrente per 31.205 miliardi, ciò che è indicativo di un incremento rispetto al 1989 (29.470 miliardi) del 5.88%.

Tali dati sarebbero pure da considerare ottimali se ad essi non si contrapponesse un corrispondente aumento della spesa corrente, in termini di competenza, di ben 26,39%, come sarà meglio evidenziato in prosieguo.

Ove poi l'indagine venga spostata, più specificamente, al volume delle entrate tributarie - atto a dare ragione dell'avvenuto perseguimento

dell'obiettivo di politica governativa di favorire "una gestione più oculata e manageriale dei tributi esistenti" (come in precedenza evidenziato) - si perviene alla constatazione che dette entrate hanno rappresentato nel 1990, in termini di accertamenti, l'8,70% dell'entrata corrente delle amministrazioni provinciali (623,4 su 7.172,4 miliardi) e il 20,06% di quella delle amministrazioni comunali (6.838,5 su 34.088 miliardi, per i 680 comuni presi in considerazione).

Tenuto conto che nel 1989 detto rapporto era stato del 9,10% per le province (599,1 su 6.588,1 miliardi) e del 19,80% per i comuni (6.130,5 su 30.973,1, miliardi), ne risulta un decremento nella composizione dell'uscita di detta voce non certo in linea con i programmi governativi.

5.4.2 Con riguardo alla spesa corrente

Al fine di una corretta valutazione dell'impatto della politica finanziaria per il 1990 con la gestione della spesa corrente va considerato che in detto anno gli impegni di tale settore sono ammontati con riguardo alle province ed a 680 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, globalmente a 38.560,4 miliardi, con ciò facendo registrare un incremento, rispetto al 1989, (30.507,9 miliardi) del 26,39%.

I pagamenti, a loro volta, sono ammontati per gli enti anzidetti, a 29.077,1 miliardi, palesando un incremento rispetto al 1989 (26.450 miliardi) del 9,93%.

Di notevole allarme si presenta il valore relativo agli impegni (oltretutto più significativo trattandosi di gestione di parte corrente), giacché esso palesemente travalica gli obiettivi di contenimento della spesa che le

autorità governative si erano prefissi in sede programmatica, dando ragione della inadeguatezza delle misure e degli strumenti adottati per perseguirli.

5.4.3 Con riguardo alla spesa per investimenti

Globalmente, la spesa in conto capitale di province e comuni è ammontata, nel 1990, in termini di cassa, a 18.570 miliardi, con un incremento del 2,7% rispetto al 1989, per quanto si riferisce alla costituzione di capitali fissi, ai trasferimenti e ad altri pagamenti di capitale, oltre a 3.500 miliardi (+20,7%) relativamente alle partecipazioni e conferimenti, ai pagamenti per mutui e anticipazioni e ad altre partite finanziarie (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1990).

Il modesto aumento dei pagamenti in conto capitale (come si è detto, +2,7%) è dovuto essenzialmente alla netta contrazione dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, come è detto più analiticamente in prosieguo.

5.4.4 Indebitamento degli enti locali

Ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990, n. 38, nell'anno 1990 hanno trovato applicazione le disposizioni sui mutui degli enti locali di cui all'art. 22 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144, in materia di limiti ai contratti di mutuo con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dagli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

Tali limiti, come è noto, si sostanziano nella stipulazione pubblica a pena di nullità, nell'ammortamento per periodi non inferiori a un decennio e decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo di quello dello stipula, nella inclusione nella rata di ammortamento, fin dal primo anno, della quota capi-

tale e della quota interessi, nell'indicazione della natura della spesa e dell'intervenuta approvazione del progetto esecutivo e nella previsione dell'utilizzazione del mutuo in base ai documenti giustificativi della spesa ovvero agli stadi di avanzamento dei lavori.

Sempre ai sensi del predetto articolo 13, le disposizioni relative all'obbligo della deliberazione del piano finanziario degli enti locali (articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito nella legge 26 aprile 1989, n. 155) hanno trovato applicazione, nel 1990, per tutti gli investimenti degli enti locali comunque finanziati.

Tanto premesso, si rileva che i mutui contratti dagli enti locali con la Cassa depositi e prestiti nel 1990, sono ammontati, in termini di concessioni in base a leggi ordinarie, a 3.318,7 miliardi, pari al 61,4% in meno rispetto al 1989 (8.607 miliardi) e che gli stessi hanno riguardato prevalentemente le "opere varie" (4.375 miliardi) e le opere igieniche (1.203 miliardi).

Di ciò è detto più dettagliatamente nel Capitolo 3 della Parte III della presente relazione, relativo all'attività contrattuale degli enti locali.

6. Procedimento di presentazione dei conti e adempimento

Nelle relazioni relative agli esercizi precedenti è stato rilevato che la regolare formazione del procedimento previsto per l'esame e l'approvazione dei conti consuntivi degli enti locali, appare propedeutico alla valutazione dell'effettivo adempimento da parte degli enti locali, all'obbligo di trasmettere tempestivamente a questa Corte i conti consuntivi, anche in riferimento alla norma prevista dall'ordinamento in ipotesi di inottemperanza.

E' stato rilevato altresì che la delibera consiliare sul conto consuntivo

chiude il ciclo della gestione sul piano dei rapporti interorganici e costituiva valido strumento istruttorio ai fini della giurisdizione contabile.

Quanto al controllo di legittimità del comitato di controllo sulla delibera consiliare di approvazione del conto consuntivo, si era discusso se gli organi di controllo dovessero limitarsi ad esaminare la legittimità della deliberazione consiliare, ovvero dovessero estendere l'esame anche al conto sottostante (vedi articolo 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51).

Al riguardo la dottrina più recente ha osservato che si è creato un equivoco in ordine alle linee di demarcazione tra le funzioni del comitato di controllo, al quale viene sottoposta la delibera consiliare sul conto consuntivo, e la funzione del giudizio contabile, al quale deve essere sottoposto il conto per il giudizio necessario.

Infatti, dopo l'entrata in funzione dei comitati regionali di controllo, la dottrina ha rilevato l'insorgere di un evidente equivoco in ordine alle linee di demarcazione tra le funzioni del Co.Re.Co. e la giurisdizione contabile, in quanto in base alle norme precedenti il conto consuntivo e la deliberazione consiliare non erano assoggettati al controllo prefettizio, bensì alla giurisdizione contabile.

E' stato rilevato altresì che la sottoposizione al controllo del Co.Re.Co. della delibera consiliare sul conto consuntivo creava un ulteriore elemento di confusione in merito all'oggetto del giudizio del conto, tanto più che nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema si era verificato addirittura uno scollamento per la giurisdizione contabile, in quanto il sistema di controllo si limitava alle deliberazioni collegiali dei consigli e delle giunte, mentre sfuggivano al controllo i provvedimenti concernenti l'esecuzione delle suddette delibere e quindi la gestione nella sua globalità, che nel precedente

ordinamento veniva esercitata in sede di giurisdizione contabile.

Attualmente la legge 8 giugno 1990, n. 142, all'articolo 46, ottavo e nono comma, dispone che il termine per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo da parte del comitato di controllo è di quaranta giorni, mentre in via generale, ai sensi del primo comma dell'articolo 46, le delibere consiliari diventano esecutive se non è stato adottato un provvedimento interruttivo nel termine di venti giorni dalla ricezione dell'organo di controllo.

Inoltre tale organo può indicare all'ente locale le modificazioni da apportare alle risultanze del conto consuntivo con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

Tali disposizioni dimostrano che l'organo di controllo, in sede di esame della delibera consiliare di approvazione del conto consuntivo, deve esaminare non soltanto la legittimità di tale deliberazione, ma anche il conto consuntivo, quale presupposto giuridico della delibera medesima, cosicché l'articolo 13 della legge n. 51 del 1982, nel prevedere l'esame dei conti consuntivi da parte degli organi regionali di controllo, ha anticipato tale assetto giuridico non soltanto in riferimento alle province e ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e costituisce l'estrinsecazione di un principio generale valido anche per i comuni con popolazione inferiore a 8.000 abitanti.

Le Sezioni Riunite di questa Corte, nell'adunanza del 15 luglio del 1988 in sede di parere sul progetto di legge sull'ordinamento delle autonomie locali, hanno osservato che il concetto stesso di controllo sugli atti è ormai inadeguato e che il disegno di legge, nel prendere atto dell'evoluzione dei complessi rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali, nonché dell'esigenza di dare compiutamente conto ai cittadini dell'uso delle risorse afferenti

alle singole comunità locali, dá spazio al controllo sul bilancio e sul conto consuntivo che non può propriamente collocarsi tra i controlli sugli atti.

Ravvisata la necessità di procedere ad una più netta distinzione tra il controllo sugli atti ed il controllo sul bilancio o sul conto consuntivo, si é affermato che per il controllo sugli atti sono in vigore, come norma di riferimento, le disposizioni di cui all'articolo 130 della Costituzione, in base al quale spetta ad un organo delle regioni esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

Viceversa per il controllo sul bilancio e sul conto consuntivo, cioè per il controllo più propriamente finanziario, le disposizioni contenute nell'articolo 130 della Costituzione si integrano e si coniugano con quelle contenute nell'articolo 119 che, al primo comma, afferma il principio del coordinamento finanziario tra Stato, regioni ed enti locali.

L'articolo 46 al decimo comma dispone che, in caso di mancata adozione del conto consuntivo entro il termine di legge o d'annullamento della delibera d'adozione del conto consuntivo da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

Tale disposizione vá posta in relazione con l'articolo 48, il quale dispone che qualora i comuni e le province, quantunque invitati a provvedere entro un congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provveda a mezzo di un commissario.

D'altra parte l'articolo 55, sesto, settimo e ottavo comma, dispone che i risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica e sono dimostrati nel rendiconto comprendente il conto del bilancio ed il conto del patrimonio.

Al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che espone le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti; il conto consuntivo è deliberato dal consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Infine l'articolo 58, secondo comma, dispone che il tesoriere e ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o incaricato della gestione di beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti debbano rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

In riferimento all'articolo 58 la giurisprudenza prevalente delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti ha ritenuto che la citata disposizione di cui al secondo comma, si applica anche ai conti consuntivi precedenti all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 in quanto la medesima disposizione costituisce norma sulla giurisdizione di immediata applicazione e limita l'ambito del giudizio dei conti alla gestione contabile del tesoriere e ai relativi rapporti di dare e avere intercorrenti tra l'agente contabile e l'amministrazione.

Una parte della giurisprudenza ha peraltro ritenuto che la disposizione di cui all'articolo 58, secondo comma, costituisce una norma di natura sostanziale relativa alla gestione contabile del tesoriere e quindi si applica soltanto agli esercizi successivi all'entrata in vigore della legge; prima di tale data l'oggetto del giudizio di conto non attiene soltanto alla gestione contabile del tesoriere e ai relativi rapporti di dare e avere, ma anche alla responsabilità degli amministratori riscontrabili sulla base dell'esame del conto, se-

condo l'orientamento prevalente delle sezioni giurisdizionali prima dell'entrata in vigore della legge n. 142

Infine due isolate decisioni della Sezione I giurisdizionale hanno ritenuto che l'articolo 58, secondo comma, costituisce una norma d'interpretazione autentica dell'ordinamento giuridico preesistente, nel senso di riconoscere che l'ambito del giudizio sul conto é limitato alla gestione contabile del tesoriere.

In ogni caso, ai sensi del primo comma dell'articolo 58, per gli amministratori e il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato e compete al procuratore generale della Corte dei conti il potere di agire per l'accertamento delle rispettive responsabilità amministrative patrimoniali.

Per la valutazione dell'effettivo adempimento degli enti all'obbligo di trasmettere tempestivamente a questa Corte i conti consuntivi non appare sufficiente compilare l'elenco degli enti inadempienti ad una determinata data, ma occorre considerare l'incidenza delle varie fasi del procedimento previsto per l'approvazione dei conti consuntivi degli enti locali.

Inoltre per una completa valutazione del fenomeno occorre anche considerare l'inadempimento riferito alla presentazione dei conti relativi agli esercizi precedenti, in quanto la mancata tempestiva trasmissione dei conti consuntivi relativi agli esercizi trascorsi non libera gli enti dall'obbligo di trasmetterli comunque in epoca successiva a questa Corte.

Va rilevato che la mancata approvazione dei conti consuntivi relativa agli esercizi precedenti impedisce la successiva approvazione dei conti relativi agli esercizi successivi e quindi perpetua ad aggravare la situazione di inadempimento di alcuni enti locali in relazione all'obbligo di cui trattasi.

Si osserva al riguardo che l'inadempimento a tale obbligo potrebbe rientrare nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 142 del 1990 o sotto il profilo del comma a) per grave e persistente violazione di legge o sotto il profilo del secondo comma in quanto non sia stato approvato nei termini il bilancio, qualora a tale ultimo termine si possa attribuire non soltanto l'accezione del bilancio di previsione, ma anche quella di bilancio consuntivo.

In conclusione, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, la presentazione del conto consuntivo da parte degli enti locali si atteggia su un profilo diverso in relazione a questa Sezione enti locali rispetto alle sezioni giurisdizionali, in quanto presso queste ultime assume rilievo esclusivo il conto del tesoriere e l'esame della relativa gestione contabile e dei rapporti di dare e avere intercorrenti tra l'agente contabile e l'amministrazione.

Viceversa innanzi a questa Sezione continua ad assumere rilevanza la presentazione del conto consuntivo da parte degli enti locali ai fini della valutazione della complessiva gestione finanziaria e delle risultanze finali.

6.1 Enti inadempienti

Con riferimento più analitico ai dati sull'adempimento, si rileva che tutte le province risultano adempienti, con un miglioramento rispetto all'anno precedente in cui un'amministrazione provinciale non aveva ottemperato all'obbligo (Cosenza).

Per quanto riguarda i comuni, risultano ancora non pervenuti, al 30 giugno 1992, 83 conti consuntivi del 1990, così ripartiti per regione:

Lombardia	3	(su 187)
Veneto	3	(su 116)
Friuli	1	(su 27)
Toscana	3	(su 93)
Lazio	10	(su 63)
Umbria	1	(su 19)
Abruzzo	2	(su 26)
Campania	23	(su 122)
Puglia	10	(su 119)
Calabria	4	(su 41)
Sicilia	21	(su 127)
Sardegna	2	(su 32)

Oltre ai comuni della Valle d'Aosta (1), del Piemonte (82), del Trentino Alto Adige (11), del Molise (4), della Basilicata (14), quest'anno risultano adempienti tutti i comuni della Liguria (30), della Emilia-Romagna (88), delle Marche (34).

Si riscontra un generale incremento dell'adempimento all'obbligo di presentazione dei conti da parte di tutte le regioni ed in particolare la Lombardia (+ 10), il Veneto (+ 17), il Lazio (+ 2), l'Abruzzo (+ 4), la Campania (+ 21; di cui un ente ha presentato erroneamente il conto presso la Sezione di Napoli), la Puglia (+ 7), la Calabria (+ 4), la Sicilia (+ 12), la Sardegna (+ 5).

Risultano inadempienti alla presentazione dei conti consuntivi relativi al 1990, alla data del 30 giugno del 1992, i seguenti enti, ripartiti per regione:

Lombardia

Clusone (BG), Seriate (BG), Mariano Comense (CO).

Veneto

Conselve (PD), Chioggia (VE), Concordia Sagittaria (VE).

Friuli-Venezia Giulia

San Vito al Tagliamento (PM).

Toscana

Bagni di Lucca (LU), Carrara (MS), Pontremoli (MS).

Umbria

Foligno (PG).

Lazio

Minturno (LT), Anzio (RM), Ardea (RM), Marino (RM), Monterotondo (RM), Nettuno (RM), Rocca di Papa (RM); Santa Marinella (RM), Segni (RM), Civita Castellana (VT).

Abruzzo

Penne (PE), Montorio al Vomano (TE).

Campania

Mirabella Eclano (AV), Montorio Inferiore (AV), Capua (CE), Frignano (CE), Lusciano (CE), Macerata Campania (CE), Orta di Atella

(CE), Parete (CE), S. Cipriano d'Aversa (CE), S. Felice a Canello (CE), S. Marcellino (CE), S. Nicola la Strada (CE), Trentola-Ducenta (CE), Acerra (NA), Boscotrecase (NA), Gragnano (NA), Monte di Procida (NA), S. Giuseppe Vesuviano (NA), S. Antonio Abbate (NA), Somma Vesuviana (NA), Terzigno (NA), Nocera Inferiore (SA), Sarno (SA).

Puglia

Latiano (BR), Apricena (FG), Lucera (FG), S. Ferdinando di Puglia (FG), Vico del Gargano (FG), Matino (LE), Surbo (LE), Trepuzzi (LE), Manduria (TA), Taranto (TA).

Calabria

Cutro (CZ), Isola di Capo Rizzuto (CZ), Belvedere Marittimo (CS), Caulonia (RC).

Sicilia

Casteltermini (AG), Menfi (AG), Palma di Montechiaro (AG), Porto Empedocle (AG), Racalmuto (AG), Ravanusa (AG), Sciacca (AG), Catania (CT), Palagonia (CT), Riposto (CT), San Gregorio di Catania (CT), Vizzini (CT), Cefalù (PA), Corleone (PA), Ganci (PA), Villabate (PA), Modica (RG), Vittoria (RG), Palazzolo Acreide (SR), Calatafimi (TP), Castelvetro (TP).

Sardegna

Capoterra (CA), Olbia (SS).

6.2 Enti che hanno prodotto documentazione sostitutiva provvisoria

Gli enti appresso indicati, suddivisi per regione, hanno presentato il conto consuntivo deliberato dal consiglio comunale o provinciale, ma non ancora approvato dall'organo regionale di controllo:

Lombardia

Carugate (MI), Castano Primo (MI), Cerro Maggiore (MI), Serate (MI).

Veneto

Carbonera (TV), Pieve del Soligo (TV).

Friuli-Venezia Giulia

Grado (TV), Aviano (PN).

Emilia-Romagna

Comacchio (RE).

Toscana

Calenzano (FI), Campi Bisenzio (FI), Sesto Fiorentino (FI), Signa (FI), Prov. Grosseto, Prov. Lucca, Cecina (LI), Fivizzano (MS), Volterra (PI), Montepulciano (SI).

Umbria

Marsciano (PG), Narni (TR), Terni (TR).

Marche

Fermo (AP), Porto Sant'Elpidio (AP), Cagli (PS).

Lazio

Pontecorvo (FR), Fondi (LT), Pontinia (LT), Terracina (LT), Guidonia Montecelio (RM), Ladispoli (RM), Palestrina (RM).

Abruzzo

Cittá Sant'Angelo (PE), Montesilvano (PE), Pescara (PE), Spoltore (PE), Roseto degli Abruzzi (TE), Silvi (TE), Teramo (TE).

Campania

Brusciano (NA), Castellammare di Stabia (NA), Marano di Napoli (NA), Sant'Antimo (NA), Vico Equense (NA), Villa Ricca (NA), Agropoli (SA), Capaccio (SA), Eboli (SA), Fisciano (SA), Giffoni Vallepiana (SA), Mercato San Severino (SA), Pagani (SA), Salerno (SA), Scafati (SA), Aversa (CE), Caserta (CE), Sant'Arpino (CE), Villa Literno (CE).

Puglia

Prov. di Bari, Noicattaro (BA), Erchie (BR), Oria (BR), Ostuni (BR), Cagnano Varano (FG), Vieste (FG), Copertino (LE), Galatone (LE), Tricase (LE), Ginosa (TA), Mottola (TA).

Basilicata

Ferrandina (MT).

Calabria

Petilia Policastro (CZ), Montalto Uffugo (CS), Pizzo (CS), Prov. di Reggio Calabria.

Sicilia

Agrigento (AG), Aragona (AG), Campobello di Licata (AG), Favara (AG), Menfi (AG), Raffadali (AG), S. Giovanni Gemini (AG), Prov. Caltanissetta, Caltanissetta (CL), Gela (CL), Miscemi (CL), Riesi (CL), Belpasso (CT), Caltagirone (CT), Mascalucia (CT), Tremestieri Etneo (CT), Leonforte (EN), Troina (EN), Taormina (EN), Caccamo (PA), Carini (PA), Ispica (RG), Augusta (SR), Campobello di Mazara (TP), Salemi (TP).

Sardegna

Sinnai (CA), Sant'Antioco (CA), Quartu Sant'Elena (CA), Villacidro (CA), Siniscola (NU).

Hanno presentato lo schema del conto consuntivo deliberato dalla giunta provinciale o comunale i seguenti enti:

Lombardia

Curtatone (MN).

Puglia

San Pietro Vernotico (BR), Margherita di Savoia (FG), San Nicandro Garganico (FG).

Sicilia

Monreale (PA).

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo predisposto dagli uffici per l'esame della giunta:

Trentino-Alto Adige

Arco (TN), Rovereto (TN).

Toscana

Lucca (LU), Castelfranco di Sotto (PI).

Lazio

Pomezia (RM), Roma (RM).

Abruzzo

Chieti (CH).

Puglia

San Pancrazio Salentino (BR), Parabita (LE).

Sicilia

Canicattì (AG), Grotte (AG), Santa Caterina di Villarmosa (CL),
Gravina di Catania (CL).

7. La tenuta della contabilità e il problema della autonomia normativa in materia contabile

7.1 Premessa

Nel piano delle rilevazioni è stata programmata una particolare attenzione al "fenomeno di armonizzazione delle gestioni con il nuovo quadro normativo nazionale emergente dalle leggi 24 aprile 1989, n. 144 e 8 giugno 1990, n. 142, orientate teleologicamente a realizzare un diverso assetto degli enti locali in senso autonomistico".

Nell'ambito di tale fenomeno, non secondario rilievo assumono le innovazioni volute dalla legge n. 142 nella materia del sistema di contabilità generale a cui si dovranno attenere nelle rispettive gestioni province, comuni e strutture da loro dipendenti o ad essi istituzionalmente collegate.

Le innovazioni nella tenuta della contabilità generale costituiscono, perciò, effetti della riforma dell'ordinamento locale da attuare secondo i principi ivi affermati e secondo le modalità e i tempi da tale riforma presupposti.

Sulla base delle scelte di fondo fatte dal legislatore nella richiamata legge, la contabilità generale prefigurata per gli enti locali - a completamento del loro nuovo e riformato ordinamento - dovrà articolarsi:

- in rilevazioni di natura finanziaria, in termini di competenza e di cassa,

- inerenti e connesse alla gestione di bilanci preventivi aventi tale natura;
- in descrizione e valutazione della consistenza dei beni patrimoniali i cui risultati dovranno consentire la compilazione del conto del patrimonio;
 - nella rilevazione dei risultati di gestione mediante contabilità economica dimostrati, anch'essi, nel rendiconto generale dell'ente;
 - nella tenuta di apposite scritture, collegate alle predette due parti della contabilità generale, per le esigenze rappresentative conseguenti alla natura di soggetto passivo e di sostituto di imposta attribuita agli enti locali da specifiche norme tributarie;
 - in altre libere forme di rilevazioni, autonomamente stabilite nelle fonti normative dei singoli enti.

Il sistema delle regole riguardanti questi adempimenti - da concepire oggi come complesso armonizzato di principi generali e principi tecnico-contabili integrati con norme operative e applicative, corredate queste dei necessari modelli per la concreta tenuta della contabilità e quindi per il regolare adempimento degli obblighi imposti agli organi e uffici degli enti - va esaminato, sia sotto il profilo dei necessari contenuti, che sotto quello della individuazione delle competenze ad emanare norme nella stessa materia.

L'autonomia contabile - riconosciuta come una parte componente della autonomia generale delle comunità locali, ordinate in comuni, province ed altre strutture ad essi collegate, va cioè vista sia sotto il profilo delle fonti normative e dei rispettivi limiti, che sotto quello dei contenuti e delle scelte che necessariamente e unitariamente conseguono dai principi fissati nella richiamata legge, integrati da possibili aggiunte e specificazioni rimesse all'ambito della predetta autonomia normativa degli enti.

Perciò il discorso verrà articolato per argomenti: si riferisce sullo stato

attuale dei comportamenti tenuti dagli enti, anche alla luce delle innovazioni immediatamente precettive e quindi operativamente già obbligatorie; si esamina poi il modo in cui deve essere data attuazione agli altri obblighi scaturenti dai principi stabiliti per la formazione del nuovo sistema contabile, sia nei confronti degli organi dello Stato, che di quelli degli enti locali, e gli adempimenti che ognuno di essi deve compiere nell'ambito della sfera dei rispettivi compiti previsti nella citata legge n. 142 del 1990 e nei principi generali della materia.

7.2 I comportamenti nella tenuta della contabilità

Allo stato attuale - secondo quanto transitoriamente previsto dal comma 5 dell'art. 59 della legge n. 142 del 1990 - gli enti locali continuano ad applicare, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti prima della entrata in vigore della stessa legge; quindi sostanzialmente continuano a tenere la contabilità secondo le modalità tradizionali proprie del sistema della contabilità pubblica.

La contabilità di natura finanziaria e le relative scritture da tenere sono regolate ancora dalle disposizioni contenute nel d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, integrate dalle numerose modifiche introdotte nel sistema da leggi successive, specialmente per ovviare alle necessità di acquisire ulteriori specifiche informazioni non desumibili, oppure non in tempi utili, dal conto consuntivo.

Basti pensare all'uso imposto di certificazioni integrative o agli obblighi per i tesoriери di fornire periodiche comunicazioni sui dati di cassa.

Gli enti adempiono a questi obblighi in linea di massima con regolarità, anche perchè nel nuovo ordinamento e in altre fonti ognuno di essi viene

rafforzato con rilevanti forme di sanzioni. Infatti, laddove tale rischio non è presente (com'è, ad esempio, per l'obbligo di trasmettere a questa Sezione il conto e i documenti richiesti), gli adempimenti avvengono con maggiore ritardo e non sempre in modo completo e conforme alle richieste fatte.

Inoltre, al mero adempimento formale, non sempre e ovunque si accompagna l'altro obiettivo voluto dalla legge, ossia la completezza e la ragionata effettività connessa ad alcuni di essi.

Si allude alla scarsa attenzione e alla modesta metodologia usata nei confronti di alcuni documenti sia di bilanci preventivi, che del rendiconto generale, come quelli della relazione previsionale e programmatica e del bilancio pluriennale, e la relazione della giunta illustrativa dei risultati, sia alla stregua della previsione contenuta nell'art. 22 del citato D.P.R. n. 421 del 1979, che secondo la nuova formulazione contenuta nel comma 7 dell'art. 55 della nuova legge sulle autonomie.

Anche le relazioni del nuovo organo di revisione economico-finanziaria nella maggior parte dei casi sono carenti di qualificato contenuto e di apporti innovativi.

Di ognuno di questi specifici aspetti, si riferisce in altra apposita parte di questa relazione.

Ma le carenze cui si è fatto cenno vanno collocate all'interno di quel processo di riforma e di innovazione dei principi e delle norme, dei sistemi e degli strumenti operativi, che tutti insieme - e uniti alla convinta necessità della innovazione - potranno portare verso una nuova e più funzionale cultura nelle gestioni pubbliche che costituisce l'obiettivo della riforma.

Minore regolarità, formale e sostanziale, si verifica nella tenuta della contabilità patrimoniale, fenomeno questo sul quale si riferisce in altro spe-

cifico paragrafo di questa relazione.

Le ragioni che in tale materia determinano la lamentata e diffusa situazione di inadempienza, sono state da tempo individuate e segnalate da questa Sezione; si fa perciò rinvio a quanto detto in passato sull'argomento e a ciò che si dirà nel richiamato, apposito, paragrafo.

In questa sede pare comunque di poter aggiungere che, al fine di ricondurre gli enti verso la regolarità, non occorrono profonde e difficili innovazioni normative di natura tecnico-giuridica, come forse si verifica per altri aspetti della contabilità, ma serve unicamente la convinta azione di ricognizione, classificazione e valutazione degli elementi del patrimonio, secondo le regole e i criteri ampiamente discussi e illustrati da questa Sezione in sue passate deliberazioni. Attività questa che semmai potrebbe essere agevolata con opportune iniziative, anche regionali, e forme di incentivazioni finanziarie.

Il problema della regolare tenuta delle scritture imposte da norme tributarie ha costituito un rilevante e delicato problema nell'ambito delle gestioni degli enti locali. Sullo stesso, da tempo, questa Sezione ha dato il suo contributo in termini di chiarificazione e superamento; contributo di cui lo stesso legislatore ha preso atto sin dal 1988 quando, con l'art. 9 del decreto-legge 15 marzo 1988, n. 70, convertito con modificazioni nella L. 13 maggio 1988, n. 131, riaprì i termini per il compimento degli adempimenti ivi previsti, onde consentire agli amministratori e agli uffici degli enti di ricostruire e regolarizzare la contabilità degli stessi, adempiendo, ora per allora, a quanto dovuto.

A questo sono poi seguiti numerosi altri interventi del legislatore, fino all'ultima proroga contenuta negli artt. 55 e 56 della L. 30 dicembre 1991, n.

413, che consente anche agli enti ivi indicati di definire in forma agevolata eventuali rapporti tributari ancora pendenti.

Perciò il problema - dopo le iniziali incertezze - tende ad avviarsi verso un assetto di soddisfacente risultato.

Ciò perchè, mentre la contabilità prevista ai fini della applicazione dell'IVA, viene ormai diffusamente tenuta con le apposite scritture, e ad essa parallele collegate con la contabilità generale del bilancio finanziario, ai fini dell'applicazione dell'IRPEG e dell'ILOR le province, i comuni e gli altri enti ivi indicati non vengono ora più considerati come soggetti passivi di tali imposte, secondo la disciplina contenuta dell'art. 88 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato dall'art. 4, comma 3 bis, del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito nella L. 22 dicembre 1990, n. 403.

Anche di questi particolari e complessi problemi viene fornita una specifica illustrazione in altra parte di questa relazione. Qui va comunque dato atto che il legislatore - nel rispetto dei principi costituzionali della materia e degli obblighi comunitari - ha iniziato a modellare con maggiore attenzione e specificità la posizione degli enti locali come soggetti passivi di imposte e gli adempimenti relativi che ne conseguono, sforzandosi di contemperare le giuste esigenze di parità di fronte alle regole proprie di tale settore dell'ordinamento con la necessità di economicità e di funzionalità degli adempimenti di natura propriamente contabile ad essi imposti.

Quanto finora detto, se dà un accettabile giudizio sul versante dei comportamenti minimi dovuti, consente anche di dire che hanno avuto scarso peso - salvo le eccezioni di volta in volta doverosamente poste in risalto nelle varie parti di questa relazione - quelle innovazioni recepite e imposte sin dal d.P.R. n. 421 del 1979, per la introduzione nei documenti di bilancio di stru-

menti di valutazione e di controllo dei risultati della gestione, non solo in termini giuridici e di cassa, e quindi amministrativi, ma anche secondo significati economici articolati per comparti della gestione individuati nei servizi, programmi o progetti, e nei singoli interventi.

Costituisce questo uno dei problemi più discussi e difficili, nella organizzazione delle gestioni rette da regole della contabilità pubblica, perchè tramite nuove metodologie - in essa contabilità tradizionalmente non in uso se non nelle aziende speciali - occorre affiancare al valore del controllo legale della gestione, sia in termini di autorizzazione e destinazione della spesa, anche quelli della verifica della economicità, dell'efficienza e produttività della stessa, come impone ora espressamente l'art. 57 della nuova legge sulle autonomie.

Va detto anche che, nonostante i lodevoli sforzi che si vanno compiendo presso numerosi enti e le iniziative avviate per dare attuazione alle aperture di principio, e perciò astratte, da tempo fatte dal legislatore ed ora inequivocabilmente sanzionate nella legge di riforma, non sono seguite con la dovuta generalità concrete e convinte azioni di stimolo e di riforma di tutto il sistema delle regole, delle tecniche e delle scritture contabili in modo tale da consentirne l'uso diffuso anche per la attuazione di questi nuovi voluti obiettivi.

Quanto all'innesto nel descritto vecchio sistema delle innovazioni immediatamente operative introdotte dalla legge n. 142, dopo le inevitabili iniziali incertezze, esse hanno avuto regolare corso.

I nuovi termini per l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi risultano tendenzialmente rispettati, specialmente quello per l'approvazione del bilancio preventivo; le attestazioni e i pareri dei funzionari, a

corredo degli atti deliberativi e degli impegni, vengono regolarmente acquisiti; gli organi di revisione sono stati insediati e hanno fornito - pur nei limiti cui si è fatto cenno - la relazione a corredo del conto consuntivo.

Occorre dire che queste innovazioni sono state facilmente inseribili nelle procedure della contabilità la cui tradizionale struttura dovrà ora essere modificata alla stregua dei principi nuovi introdotti e di quelli vecchi confermati e con gli strumenti normativi previsti dalla legge stessa.

7.3 Il problema dei principi e delle norme giuridiche e tecniche cui dovrà uniformarsi la nuova contabilità degli enti locali

E' pacifico che le regole sul sistema contabile degli enti locali fanno parte di quel complesso di norme che insieme costituiscono l'ordinamento delle autonomie locali previsto dall'art. 128 della Costituzione² nel cui ambito occorre distinguere le regole propriamente contabili da quelle affini dirette a disciplinare i problemi della finanza degli stessi enti.

Le regole di contabilità, secondo la tradizione della materia, attengono:

- alla definizione degli strumenti e metodi per la rilevazione, rappresentazione e classificazione dei fatti di gestione (finanziari e patrimoniali) e dei relativi risultati;
- alla distribuzione all'interno dell'ente delle competenze a svolgere atti di gestione economico-finanziari e a stabilire le relative procedure;
- ai controlli interni da attuare nelle forme e modi previsti;

² Vedasi sul punto anche lo specifico avviso del Consiglio di Stato espresso nel parere n. 149 del 6 dicembre 1990, reso su alcuni problemi applicativi della legge di riforma delle autonomie.

- alle procedure e forme di rendicontazione;
- alla disciplina dei compiti di taluni particolari e qualificati soggetti, tipici e necessari nella gestione contabile (i c.d. agenti contabili a valore e a materia);
- ai sistemi e metodi di formazione e tenuta delle scritture necessarie per la rappresentazione e aggregazione dei fatti di gestione nelle varie fasi del loro svolgersi (previsione, gestione, rendicontazione).

Le regole di natura finanziaria realizzano invece il modo di essere della finanza dell'ente, e quindi indicano il complesso delle entrate che l'ordinamento generale intende attribuire ad esso secondo il modello di finanza pubblica prescelto.

Le spese di competenza degli enti locali derivano dalle funzioni amministrative ad essi attribuite dal proprio ordinamento, nell'ambito dei poteri di autonomia.

Queste regole, quando toccano le funzioni (art. 128 della Costituzione), gli aspetti tributari (art. 53 della Costituzione) e comunque impositivi (art. 23 della Costituzione), sono coperte da riserva di legge; altrettanto discasi quando il Parlamento decide sul coordinamento della finanza pubblica secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Perciò l'ambito della materia di contabilità, quello delle sue regole e lo spazio dell'autonomia normativa in materia contabile, riguarda quei problemi descritti per primi, pur avvertendo che taluni aspetti attinenti al campo della contabilità (come quelli della classificazione delle entrate) presuppongono necessariamente l'avvenuta definizione dei problemi di natura finanziaria.

Come è noto, la legge n. 142 del 1990, nella costruzione generale del

nuovo ordinamento delle autonomie locali, ha affrontato anche il tema dell'assetto dell'autonomia contabile e normativa in tale materia.

Ha stabilito infatti nell'art. 55 che "l'ordinamento ... contabile ... é riservato alla legge dello Stato", fissando poi nella stessa norma i principi cui dovrà essere ispirata la specifica materia del bilancio e della programmazione finanziaria; quelli per la revisione economico-finanziaria e per il controllo interno, contabile ed economico (art. 57); nuove regole in materia di responsabilità da tenere presenti ai fini del nuovo sistema di contabilità locale (art. 58); nuove regole sull'attribuzione della competenza amministrativa a gestire i mezzi e i beni degli enti, da ripartire fra organi elettivi e titolari di uffici amministrativi (artt. 32, 35 e 51), regole queste ultime ispirate all'esigenza di separare i compiti di indirizzo e di controllo da quelli della gestione amministrativa e contabile vera e propria, nel cui ambito vanno ricomprese sia le procedure contrattuali che le fasi delle procedure aventi natura contabile; nuove regole per la formazione e approvazione del bilancio (art. 39) e per il controllo sullo stesso e sul conto consuntivo (art. 46).

Anche se il costruendo ordinamento contabile locale dovrà essere attuato nell'ambito della cornice stabilita da questi principi comuni fissati dalla legge n. 142 - e, come si vedrà, nel rispetto anche delle altre norme contenute in leggi (statali e regionali) attinenti a questa materia e non abrogate espressamente o implicitamente da detta legge - va considerato che non tutta questa disciplina determina uguale e omogeneo vincolo attuativo nei confronti del potere regolamentare degli enti.

Si intende dire che mentre i principi attinenti alla materia del bilancio e della programmazione finanziaria - in quanto tendono ad una generale funzione di coordinamento dei modelli di contabilità realizzabili nei singoli

enti - lasciano ad essi minore spazio di discrezionalità nelle scelte, non altrettante limitazioni derivano da quei principi che riguardano più propriamente aspetti procedurali e organizzativi interni nella stessa materia contabile.

Iniziando il discorso dalla materia del bilancio, va ricordato che l'art. 55 della legge ha confermato la scelta del bilancio finanziario preventivo e richiamato i principi elaborati a supporto della sua natura e struttura. La norma espressamente menziona quelli dell'universalità, dell'integrità e quello del pareggio economico e finanziario. Ad essi vanno aggiunti, secondo i principi generali della contabilità pubblica contenuti nella richiamata legge n. 468 del 1978, nel testo ora vigente, anche le regole della previsione e gestione secondo i principi della competenza finanziaria e di cassa.

Il bilancio finanziario quindi rimane nel sistema come strumento di programmazione finanziaria, di autorizzazione giuridica e di controllo politico e giuridico della spesa, sia nei rapporti fra consiglio e giunta, cui si aggiungono ora gli uffici preposti alla gestione, che nei rapporti con altri livelli istituzionali esterni (statali e regionali) cointeressati, nei settori di propria competenza, ai problemi di conoscenza della spesa degli enti locali.

La scelta del sistema del bilancio finanziario preventivo allo stato attuale conferisce l'ineliminabile rilievo anche alle regole contenute nel d.P.R. n. 421 del 1979 dettate proprio per ovviare alle accennate esigenze di coordinamento dei conti pubblici ed in modo particolare alle regole sulla struttura e la classificazione degli stessi ivi stabilite.

Ma un assetto siffatto - se è da rispettare in via transitoria - non può essere ritenuto definitivo avendo lo stesso art. 55 stabilito che "il bilancio e i suoi allegati (relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale) devono comunque essere redatti in modo da consentirne la lettura per pro-

grammi, servizi e interventi". Precetto questo che esige quantomeno la integrazione, e forse anche la modifica, dei criteri classificatori ora in uso per la compilazione dei predetti documenti di bilancio e quindi una necessaria riletura delle regole a tal fine contenute nel richiamato d.P.R. n. 421 del 1979, per la loro armonizzazione con i nuovi principi contenuti nella legge stessa.

Perciò, se i principi specifici e le regole tecniche del sistema di conti finanziari ben possono essere ricercati nelle norme ora vigenti - comprese le regole sull'equilibrio della gestione e sugli strumenti operativi per la sua verifica - il sistema di classificazione dei conti dovrà necessariamente essere ristudiato per dare risposta non solo alle esigenze ora ricordate, ma anche a tutti quegli interessi che la stessa legge ha previsto verso le funzioni di controllo consuntivo sui conti locali e sui risultati della gestione, attribuite allo stesso consiglio, agli uffici interni, ai revisori dei conti e, con nuova e non chiara formulazione, all'organo regionale di controllo.

Questa necessità riorganizzativa della struttura dei conti non potrà però essere risolta soltanto dai singoli enti tramite i propri regolamenti, dovendo essa rispondere ad esigenze generali ed unitarie valide per tutti gli enti locali. E' auspicabile perciò che - garantito un livello minimo imposto dalla necessità di aggregare i dati - venga infranto il secolare criterio di uniformità rappresentativa a vantaggio di quelle iniziative facoltative, libere e perciò aggiuntive da introdurre nei singoli enti tramite le fonti normative proprie degli statuti e dei regolamenti.

Questi problemi, però, allargano necessariamente i confini del discorso, essendo essi comuni non solo al settore degli enti locali, ma anche ad altre pubbliche amministrazioni tenute al rispetto delle regole della contabilità pubblica. Per cui, è ai principi generali di questa materia che occorre ispirarsi

per la costruzione di modelli istituzionali di contabilità che siano allo stesso tempo unitari nei principi e rispettosi delle esigenze autonomistiche e istituzionali nella disciplina operativa di ognuno dei settori della finanza pubblica allargata preso a riferimento.

Questa considerazione, ad esempio, è necessaria per aprire il discorso sulle "forme di controllo economico interno della gestione", da prevedere nello Statuto e da attuare attraverso appropriate forme di classificazione del bilancio, delle scritture e del conto consuntivo da prevedere aggiuntivamente dai singoli enti secondo il grado e la specificità che essi intendono dare a queste forme nuove di controllo.

Altra esigenza unitaria che, in questo specifico settore, si impone come limite all'autonomia degli enti, deriva dalla natura tecnica di alcuni concetti propri del sistema dei conti finanziari, come quelli di previsione, accertamento, impegno, residuo, copertura finanziaria, controllo della gestione, ripiano del disavanzo, ecc. sui quali non può mancare una precisa, chiara e comune definizione normativa, rigorosamente ispirata ai principi elaborati dalla tecnica di questa materia. Ciò si auspica in presenza della confusione concettuale e terminologica che ora è dato verificare nelle norme dei vari settori della contabilità pubblica; confusione il cui perdurare continuerebbe sicuramente ad ostacolare - come è avvenuto finora - ogni forma di consolidamento e aggregazione dei risultati dei conti pubblici.

La necessità di acquisire certezza sul significato giuridico-contabile di alcuni concetti è oggi maggiormente avvertita data la espressa rilevanza che la legge stessa ha attribuito ad essi nel procedimento amministrativo e di spesa.

Si richiama inoltre l'obbligo fatto agli organi della pregiudiziale ac-

quisizione del parere di "regolarità contabile" prima di deliberare e, con maggiore risalto, la "attestazione della ... copertura finanziaria", come condizione di validità giuridica della procedura di "assunzione degli impegni".

E' facilmente intuibile come questi adempimenti, sia per il rilievo giuridico che per il forte valore funzionale e di controllo finanziario che loro è stato dato, non possono che fondarsi su concetti giuridicamente e tecnicamente chiari, certi e unitari.

Un secondo principio sul sistema della contabilità ribadito dall'art. 55 della legge è quello della obbligatorietà della tenuta della contabilità patrimoniale; ciò si deduce abbastanza chiaramente dalla precisazione fatta nel sesto comma, quando la norma descrive la struttura del rendiconto generale cui spetta "dimostrare" i risultati della gestione.

La legge non aggiunge altro sul contenuto, sulla struttura e classificazione di tale documento contabile. A ciò soccorre la disciplina vigente (ancorchè scarsamente rispettata) che impone di annotare con immediatezza e continuità nelle scritture inventariali, articolate secondo la natura degli elementi patrimoniali, le immissioni e le dismissioni patrimoniali verificatesi durante l'anno sia in conseguenza della gestione del bilancio finanziario (quindi per spese ed entrate aventi natura permutativa), che per altre cause interne o esterne non collegate o dipendenti da tale gestione.

Trattasi, come questa Sezione ha più volte ribadito, di un sistema di rilevazione unitario e complesso, che da un lato poggia su un bilancio preventivo finanziario annuale e dall'altro si completa con inventari continuativi, descrittivi e valutativi dell'intera consistenza attiva e passiva del patrimonio generale dell'ente.

Questo tipo di rilevazione contabile non ha avuto, nella pratica e nella

organizzazione funzionale e operativa, la dovuta attenzione delle Amministrazioni centrali della Stato e di quelle degli enti locali; tuttavia, acquisita ora la certezza della doverosità a seguito dell'espressa volontà legislativa, tramite lo strumento regolamentare i singoli enti potranno agevolmente risolvere i problemi pratici e operativi collegati agli adempimenti da compiere, fermo il principio della classificazione codicistica da usare per la individuazione dei beni e dei diritti pubblici appartenenti al patrimonio dell'ente.

Per il resto, come si è detto, è solo un problema di volontà operativa e di disponibilità di mezzi.

Un altro principio incidente sul sistema della contabilità generale è quello contenuto, sempre nel sesto comma dell'art. 55, secondo cui si fa obbligo che a tale sistema venga strutturato in modo da "rilevare" i risultati della gestione "mediante contabilità economica" e di "dimostrarli" anche in tale modo nel rendiconto generale dell'ente.

Trattasi di una rilevante innovazione metodologica, atteso che altra cosa era la valutazione "sullo stato economico-finanziario dell'amministrazione" su cui il consiglio di doveva soffermare in sede di approvazione del conto consuntivo (art. 223 Reg. n. 297 del 1911) e il richiamo "al risultato economico dell'esercizio", cui allude l'ultimo comma dell'art. 289 T.U. n. 383 del 1934, rispetto al nuovo adempimento che consegue dalla richiamata disposizione normativa.

Con le richiamate espressioni, il sistema della contabilità pubblica tradizionale intendeva rappresentare due distinti, ma convergenti, concetti: da un lato si voleva indicare la capacità dell'ente di mantenere, aumentare o ridurre, per effetto della gestione, la consistenza del suo patrimonio generale permanente; dall'altro descrivere il risultato della sola gestione dell'esercizio

annuale nel rapporto fra entrate correnti e spese correnti, maggiorate queste delle quote dei mutui pagate nell'anno.

Costituisce quest'ultimo il cosiddetto equilibrio economico della gestione, e a tale concetto é da ritenere che abbia fatto riferimento l'art. 55 quando indica il principio del pareggio economico, accanto a quello finanziario.

Maggiore attinenza con la innovazione ora introdotta hanno invece sia la regola contenuta nell'art. 22 del d.P.R. n. 421 del 1979, con cui si impone di evidenziare al termine dell'esercizio "i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto", a spiegazione del significato economico dei dati del conto consuntivo, sia l'invito agli enti locali di media e grande dimensione, contenuto nell'art. 27 del d.P.R. 17 settembre 1987, n. 494, di introdurre "sistemi di contabilità analitica per consentire ... la valutazione dei costi e l'analisi dei relativi benefici e l'introduzione del controllo di gestione".

Sulla portata innovativa di queste norme e sullo specifico contenuto della relazione prevista dal citato art. 22, questa Sezione si é già soffermata con la deliberazione n. 31 del 10 novembre 1986. Pur prevedendo la utilizzabilità dei soli dati della contabilità in uso, sono stati individuati e chiariti criteri e metodi idonei sia per una valutazione amministrativa dei risultati che per una loro lettura anche in chiave economica, in relazione alla natura e contenuto dei servizi svolti, al fine di favorire le funzioni di governo e di controllo della intera gestione.

Ora, però, occorre rilevare i fatti e quindi i risultati di gestione "mediante contabilità economica". Pur nell'assoluta assenza di riferimenti nella discussione parlamentare, ciò significa l'obbligo di prendere a riferi-

mento per la rilevazione e la rappresentazione di tali risultati criteri e metodi diversi, e quindi innovativi, per il sistema della contabilità finora seguito nei confronti degli enti locali. Sistema che, come è noto, a parte le rilevazioni patrimoniali, è basato sulla rappresentazione dei movimenti di entrate e spese di natura finanziaria, poggianti sia sul principio della "competenza giuridica o di diritto", che su quello della rilevazione dei movimenti monetari di cassa.

Anche sulla base dei precedenti normativi richiamati da ultimo, a seguito della riforma, la contabilità generale degli enti locali deve rilevare e rappresentare i risultati annuali della gestione anche in termini di costi e ricavi registrati secondo i criteri propri della contabilità economica in uso presso le aziende private.

Tale obbligo dovrà essere seguito:

- sia per la concreta determinazione dei risultati finali della gestione globale dell'esercizio considerato, compresi quelli di natura patrimoniale;
- sia per la dimostrazione dei risultati conseguiti e dei costi sostenuti per ciascun programma, per i singoli servizi attivati e per gli interventi svolti;
- sia per attuare, in tal modo, le forme di controllo economico interno alla gestione ove previsto e nei limiti stabiliti nello Statuto e specificati nel regolamento di contabilità;
- sia per favorire gli aspetti più innovativi della funzione della revisione economico-finanziaria del nuovo collegio dei revisori dei conti.

La norma formalizza l'obbligo riferendolo alla sola fase della rendicontazione.

Ciò significa che mentre il bilancio annuale preventivo, redatto secondo i principi della contabilità finanziaria, mantiene il suo ruolo di stru-

mento portatore di autorizzazioni di spesa, e quindi di vincoli giuridici e politici secondo il modello tradizionale (ancorchè da modificare per dare attuazione alle volute nuove esigenze della programmazione politico-economica degli interventi), al nuovo tipo di rendiconto è stato imposto di dimostrare nel conto del bilancio, in quello del patrimonio e nel nuovo conto economico, i risultati finanziari e di cassa, i movimenti patrimoniali e le risultanze della gestione valutate secondo i criteri della competenza economica.

Dalla riforma consegue ora un sistema di rendicontazione integrato in relazione ai vari fini e obiettivi assegnati dalla legge al sistema della contabilità. Perciò per il futuro la valutazione economica della gestione non terrà conto dei soli costi finanziari sostenuti durante l'esercizio, ma dovrà essere integrata anche da coefficienti economici diversi dai meri esborsi monetari.

Nonostante ciò, e nonostante il diffuso convincimento del non pregiudiziale e necessario obbligo dell'intervento del legislatore, evocato nel comma 5 dell'art. 59 della legge (potendo gli occorrenti dettagli tecnico-operativi essere disciplinati nel regolamento di contabilità dei singoli enti), si avverte in generale una sorta di tacita e silenziosa resistenza mirante a temporeggiare, con il rischio di concorrere in tal modo a determinare alla lunga la paralisi, sotto diversi aspetti, di taluni profili innovativi di questo descritto sistema contabile.

Bisogna però ricordare che durante la discussione parlamentare su questi problemi si sono scontrate posizioni contrapposte che vedevano da un lato quelli che prospettavano l'esigenza di specificare i principi con più funzionali criteri applicativi e attuativi, e dall'altro coloro che, per ragioni di sinteticità, sostenevano l'opposta tesi, recepita poi nel testo approvato.

Allo stato attuale non possono perciò essere ignorate talune difficoltà operative che derivano:

- dalla natura tecnica degli adempimenti conseguenti all'applicazione di questa nuova forma di rilevazione;
- dalle possibili soluzioni alternative che le tecniche in uso in questa materia offrono sia per la rilevazione dei risultati finali, che per la rilevazione dei dati analitici man mano che le operazioni economiche vengono realizzate;
- dall'esigenza di consentire non uniformi e generalizzate procedure di rilevazione per tutti gli enti, fermo rimanendo l'obbligo comune a tutti di sintetizzare i risultati finali anche secondo i criteri economici;
- dal fabbisogno di maggiori analisi in presenza della scelta statutaria di attivare forme di controlli economici interni;
- dalla necessità di avere modelli di scritture minime e omogenee per la rappresentazione dei risultati economici finali, aggregati in modo confrontabile e consolidabile;
- dalla utilità di avere, anche in questo campo, concetti certi e precise indicazioni tecniche e operative di generale accettazione, non potendo quest'ultimo effetto essere ottenuto tramite i soli regolamenti contabili dell'ente.

Queste e altre possibili difficoltà fanno ritenere necessario, come meglio si vedrà poi, che andrebbe individuata subito una sede ove, con la partecipazione e l'apporto dei rappresentanti delle associazioni degli enti, vengano elaborati indirizzi operativi di natura tecnica e forme di armonizzazione dei criteri e delle metodologie di impostazione dei conti e delle scritture, nei limiti in cui ciò appare indispensabile per la conoscenza unitaria dei risultati.

L'applicazione degli altri principi di natura contabile contenuti nel ri-

petuto art. 55 e anche in altre norme della stessa legge riguardanti aspetti organizzativi interni all'ente, nonché adempimenti delle procedure contabili, determina minori difficoltà perchè, come si è detto prima, essi riguardano prevalentemente problemi rispetto ai quali prevale la discrezionalità di scelta e quindi l'autonomia dei singoli enti.

In queste materie, infatti, assumono minor rilievo quelle necessità di coordinamento generale che invece sono prevalenti quando il sistema normativo deve disciplinare gli adempimenti di previsione, classificazione, rilevazione e rendicontazione dei dati della gestione, in termini finanziari, patrimoniali ed economici.

Gli aspetti organizzativi delle funzioni contabili e l'iter delle relative procedure (o fasi), ben possono perciò essere compiutamente risolti ora dalle sole fonti normative degli enti, nel rispetto dei principi generali e delle regole tecniche proprie del sistema della contabilità pubblica.

7.4 Il problema della autonomia normativa in materia contabile: contenuto e limiti

La constatazione delle difficoltà attuative e di impianto del nuovo sistema generale di contabilità in tutti i suoi aspetti e i dubbi manifestati in proposito, anche in sedi ufficiali, per l'avvio di talune procedure innovative, inducono a verificare come sia ripartito fra Stato e singoli enti locali il potere normativo in materia contabile e quali siano i limiti che condizionano il suo attuarsi.

Queste riflessioni vengono fondate per ora sulle sole regole della produzione delle fonti normative, facendo riserva di fornire poi specifiche valu-

tazioni fondate sui regolamenti approvati dagli enti locali nell'esercizio concreto di tale potere.

Su questo problema è certo che il legislatore, innovando il regime ultrasecolare della legge comunale e provinciale, ha riconosciuto ora agli enti locali il potere-dovere di darsi proprie regole in materia contabile, mediante l'approvazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti.

Questi regolamenti dovevano essere deliberati, dopo l'approvazione dello Statuto, entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento e devono essere formati "nel rispetto della legge e dello Statuto", secondo i limiti posti dall'art. 5 della legge alla generale potestà regolamentare prevista per gli enti locali.

In questa materia, perciò, il potere normativo è stato ripartito fra legge dello Stato, come precisa il comma 1 dell'art. 55, lo Statuto e il regolamento di contabilità dei singoli enti.

Allo Stato spetta di fissare con legge i principi dell'ordinamento degli enti - nel cui ambito, come già detto, rientra anche la materia contabile³ - mentre è compito delle fonti normative locali attuare tali principi per completare la formazione della disciplina organica della materia.

Come si è visto, la legge n. 142 del 1990 ha fissato direttamente taluni principi ritenuti necessari per l'impianto del nuovo ordinamento contabile locale, sciogliendo così subito la riserva di legge. In tal modo ha previsto e attuato un sistema di produzione normativa organicamente compiuto e definito, ancorché distribuito fra Stato e singoli enti locali.

Sulla base di una siffatta impostazione dell'autonomia normativa in

³ Vedasi sul punto anche quanto richiamato nella nota 2 di questa Parte I.

materia contabile, al fine del concreto esercizio del potere regolamentare, spetta ora al singolo ente locale individuare i principi propri della materia contabile contenuti nella legge n. 142 e in altre precedenti leggi statali da quest'ultima non espressamente abrogate.

La ricerca e il rispetto di queste altre norme di legge costituisce per gli enti e per gli organi di controllo - in mancanza del T.U. voluto dall'ultimo comma dell'art. 64 della legge n. 142 del 1990 - un compito di non facile assolvimento. Ciò perchè fino ad oggi nella materia di contabilità degli enti locali la produzione normativa è avvenuta: tramite leggi ordinarie dello Stato (e leggi regionali per gli aspetti regolanti i rapporti della spesa regionale con quella degli enti locali); con la fonte regolamentare statale; e a volte, a seguito di specifica autorizzazione normativa, anche con atti amministrativi generali.

Basti citare il regolamento approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297; la legge 13 maggio 1976, n. 335, il cui art. 11 autorizza le previste leggi regionali di contabilità a dettare norme incidenti anche sulla struttura dei bilanci degli enti locali; il d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, avente natura regolamentare; il D.M. 23 febbraio 1983, per l'approvazione del nuovo schema di conto consuntivo, e numerosi altri adempimenti contabili imposti con atti non aventi forza e valore di legge.

Il problema, perciò, consiste nella verifica del grado di resistenza che la vigente disciplina contabile contenuta in fonti statali non legislative frappona al potere normativo regolamentare espressamente ora conferito agli enti locali in questa materia.

In linea di principio alla domanda va data risposta negativa, tenendo conto che l'art. 5 della legge n. 142 pone al potere regolamentare degli enti

locali, disciplinato in via generale, unicamente l'obbligo del rispetto della legge (statale e regionale) e dello Statuto del singolo ente.

Siffatto avviso, se può presentare margini di dubbio per la categoria dei regolamenti riguardanti il contenuto delle funzioni e quindi la specificazione delle materie attribuite agli enti locali, può essere invece con minore difficoltà accolto per i problemi che attengono alle materie dell'ordinamento dell'ente e quindi a quelle cosiddette statutarie, nel cui ambito il ruolo delle fonti di produzione normativa non può che essere disegnato nel modo sopra indicato.

Tuttavia, data la natura particolare della materia contabile, a tale risposta occorre aggiungere anche una doverosa precisazione.

Questa muove dalla considerazione che talune fonti regolamentari (come ad esempio, da ultimo, il d.P.R. n. 421 del 1979) sono state emanate sulla base di specifica autorizzazione legislativa per attuare le necessarie ed ineliminabili esigenze di armonizzazione e coordinamento della materia contabile tra i vari livelli istituzionali della finanza pubblica, ivi compresi gli enti dotati di autonomia normativa e amministrativa, come si deduce chiaramente dalla disciplina contenuta nel titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468, nel testo vigente e da quella stabilita, per le regioni, nell'art. 24 della richiamata legge n. 335 del 1976.

Quindi, per la definitiva e organica formazione dell'ordinamento contabile degli enti locali fra i principi della materia, va posto anche quello, di carattere generale, che afferma la necessità del coordinamento dei conti pubblici, per la cui realizzazione ora la legge dello Stato deve individuare forme, mezzi e limiti attraverso lo strumento degli indirizzi.

Perciò, come è stato chiarito nel paragrafo precedente, il potere rego-

lamentare locale in materia contabile, pur attuabile immediatamente nei limiti fissati dalla legge di riforma, è tenuto, in ogni tempo, al rispetto anche di quelle norme di indirizzo attuate in passato anche a mezzo di autorizzate fonti normative non legislative, nelle parti in cui esse avevano dettato norme finalizzate alla costruzione di un sistema di conti pubblici omogenei e consolidabili.

Così, pur volendo accogliere l'interpretazione dell'art 69, quinto comma, della legge, secondo cui la disciplina organica dell'ordinamento contabile si perfezionerebbe sul piano formale con l'avvenuta entrata in vigore dei singoli regolamenti contabili locali, va comunque affermata la necessità di un ulteriore intervento normativo per l'adeguamento ai nuovi principi della riforma delle vigenti norme statali contabili dettate ai fini della predetta funzione di coordinamento.

Questo necessario adeguamento, ad avviso della Sezione, è doveroso che avvenga con urgenza e ad opera del legislatore che, data la natura tecnica della materia, potrebbe utilizzare lo strumento della delega, sulla base dei principi già contenuti nella legge di riforma e di quegli altri che il Parlamento riterrà di stabilire specialmente per meglio armonizzare la contabilità degli enti locali con i principi generali di tutto il sistema della contabilità pubblica.

Inoltre, poichè la disciplina sulla formazione e struttura del rendiconto generale coinvolge anche interessi che l'ordinamento affida a funzioni istituzionali della Corte dei conti, è necessario che si preveda che su questi specifici aspetti venga acquisito anche il parere delle sue Sezioni Riunite.

Questo parere è da ritenere obbligatorio per gli aspetti che coinvolgono sia le funzioni referenti di questa Sezione - rimaste immodificate e arricchite di ulteriori vie e strumenti conoscitivi secondo le descritte forme di

innovazione della contabilità locale - che quelle connesse alle esigenze del giudizio di conto nei confronti dei soggetti indicati nel secondo comma dell'art. 58 della legge e secondo le procedure ivi espressamente richiamate.

Da ultimo va precisato che questo necessario e urgente intervento legislativo, da attuarsi mediante norme di indirizzo e coordinamento, non preclude affatto l'esercizio attuale e immediato del potere regolamentare da parte degli enti - esercizio che, come si è detto, costituisce un obbligo da adempiere entro il termine assegnato - ma condiziona unicamente la possibilità di avere un nuovo sistema di contabilità locale in forma organica e definitiva, basato su principi e regole certi - ancorchè graduabili per contemperare le esigenze autonomistiche dei singoli enti con quelle unitarie del sistema della contabilità pubblica - e fondato su regole giuridiche e tecniche, anch'esse certe, chiare e funzionali alle esigenze del controllo giuridico e di quello politico-economico, e per ogni altra forma di conoscenza e valutazione dei fatti e dei risultati delle gestioni locali.



Parte II

1. Gestione di parte corrente

1.1 Generalità

La tendenza nel comparto della finanza locale a realizzare una politica di responsabilizzazione degli amministratori impone un'accurata analisi delle gestioni degli enti in termini di entrate e spese correnti.

Si tratta, cioè, di verificare se siano stati realizzati gli obiettivi stabiliti per il 1990 dal legislatore e dagli indirizzi di politica economica nazionale (cfr. sopra - Parte I, Cap. 5.3 e segg.).

Detti obiettivi possono così compendiarsi: precostituzione di un sistema orientato all'incremento delle entrate proprie mediante una idonea manovra tributaria e tariffaria e, quindi, di una dotazione organica di finanza derivata nell'attesa della auspicata autonomia impositiva degli enti locali; armonizzazione delle esigenze (in costante espansione) degli enti con le necessità di contenimento della spesa pubblica.

L'esposizione che segue è sostanzialmente preordinata ad offrire un quadro dei risultati di gestione degli enti locali nel biennio 1989/1990 con precipuo riferimento al principio dinamico di equilibrio del bilancio che impone il contenimento della spesa nei limiti dell'entrata. Di tal che è l'entrata che condiziona la spesa e non il contrario, come avvenuto in passato.

Tale principio è qui qualificato dinamico perché è dato normativo acquisito, che dovrebbe costituire patrimonio della cultura giuscontabilistica degli enti, il perseguimento rigoroso, anche in corso di gestione, attraverso

un'attenta valutazione degli impegni di spesa in relazione agli accertamenti di entrata, dell'equilibrio di bilancio per escludere la formazione di disavanzi di amministrazione degli esercizi futuri.

In armonia col piano delle rilevazioni approvato con deliberazione n. 65 in data 19 luglio 1991, si procede all'esposizione dei dati di gestione finanziaria dell'esercizio 1990 confrontati con quelli del 1989 concernenti province, comuni e comunità montane e considerati in termini di competenza, di cassa, nonché in termini di residui.

Nella precedente relazione sono stati esposti i dati relativi alle entrate correnti nel triennio 1987-1989. L'esposizione in ordine al 1989 è stata condizionata dalla non completa disponibilità della documentazione ed ha avuto riguardo a 92 province (escluse Trento e Bolzano) e ad 857 comuni su 1.230 di competenza.

Il raffronto con i dati 1988 è stato realizzato procedendo a stimare i dati mancanti secondo criteri obiettivi ricordati nella precedente relazione (cfr. pag. 180).

Nel presente documento, la Sezione ritiene opportuno, per fornire indicazioni sull'andamento dei fenomeni esaminati, realizzare la comparazione tra i dati acquisiti per il 1990 e identici elementi desunti dai conti 1989 che "medio tempore" sono stati quasi completamente inseriti ed elaborati dal centro elaborazione dati.

Va fatto presente che dal 1992 la struttura amministrativa di supporto del Collegio ha potuto usufruire di un programma predisposto dall'ITAL-SIEL nel quadro della informatizzazione delle attività della Corte dei conti.

Detto programma, le cui difficoltà applicative iniziali sono molteplici, garantirà "de futuro" una scientifica elaborazione dei dati finanziari delle

province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Per contro i dati finanziari desunti quest'anno per la prima volta dai conti delle comunità montane continuano ad essere elaborati ed inseriti secondo programmi predisposti dal personale amministrativo della Sezione.

A merito del citato personale va precisato che la procedura di migrazione dei dati 1989 (raccolti dal personale della struttura amministrativa) ai nuovi apparati elettronici ed al nuovo programma ITALSIEL si è realizzata con apparente successo, e tanto costituisce riprova che la grande mole di lavoro sviluppata in passato con mezzi rudimentali era caratterizzata da rigore logico. Dati incoerenti, infatti, non sarebbero stati recepiti dai nuovi apparati in grado di realizzare controlli di coerenza all'interno del singolo conto e di parte del conto.

In conclusione, ritiene il Collegio che, superate le difficoltà iniziali di messa a regime del nuovo programma, sarà possibile realizzare a ciclo continuo l'inserimento dei dati desumibili dai conti consuntivi acquisiti e che sia preferibile tralasciare per ora l'esposizione di dati stimati.

Invero, la commistione tra dati effettivi (relativi ad un numero limitato di enti) e dati parametrati potrebbe comportare rappresentazioni anticipate non aderenti alla realtà della finanza locale. Inoltre, la Sezione confida, dopo un inevitabile periodo di rodaggio, e potendo utilizzare apparati tecnologici più affidabili di quelli a sua disposizione in passato, di potere - nei limiti della rispondenza da parte degli enti locali - disporre di elementi e dati finanziari quasi esclusivamente tratti dai conti degli enti per la elaborazione delle analisi di competenza ed in stretto ossequio al disposto della legge istitutiva.

Conseguentemente, l'esposizione che segue riguarda 92 amministrazioni provinciali (escluse Trento e Bolzano) e 680 comuni.

1.2 Entrate correnti

1.2.1 Amministrazioni provinciali

Vanno in questa sede preliminarmente evidenziati i dati globali - in miliardi di lire - delle entrate correnti delle amministrazioni provinciali (92 escluse Trento e Bolzano) che possono così sintetizzarsi (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

	Amministrazioni Provinciali			
	Accertamenti		Riscossioni (cassa)	
	1989	1990	1989	1990
Entrate tributarie	599	623	590	616
Entrate extratributarie	432,7	427	371	398,85
Trasferimenti	5.556,3	6.122	5.385	5.807,15
TOTALE	6.588	7.172	6.346	6.822

Composizione dell'entrata

	Accertamenti		Riscossioni	
	1989	1990	1989	1990
Entrate tributarie	9,10%	8,70%	9,3%	9,02%
Entrate extratributarie	6,55%	5,95%	5,85%	5,85%
Trasferimenti	84,35%	85,35%	84,85%	85,13%
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Le entrate di parte corrente delle amministrazioni provinciali aumentano, dal 1989 (6.588 miliardi) al 1990 (7.172 miliardi), in termini di accertamenti dell'8,86% ed in termini di riscossioni globali del 7,48% (6.346.6 miliardi nel 1989 e 6.822 miliardi nel 1990) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Con riferimento all'incremento medio nazionale per gli accertamenti (8,86%) vanno rilevate percentuali di variazione regionale che oscillano da un decremento del 3,61% della Puglia ad un aumento del 17,59% della Campania e del 16,22% della Toscana.

In relazione, poi, ad un aumento complessivo del 7,48% delle riscossioni globali sono da segnalare regressioni (-0,91% del Piemonte; -2,32% dell'Umbria; -1,77% della Campania) ed elevati aumenti (16,78% del Friuli; 22,8% del Molise; 15,52% della Toscana).

1.2.1.1 Entrate tributarie

Circa l'andamento gestionale delle specifiche entrate, emerge per quelle tributarie un lieve incremento delle risorse in termini assoluti, ma non in termini di incidenza percentuale sulle entrate correnti.

L'elemento rilevante è costituito dal lento, ma costante e progressivo aumento di tali entrate in termini assoluti fin dal 1987 (e ante) (accertamenti 1987, 420 miliardi; 1988, 532,8 miliardi; 1989, 599 miliardi; 1990, 623 miliardi - riscossioni-cassa 1987, 379,5 miliardi; 1988, 521,1 miliardi; 1989, 590 miliardi; 1990, 616 miliardi).

Tale incremento può ragionevolmente ascriversi alla facoltà riconosciuta agli enti di imporre l'addizionale sul consumo di energia elettrica, facoltà che deve ritenersi recepita progressivamente dalle amministrazioni.

L'analisi delle situazioni regionali (accertamenti di competenza) consente di rilevare nel biennio 1989/1990 (4,05% di aumento a livello nazionale) incrementi: del 3,91% nell'area nord-occidentale; dello 0,52% nell'area nord-orientale; del 9,60% nel centro; 6,25% nel sud.

Nelle isole, invece, si riscontra una variazione negativa dell'1,89% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati). Con riferimento alle riscossioni in conto competenza (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati), a fronte di un aumento regionale medio del 3,90%, si riscontrano aumenti: del 5,84% (nord-occidentale); del 6,25% (centrale); del 9,23% (sud) e decrementi dell'1,34% (nord-orientale) e del 2,11% nelle isole.

Occorre aggiungere che le riscossioni in conto residui (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati), che recano un incremento medio nazionale del 5,83%, presentano, nel biennio, aumenti: del 12,60% (nord-occiden-

tale); del 7,24% (nord-orientale); dell'1,75% (centrale); del 16,96% (isole) e diminuzione del 5,63% (sud).

Infine va rilevato che, considerando la composizione dell'entrata, le poste in esame che rappresentavano nel 1989 il 9,1% (accertamenti) e il 9,3% (riscossioni totali) subiscono una lieve flessione (8,70% accertamenti e 9,02% riscossioni).

1.2.1.2 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie presentano una lieve flessione (1,31%) in termini di accertamenti (1989, 432,7 miliardi; 1990, 427 miliardi) ma un sensibile (7,41%) aumento, in termini di cassa, (da 371 a 398 miliardi) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

La crescita lenta ma continua di tali entrate può desumersi dagli accertamenti dal 1987 in poi (1987, 331,8 miliardi; 1988, 396,3 miliardi; 1989, 432,7 miliardi), anche se nel 1990 (427 miliardi) si è verificata una situazione di stallo.

L'andamento della cassa è ondivago: 1987, 374,8 miliardi; 1988, 322,8 miliardi; 1989, 371 miliardi e 1990, 398 miliardi.

Tale andamento, in lenta e quasi costante ascesa, può attribuirsi alle norme sulla obbligatorietà di contribuzione per i servizi pubblici a domanda individuale.

Non altrettanto può dirsi con riferimento alle rendite patrimoniali (v. *Infra*).

La disamina delle situazioni regionali consente di rilevare, sul fronte degli accertamenti, aumenti nelle aree: nord-occidentale (6,78%), nord-

orientale (8,34%); centrale (11,13%); isole (2,49%) e diminuzioni nel sud (-42,31).

Quanto alle riscossioni, al trend positivo nelle aree nord-occidentale (2,08%); nord-orientale (8,72%); centrale (11,61%); sud (27,71%) si oppone un decremento nelle isole (9,85%).

Le riscossioni in conto residui (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati), che presentano nel biennio un incremento nazionale del 12,58%, hanno andamento non uniforme nelle varie aree geografiche, poichè il forte incremento del centro (24,9%) e del sud (115,5%) è contrastato dal decremento delle isole (18,11%) e dell'area nord-occidentale.

Considerando, infine, la composizione dell'entrata, deve rilevarsi che le entrate extratributarie subiscono una lieve flessione in termini di accertamenti (passando dal 6,55% del 1989 al 5,95% del 1990), ma rimangono stazionarie (5,85%) in termini di riscossione.

Il tasso di realizzazione nel settore si palesa insoddisfacente (60,4% nel 1989 e 64,4% nel 1990), poichè a fronte di accertamenti in conto competenza per 432 e 427 miliardi sono state effettuate riscossioni in conto competenza per soli 261 e 275 miliardi.

Tanto depone per una scarsa capacità degli enti di realizzare le entrate del settore tempestivamente e per la formazione di un complesso rilevante di residui, che vengono smaltiti molto lentamente.

Il tasso di smaltimento dei residui è del 23,65% nel 1989 e del 23,66% nel 1990.

Imponente è la massa dei residui attivi da riportare (524 miliardi nel 1989 e 549 miliardi nel 1990). Dal che si possono trarre solo due negative

conclusioni: incapacità di riscossione e/o inesigibilità delle entrate, perchè presumibilmente sovrastimate.

Analizzando poi le categorie economiche in cui il titolo III è ripartito, si desume quanto segue.

I proventi dei servizi pubblici presentano aumenti del 17,85% e del 23,97%, rispettivamente, in termini di accertamenti e riscossioni (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Le riscossioni totali (cassa) aumentano del 25,54% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati), ma aumentano altresì del 6,08% i residui attivi da riportare.

I proventi dei beni, invece, subiscono una lieve flessione per gli accertamenti (2,95%) ed una sensibile diminuzione sotto il profilo sia delle riscossioni di competenza (-14,96%) che della cassa totale (-19,30%) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I residui attivi da riportare (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati) aumentano anch'essi nel biennio (24,28%) e si tratta di una massa rilevante (110 miliardi nel 1989 e 136,8 miliardi nel 1990) a fronte di accertamenti in conto competenza per 77 miliardi nel 1989 e per 75 miliardi nel 1990 con riscossioni totali (cassa) per 57 e 46 miliardi, rispettivamente.

Gli interessi su anticipazioni e crediti (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) passano in termini di accertamenti da 10,1 a 5,6 miliardi (-44,8%) e in termini di riscossioni totali (cassa) da 10,2 miliardi a 9,8 miliardi (-4,12%). I residui attivi da riportare presentano una flessione del 46,98% poichè diminuiscono da 9,1 a 4,85 miliardi.

1.2.1.3 Trasferimenti

I trasferimenti, segnatamente quelli statali, continuano a costituire la parte più rilevante di entrata per le amministrazioni locali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Essi presentano un progressivo, anche se tenue, incremento sia in termini assoluti (accertamenti da 5.556,3 a 6.122 miliardi; riscossioni totali da 5.385 a 5.807,1 miliardi) che in percentuale (da 84,35 a 85,35 per gli accertamenti; da 84,85 a 85,13 per le riscossioni totali) nella composizione delle entrate correnti.

L'incremento percentuale medio nazionale di aumento è stato del 10,18 per gli accertamenti di competenza e del 7,83 per le riscossioni totali (cassa) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Dall'analisi delle situazioni regionali (accertamenti di competenza) si evincono, a fronte di un aumento medio del 10,18%, aumenti nelle aree: centro (12,94%); sud (10,03%); isole (10,17%); nord- occidentale (9,46%) e nord-orientale (7,67%).

Quanto alle riscossioni totali (cassa) recanti un aumento medio nazionale del 7,83%, si riscontrano nel biennio lievitazioni del: 10,36% (nord-orientale); 11,90% (centro); 6,74% (nord-occidentale); 5,92% (sud); 4,71% (isole).

Il tasso di realizzazione nel settore si palesa soddisfacente (91,3% nel 1989 e 88,3% nel 1990), poichè a fronte di accertamenti in conto competenza per 5.556,3 e 6.122 miliardi sono state effettuate riscossioni in conto competenza per 5.077 e 5.442,4 miliardi. Tuttavia deve sottolinearsi un incremento del 41,7% del volume dei residui della competenza, che lievita da 479 a 679 miliardi. Detti residui non presentano un tasso di smaltimento soddisfacente

(43,44% nel 1989; 43,55% nel 1990) poichè a fronte di accertamenti in conto residui 1989 per 709 miliardi si hanno riscossioni per 308 miliardi, e nel 1990 le riscossioni in conto residui ammontano ad appena 365 miliardi, a fronte di accertamenti per 838 miliardi (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I residui attivi da riportare aumentano dal 1989 al 1990 del 30,90% (da 880 a 1.152 miliardi).

Analizzando le fondamentali categorie economiche in cui si articola il titolo II, si desume che gli accertamenti in conto competenza dei trasferimenti dallo Stato aumentano del 10,83% (da 4.608 a 5.107 miliardi), mentre quelli dalle regioni lievitano dell'8,03% (da 737 a 796 miliardi) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Le riscossioni dei trasferimenti statali aumentano solo del 5,95% (da 4.401 a 4.664 miliardi) con elevati tassi di realizzazione rispettivamente, nel biennio, del 95,5% e del 91,32%.

Le riscossioni dei trasferimenti regionali aumentano del 19% (da 492,7 a 586,3 miliardi) con tassi più tenui di realizzazione, rispettivamente, del 66,7% e del 73,6%.

I residui attivi da riportare aumentano vistosamente (101%) per i trasferimenti dello Stato (da 255,5 a 515 miliardi) quelli dalle regioni in misura contenuta (0,51%); ma presentano elevata consistenza (da 538 a 541 miliardi).

1.2.2 Amministrazioni comunali

L'esposizione delle entrate correnti dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, come già rappresentato (vedi supra 1.1), subisce il

condizionamento della disponibilità della documentazione e, segnatamente, del nuovo criterio di aggregazione ed elaborazione dei dati. Allo stato, per i 1.230 comuni di competenza si è in grado di esporre i dati di 680 enti, i quali hanno trasmesso tempestivamente i consuntivi del 1990 che la struttura amministrativa della Sezione ha potuto inserire a sistema ed elaborare ai fini che qui interessano.

Pertanto, si prescinde, per ora, dalla esposizione dei dati definitivi del 1989 che saranno messi a confronto con quelli del 1990, in corso di completamento.

Le rilevazioni in atto utilizzabili, tratte da un numero di conti consuntivi non vicino alla totalità sono, tuttora, di adeguata consistenza per poter trarre utili indicazioni.

Tanto premesso, sono di seguito evidenziati elementi, espressi in miliardi di lire in ordine alle entrate correnti dei comuni che possono desumersi dal raffronto tra i dati del 1989 e i dati inseriti a sistema per 680 comuni nel 1990.

I confronti concernono identici enti e quindi, da essi possono trarsi elementi utili in ordine alle linee di tendenza nel biennio.

A differenza dello scorso anno, non si è proceduto a stime per le considerazioni svolte in precedenza.

L'attendibilità dell'indagine che segue può evincersi da una sia pur non raffinata considerazione quantitativa: il complesso globale in termini finanziari degli accertamenti effettuati dai 680 enti per i quali sono stati inseriti a sistema ed elaborati i dati 1990 è pari a 30.973 miliardi (per il 1989) e cioè il 77,68% dell'universo degli accertamenti del 1989, che sono stati pari a 39.871 miliardi.

La prospettazione della comparazione delle entrate correnti dei comuni consente di valutare l'apporto delle entrate proprie degli enti a fronte dei trasferimenti.

Composizione entrate correnti accertamenti

	1989	1990
Entrate Tributarie	19,80%	20,06%
Entrate Extratributarie	14,31%	14,41%
Trasferimenti	65,89%	65,53%
TOTALE	100,00%	100,00%

Composizione entrate correnti riscossioni totali

	1989	1990
Entrate Tributarie	17,43%	20,30%
Entrate Extratributarie	13,05%	12,70%
Trasferimenti	69,52%	67,00%
TOTALE	100,00%	100,00%

Dal confronto (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) si evince che le entrate di parte corrente dei 680 comuni considerati aumentano dal 1989 (30.973 miliardi) al 1990 (34.088 miliardi) del 10,05% in termini di accertamenti in conto competenza e in termini di riscossioni globali del 5,88% (29.470 miliardi nel 1989 e 31.205 miliardi nel 1990).

Con riferimento all'incremento medio nazionale degli accertamenti di competenza (10,05%) si rilevano percentuali di variazione regionale che oscillano da un decremento dell'1,77% del Lazio ed aumenti, superiori alla media, del Molise, della Campania e della Sardegna (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati). A fronte, poi, dell'aumento complessivo del 5,88% (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) delle riscossioni totali (cassa), si segnalano regressioni (-8,6% nel Lazio) ed elevati aumenti (14,9% nelle Marche, 16,83% in Calabria e 24,56% in Sardegna).

1.2.2.1 Entrate tributarie

L'andamento gestionale delle entrate tributarie dimostra un complessivo aumento dell'11,54% (da 6.130,5 a 6.838,5 miliardi) degli accertamenti e dell'11,51% (da 4.333,8 a 4.833 miliardi) delle riscossioni in conto competenza (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Elemento di sicuro interesse é il costante aumento degli accertamenti di tali entrate fin dal 1987 (e ante) in termini assoluti.

Aumenta, altresí, l'incidenza degli accertamenti nella composizione della entrata corrente (13,22% nel 1987; 14,74% nel 1988; 19,80% nel 1989; 20,06% nel 1990).

Anche in termini di cassa (riscossioni totali) può riscontrarsi analogo andamento sia in termini assoluti, che in percentuale nella composizione dell'entrata corrente (17,43% nel 1989 e 20,30% nel 1990).

Tale tendenziale aumento si palesa coerente con la politica di affermazione e potenziamento dell'autonomia impositiva degli enti locali in conseguenza dell'introduzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni.

Al riguardo, le riscossioni totali ascendono a 946 miliardi nel 1989 e 1.027 miliardi nel 1990.

L'analisi delle situazioni regionali (accertamenti di competenza) consente di rilevare nel biennio 1989/1990 incrementi: del 12,70% nell'area nord-occidentale; del 9,13% nell'area-orientale; del 12,33% nell'area centrale; del 12,35% nell'area meridionale; dell'8% nelle isole (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Le riscossioni in conto competenza evidenziano incrementi del: 10,36% (area nord-occidentale); 11,64% (area nord-centrale); 10,93% (area centrale); 18,76% (area meridionale); 3,84% (isole).

L'incremento meno consistente (a livello di classi demografiche) si riscontra fra gli enti di maggiore consistenza: undicesima classe (e fra questi Torino con un decremento del 10,77%).

Il tasso di realizzazione, cioè il volume delle riscossioni a fronte degli accertamenti di competenza, è solo pari al 70,69% nel 1989 ed al 70,67% nel 1990.

Il volume dei residui della competenza aumenta dell'11,62% nel biennio; gli accertamenti in conto residui lievitano del 68%; il tasso di smaltimento dei residui del 1989 e del 1990 (e cioè la proporzione tra riscossioni in conto residui, a fronte degli accertamenti correlativi) è, rispettivamente, del 58,49% e del 63,73%.

I residui dei residui lievitano del 41,99%: da 569 a 808 miliardi (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Va qui rilevato che se gli enti locali accertassero con scrupolo e precisione gli importi dovuti dai contribuenti, il tasso di smaltimento dei residui attivi iscritti in bilancio ad inizio di esercizio dovrebbe avvicinarsi al 100%.

Infatti, ad eccezione di marginali ipotesi di insolvenza, i procedimenti coattivi previsti dall'ordinamento in materia di tributi dovrebbero garantire la quasi integrale percezione delle somme e, quindi, in ogni anno dovrebbe riscontrarsi lo smaltimento dei residui relativi agli accertamenti effettuati nell'esercizio precedente, molto prossimo alla totalità.

L'elemento desumibile dai dati fa rilevare invece che molti enti riescono a trasformare in effettiva entrata una quota non elevata dei residui attivi delle entrate tributarie (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Il tasso ridotto di smaltimento e l'accumulo negli anni implica che i correlativi importi non costituiscono effettive poste attive nel bilancio dell'ente. Ne deriva conseguenzialmente la scarsa attendibilità del dato finale rappresentato dal risultato di amministrazione.

E' auspicabile che - in parallelo con la cancellazione dei residui passivi mediante lo strumento della perenzione - venga previsto "de futuro" un procedimento per una ragionata radiazione dei residui attivi non riscossi.

1.2.2.2 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie presentano, nel biennio di riferimento, un incremento del 10,73% (da 4.433 a 4.909 miliardi) degli accertamenti e del 10,84% (da 2.569 a 2.847 miliardi) delle riscossioni in conto competenza (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I rispettivi tassi di realizzazione sono nel 1989 del 57,95% e nel 1990 del 57,99%.

Le riscossioni complessive (cassa) lievitano (da 3.847 a 3.966 miliardi) del 3,09% (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Analizzando le fondamentali categorie economiche in cui il titolo III è ripartito può desumersi quanto segue.

a) Proventi dei servizi pubblici.

I proventi dei servizi pubblici presentano aumenti del 16,04% in termini di accertamenti e del 15,49% in termini di riscossioni in conto competenza (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Le riscossioni totali (cassa) aumentano del 14,81% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Dall'analisi regionale dei dati relativi agli accertamenti emerge che gli aumenti più rilevanti si riscontrano in: Valle d'Aosta (34,39%); Liguria (47,52%); Lazio (26,89%); Sardegna (40,65%).

Quanto alle riscossioni in conto competenza, vanno sottolineati aumenti di: Valle d'Aosta (30,28%), Abruzzo (25,66%); Molise (oltre 100%); Sardegna (40,96%).

Raffrontando le riscossioni in conto competenza agli accertamenti, si perviene ad un tasso di realizzazione, nel 1989, del 67% e, nel 1990, del 66,73%.

Per quanto attiene alle riscossioni totali (cassa), si segnalano incrementi in: Piemonte, 18,07%; Valle d'Aosta, 31,89%; Liguria, 24,16%; Friuli Venezia Giulia, 26,87%; Sardegna, 34,54%; e regressioni in: Abruzzo, -14,67%; Molise, -7,76%; Calabria: -14,71%.

b) Proventi dei beni.

I proventi dei beni (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) recano un incremento del 13,13% in termini di accertamenti (da 334 a 378 mi-

liardi) e dell'11,11% in termini di riscossioni di competenza (da 183 a 203 miliardi).

Gli incrementi di maggiore rilevanza si riscontrano per gli accertamenti in: Trentino Alto Adige (23,06%); Marche (28,58%); Campania (117%); Basilicata (156%).

Per le riscossioni in conto competenza segnano aumenti considerevoli: Piemonte (33,74%); Toscana (43,89%); Marche (42,15%); Molise (48,48%); Campania (39,26%); Basilicata (63,84%); Sardegna (35,54%).

I tassi di realizzazione sono: 54,79% nel 1989 e 53,91% nel 1990.

In termini di riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) l'incremento 1989/1990 risulta contenuto: 6,76%. Infatti, si notano aumenti - Piemonte (37,6%); Toscana (46,7%); Sardegna (59,7%) - ma non possono tacersi diminuzioni: Lombardia (19,7%); Trentino Alto Adige (7,3%); Umbria (22%); Calabria (47,9%); Sicilia (4,83%).

L'andamento del comparto e gli importi non elevati inducono a ritenere che i comuni non hanno ancora decisamente adottato metodi gestionali ispirati a criteri di adeguato sfruttamento del patrimonio, come del resto indirettamente confermato dalla scarsa attenzione riservata alla tenuta delle scritture inventariali ed ad una corretta redazione del conto del patrimonio.

c) Interessi su anticipazioni e crediti.

Gli interessi attivi presentano (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) un aumento (da 527 a 577 miliardi) del 9,66% in termini di accertamenti ed un decremento del 17,42% in termini di riscossioni di competenza (diminuendo da 50 miliardi a 41,26 miliardi).

Variazioni ancor più sensibili sul versante della cassa, cioè delle riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) con un decremento del 36,23%.

1.2.2.3 Trasferimenti

Le entrate da trasferimenti presentano nel biennio in esame un incremento del 9,46% (da 20.409 a 22.341 miliardi) degli accertamenti e del 3,64% (da 18.962 a 19.653 miliardi) delle riscossioni in conto competenza (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I rispettivi tassi di realizzazione sono nel 1989 del 92,90% e nel 1990 del 87,96%.

Le riscossioni complessive (cassa) lievitano (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) del 2,06% (da 20.486 a 20.909 miliardi).

Il tasso di smaltimento dei residui per il 1989 è del 67,6% e per il 1990 del 62,40%. Si soggiunge che nella composizione dell'entrata i trasferimenti nel 1989 hanno costituito il 69,52% del complesso dell'entrata e nel 1990 il 67%.

I trasferimenti dello Stato - che rappresentano l'88,9% nel 1989 ed il 90,3% nel 1990 dei trasferimenti complessivi - aumentano dell'11,22% in termini di accertamenti e del 4,68% in termini di riscossioni di competenza (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

A livello regionale le variazioni più sensibili nel biennio in tema di accertamenti si verificano in: Molise (+17,04%); Campania (+25,87%); Marche (+13,36%); Lazio (+0,36%).

Quanto alle riscossioni in conto competenza oltre che aumenti (Marche, 10,68%; Abruzzo, 12,24%; Basilicata, 11,63%; Calabria, 15,92%) emergono diminuzioni (Liguria, 5,23%; Lazio, 5,60%).

Gli accertamenti in conto residui (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) diminuiscono dal 1989 al 1990 del 22% circa.

I trasferimenti provenienti dalle regioni - in ciò confermando un trend già messo in luce nella precedente relazione - diminuiscono (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati), nel 1990, del 5,41% in termini di accertamenti, dell'8,9% in termini di riscossioni di competenza, del 7,12%, in termini di cassa (riscossioni globali).

Le variazioni più vistose in termini di accertamenti si riscontrano in: Lazio (-64,7%); Abruzzo (-15,6%); Toscana (+38,2%); Umbria (+34,7); Molise (+40%).

Per la cassa (riscossioni totali) in: Liguria (-35,4%); Lazio (-73,9%); Puglia (-80,5%); Valle d'Aosta (+63,9%); Trentino Alto Adige (+59,4%); Veneto (+117%); Calabria (+65,6%); Sardegna (+188%).

1.3 Spese correnti

1.3.1 Premessa

Valgono per le spese correnti le medesime riserve, già formulate nel precedente paragrafo 1.1 in merito ai limiti delle serie di dati, assunte a base delle elaborazioni ed osservazioni relative.

In particolare, l'esposizione relativa al 1989 ha avuto riguardo a 92 province (escluse quelle autonome di Trento e Bolzano) e a 680 comuni di varia dislocazione territoriale e consistenza demografica.

Per le spese correnti delle amministrazioni provinciali si fa rinvio ai relativi prospetti, riportati nel volume II della presente relazione.

1.3.2 Amministrazioni provinciali

La spesa corrente delle amministrazioni provinciali (titolo I) è ammontata nel 1990 a 6.699,9 miliardi in termini di competenza e a 4.807,8 in termini di cassa, con ciò segnando un aumento, se raffrontata ai dati 1989 (impegni: 6.238,6 miliardi; pagamenti: 4.329 miliardi) rispettivamente del 7,39% e dell'11,05%.

L'aumento della spesa corrente è stato quindi, nel 1990, superiore al tasso d'inflazione, ma con una tendenza contrastante, avendo subito un rallentamento in termini di competenza (nel 1989 era stato del 9,44%) e un'accelerazione in termini di cassa (nel 1989: 8%).

L'analisi per grandi aree geografiche evidenzia che, in termini di impegni, la variazione in aumento è stata più accentuata al centro (8,55%), nel settore nord-occidentale (8,12%) e nelle isole (7,83%), inferiore alla media nazionale al sud (5,45%) e nell'area nord-orientale (7,33%), con punte massime di aumento in Toscana (16,89%), Campania (15,99%) e Friuli Venezia Giulia (15,57%), mentre in Puglia si è registrato un decremento (-5,22%).

In termini di pagamenti, l'aumento è stato più accentuato al centro (13,63%) e nelle isole (13,47%), inferiore alla media nazionale al sud (8,26%) e nelle aree nord-occidentale (10,31%) e nord-orientale (10,73%), con punte massime di aumento nelle Marche (15,1%), in Sicilia (14,44%) e nel Lazio (14,35%) e minime in Campania (5,77%) e Basilicata (6,15%).

Ove si pongano i dati relativi ai pagamenti a raffronto con quelli relativi agli impegni, al fine di valutare la capacità dell'amministrazione di prov-

vedere in tempi brevi a saldare i debiti contratti, emerge che nel 1990 sono stati pagati il 71,76% delle somme impegnate a livello nazionale (89,91% nel 1989).

Tale tasso di realizzazione delle spese sale al 76,44% nel settore nord-occidentale, al 75,03% al centro e al 73,87% nel settore nord-orientale, mentre è al di sotto della media nazionale nelle isole (65,84%) e al sud (66,37%).

Direttamente connesso con tale valore è quello relativo al tasso di smaltimento dei residui, ossia di pagamento dei residui degli anni precedenti, quale ulteriore dato rivelatore della capacità di spesa e quindi di efficienza amministrativa.

I dati rilevati mostrano che, in media nazionale, i pagamenti in conto residui hanno rappresentato nel 1990 il 51,47% degli impegni (nel 1989 il 50,42%). Se ne desume che la percentuale di smaltimento dei debiti contratti negli esercizi precedenti risulta anche per il 1990, come già nel 1989, inferiore di circa venti punti rispetto al risultato della gestione di competenza, con un lieve miglioramento, rispetto al 1989, di un punto. Anche in questo settore è l'area sud-isole a presentare la percentuale di smaltimento più bassa (il 42,57% nel sud, il 46,97% nelle isole), con una punta minima in Campania (39,30%); di conseguenza, i residui provenienti dai residui hanno visto aumentato il loro ammontare dell'11,87% (da 1.258,8 miliardi nel 1989 a 1.408,3 miliardi nel 1990).

La combinazione dei risultati dei due settori di competenza e residui porta ad un quadro dei residui passivi da riportare, ovverosia dei debiti non ancora saldati, dai 3.168,3 miliardi del 1989 ai 3.324,7 miliardi del 1990, con un incremento del 4,93%.

La composizione della spesa corrente delle amministrazioni provinciali, espressa attraverso l'incidenza delle principali categorie economiche sul totale, è, in termini d'impegni, la seguente:

Composizione della spesa corrente (impegni)				
	1988	1989	1990	
personale	37,44%	36,75%	38,75%	
acquisto di beni e servizi	32,08%	32,42%	31,19%	
trasferimenti correnti	11,24%	11,62%	10,93%	
interessi passivi	13,06%	12,54%	12,53%	
altro	6,18%		6,67%	6,60%
totale spesa corrente	100,--%	100,--%	100,--%	

Ne risulta la ripresa della tendenza alla lievitazione dell'incidenza sul totale della spesa del personale, cui si contrappone la contrazione di quella per acquisto di beni e servizi e trasferimenti correnti, mentre appare stabilizzata quella per interessi passivi.

1.3.2.1 Spesa per il personale

La spesa per il personale è ammontata nel 1990 a 2.596,3 miliardi in termini d'impegni e a 2.502,1 miliardi in termini di pagamenti, segnando un aumento, con riguardo al 1989 rispettivamente del 12,96% e del 14,67%, di gran lunga superiore al tasso d'inflazione e pressochè raddoppiato rispetto a quello verificatosi nel 1989 (rispettivamente 7,42% e 6,31%) e notevolmente

maggiore di quello relativo al totale della spesa provinciale (7,39% e 11,05%), come risulta dai relativi prospetti del volume degli allegati.

L'alto livello dell'incremento palesato da questa voce di spesa è peraltro da ascrivere all'entrata in vigore del nuovo contratto di lavoro valido per il triennio 1990-1993, il quale ha influenzato i relativi dati contabili.

1.3.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Nel 1990 per l'acquisto di beni e servizi le amministrazioni provinciali hanno impegnato 2.090,3 miliardi, con un aumento rispetto al 1989 (2.016,3 miliardi) del 3,67%.

Superiori a tale valore medio sono quelli dei settori nord-orientale (+14,05%) e nord-occidentale (+6,65%), inferiori quelli relativi al sud (+2,77%) e al centro (+0,53%), mentre le isole hanno fatto registrare una flessione (-5,13%).

Le punte massime sono quelle della Liguria (+36,94%) e dell'Emilia-Romagna (+20,43%), quelle minime sono rappresentate dal Lazio (-9,36%), dalla Puglia (-8,07%) e dalla Sicilia (-6,29%).

I pagamenti sono ammontati a 1.895,1 miliardi, con un aumento del 14,34% rispetto al 1989 (1.657,3 miliardi), più accentuato nel settore nord-orientale (+24,66%), al centro (+20,76%) e nelle isole (+17,61%), inferiore alla media nel settore nord-occidentale (+9,24%) e nel sud (+6,82%) e con punta massima in Emilia-Romagna (+37,30%) e minima in Calabria (+2,51%).

1.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Nel 1990 le spese per trasferimenti correnti delle amministrazioni provinciali sono ammontate in termini d'impegni a 732,1 miliardi, con un decremento dell'1,07% rispetto al 1989 (740,1 miliardi), e in termini di pagamenti a 660 miliardi, con un aumento del 2,33% rispetto al 1989 (645 miliardi).

Questo settore della spesa ha fatto registrare una netta decelerazione rispetto al 1989, allorchè era lievitata rispettivamente del 13,18% e del 17,88% rispetto al 1988.

I dati regionali palesano una situazione disomogenea, giacchè alle punte di massimo aumento di Campania (+57,60%) e Liguria (+43,97%) si contrappongono quelle di massimo decremento di Marche e Lazio (-32%).

1.3.2.4 Spese per interessi passivi

E' da premettere che in questa categoria di spesa confluiscono sia gli interessi per anticipazioni di cassa, sia quelli per indebitamenti patrimoniali a medio lungo termine e quindi gli andamenti possono essere variamente influenzati dalle due tipologie di interessi, che hanno caratteristiche diverse, derivando da *transazioni non omogenee*: da un lato le anticipazioni di cassa, strumento per far fronte a momentanee deficienze di liquidità, costituiscono prestiti a breve da rimborsare entro l'esercizio successivo con pagamento di tutti gli interessi dovuti, dall'altro i mutui per la realizzazione degli investimenti, il cui rimborso, in termini sia di capitale sia di interessi, è diluito nel tempo.

Tanto precisato, va detto anche che nel 1990 il dato rilevato ha riguardato in misura prevalente gli interessi passivi dovuti per contrazione di mutui.

Nel 1990 le spese per interessi passivi delle amministrazioni provinciali hanno fatto registrare 839,7 miliardi in termini di impegni e 826,735 in termini di pagamenti, con un aumento rispetto al 1989 rispettivamente del 7,28% e del 5,24%.

Un raffronto con i dati relativi al 1988 (impegni 744,7 miliardi e pagamenti 740,8 miliardi) mette in evidenza una sostenuta ripresa della tendenza all'incremento, dopo il rallentamento verificatosi nel 1989, in termini d'impegni, mentre in termini di pagamenti prosegue la tendenza alla contrazione del tasso d'incidenza (16% nel 1988, 6% nel 1989, 5,24% nel 1990).

Gli aumenti più rilevanti si riscontrano, in termini d'impegni, nel centro (+10,76%) e nell'area di nord-ovest (+10,53%), mentre inferiori alla media sono stati gli aumenti registrati nel sud (+1,51%) e nell'area di nord-est (+6,87%) e un decremento è riscontrabile nelle isole (-0,30%). Il maggior aumento si è verificato in Liguria (+43,06%), il massimo decremento in Campania (-4,29%).

1.3.2.5 Spese per l'amministrazione generale

Al di fuori di articolazioni della spesa provinciale per categorie economiche, delle quali sono state esaminate le "voci" più significative, giova tener conto della spesa per l'amministrazione generale quale fonte di finanziamento dell'attività fondamentale su cui si basa l'organizzazione degli enti locali.

Nel 1990 questa voce di spesa è ammontata a 1.430,7 miliardi in termini d'impegni, con un incremento del 19,16% rispetto al 1989 (1.200,6 miliardi), e a 1.073,5 miliardi in termini di pagamenti, con un incremento del

15,66% rispetto al 1989 (928,1 miliardi), come risulta dai relativi prospetti del volume degli allegati.

Superiore a detto valore nazionale risulta l'incremento rilevabile nelle isole (+24,29%), nel centro (+21,01%) e nell'area nord-occidentale (+19,42%), inferiore quello delle aree nord-orientale (+13,09%) e meridionale (+17,93%). Analoghe sono le risultanze di cassa.

Le punte massime sono state quelle del Piemonte e del Friuli Venezia Giulia in termini sia di impegni (rispettivamente +29,60% e +26,15%) sia di pagamenti (+25,03% e +26,72%); quelle minime sono rilevabili in Emilia Romagna (+9,73%) in termini di impegni e in Calabria (+7,22%) in termini di pagamenti.

Giova considerare che, in termini di competenza, la voce di spesa in esame ha assorbito nel 1990 il 19,95% dell'entrata corrente, contro il 18,23% del 1989 e il 18,63% del 1988, palesando pertanto una netta tendenza - opposta a quella dell'anno precedente - alla crescita, quale segno di accresciute esigenze organizzative delle amministrazioni provinciali rispetto ai compiti d'intervento.

Valori superiori a quello nazionale palesano le isole (23,97%) e il centro (20,13%), inferiori il sud (18,45%) e le aree nord-orientale (19,14%) e nord-occidentale (19,35%).

1.3.2.6 Spese per rimborso prestiti

Le spese contenute nella categoria seconda del titolo III riguardano il rimborso dei prestiti e costituiscono le quote di capitale delle rate dei mutui. Esse possono essere assimilate alle spese correnti nella considerazione del loro carattere ricorrente, essendo destinate a permanere nel tempo.

Nel 1990 gli impegni sono ammontati a 538,6 miliardi in termini d'impegni (+17,32% rispetto al 1989) e a 535,8 miliardi in termini di pagamenti (+17,29%).

Superiori a tali valori medi sono i dati dell'area centrale (rispettivamente +25,08% e +25,11%), che trova le sue punte massime nel Lazio (+28,05% in termini di competenza) e nelle Marche (+28,31 in termini di cassa), mentre il valore minimo è rilevabile nell'area nord-orientale (+13,6% in termini di competenza e di cassa), influenzata in tal senso dal dato relativo all'Emilia-Romagna (+9% in termini di competenza e di cassa).

1.3.3 Amministrazioni comunali

La spesa corrente dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti è ammontata, nel 1990, in termini di impegni a 31.860,5 miliardi di lire e in termini di pagamenti in conto competenza a 24.269,3 miliardi, con un aumento, rispetto al 1989, rispettivamente dell'8,83% e del 9,71%, e dunque con tassi di crescita entrambi superiori al tasso d'inflazione, gli impegni di parte corrente essendo ammontati nel 1989 a 29.273,9 miliardi e i pagamenti in conto competenza a 22.121 miliardi.

Rispetto al tasso di crescita accertato nel 1989, si era registrato nel 1990 un notevole miglioramento di quello in termini di impegni (era stato del 10,11%) e, di contro, un peggioramento di quello in termini di pagamenti (8,08%).

L'area geografica in cui più diffusamente appaiono forti incrementi a fronte del dato rilevato a livello nazionale è, in termini di impegni, il sud, che presenta come punta massima una variazione in aumento dei comuni della

Campania e del Molise (+17,54% e +17,30%), e, in termini di pagamenti, le isole (Sicilia +17,36%, Sardegna +16,51%).

Con riguardo alle dimensioni demografiche, in termini di competenza presentano un più rilevato tasso di incremento gli enti dell'ottava classe (popolazione fra i 60.000 e i 99.999 abitanti) con un abnorme 20,39%, determinato dal dato singolarissimo relativo alla Campania (+92,80%), che peraltro non trova conferma nel dato di cassa (+12,13%).

Degne di attenzione sono anche le situazioni relative ai comuni della quinta classe della Basilicata (+23,94%) e del Molise (+21%) in termini di impegni e dell'ottava classe dell'Emilia-Romagna (+20,03%) in termini di pagamenti.

Dal confronto dei dati relativi agli impegni con quelli dei pagamenti emerge che il tasso di realizzazione dei primi è stato nel 1990, a livello nazionale, dell'82,90%, più elevato rispetto sia al 76% riscontrato nel 1989 per i medesimi comuni presi in considerazione, sia rispetto al 71,76% relativo alle amministrazioni provinciali per lo stesso anno 1990.

Ciò ha avuto come conseguenza il corrispettivo decremento del tasso di crescita dei residui prodotti della gestione di competenza, che sono passati dai 7.152,9 miliardi del 1989 ai 7.591,1 miliardi del 1990 segnando così un incremento del 6,13% rispetto a quello ben più consistente registrato nel 1989 (+18,31%).

Riguardato sotto il profilo delle grandi aree geografiche, il tasso di realizzazione degli impegni si abbassa via via che dalle regioni del nord (78,3%) attraverso il centro (76,08%) si scende al sud (73,83%) e alle isole (70,49%).

Come già fatto per le amministrazioni provinciali, torna utile anche per i comuni valutarne la capacità di spesa, e quindi l'efficienza amministrativa, attraverso l'esame del dato relativo al tasso di smaltimento dei residui degli anni precedenti.

In media nazionale, i pagamenti in conto residui hanno rappresentato nel 1990 il 58,02% dei relativi impegni (nel 1989 il 57,14%), inferiore di circa 25 punti rispetto al tasso di realizzazione degli impegni in conto competenza (nel 1989: - 19 punti circa).

Deve dedursene che la capacità di eliminazione dei debiti contratti negli anni precedenti è migliorata di circa un punto rispetto al 1989, anche se si è accentuato il divario rispetto al tasso di realizzazione della competenza, di molto migliorato.

Il positivo risultato del dato in esame non è peraltro tale da impedire un sensibile aumento della consistenza dei residui passivi provenienti dalla gestione dei residui (+8,35%, tenuto conto che dai 3.787,5 miliardi del 1989 si è passati ai 4.103,62 miliardi del 1990).

Rimane rilevante alla fine del 1990 la massa di residui passivi da riportare al 1991, pari a 11.694,7 miliardi, che rappresenta un aumento del 6,89% rispetto ai 10.940,5 miliardi del 1989, più contenuto rispetto a quello registrato nel 1989 rispetto al 1988 (+11,46%).

La composizione della spesa corrente dei comuni presi in considerazione, espressa in termini di incidenza percentuale sul totale delle più rilevanti categorie economiche, è la seguente:

Composizione della spesa corrente-impegni

	1988	1989	1990
Personale	39,71%	37,88%	39,62%
Acquisto beni e servizi	31,34%	37,02%	27,85%
Trasferimenti correnti	12,15%	12,66%	13,17%
Interessi passivi	13,28%	13,11%	12,29%
Altro	3,52%	4,33%	7,07%
TOTALE spesa corrente	100%	100%	100%

I dati sopra riportati evidenziano una netta inversione di tendenza per quanto si riferisce sia alla spesa del personale, tornata ai livelli del 1988 dopo il decremento del tasso d'incidenza registrato nel 1989, sia a quella per acquisto di beni e servizi, la cui incidenza sul totale ha subito un brusco ridimensionamento dopo la leggera lievitazione del 1989.

Proseguono invece la tendenza discensionale della spesa per interessi passivi e quella, per contro, ascensionale della spesa per trasferimenti correnti.

1.3.3.1 Spesa per il personale

In termini di impegni, la spesa per il personale dei comuni è ammon-tata nel 1990 a 12.623,3 miliardi, segnando così un aumento del 14,76% ri-spetto al 1989 (10.999,3 miliardi), superiore di oltre 6 punti rispetto all'in-cremento della spesa corrente globale e di quasi due punti rispetto a quello della spesa del personale delle province, come risulta dal relativo prospetto del volume degli allegati.

Rispetto al dato nazionale, l'incremento è stato più sostenuto al centro (+19,21%), nell'area nord-orientale (+16,74%) e nord-occidentale (+15,63%), oltre che nelle isole (+15,65%), più contenuto al sud (+11,26%), con punte massime nel Lazio (+22,74%) e in Emilia-Romagna (+20,96%), con la differenza che nella prima regione ha influito il dato relativo alla Capitale (+25,20%), nella seconda quello relativo ai comuni della 9^a classe (+34,11%).

L'esame per classi demografiche evidenzia peraltro una distribuzione sostanzialmente omogenea del tasso di incremento rispetto al dato nazionale.

Lievemente inferiore al dato di competenza ma pur sempre sostenuto è stato l'incremento della voce di spesa in esame in termini di cassa (+13,19%), con punte massime in Emilia-Romagna (+18,62%) ed in Umbria (+17,64%) e minime in Valle d'Aosta (+3,73%), e nel Trentino-Alto Adige (+6,91%).

Superiore al dato nazionale è stato il tasso d'incremento, sotto il profilo della consistenza demografica, nei comuni della 9^a classe (+16,05%) - tra i quali spiccano quelli dell'area nord-orientale (+25,11%) -, nonché delle classi 6^a (+14,72%) e 11^a (+13,98%), mentre più contenuto è stato l'aumento dei comuni dell'8^a classe (+8,94%).

Riguardo l'incremento di spesa manifestatosi nell'anno di riferimento, v'è da osservare che, pur se esso si palesa contrastante con i programmi di contenimento formulati in sede governativa, è tuttavia conseguente in larga misura all'attuazione del nuovo contratto del pubblico impiego locale.

1.3.3.2 Spesa per l'acquisto di beni e servizi

Come rilevato piú indietro, la spesa per l'acquisto di beni e servizi ha manifestato nel 1990 una brusca inversione di tendenza, avendo interrotto il precedente trend di crescita (dal 31,34% del 1988 al 32,02% del 1989) per un forte calo (27,85% nel 1990).

Essa é ammontata nel 1990 a 9.675,8 miliardi (contro gli 8.874,3 miliardi del 1989) in termini di competenza e a 8.817,1 miliardi in termini di cassa (7.927 miliardi nel 1989), palesando un incremento rispettivamente del 9,03% e dell'11,22%.

Rispetto al dato nazionale l'incremento é stato piú consistente al nord, meno marcato al sud, con punte massime nel Trentino-Alto Adige (+18,50%) e in Sardegna (+15,68%) e minime in Calabria (-2,25%) e in Basilicata (-0,20%) in termini di impegni. Parimenti, in termini di cassa, all'alto incremento registrato in Emilia-Romagna (circa il 20%) ha fatto riscontro il regresso di Calabria e Basilicata (-0,61% e -13,88%).

Sotto il profilo della consistenza demografica rileva, in termini di competenza, il forte incremento dei comuni lucani della 5^a classe (+98,94%) e di quelli abruzzesi della 6^a classe (+64,18%) e altrettanto marcato decremento della 5^a e 7^a classe (-21,93% e -15,84%).

In termini di cassa é dato riscontrare per l'Abruzzo la stessa contrastante situazione con l'abnorme aumento proprio dei comuni della 6^a classe (+77,89%) cui si contrappone il decremento di quelli delle classi 5^a e 8^a (-12,34% e -0,54%).

Tra i grandi comuni si segnalano la forte crescita di quello di Napoli (+35,55%), la stabilitá di quello di Roma (+10,32%) e il notevole decremento di quello di Milano (-12,44%).

1.3.3.3 Spesa per trasferimenti correnti

Trattasi di una voce di spesa tendente, in serie storica, alla stabilità, ma che nell'anno di riferimento ha palesato una flessione.

Essa, infatti, è ammontata nel 1990 a 3.771,8 miliardi in termini di competenza e a 3.428,2 miliardi in termini di cassa, con un decremento rispettivamente del 10,14% (4.197,6 miliardi nel 1989) e dell'8,87% (3.762,1 miliardi).

Il decremento più marcato si è verificato, tra le grandi aree territoriali, al centro (-33,98% per la competenza e -17,14% per la cassa), dove ha riguardato particolarmente il comune di Roma (-44,19% e -27,16%). Notevole anche il forte decremento dei comuni lucani della 5^a classe (-70,59%) e abruzzesi della 6^a classe (-81,77%).

Di contro hanno palesato un incremento i comuni della Valle d'Aosta (+41,25%), quelli della Sardegna (+30,19%) e del Molise (+30,12%), mentre sotto il profilo della consistenza demografica la punta più alta è rappresentata dai comuni toscani della 9^a classe (+97,96%).

1.3.3.4 Spesa per interessi passivi

Valgono in proposito le medesime considerazioni preliminari svolte più indietro per le amministrazioni provinciali in ordine della differenziazione di tale categoria di spesa negli interessi dovuti per le anticipazioni di cassa e in quelli - nettamente prevalenti - per la contrazione di mutui.

Tanto premesso, si rileva che la spesa per interessi passivi è aumentata nel 1990 dell'8,64% in termini di competenza e del 15,30% in termini di cassa, essendo passata da 3.916,5 miliardi nel 1989 a 4.255 miliardi nel 1990 quanto agli impegni e da 3.812,4 a 4.395,9 miliardi quanto ai pagamenti.

Con riguardo alle grandi aree territoriali si segnala il dato relativo al centro, risultante al di sotto di quello nazionale (+5,50%) in termini di competenza e largamente al di sopra in termini di cassa (+28,37%) quale proiezione, prevalentemente, del dato relativo al comune di Roma (rispettivamente +7,27% e +54,52%).

Sufficientemente omogenei sono i dati relativi alle aggregazioni degli enti per consistenza demografica, peraltro con un incremento più marcato per quelli della 9^a classe (+9,28% per la competenza, +10,36% per la cassa).

Si tratta di un fenomeno già rilevato nella precedente relazione con riguardo al raffronto tra i dati del 1989 e quelli del 1988 (i comuni della 9^a classe esposero allora un incremento del 49,22%).

1.3.3.5 Spesa per l'amministrazione generale

Valgono per questa voce della spesa corrente le considerazioni generali svolte indietro in sede di analisi della spesa delle province.

Nel 1990 i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti hanno sostenuto spese di amministrazione generale pari a 6.201,9 miliardi in termini di impegni e a 4.877,1 miliardi in termini di pagamenti, con un incremento rispetto al 1989 rispettivamente del 12,32% e del 16,53%, come risulta dai relativi prospetti del volume degli allegati.

Rispetto al dato nazionale, più elevato risulta l'incremento nelle regioni centro-sud, in termini sia di competenza sia di cassa, con punte massime in Umbria (l'aumento è stato di oltre il 25%), nel Molise (quasi il 25% in termini di impegni, il 22,45% in termini di cassa). Si evidenzia anche il dato di cassa della Sicilia (+32,42%).

Con riguardo alla consistenza demografica, l'incremento è stato più marcato nei comuni delle classi 5[^], 8[^] e 9[^], mentre quelli della classe 11[^] (oltre 500.000 abitanti) spicca il dato relativo al comune di Palermo (+43,51%).

Contraddittoria la situazione della Basilicata, che contrappone ad un forte rialzo dei comuni della 5[^] classe (+88,19%) un'altrettanto marcata flessione per quelli della 6[^] classe (-42%) che è dato riscontrare anche tra gli enti della Lombardia rientranti nella 7[^] classe demografica (-42,80%).

V'è infine da notare che il sostenuto incremento ureico della presente voce di spesa è in linea con l'analogo dato più indietro riportato, relativo alle province.

1.3.3.6 Spese per rimborsi di prestiti

Anche per tale categoria di spesa valgono le note introduttive formulate più indietro in sede di esposizione del dato relativo alle amministrazioni provinciali, in ordine all'opportunità di considerare tale voce di spesa in sede di esame della gestione di parte corrente.

Nel 1990 gli impegni in conto competenza sono ammontati a 2.674 miliardi, dando luogo ad un incremento del 17,28% rispetto al 1989 (2.280 miliardi).

Rispetto al dato medio nazionale l'incremento è stato più contenuto al nord (+12,56% nell'area nord-orientale, +16,18% in quella nord-occidentale) e al sud (16,71%), lievemente più marcato al centro (+18,11%), assai elevato nelle isole (+63,22% in Sardegna, +31,85% in Sicilia). Le punte minime sono quelle della Valle d'Aosta (+2,90%) e dell'Emilia-Romagna (+3,85%).

I pagamenti in conto competenza sono ammontati, nel 1990, a 2.622,9 miliardi, seguendo un incremento del 25,73% rispetto al 1989 (2.086 miliardi).

Come per gli impegni, anche sotto tale profilo l'incremento è stato inferiore alla media nazionale al nord (+15,09% nell'area nord-occidentale, +20% in quella nord-orientale) e al sud (+16,86%), più marcato al centro (+40,99%) e nelle isole (+64,23% in Sardegna, +32,70% in Sicilia).

L'incremento è stato più sostenuto per i comuni della 5^a (+26,40%) e particolarmente della 11^a classe demografica (+32,44%), con punte sensibilmente alte per i comuni della 5^a classe dell'Emilia-Romagna (+68,48%) e per il comune di Roma (+64,70%).

I pagamenti in conto residui sono ammontati a 233,2 miliardi (+2,34% rispetto al 1989), ciò che porta il totale dei pagamenti relativi al 1990 a 2.856,1 miliardi (+23,43% rispetto al 1989, senza sostanziali modificazioni del quadro regionale e demografico dianzi illustrato).

I residui passivi da riportare al successivo esercizio sono ammontati a 132,6 miliardi, facendo registrare un notevole ridimensionamento rispetto al 1989 (317,9 miliardi): - 58,28%.

2. Partite di giro

2.1 Premessa

Per espressa disposizione normativa (articolo 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421) le poste di bilancio relative alle partite di giro dovrebbero segnare una assoluta corrispondenza tra entrate e spese, dando luogo ad un

mero movimento monetario per conto terzi senza peraltro che la relativa gestione possa dare luogo a modificazioni nell'ambito finanziario e patrimoniale dell'ente titolare.

Come necessaria conseguenza di tale impostazione contabile nella gestione delle partite di giro non dovrebbero emergere residui attivi o passivi da riportare nei successivi esercizi, salvo ipotesi marginali (come, per esempio, nel caso dei depositi cauzionali).

Nella presente esposizione i dati di bilancio delle partite di giro vengono considerati come aggregati di valori globali, adottando come metodo di analisi quello del raffronto e della considerazione ragionata dei risultati registrati.

I dati considerati, pertanto, sono rappresentativi di poste significative, in quanto riassumono l'ammontare degli accertamenti e delle riscossioni di competenza ed in conto residui nonché, per le spese, degli impegni e dei pagamenti in conto competenza ed in conto residui; ne vengono conclusivamente evidenziate le risultanze finali sia per quanto riguarda le variazioni rispetto ai precedenti esercizi sia per quelle relative all'ammontare finale della consistenza dei residui, che esprime, come si è rilevato, per le poste delle partite di giro, un fenomeno anomalo da considerare con particolare attenzione, soprattutto per ciò che attiene alla attendibilità dell'ammontare dei residui attivi come elemento negativo ai fini della influenza sulla reale consistenza del risultato di amministrazione del bilancio degli enti.

La presente esposizione si basa sui dati rilevati negli esercizi 1989 e 1990, distintamente, per quanto riguarda le entrate e per le voci di spesa, in relazione alle quali sono disponibili anche i dati relativi alla gestione di Cassa, con l'ammontare dei relativi pagamenti per i predetti esercizi.

Gli enti presi in considerazione rappresentano tutte le amministrazioni provinciali e 680 comuni su un totale di 1230, tutti con popolazione superiore a 8.000 abitanti.

L'analisi è stata condotta con riferimento ai valori assoluti dei dati sopra menzionati nonché, ai valori delle relative variazioni espresse in percentuale, per i diversi esercizi.

E' stata, altresì, considerata la situazione relativa alle grandi aree geografiche del territorio nazionale (nord-occidentale, nord-orientale, centro, sud ed isole) nonché alle classi demografiche di appartenenza, secondo l'entità della relativa popolazione.

Per considerazioni più approfondite si rinvia alle motivazioni espresse nella deliberazione di questa Sezione n. 25, adottata nell'adunanza del 16 giugno 1986.

2.2 Amministrazioni provinciali

Le entrate in conto competenza delle partite di giro, per l'esercizio 1990, evidenziano un totale per accertamenti di lire 887 miliardi, con una variazione in aumento rispetto all'esercizio 1989 del 12,07%.

Le variazioni non sono, peraltro, distribuite uniformemente per le grandi aree geografiche di raggruppamento (nord-occidentale, nord-orientale, centro sud e isole); si nota, infatti, un notevole incremento nei settori centro, sud e isole (con una punta massima del 24,37% per il centro), una diminuzione per il settore nord-orientale (-12,08%) e un lieve incremento per quello nord-occidentale (5,52%).

Il dato disomogeneo delle variazioni non è di per sé indicativo di anomalie gestionali, in quanto le voci costituenti le partite di giro sono in rela-

zione a poste di bilanci, che sono soggette a variazioni atipiche (ritenute fiscali e previdenziali operate a carico del personale dipendente, la cui consistenza può subire variazioni in aumento o in diminuzione), ma che dovrebbero seguire l'indice delle variazioni dei fenomeni cui sono collegate (aumento del personale, cui consegue un aumento delle ritenute e viceversa).

L'andamento del fenomeno può, invece, assumere aspetti qualificanti se lo si raffronta con quello dell'andamento delle riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti.

In relazione a tale settore l'analisi evidenzia un incremento delle riscossioni in conto competenza, che nell'esercizio 1990 ammontano a lire 752 miliardi, del 14,83% rispetto all'esercizio 1989, anno in cui le riscossioni sono ammontate a lire 655 miliardi.

Nel settore centro-sud-isole le riscossioni in conto competenza confermano quelle variazioni in notevole aumento, rispetto ai settori nord-occidentale ed orientale, che sono diretta conseguenza dei maggiori accertamenti; il che permette di formulare un giudizio di normalità sull'andamento delle riscossioni in relazione alle diverse aree geografiche.

Ma laddove l'analisi rivela una più accentuata validità è nel raffronto della gestione dei residui sia rispetto ai due diversi esercizi considerati sia per le diverse aree geografiche oggetto di indagine.

Per quanto riguarda i residui provenienti dalla gestione della competenza viene evidenziata, sul piano nazionale, una diminuzione complessiva dell'1,26% nell'esercizio 1990.

Il miglioramento è particolarmente evidente nel settore nord-orientale (-8,56%) e nel settore centro (-6,08%), meno nel settore sud (-3,46%);

laddove è al contrario evidenziabile un peggioramento nel settore nord-occidentale (+18,80%) e in quello delle isole (+1,91%).

Ancora più aderente al reale stato di efficienza delle amministrazioni e di fondatezza dell'accertamento dei residui attivi è il quadro delle riscossioni dei residui stessi.

Ad un totale nazionale di accertamenti in conto residui per il 1989 di lire 440 miliardi e di riscossioni per lire 137 miliardi corrispondono, per l'esercizio 1990, accertamenti in conto residui per lire 431 miliardi e riscossioni per lire 143 miliardi con una variazione degli accertamenti di -1,87% e delle riscossioni di +3,82%; ne è conseguita una variazione globale dei residui di -3,44% (da 438 miliardi nel 1989 a 423 miliardi nel 1990). Se il valore assoluto dei residui al termine dell'ultimo esercizio considerato rimane ancora troppo elevato, soprattutto in considerazione della natura delle partite di giro dell'entrata, che non dovrebbero presentare difficoltà ed incertezze nella riscossione, tuttavia l'andamento del fenomeno, che presenta una sia pur lieve flessione, consente di formulare un giudizio favorevole sulle prospettive future delle gestioni considerate.

L'andamento della gestione di cassa per le entrate conferma l'aumento delle riscossioni nell'esercizio 1990 rispetto al 1989 (+12,92%) con un valore assoluto di lire 895 miliardi rispetto a quello di lire 792 miliardi del 1989.

Per quanto riguarda le spese si segnala innanzitutto un lieve scarto, per l'esercizio 1990, tra gli impegni di spesa in conto competenza ed i corrispondenti accertamenti delle entrate; la differenza è di lire 67 milioni a vantaggio delle entrate (886.781 - 886.714) e non appare comunque giustificabi-

le; le entrate per partite di giro dovrebbero, infatti, per la loro stessa natura, bilanciarsi costantemente con le spese.

Rispetto al precedente esercizio, nel 1990 gli impegni in conto competenza hanno fatto riscontrare un aumento del 12,40% (da lire 789 miliardi a lire 887 miliardi).

A loro volta i pagamenti in conto competenza per l'esercizio 1990 sono ammontati a lire 756 miliardi, con un aumento, rispetto al 1989, dell'11,48%; la differenza tra impegni e pagamenti ha dato luogo, per il 1990, a residui per lire 131 miliardi, rispetto ai residui dell'esercizio 1989, ammontanti a lire 111 miliardi, con un aumento cioè dei residui nel 1990 del 18% rispetto all'esercizio precedente.

L'analisi dei dati ripartiti per grandi aree geografiche dimostra che nello smaltimento dei residui passivi della competenza non si è registrato un andamento tendenzialmente uniforme; mentre per il settore nord-occidentale, infatti, si è registrata una flessione dei residui del 16,32%, corrispondente, quindi, ad un notevole processo di accelerazione dello smaltimento dei residui, per tutti gli altri settori si è verificato un incremento dei residui stessi, con una punta massima per il settore sud del 39,64%. Nelle sue linee generali, pertanto, il fenomeno si presenta con un andamento negativo della rapidità di spesa delle amministrazioni ed al contempo denota una non sicura attendibilità delle previsioni di spesa delle poste di bilancio.

Per quanto riguarda, poi, gli impegni ed i pagamenti in conto residui essi non dimostrano un'evidenza di notevoli variazioni nei due esercizi considerati (rispettivamente +3,40% per gli impegni e +1,13% per i pagamenti), con una analoga, conseguente, relativa stabilità anche nell'entità dei residui

provenienti dalla gestione dei residui, che ha registrato, nel 1990, un aumento del 5,18% (da 130 miliardi nel 1989 a 137 miliardi nel 1990).

Si riscontra, tuttavia, un costante andamento negativo nella tendenza globale all'aumento nel processo di accumulazione dei residui, che hanno subito un incremento del 10,79%, in quanto i residui passivi da riportare sono passati da lire 241 miliardi nel 1989 a lire 267 miliardi del 1990.

Tale aspetto del fenomeno, lungi dal potersi considerare come normale elemento fisiologico di una tendenza naturale ad un incremento costante, rappresenta al contrario un dato da considerare come patologico, in quanto evidenzia, anche per le poste di bilancio riguardanti le spese, una scarsa capacità di smaltimento delle poste passive di bilancio che, in particolare per le partite di giro, non dovrebbero porre particolari problemi nella fase finale del pagamento.

I dati di cassa della gestione delle spese delle partite di giro, infine, evidenziano un aumento dei pagamenti totali del 10,13% (da lire 780 miliardi nel 1989 a lire 859 miliardi nel 1990); anche in tale ultimo caso le variazioni non risultano uniformemente distribuite tra le diverse aree geografiche considerate; così, si riscontra una punta massima di aumento nell'area delle isole (+27,25%) e una flessione più accentuata nell'area nord-orientale (-19,18%).

2.3 Amministrazioni comunali

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali l'analisi delle entrate delle partite di giro è stata condotta sulla base dei dati relativi all'esercizio 1989 ed all'esercizio 1990.

Gli accertamenti in conto competenza per l'esercizio 1989 registrano un ammontare globale di lire 5.307 miliardi, di fronte ad un corrispondente importo per l'esercizio 1990 di lire 5.852 miliardi, con un incremento finale del 10,27%.

Tale incremento si riscontra in tutti i settori delle grandi aree geografiche del territorio nazionale considerate, all'infuori del settore isole, laddove si registra invece una diminuzione dell'11,38%; l'incremento maggiore si rileva per il settore nord-orientale (+24,46%).

Considerando, poi, le varie classi demografiche esaminate, l'incremento più elevato si evidenzia per i comuni della classe 5[^] del settore sud (+63,41%), mentre la flessione più pronunciata si registra per i comuni della classe 11[^] del settore isole (-43,04%).

L'esame delle riscossioni in conto competenza evidenzia un importo globale, per l'esercizio 1989, di lire 4.481 miliardi, rispetto ad un corrispondente importo per l'esercizio 1990, di lire 4.856 miliardi con un incremento dell'8,35% in quest'ultimo esercizio.

Anche per le riscossioni l'incremento più rilevante si evidenzia per il settore nord-orientale (+23,04%), mentre andamento negativo registra il settore isole (-11,72%).

Come conseguenza della differenza tra l'incremento del tasso degli accertamenti e di quello delle riscossioni, l'ammontare dei residui dalla competenza è passato da un ammontare di lire 826 miliardi, accertati nel 1989, ad un importo di lire 997 miliardi per l'esercizio 1990, con un incremento globale del 20,65%.

Tale incremento evidenzia una minor efficienza delle amministrazioni nello smaltimento dei residui attivi nell'esercizio 1990, con un giudizio nega-

tivo, che si riflette anche sulla effettiva attendibilità dell'ammontare globale delle poste di bilancio relative ai residui attivi nel loro complesso e, di conseguenza, sulla loro incidenza sul reale andamento del risultato di amministrazione dei bilanci degli enti.

L'accertamento globale dell'importo in conto residui attivi delle partite di giro ammontava per il 1989 a lire 1.904 miliardi, rispetto ad un corrispondente importo per l'esercizio 1990 di lire 2.121 miliardi, con un incremento in quest'ultimo esercizio del 11,36%; l'incremento maggiore si è registrato al riguardo per l'area geografica delle isole (+29,44%), mentre solo per il settore nord-orientale si è avuta una flessione (-0,31%).

Le riscossioni globali in conto residui hanno a loro volta evidenziato un incremento del 20,14%, passando da un ammontare di lire 528 miliardi dell'esercizio 1989 a lire 635 miliardi per il 1990. Come conseguenza di tali variazioni l'accertamento dei residui provenienti da residui attivi, che per l'esercizio 1989 ammontava a lire 1.376 miliardi, per l'esercizio 1990 è stato di lire 1.486 miliardi, con un incremento del 7,99%. L'elevato importo in valore assoluto di quest'ultimo dato ed il costante incremento, confermato dal notevole aumento degli stessi residui provenienti dalla competenza per il 1990, già considerato, deve far riflettere con attenzione sui criteri adottati dalle amministrazioni nel redigere le poste di bilancio corrispondenti alle partite di giro, che non dovrebbero consentire un accumulo globale di tale entità, il quale non può essere considerato come dato normale di gestione ma elemento patologico di notevole rilevanza.

Il dato è confermato dall'importo dei residui attivi da riportare, che nel 1990 è stato di lire 2.482 miliardi, con un incremento del 12,74% rispetto al precedente esercizio.

L'andamento della gestione di cassa delle entrate delle partite di giro evidenzia, infine, un aumento delle riscossioni globali (in conto residui ed in conto competenza) del 9,60% (da un importo di lire 5.010 miliardi per il 1989 si passa a lire 5.491 miliardi per il 1990).

L'esame della situazione dei comuni, condotta per classi demografiche, con riferimento allo stato finale dell'accumulazione dei residui, compendia sia la situazione delle variazioni, desunte per differenza, degli impegni in rapporto ai pagamenti di competenza dell'ultimo esercizio, sia le variazioni verificatesi nella contabilità dei residui provenienti dai residui.

Al riguardo, per quanto concerne il totale dell'importo dei residui attivi da riportare, il maggior incremento si riscontra per i comuni della classe 5[^] (+57,50%), che, per converso, evidenziano il minor tasso di smaltimento; laddove la flessione maggiore nell'importo finale dei residui da riportare si riscontra nei comuni della classe 6[^] (-3,67%).

Per quanto riguarda, poi, le situazioni delle singole regioni il maggior aumento nel processo di accumulazione finale dei residui attivi da riportare si evidenzia per la regione Piemonte (+352,51%), seguita dalla regione Campania (+298,76%); laddove la flessione più marcata nei residui da riportare si registra nella regione Veneto (-49,79%), seguita dalla regione Lazio (-49,17%).

L'esame delle partite di giro per quanto riguarda le spese viene condotto con gli stessi criteri già adottati per il computo delle entrate, con riferimento ai dati relativi all'esercizio 1989 e a quello 1990.

Al riguardo, si riscontra che gli impegni in conto competenza sono ammontati per l'esercizio 1989 a lire 5.307 miliardi, mentre per l'esercizio 1990 si è registrato un importo di lire 5.855 miliardi, con un aumento del

10,32%. Al riguardo, il maggior incremento si è registrato per il settore nord orientale (+24,48%), mentre per il settore isole (-11,48%) si è avuta una marcata flessione.

Per quanto riguarda i riflessi della nuova situazione degli impegni in relazione alle diverse classi demografiche dei comuni considerati, il maggior incremento si è registrato per i comuni della 5^a classe (+32,61%), seguiti da quelli della 10^a classe (+25,08%), nessuna classe demografica espone delle flessioni.

L'analisi per regioni, poi, evidenzia il maggior incremento per la regione Friuli-Venezia Giulia (+87,96%), seguita dalla regione Molise (+35,40%), mentre la flessione più consistente si registra per la regione Basilicata (-13,89%).

I pagamenti in conto competenza hanno fatto registrare a loro volta per l'esercizio 1990 un importo di lire 4.877 miliardi, con una differenza rispetto agli impegni di lire 978 milioni, che corrisponde all'ammontare dei residui dalla competenza.

I pagamenti in conto competenza, per l'esercizio 1989, avevano fatto registrare un ammontare di lire 4.473 miliardi, il che ha dato luogo ad un incremento per l'esercizio 1990 del 9,02%.

L'analisi per settori, per quanto riguarda i pagamenti in conto competenza, evidenzia il maggior incremento per il settore nord-orientale (+25,34%) mentre solo il settore isole espone una flessione (-9,71%).

La situazione per regioni registra il maggior incremento per la regione Friuli-Venezia Giulia (+107,06%), seguita dalla regione Molise (+33,94%); la flessione più marcata si registra per la regione Basilicata (-23,81%), seguita dalla regione Calabria (-17,93%).

Per quanto riguarda l'analisi per classi demografiche, il maggior incremento si registra per i comuni della classe 10[^] (+29,04%) mentre l'incremento minore si è avuto per i comuni della classe 11[^] (2,05%).

Per effetto della esposta differenza tra impegni e spese in conto competenza l'ammontare dei residui di competenza per l'esercizio 1990 è stato di lire 978 milioni mentre nell'esercizio 1989 si era registrato un importo di lire 834 milioni; pertanto l'incremento in percentuale dei residui provenienti dalla competenza nell'esercizio 1990, rispetto a quello precedente, è stato del 17,28%.

La situazione evidenzia, quindi, un preoccupante andamento tendenziale verso l'incremento dell'accumulo dei residui passivi.

Al riguardo, occorre considerare che la gestione dei residui aveva dato luogo, per l'esercizio 1989, ad impegni per lire 1.746 miliardi ed a pagamenti per lire 640 miliardi, con la conseguente formazione di un ammontare dei residui provenienti dalla predetta gestione per lire 1.106 miliardi.

Per l'esercizio 1990 vi è stato, quindi, un lieve miglioramento nella gestione dei residui rispetto all'esercizio precedente. L'ammontare degli impegni in conto residui per l'esercizio 1990 è stato, infatti, di lire 1.829 miliardi, con un incremento del 4,76% rispetto al 1989, mentre l'importo dei pagamenti in conto residui è ammontato per l'esercizio 1990 a 751 miliardi, sicché la differenza tra impegni e pagamenti è ammontata a lire 1.078 miliardi, con una flessione rispetto ai residui della gestione dei residui del precedente esercizio del 2,54%. Anche se tale risultato può sembrare confortante sarebbe tuttavia inesatto affermare che si è instaurato un andamento tendenziale favorevole allo smaltimento accelerato dei residui passivi, il cui ammontare in valore assoluto appare tuttora cospicuo.

I residui passivi da riportare, infatti, il cui importo assommava per l'esercizio 1989 a lire 1.940 miliardi, hanno fatto registrare per l'esercizio 1990 un aumento complessivo del 5,98%, passando ad un valore assoluto di lire 2.056 miliardi; il fenomeno é correlato, come si é già considerato nel corso della presente esposizione, alla notevole lievitazione dei residui provenienti dalla gestione della competenza.

Si espongono, infine, i risultati della gestione di cassa, che per il 1990 ha registrato pagamenti totali per lire 5.628 miliardi, facendo registrare un incremento del 10,07% rispetto al precedente esercizio, durante il quale l'ammontare totale dei pagamenti era stato di lire 5.113 miliardi.

3. Gestione degli investimenti

3.1 Dati definitivi concernenti gli investimenti riferiti all'anno 1988

Nella relazione presentata il 31 luglio 1991, la Sezione faceva riserva di rendere ostensivi in un momento successivo, con uno specifico referto, i dati finanziari definitivi degli investimenti degli enti locali relativi all'anno 1988, nonché i dati relativi all'anno 1989 (vedasi pag. 239), non disponendo all'epoca della stesura del referto di dati sufficienti. L'esposizione era stata quindi limitata a puntualizzazioni di carattere tecnico in ordine alle regole proprie della gestione degli investimenti e della relativa rappresentazione contabile, supportata da elementi e dati desunti da documenti diversi dai conti consuntivi (Bollettino della R.G.S. e Relazione generale sulla situazione economica del paese).

Sciogliendo tale riserva, si espongono ora i dati definitivi della gestione degli investimenti dell'anno 1988 dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e delle province; dati che sono stati rilevati direttamente dai conti consuntivi.

Si è poi ritenuto di riportare anche, al limitato scopo di dare un quadro completo dei dati globali degli investimenti, gli importi riguardanti la gestione dei comuni con popolazione fino agli 8.000 abitanti. Tali importi sono stati ottenuti attraverso la parametrizzazione, sulla base dei dati relativi agli investimenti dei 236 comuni che sono compresi fra gli 8.001 e i 9.999 abitanti.

Nella consapevolezza della scarsa omogeneità delle scelte che in materia di investimenti vengono operate dagli enti locali (disomogeneità che può portare facilmente, attraverso le operazioni di stima, a risultati poco rispondenti ai dati reali), si è dell'avviso che tali dati vadano considerati con molta prudenza.

Tutto ciò premesso, si riportano i quadri generali riguardanti i flussi di cassa per finalità di investimento, nonché gli importi relativi ai dati della competenza, i quali riflettono i nuovi investimenti. Questi ultimi, infatti, si manifestano, in termini finanziari, attraverso l'accertamento delle entrate (per la relativa copertura) - con esclusione del risparmio eventualmente accumulato - ed attraverso le somme impegnate per la realizzazione di opere, infrastrutture ed altro.

Anno 1988 (milioni di lire)			
	Riscossioni	Pagamenti	Differenza
Province	1.632.915	1.191.118	(+ 441.797)
Comuni con oltre 8.000 ab.	8.787.598	9.525.285	(- 737.687)
TOTALE	10.420.513	10.716.403	
Comuni fino ad 8.000 abit.	4.269.020	3.992.815	(+ 276.205)

Anno 1988 (milioni di lire)			
	Accertamenti	Impegni	Differenza
Province	2.675.897	2.955.586	(-279.689)
Comuni con oltre 8.000 ab.	16.908.659	17.070.888	(-162.229)
TOTALE	19.584.556	20.026.474	
Comuni fino ad 8.000 abit.	5.794.100	6.066.970	(-272.870)

Per le analisi particolari, in ragione anche della ripartizione regionale, cfr. relativi prospetti del volume degli allegati.

I suddetti quadri evidenziano una produzione di liquidità di 441.797 milioni per le province, e un assorbimento di liquidità di 737.687 milioni per i comuni con oltre 8.000 abitanti.

Nella ripartizione territoriale di tali flussi monetari, agli enti delle aree meridionali va una percentuale più alta di riscossioni rispetto a quelli delle aree del centro-nord, mentre per quanto riguarda i pagamenti sono gli enti del centro-nord che effettuano una maggiore percentuale di erogazione

di denaro. La produzione di liquidità è, quindi, tutta da attribuire, come in anni precedenti, agli enti meridionali, come si evince dal seguente prospetto, in cui vengono indicati gli importi (in milioni di lire) e le relative percentuali.

Province				
	Riscossioni		Pagamenti	
Centro-nord	660.043	40,42%	760.524	63,85%
Sud-isole	972.872	59,58%	430.594	36,15%
TOTALE	1.632.915		100,00%	1.191.118
	100,00%			

Comuni con oltre 8.000 abitanti				
	Riscossioni		Pagamenti	
Centro-nord	5.771.304		65,68%	6.583.153
	69,11%			
Sud-isole	3.016.294		34,32%	2.942.132
	30,89%			
TOTALE	8.787.598		100,00%	9.525.285
	100,00%			

Qualche considerazione va ora fatta in ordine ai dati della competenza (accertamenti - impegni), i quali registrano una eccedenza degli impegni sugli accertamenti e presentano, nel raffronto con quelli dell'anno 1987, una variazione di tali eccedenze che è in leggero aumento per le province e in forte diminuzione per i comuni con oltre 8.000 abitanti.

Nel prospetto che segue (in milioni di lire) si evidenzia tale fenomeno.

Eccedenza degli impegni sugli accertamenti

	1987	1988
Province	164.340	279.689
Comuni con oltre 8.000 abit.	521.902	162.229

Ponendo ora a raffronto i dati globali dei flussi di cassa e della competenza riguardante i comuni con oltre 8.000 abitanti, ripartiti per aree geografiche, utilizzando uno schema già applicato nella precedente relazione, in cui si assume come parametro di raffronto la percentuale delle popolazioni delle diverse zone territoriali rispetto alla popolazione complessiva, si rileva che nel 1988 i comuni dell'area meridionale continuano ad essere carenti per quanto riguarda il flusso dei pagamenti, ma hanno per contro una leggera ripresa in termini di impegni e quindi di nuovi investimenti.

Nel prospetto che segue vengono riportate le percentuali dei dati suindicati.

	Centro-Nord	Sud-Isole
Popolazione	64	36
Accertamenti	59,7	40,3
Impegni	59,2	40,8
Riscossioni	65,68	34,32
Pagamenti	69,11	30,89

3.2 Residui

I residui al 31 dicembre 1988 hanno la seguente consistenza, come può rilevarsi dal quadro riassuntivo che si riporta, in cui tali residui vengono posti

a confronto con gli importi (in milioni di lire) dei residui esistenti alla chiusura dell'esercizio 1987.

	Residui attivi al 31 dicembre	
	1987	1988
Province	3.264.343	4.371.895
Comuni con oltre 8.000 abit.	25.238.121	32.769.322
TOTALE	28.502.464	37.141.217
Comuni fino ad 8.000 abit.	9.372.205	9.715.047

	Residui passivi al 31 dicembre	
	1987	1988
Province	4.569.219	6.321.636
Comuni con oltre 8.000 abit.	30.630.899	40.222.764
TOTALE	35.200.118	46.544.400
Comuni fino ad 8.000 abit.	10.104.992	12.055.000

I residui al 31 dicembre 1988 si ripartiscono fra Centro-nord e Sud-isole secondo le percentuali risultanti dal seguente prospetto:

	Residui attivi	
	Nord-Centro	Sud-Isole
Province	53,48%	46,52%
Comuni con oltre 8.000 abit.	57,43%	42,57%

Residui passivi

Nord-Centro Sud-Isole

Province	46,30%	53,70%
Comuni con oltre 8.000 abit.	57,84%	42,16%

Per le analisi particolari dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 1988, si rinvia ai relativi prospetti del volume degli allegati.

4. Gestione del patrimonio

4.1 Metodologia e ragioni della indagine

Le valutazioni sulla gestione del patrimonio costituiscono, oramai, una parte ordinaria e continuativa del referto annuale sull'andamento delle gestioni degli enti locali.

Va precisato, però, che tali valutazioni restano purtroppo ancora prevalentemente limitate all'accertamento del modo in cui sono tenute le scritture patrimoniali e quindi ai meri comportamenti formali delle amministrazioni.

Nonostante ciò - anzi, proprio per tale ragione - la Sezione ritiene di dover continuare la sua azione di stimolo e di informazione in questa materia, sia per proseguire l'indagine conoscitiva sullo stato delle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle proprie scritture inventariali e la valutazione dei primi concreti risultati conseguiti da quegli enti che dichiarano di aver ricondotto a regolarità la tenuta di tali scritture, sia per approfondire ulteriormente il discorso generale sui problemi sostanziali riguardanti il mi-

glier uso dei beni pubblici e quindi il merito delle scelte necessarie per una loro piú produttiva gestione.

I dati e le notizie sui risultati conseguiti dai vari enti sono stati desunti dai conti generali del patrimonio acquisiti, come allegati ai conti consuntivi dell'esercizio 1990 pervenuti fino al 30 giugno 1992, e dalle risposte fornite da ogni ente ad un apposito questionario utilizzato negli anni precedenti e mantenuto immodificato anche quest'anno per assicurare continuitá sia nelle modalitá di acquisizione che nel contenuto delle notizie richieste.

L'impegno che la Sezione ha dedicato ai problemi della gestione del patrimonio e alle regole per la rappresentazione nelle scritture inventariali della consistenza e del valore dei suoi elementi attivi e passivi, é stato ampiamente illustrato nelle passate relazioni annuali.

Allo stato attuale puó dirsi che, mentre lentamente aumenta il numero degli enti che presentano anche il conto generale del patrimonio, non risulta che i dati in esso esposti siano la sintesi di scritture inventariali revisionate e aggiornate secondo i criteri suggeriti.

Infatti, é ancora molto basso il numero degli enti che affermano di aver proceduto alla revisione generale e quindi all'aggiornamento degli inventari, anche se emerge dall'indagine che aumentano le iniziative in tal senso.

Eppure le ragioni per un piú convinto interessamento a questi doverosi aspetti della gestione non mancano.

Bastí pensare ai diversi obblighi, vecchi e nuovi, che comportano la necessitá di dare alle decisioni gestionali motivazioni e supporto, non solo in termini giuridici di legalitá, ma anche in termini di economicitá ed efficienza secondo i canoni propri della conduzione aziendale.

Basti pensare inoltre alla necessità di dover garantire all'ordinamento e alla collettività il buon uso dei beni e delle attrezzature degli enti; sia per trarre da essi il massimo della loro naturale utilità, che per una più razionale organizzazione della gestione dei servizi pubblici di cui taluni beni costituiscono attrezzature ed elementi strumentali necessari.

Senza sottovalutare le difficoltà e i contrasti che una non aggiornata contabilità patrimoniale determina nei confronti del nuovo organo di revisione della gestione economico-finanziaria degli enti e per gli stessi consigli provinciali e comunali e Co.Re.Co., cui la legge n. 142 del 1990 affida ora più precise e responsabilizzanti funzioni di controllo sui risultati della gestione. Controlli che non possono essere più limitati ai meri profili formali, ma devono abbracciare ogni aspetto della gestione e, comunque, quelli aventi natura economico-patrimoniale.

Nell'ultima relazione annuale sono stati evidenziati gli aspetti innovativi, introdotti dalla richiamata legge di riforma, interessanti la gestione del patrimonio; specialmente per la nuova organizzazione delle strutture e dell'attività degli enti locali.

Va ancora richiamata e sottolineata l'importanza che, a questi fini, assumono le scelte statutarie e regolamentari in materia di specificazione dei compiti di gestione da attribuire alla "dirigenza" degli enti, secondo i nuovi criteri direttivi affermati nella citata legge, e le scelte occorrenti per dare il necessario contenuto al regolamento di contabilità e a quello dei contratti.

Costituiscono questi gli strumenti per dotare l'ente delle regole da cui trarre indicazioni certe e chiare di comportamento e quindi il necessario presupposto per avere una gestione più efficiente e produttiva.

Nell'ambito di tale processo di riforma dell'ordinamento dovranno essere risolti anche i problemi inerenti alla rilevazione, valutazione e classificazione dei beni degli enti locali e quelli delle regole per la loro gestione secondo i principi generali della materia, come si è chiarito in altra parte di questa relazione.

L'amministrazione dei beni è interessata anche da altri aspetti interni ed esterni agli enti stessi. Si allude a talune decisioni legislative che, come già accennato nell'ultima relazione annuale, consentono l'utilizzabilità per finalità particolari dei proventi derivati dall'alienazione di taluni beni patrimoniali disponibili, in deroga alla regola generale del reinvestimento di tali ricavi in altri beni stabili patrimoniali.

Le eccezioni riguardano: la copertura dei disavanzi annuali di amministrazione e il finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti; il ripiano delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto; il ripiano del disavanzo annuale della gestione delle unità sanitarie locali.

Affine a questo particolare problema - ma di più generale rilevanza - è quello, che sovente ricorre, del pignoramento di beni, attrezzature e arredi degli enti locali, per debiti contratti e non pagati.

Il fenomeno è tanto sintomatico che il Governo, nei reiterati decreti legge in materia di finanza locale per il 1992, ha ritenuto di dover disciplinare con norma speciale "l'esecuzione forzata a danno degli enti locali", per tutelare le necessità del bilancio annuale e rendere impignorabili talune entrate da destinare a finalità essenziali e obbligatorie.

Il problema rimane e investe in modo particolare gli "arredi" di pubblici uffici e gli altri beni "destinati" a un pubblico servizio che, costituendo ex art. 826 cod. civ. patrimonio indisponibile di province e comuni, non possono

essere "sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano" (art. 828 cod. civ.), purchè, come insegna la giurisprudenza, effettivamente "destinati" a tali fini con validi atti formali e registrati come tali nelle scritture inventariali, secondo le regole amministrative stabilite nelle norme di contabilità "che li riguardano".

Altro problema interessante il patrimonio pubblico locale - problema più formale che sostanziale - è quello conseguente alla conferita soggettività giuridica alle aziende speciali di tali enti e al diffondersi del fenomeno dell'azionariato pubblico locale.

In questi casi, la titolarità del diritto di proprietà sui beni prodotti e usati da tali soggetti appartiene soltanto ad essi, salvo quella dell'ente locale sul capitale di dotazione conferito e sulle azioni sottoscritte.

La completa attuazione del nuovo ordinamento sulle aziende speciali locali comporterà una modifica dell'assetto patrimoniale degli enti e della rappresentazione del loro patrimonio nelle proprie scritture inventariali.

Per cui, è bene che vengano previsti funzionali strumenti e metodi di collegamento fra i due sistemi di contabilità. Infatti, se separata è la soggettività e quindi l'imputazione giuridica del titolo di proprietà, resta immutato il criterio di imputazione del rischio che era e rimane comunque dell'ente locale che ha costituito l'azienda o ha sottoscritto la partecipazione azionaria.

Da ultimo, va fatto cenno ad una recente innovazione normativa che, per quanto può, tende anch'essa a favorire la conoscenza e la valutazione dei beni pubblici locali da parte delle rispettive amministrazioni.

Si allude al decreto legislativo 28 febbraio 1992, n. 263, che ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1993, la imposta del 5% sull'ammontare del

canone annuo dovuto dai concessionari e locatari dei beni pubblici, compresi quelli degli enti locali.

L'art. 7 di tale decreto legislativo prevede, a carico del concessionario, l'obbligo di denunciare all'ente proprietario la notizia dell'uso da parte sua del bene pubblico e di indicare le caratteristiche fisiche dello stesso.

Ciò, come auspica la norma, potrebbe stimolare e favorire ulteriormente gli enti a dotarsi di completi e aggiornati inventari dei beni immobili, rafforzando così l'obbligo di revisionare quelli comunque tenuti.

Sussistono perciò importanti motivi affinché questa Sezione prosegua la propria attività conoscitiva sulla gestione patrimoniale degli enti locali, in armonia con gli sviluppi che la relativa disciplina giuridica generale sta subendo e con la evoluzione del ruolo che i beni pubblici tendono ad assumere nelle realtà locali, a seguito del nuovo ordinamento e in vista della riforma della finanza locale.

4.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio

Alla data del 30 giugno 1992, rispetto al numero di 1.239 conti consuntivi dell'esercizio 1990 pervenuti alla Sezione (sul totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento), soltanto 964 di essi comprendevano anche il conto generale del patrimonio; negli altri 275 casi, il documento contabile acquisito era costituito dal solo conto del bilancio (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

A quest'ultimo dato vanno ovviamente aggiunti gli altri 83 enti che non hanno presentato alla Sezione alcun documento di rendiconto.

Ciò significa che, a livello nazionale, sono risultati adempienti: rispetto alla totalità degli enti obbligati, il 73% degli stessi e rispetto a quelli che hanno trasmesso il solo conto del bilancio il 78%, come risulta dal relativo prospetto del volume degli allegati.

Lo scorso anno i conti consuntivi acquisiti alla stessa data erano stati 1.155 cui risultavano allegati 807 conti patrimoniali; la percentuale degli enti adempienti sul totale generale degli enti era stata del 61% e quella sui conti pervenuti era stata del 70%.

Per aree geografiche la regolarità della rendicontazione 1990 si è avuta come segue:

- centro-nord: conti consuntivi di competenza 803, conti consuntivi pervenuti 782, conti patrimoniali ad essi allegati 675, pari all'84% di quelli di competenza e all'86% dei conti consuntivi pervenuti; lo scorso anno le stesse percentuali erano state del 74% e dell'80%;
- sud-isole: conti consuntivi di competenza 519, conti consuntivi pervenuti 457, conti patrimoniali allegati 289, pari al 56% di quelli di competenza e al 64% dei conti consuntivi pervenuti; lo scorso anno le stesse percentuali erano state del 41% e del 51%.

Alle notizie ora fornite - tratte dai documenti dei conti consuntivi 1990 pervenuti - fanno da sostegno anche i dati della risposta fornita da 83 province e 881 comuni alla apposita domanda posta nel questionario predisposto dalla Sezione.

In esso veniva chiesto ad ogni ente di precisare, tra l'altro, se il conto consuntivo 1990 era costituito unitariamente dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio.

I dati relativi alle risposte, separati per province e comuni e aggregati per regioni e grandi aree geografiche, sono contenuti nei relativi prospetti del volume degli allegati.

Da essi risulta che su 83 province (rispetto al totale di 92), 69 hanno dato risposta positiva e 14 risposta negativa; indicando, così una percentuale generale di adempimento pari al 73% rispetto agli enti di competenza e all'83% rispetto alle risposte acquisite.

Per i comuni, su 881 risposte, 656 sono state positive e 225 negative, indicando, così, una percentuale generale di adempimento pari al 53% rispetto agli enti di competenza e al 74% rispetto alle risposte acquisite.

Raffrontando i dati sull'avvenuta presentazione del conto generale del patrimonio per l'esercizio 1990 con quelli del 1989, si rileva un incremento in assoluto sia dei conti consuntivi pervenuti (passati da 1.155 a 1.239), che dei conti generali del patrimonio ad essi allegati (passati da 807 a 964), incremento che, in termini percentuali rispetto al totale degli enti di competenza, passa dal 61% al 73%.

Ciò sta a significare che quest'anno è aumentato sia il numero degli enti adempienti che la regolarità formale nella completezza dei documenti presentati.

Tale fenomeno è riscontrabile anche nei dati riguardanti gli enti del Mezzogiorno e delle isole. Da essi si deduce infatti che aumenta sia il numero degli enti che approva e presenta nei termini il conto consuntivo, che di quelli che allegano anche il conto generale del patrimonio; modificandosi così la tendenza rilevata negli ultimi anni.

Nonostante tali indicazioni di segno positivo, anche quest'anno la Sezione ritiene doveroso ribadire la preoccupazione per il perdurare del grave

fenomeno del diffuso stato di inadempienza all'obbligo di una regolare rendicontazione non essendo pervenuti alla Sezione ben 358 conti patrimoniali rispetto al totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento. Segno, questo, come meglio appresso si vedrà, che *permane presso gli enti un inammissibile stato di confusione e di disordine nella tenuta delle scritture patrimoniali, e ciò nonostante la inequivoca doverosità dell'adempimento e i ripetuti richiami fatti e le indicazioni operative da tempo fornite.*

Inoltre, dal raffronto fra la pur positiva tendenza all'aumento dei conti pervenuti e le notizie che mostrano una inammissibile lentezza nell'aggiornamento delle scritture patrimoniali, è autorizzato il permanere del dubbio sulla attendibilità e fondatezza dei dati globali del conto generale del patrimonio che gli enti trasmettono.

L'urgente necessità del raggiungimento degli obiettivi costituiti da un accettabile grado di formale adempienza e dalla attendibilità dei dati - attestati ora dai revisori dei conti nella loro corrispondenza con scritture regolarmente tenute - ha indotto quest'anno la Sezione a rendere pubblici i dati e i nomi, non solo degli enti che non hanno presentato il consuntivo, ma anche di quelli che non hanno prodotto il conto generale del patrimonio, unitamente al conto del bilancio, e di quelli che non hanno fornito alcuna risposta al questionario sulle iniziative avviate per la regolarizzazione delle scritture inventariali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati). Nel prossimo anno, nei confronti di tali inadempienze, verranno avviate specifiche contestazioni e attivati i previsti provvedimenti sostitutivi e sanzionatori.

4.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali

Come già accennato in precedenza, la Sezione ha avviato nell'anno 1989 un'indagine conoscitiva per avere direttamente dai singoli enti notizie sulle iniziative assunte per l'aggiornamento delle proprie scritture patrimoniali.

E' stato perciò chiesto a tutti gli enti di precisare la data in cui era stata compiuta l'ultima revisione generale degli inventari e se, dopo tale revisione, le scritture fossero state tenute costantemente aggiornate.

In presenza di risposta negativa, al fine di valutare lo stato delle iniziative assunte, si é chiesto di precisare:

- se era stata disposta la concreta rilevazione dei beni fisici dell'ente, ossia dei beni mobili, di quelli immobili e dei relativi diritti;
- se era stato disposto l'aggiornamento del valore monetario di tali beni, compresi quelli demaniali;
- se era stata iniziata, ove necessaria, la compilazione ex novo degli inventari descrittivi e valutativi dei singoli elementi attivi e passivi del patrimonio, opportunamente e funzionalmente riclassificati.

Infine, per una migliore valutazione di insieme della materia, gli enti sono stati invitati a fornire altre notizie in proposito e, in particolare, se l'aggiornamento delle scritture patrimoniali era stato effettuato dalle strutture interne dell'ente, oppure se era stato conferito l'incarico a strutture esterne e la spesa, in quest'ultimo caso, sostenuta o impegnata. Si chiedeva infine di precisare se era stato realizzato un sistema di scritture manuale oppure meccanizzato.

A queste domande del questionario hanno risposto 84 province e 887 comuni¹. Tuttavia, all'ampiezza del campione (il 91% delle province e il 72% dei comuni) non ha fatto seguito la completezza e la coerenza delle risposte; carenze queste che attenuano il valore dei risultati.

I dati e le notizie, separati per province e per comuni e aggregati per regioni, sono contenuti nei prospetti riportati nel volume degli allegati.

Dal prospetto riguardante le amministrazioni provinciali (cfr. volume degli allegati) emerge che:

- 22 hanno dichiarato che l'ultima revisione generale degli inventari era stata fatta prima del 1965;
- 5 fra il 1965 e il 1970;
- 5 fra il 1971 e il 1975;
- 5 fra il 1976 e il 1980;
- 9 fra il 1981 e il 1985;
- 30 fra il 1986 e il 1991.

Soltanto 49 province hanno affermato di aver continuato a tenere, dopo l'ultima revisione generale, costantemente aggiornati i propri inventari e 30 dicono di aver dato avvio alla rilevazione dei beni mobili e immobili e alla compilazione degli inventari.

Purtroppo, però, alla mera affermazione di intenti, già contenuta nella risposta data alla stessa domanda nell'anno scorso, non è seguita una intensa attività di effettivo aggiornamento delle scritture.

Dall'analogo prospetto riguardante i comuni (cfr. volume degli allegati) emerge che:

¹ Taluni dati non corrispondono con il numero totale dei questionari pervenuti, non avendo alcuni enti dato risposta a tutte le singole domande predisposte.

- 163 hanno dichiarato che l'ultima revisione generale degli inventari era stata fatta prima del 1965;
- 60 fra il 1966 e il 1970;
- 32 fra il 1971 e il 1975;
- 35 fra il 1976 e il 1980;
- 80 fra il 1981 e il 1985;
- 273 fra il 1986 e il 1991, dei quali 202 dopo il 1988.

Rispetto ai corrispondenti dati avuti lo scorso anno, tratti da 687 risposte, rispetto alle attuali 887, si nota una modesta tendenza generale al miglioramento. Infatti il primo dato, ora pari a 163 comuni, era di 342 e l'ultimo, molto significativo, è passato da 105 a 202.

Sono aumentate anche, e in senso positivo, le risposte che dichiarano l'avvio delle rilevazioni fisiche del patrimonio e della compilazione degli inventari.

Anche se tale tendenza dimostra quanto meno l'avvenuta presa di coscienza della doverosità dell'iniziativa, permangono e sono diffusi non solo lo stato di inadempienza, come si è riferito prima, ma anche la lentezza nella attuazione delle iniziative che si afferma essere state avviate; basti pensare che rispetto al dato dell'anno scorso, asseriscono di avere ultimato durante il 1991 la revisione generale degli inventari soltanto 97 comuni.

Di ciò vanno ancora una volta resi edotti sia il Parlamento che i competenti ministeri, e le regioni; queste ultime per le possibili iniziative di propria competenza.

Infatti, se agli amministratori e alla dirigenza dei singoli enti locali inadempienti spetta il dovere di provvedere alle necessarie incombenze operative, utilizzando tutti gli strumenti e le risorse umane e finanziarie acqui-

sibili, è anche compito del potere legislativo e di quello governativo, non solo di adeguare i principi normativi dell'ordinamento contabile locale e di stabilire le occorrenti regole per consentire la formazione della organica disciplina della materia, ma anche di prevedere forme di incentivazioni per favorire la soluzione di tale fondamentale problema.

Si riferisce ora sulle altre notizie fornite dai vari enti e sulla natura delle soluzioni adottate, i cui dati essenziali sono stati raggruppati nel relativo prospetto del volume degli allegati.

Le ragioni di fondo maggiormente addotte sulla mancata regolare tenuta della contabilità patrimoniale, vengono indicate nella mancanza di adeguato personale e di disponibilità finanziarie e nel non aggiornato sistema delle regole.

Un notevole impulso alla normalizzazione dell'adempimento è dato dal sempre più diffuso utilizzo dei sistemi informatici per la tenuta anche della contabilità patrimoniale, specialmente se questa viene collegata alle scritture finanziarie, anch'esse tenute in forma meccanizzata.

Infatti, su 194 enti che hanno dato risposta alla domanda, 110 affermano di aver realizzato un sistema di scritture meccanizzato e 84 manuale.

In alcune zone vengono usati programmi elaborati e concordati da comuni limitrofi con la rispettiva amministrazione provinciale anche se tale soluzione non ha avuto notevole applicazione, non essendo emerse diffuse testimonianze di coinvolgimenti regionali o di strutture associative di enti locali o delle, pur presenti, strutture private costituite sotto forma di società per azioni con capitale pubblico locale preposte alla gestione dei servizi informatici resi a favore degli enti locali.

Molto diffusi invece sono stati gli incarichi affidati a professionisti o strutture esterne, in presenza di obiettive motivate ragioni, con il compito di effettuare la rilevazione e classificazione dei beni fisici (soprattutto dei terreni, fabbricati e aree pubbliche), salva la prerogativa riservata agli organi dell'ente di esaminare e approvare il risultato finale di tali apporti.

Infatti, su 697 enti che hanno affermato di aver avviato o già completato la revisione delle scritture inventariali, 287 si sono rivolti, in tutto o in parte, a strutture esterne e 410 dicono di aver eseguito la revisione soltanto con il proprio personale.

La spesa globale sostenuta o impegnata per compensare le collaborazioni richieste a terzi e per l'acquisto degli occorrenti programmi di lavoro, risulta essere stata di lire 58.259 milioni.

A tale dato vanno aggiunte però due precisazioni di segno opposto. La prima riguarda l'alta incidenza che su di esso hanno le somme spese dai comuni di Genova e di Napoli, che hanno indicato rispettivamente una spesa di lire 12.018 milioni e lire 39.000 milioni. La seconda precisazione riguarda il fatto che ben 167 enti, pur avendo affermato di aver fatto ricorso a collaborazioni esterne, non hanno fornito alcuna risposta alla domanda sulla relativa spesa prevista o sostenuta.

Nella maggior parte dei casi, l'opera di ricognizione e valutazione dei beni è stata affidata e condotta da dipendenti o gruppi integrati di dipendenti; specialmente per la rilevazione dei beni mobili, operazione cui di regola è stata data la priorità.

In altri casi si è provveduto, utilizzando le apposite previsioni normative, a predisporre e approvare progetti finalizzati alla assunzione temporanea di personale tecnico, sulla base di prova selettiva.

Da più parti, infine, come si è già detto, è stata lamentata l'assenza di ufficiali "direttive operative", specialmente per alleggerire le amministrazioni locali, data la natura tecnica delle operazioni da compiere, "dall'onere dell'analisi e dello studio dell'organizzazione procedurale che comporta sforzi notevoli per carenze di personale e di disponibilità finanziarie, con il rischio di non raggiungere obiettivi uniformi ed efficaci".

Oltre a ciò sono state anche auspiccate iniziative per una adeguata formazione professionale nella materia.

Tali indicazioni, come già detto in passato, sono giuste nel merito e hanno trovato perciò consenziente la Sezione che, per quanto di sua competenza, le ha già fatte proprie e, per le ragioni spiegate prima, si propone di continuare a tenerle per il futuro in attenta considerazione.

5. Indicatori finanziari

I criteri in base ai quali viene valutata l'azione amministrativa possono essere desunti dall'insieme di norme e di principi giuridici, che ne regolano i relativi procedimenti ovvero possono essere applicati, nella predetta valutazione, i parametri economici (costi e ricavi) elaborati dalla scienza aziendalistica, laddove le strutture e gli apparati amministrativi consentono una acquisizione dei dati comparabili con quelli delle aziende, che agiscono sul mercato aperto; si possono, infine, elaborare dei particolari criteri di valutazione della gestione amministrativa, che ne pongono in evidenza il grado di efficienza.

I controlli sull'efficienza della gestione, di tale ultimo tipo, attengono ai risultati conseguiti nell'ambito di operazioni riguardanti una particolare

struttura amministrativa e possono riguardare, sulla base della legislazione vigente, sia gli organi amministrativi dello Stato sia l'azione di altri enti pubblici.

Un principio normativo fondamentale al riguardo è codificato nell'articolo 97 della Costituzione della Repubblica, il quale, fra l'altro, prevede che i pubblici uffici debbono essere organizzati secondo disposizioni di legge, che assicurino il buon andamento dell'amministrazione.

Tale principio programmatico ha, poi, ricevuto applicazione in varie norme, tra le quali qui occorre ricordare la legge 5 agosto 1978, n. 468, nel testo aggiornato dalla successiva legge 23 agosto 1989, n. 362, contenente norme in materia di bilancio e di contabilità di Stato. Particolari disposizioni di tale norma (articoli 6 e 22) prevedono la riclassificazione dei dati di bilancio in modo da consentirne una lettura per leggi e programmi e l'illustrazione dei dati in modo da porre in evidenza i costi e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di governo; viene così predisposto uno strumento di controllo dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa e cioè sulla efficienza della stessa.

Per quanto riguarda in particolare, poi, l'azione amministrativa degli enti locali occorre richiamare le disposizioni delle recenti norme sull'ordinamento delle autonomie locali. Al riguardo, la legge 8 giugno 1990, n. 142, oltre a prevedere che i risultati di gestione degli enti locali siano rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto generale, dispone altresì che al conto consuntivo debba essere allegata una relazione illustrativa della giunta, che esprima le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi soste-

nuti (articolo 55); la stessa norma prevede, inoltre, che il collegio dei revisori, nella sua relazione sul rendiconto, debba esprimere rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione (articolo 57).

La Sezione enti locali della Corte dei conti, che ha per competenza istituzionale quella di riferire al Parlamento sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali, ha già predisposto un particolare esame dell'efficienza delle amministrazioni locali, elaborando un sistema di rilevazione e comparazione di dati finanziari, particolarmente significativi al riguardo, relativi a determinati settori della gestione annuale del bilancio.

Nella relazione presentata al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1988 la Sezione ha anche riferito sulla messa a punto di indicatori finanziari nell'intento di fornire uno strumento di valutazione dell'efficienza della gestione degli enti, utile anche ai fini di un autocontrollo da parte delle amministrazioni interessate, operato attraverso il raffronto e la comparazione dei dati desunti dall'indagine.

Nella presente relazione la Sezione ha ritenuto di rinnovare gli accertamenti relativi all'esame degli indicatori finanziari desunti dalla gestione degli enti locali ed ha preso in considerazione i dati relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1989.

Gli indicatori finanziari rappresentano dei parametri di valutazione dell'efficienza della gestione; essi non costituiscono, peraltro, un criterio di valutazione diretta dell'economicità della gestione, dal momento che non si basano sulla rilevazione dei dati economici (costi e ricavi), i quali, d'altra parte, non sono desumibili dalla gestione dell'esercizio 1989.

La valutazione dei risultati conseguiti nell'azione amministrativa, attraverso l'esame degli indicatori finanziari, si ottiene mediante la rilevazione dei dati relativi ad un determinato fatto di gestione (ad esempio la riscossione delle entrate tributarie), verificandone il "tasso di realizzazione", cioè la capacità dell'amministrazione dell'ente di raggiungere il risultato ottimale (che in termini di percentuale è uguale a 1, cioè al 100%); attraverso l'esame, poi, degli scostamenti da tale migliore risultato si evidenzia il maggiore o minor grado di efficienza degli operatori amministrativi in relazione al fatto di gestione considerato.

La costruzione degli indicatori finanziari, con la conseguente indicazione e valutazione dei risultati conseguiti, può essere al tempo stesso realizzata attraverso l'indicazione del valore medio del tasso di realizzazione di un determinato fatto di gestione; l'indicazione del valore medio costituisce un criterio di valutazione aggiuntivo dell'efficienza della gestione in quanto esprime, nel quadro dei risultati generali dei singoli dati acquisiti, il modo di operare di una amministrazione di media efficienza, che segna il punto di comparazione ideale tra le amministrazioni efficienti (con tasso di realizzazione superiore o pari al valore medio) e quelle non efficienti (con tasso di realizzazione inferiore al valore medio).

Per altre considerazioni di ordine generale, in relazione alla costruzione ed all'aspetto teorico dei dati relativi agli indicatori finanziari, si rinvia a quanto già esposto nella citata relazione della Sezione al Parlamento, per la gestione finanziaria dell'esercizio 1988.

Occorre, ora, illustrare i criteri seguiti nella elaborazione degli indicatori finanziari scelti per l'esame dei parametri dei tassi di realizzazione di alcune operazioni amministrative relative all'esercizio finanziario 1989, di cui

ai prospetti del volume II, allegato alla relazione presentata al Parlamento entro il termine del 31 luglio 1992.

Al riguardo sono stati esaminati, sulla base dei dati desunti dai conti consuntivi presentati dalle province e dai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti (dalla classe demografica 5[^] alla 11[^]), i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni in relazione alle seguenti operazioni:

- 1) entrate per trasferimenti statali correnti (categoria I del titolo II), con analisi delle riscossioni in conto competenza in rapporto agli accertamenti in conto competenza;
- 2) entrate tributarie (totale del titolo I), con analisi delle riscossioni in conto competenza in rapporto agli accertamenti in conto competenza.

In relazione alle due indicate poste di entrata sono stati calcolati, per ciascun ente, il tasso di realizzazione, dato dal rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti, nonché lo scostamento dalla media della classe demografica di appartenenza.

E' stato inoltre calcolato il tasso medio di realizzazione e di scostamento dalla media per le province di ogni regione e, sempre per ciascuna regione, il tasso medio di realizzazione per ciascuna classe demografica dei comuni considerati. Per i comuni è stato anche calcolato il tasso medio di realizzazione globale, cioè relativo a tutte le classi, per ogni regione.

E' stato, infine, accertato, per ciascuno dei due indicatori finanziari indicati, a livello nazionale, il tasso medio globale di realizzazione di tutti i comuni (sul totale delle varie classi) e il tasso medio di realizzazione di tutte le province.

I dati riportati nei prospetti allegati sono di per sè indicativi del grado di efficienza delle singole amministrazioni per il conseguimento o meno di ri-

sultati apprezzabili favorevolmente, talchè ogni singolo ente è in grado, consultando i dati e comparandoli con quelli delle altre amministrazioni, di considerare il livello di efficacia dalla propria azione amministrativa; tuttavia si ritiene di dover qui esporre alcune considerazioni illustrative di un'analisi più approfondita dei risultati conseguiti, utile al fine di formulare alcune osservazioni conclusive sulle operazioni amministrative esaminate.

L'esposizione dei dati relativi al tasso di realizzazione delle riscossioni in conto competenza in rapporto agli accertamenti in conto competenza delle entrate per i trasferimenti evidenzia un elevato indice medio globale a livello nazionale (95,50% per i comuni e 95,67% per le province), il che è indicativo innanzitutto di una relativa facilità di acquisizione di tale tipo di entrate, che non presentano particolari difficoltà nelle procedure di riscossione, trattandosi di poste di bilancio che vengono agevolmente contabilizzate e versate nei relativi capitoli.

Occorre, peraltro, osservare che l'elevato indice di riscossione evidenzia anche una buona efficienza degli uffici amministrativi competenti.

Lievi scostamenti si rilevano a vantaggio delle province e dei comuni dell'Italia settentrionale (con punte massime del 98,21% per le province piemontesi e del 98,78% per i comuni della regione Liguria) rispetto agli enti dell'Italia centrale e soprattutto dell'Italia meridionale e insulare (con punte minime dell'86,58% per le province pugliesi e dell'89,41% per i comuni della regione Campania).

Tali differenze evidenziano che sussiste un margine di miglioramento per raggiungere una maggiore efficienza del servizio, che, attesa la natura delle entrate considerate, dovrebbe ricercarsi soprattutto nella semplificazione dei rapporti tra gli enti locali e gli enti che erogano i fondi.

Il secondo indicatore finanziario prescelto per la presente indagine come misuratore dell'efficienza della gestione degli enti locali é costituito dal tasso di realizzazione delle riscossioni in conto competenza delle entrate tributarie degli enti locali in rapporto agli accertamenti in conto competenza.

Trattasi di una posta di bilancio particolarmente significativa, comprendente imposte, tasse e tributi speciali, le cui procedure di riscossione dovrebbero consentire all'ente di acquisire con sufficiente speditezza dei cespiti di entrata di importanza notevole per la gestione delle spese correnti e, quindi, da curare con particolare attenzione ai fini di un regolare soddisfacimento dei bisogni essenziali della collettività.

L'analisi dei dati in rapporto al territorio evidenzia una media nazionale del tasso di realizzazione dell'indicatore in esame del 70,52% per le province e del 67,64% per i comuni (dato globale relativo a tutte le classi).

Più in particolare si osserva, anche in questo in caso, un'efficienza maggiore per gli enti locali in Italia settentrionale e centrale rispetto a quella meridionale e insulare.

Si evidenziano, infatti, delle punte massime dell'indicatore del 90,34% per il capoluogo di regione di Aosta, del 83,96% per le province della regione Friuli-Venezia Giulia e del 85,36% per tutti i comuni della regione Trentino-Alto Adige (Italia settentrionale); per l'Italia centrale si leggono una punta massima dell'80,81% nella regione Emilia-Romagna per le province e del 78,28% per tutti i comuni della regione Emilia-Romagna; nell'Italia meridionale, infine, si registrano punte minime del 42,59% per le province della regione Campania, del 48,51% delle province della regione Sardegna e del 45,88% per tutti i comuni della regione Calabria.

La lettura dei dati degli scostamenti dalla media di classe, che é stata calcolata per ciascun ente, conferma la situazione sopra evidenziata.

Anche in tale settore, pertanto, sia il dato medio espresso in percentuale dei tassi di realizzazione delle entrate tributarie, sia i dati relativi allo scostamento dalla media, calcolato per le province e per le singole classi dei comuni, dimostrano che sussistono notevoli margini per il miglioramento dell'efficienza della gestione di tale servizio.

Ciascun ente può fare un'attenta lettura dei dati esposti riassuntivamente nell'allegato e osservare criticamente la propria situazione, comparandola con quella degli enti più efficienti ed anche con l'indicatore del dato medio della propria classe di appartenenza.

Un'ultima considerazione deve, infine, essere fatta in relazione alla comparazione dei dati rilevati per l'esercizio 1989 rispetto a quelli della precedente indagine relativa all'esercizio 1988. Si deve osservare, in linea generale, che non si notano notevoli scostamenti per quanto riguarda l'andamento tendenziale dei rispettivi tassi di realizzazione rilevati, se si eccettuano, ovviamente, differenze relative ai singoli enti, probabilmente dovute a situazioni contingenti del tutto particolari.

6. Rinvio

Nella relazione al Parlamento dello scorso anno, adottata con deliberazione n. 66 del 26 luglio 1991, il capitolo relativo all'esame dei conti degli enti locali in disavanzo e/o debiti fuori bilancio era ripartito in due sezioni:

- una concernente le province e i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti;

- l'altra concernente i comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti.

La prima sezione si riferiva all'esercizio finanziario 1988, la seconda all'esercizio finanziario 1987. Analogamente si era proceduto negli anni precedenti, né in questa sede si ritiene di indugiare sui motivi di questa disfasia temporale, che sono stati lumeggiati diffusamente nella citata relazione presentata nel 1991. La conseguenza più appariscente di questa dicotomia era che il lettore interessato a rendersi conto del fenomeno deficitario in un dato esercizio doveva far capo a due distinte relazioni consecutive, cercando di giustapporne i risultati e di integrare le osservazioni relative agli enti maggiori con quelle concernenti i comuni più piccoli ma molto più numerosi.

La Sezione, nella citata relazione, ha evidenziato l'inconveniente, promettendo di "ricercare procedure nuove e più efficaci" tendenti a "superare la divisione dell'esame e del referto in due annualità". In effetti, uno sforzo di riorganizzazione del lavoro è stato fatto, mediante la costituzione di un gruppo di Magistrati incaricato di effettuare l'esame dei conti degli enti locali delle varie regioni d'Italia con metodologia unitaria, prescindendo dalla popolazione, e con riferimento al medesimo esercizio 1989. Le innovazioni nel metodo di lavoro hanno manifestato immediatamente un primo frutto nell'aumento del numero di conti consuntivi che si è riusciti a far presentare; questo stesso aumento, peraltro, ha impedito che la maggior mole delle rilevazioni venisse espletata in tempo utile per riferire sulle fenomenologie deficitarie in questa relazione generale. D'altra parte, non si ritiene opportuno limitare la trattazione dell'argomento in questa sede alle sole considerazioni di carattere normativo e teorico, rinviando per i risultati pratici dell'esame compiuto a un successivo referto, in quanto questa divi-

sione della trattazione in due referti diversi contraddirebbe lo spirito che ha presieduto il tentato cambiamento di metodo. Si preferisce, pertanto, limitarsi in questa sede ad avvertire che l'esame della gestione degli enti i cui conti consuntivi si sono chiusi nel 1989 in disavanzo di amministrazione o con l'indicazione di debiti fuori bilancio formerá oggetto di apposito referto che la Sezione cercherà di presentare prima della fine dell'anno in corso.

In detta sede saranno illustrati anche i risultati finali delle province e dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti che, allo stato, per mancanza delle elaborazioni in tema di debiti fuori bilancio non riproducono un quadro fedele della finanza locale.

PARTE III

1. Organizzazione degli uffici e impiego del personale - verifiche di efficienza

1.1 Generalità

La Sezione in tutte le relazioni ha riservato specifica attenzione al pubblico impiego locale.

Per molti anni è stata tenuta in particolare considerazione la consistenza del personale in servizio. La politica di blocco delle assunzioni di cui è cenno nelle precedenti relazioni e l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 inducono a ritenere non produttiva la prosecuzione dell'indagine nei termini in cui è stata svolta in passato.

Invero, l'articolo 51 della legge richiamata demanda ai comuni ed alle province la competenza ad emanare i regolamenti concernenti la dotazione organica del personale, nonché l'organizzazione degli uffici e dei servizi in base a criteri di funzionalità ed economicità.

In attesa che gli enti procedano alla loro riorganizzazione su basi di autonomia ed adottino - secondo gli statuti - i regolamenti di competenza, sembra utile esaminare la materia sotto il profilo della utilizzazione del personale secondo criteri di economicità. Pertanto, si è ritenuto di considerare l'argomento dei risultati conseguiti dal personale in tema di produttività durante l'esercizio in esame; risultati documentabili attraverso le verifiche, effettuate dagli enti, funzionali al riparto dei fondi ad hoc previsti in bilancio.

1.2 Accordi per il personale: produttività e buon andamento

La Sezione ha ritenuto, fra l'altro, sintomatici, per rilevare la sussistenza o meno del buon andamento, puntuali riscontri in ordine ai profili di efficienza e produttività postulati dagli ultimi accordi per il personale degli enti locali.

La normativa, che introduce compensi incentivanti la produttività, prevede una programmazione per obiettivi da realizzare in tempi e con mezzi finanziari predeterminati e impone la valutazione dei risultati.

Tanto trova riscontro nelle tematiche emergenti dagli articoli: 30 del D.P.R. n. 347 del 1983 (accordo per il personale degli enti locali 1983-1985); 12 del D.P.R. n. 13 del 1986 (accordo intercompartimentale per il triennio 1985-1987; 8 del D.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 (accordo per il personale degli enti locali 1985-1987); 12 del D.P.R. n. 395 del 1988 (accordo intercompartimentale per il triennio 1988 -1990); 6 del D.P.R. n. 333 del 1990 (accordo per il personale degli enti locali 1/1/1988-31/12/1990, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 novembre del 1990).

La Sezione - in ossequio a canoni ormai consolidati - ha chiesto agli enti elementi in ordine all'effettuazione di verifiche circa gli obiettivi perseguiti. Ciò nel rilievo che l'organo referente ha l'obbligo indeclinabile di formulare giudizi anche in ordine al buon andamento, ma secondo regole di giudizio eteronome.

Al riguardo occorre formulare, prima di entrare nel vivo dell'esposizione, alcune notazioni relative al quadro di riferimento generale nel quale hanno operato gli enti.

Occorre evidenziare, preliminarmente, che per l'anno di riferimento 1990 é applicabile ancora la normativa di cui all'articolo 8 del D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268.

Infatti, l'articolo 5, primo comma, del D.P.R. del 3 agosto del 1990 n. 333, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica in data 19 novembre del 1990, entrato in vigore il giorno successivo, concerne il triennio 1 gennaio 1988-31 dicembre 1990, é produttivo di effetti ai fini che interessano a far tempo dal 1° luglio 1990 in base a condizioni in seguito esposte.

Qui preme immediatamente rilevare che l'entrata in vigore del Decreto presidenziale, quasi allo spirare del periodo di fisiologico riferimento, induce a formulare "de futuro" l'auspicio di maggiore tempestività per garantire il sincronismo tra disciplina contrattuale e attività regolata.

L'efficacia retroattiva delle norme, invero, non giova al buon andamento dell'azione amministrativa e comporta elementi di incertezza e perplessità che pregiudicano l'ordinato svolgimento di attività che postulano adeguamenti organizzativi e strutturali non realizzabili in tempi brevi.

Tanto premesso, va riaffermato che la materia in esame per il 1990 é soggetta alla normativa di cui all'articolo 8 del D.P.R. n. 268 del 1987, nonché a quella prevista dall'articolo 6 del D.P.R. n. 333 del 1990.

1.3 Miglioramento dell'efficienza dei servizi

Il D.P.R. n. 333 del 3 agosto del 1990 al capo terzo, intitolato "norme per il miglioramento dell'efficienza dei servizi", prevede l'istituzione di un fondo ad hoc (articolo 5) e ne disciplina l'utilizzo (articolo 6).

Il nuovo fondo è costituito a far tempo dal 1^o luglio del 1990. In via transitoria, fino al 30 giugno del 1990, è prorogata la vigenza del fondo incentivante previsto dall'articolo 8 del D.P.R. 13 maggio del 1987, n. 268.

Il fondo di nuova istituzione è alimentato da diverse somme commisurate a vari referenti. Sono tali: il numero di ore di straordinario dell'anno precedente e comunque non superiore a 70 ore annue per ciascun dipendente di ruolo (esclusi i dirigenti); ulteriori importi pari a 25 ore di straordinario per ciascuna unità di personale; quota del monte salari prevista dal precedente accordo aumentato da un importo pari allo 0,65%; importo destinato nel 1989 per la compensazione di indennità varie (turno, rischio, reperibilità, orario notturno, festivo ed altri); eventuali proventi derivanti dall'impiego di fondi di provenienza comunitaria e nazionale per una parte relativa agli oneri per spese generali su progetti affidati agli enti per la realizzazione.

Il fondo, inoltre, è integrato da una quota (50%) delle economie di gestione conseguenti all'intensificazione dell'attività finanziaria svolta dagli enti, nonché dalle economie derivanti dalla cessata corresponsione dei trattamenti di famiglia, già acquisite al fondo incentivante (combinato disposto degli articoli 23, ottavo comma, della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 e 8, nono comma, della legge n. 910 del 22 dicembre 1986)

Il complesso di accantonamenti costituito e impinguato secondo i suesposti criteri è destinato alla erogazione di compensi al personale per la realizzazione di piani, progetti ed altre iniziative, individuati a livello di ente con la contrattazione decentrata e volti ad ottenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali.

Il fondo deve essere specificatamente utilizzato per predeterminate finalità.

Prioritaria la destinazione all'erogazione di compensi incentivanti la produttività. La misura di questi è determinata in rapporto al superamento di parametri sperimentali di produttività di base ed ai diversi livelli di incremento degli stessi, anche attraverso la valutazione dell'apporto individuale, definiti con la negoziazione decentrata a livello di singolo ente.

Per gli enti ed i settori non regolati da parametri sperimentali di produttività saranno definite - con la negoziazione decentrata a livello di singolo ente - le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi finali prevedendo la possibilità di erogazione fondata sul livello professionale e la valutazione delle singole prestazioni con esclusione di erogazioni generalizzate, collegate esclusivamente alla presenza in servizio congiunta al parametro retributivo.

Le ulteriori destinazioni previste sono:

- il compenso per le prestazioni di lavoro straordinario nei limiti della spesa del precedente anno;
- la remunerazione per particolari articolazioni dell'orario di lavoro;
- la compensazione per l'assunzione di specifiche responsabilità, oneri, rischi, disagi;
- le erogazioni "una tantum" per coloro che abbiano conseguito un particolare arricchimento professionale connesso alla programmazione dell'ente.

Qualora nel termine del 30 giugno del 1990 non fossero state apportate le necessarie modifiche tecniche ai bilanci degli enti per consentire la realizzazione delle condizioni operative per l'erogazione del fondo, sarebbe continuata l'applicazione delle disposizioni previgenti utilizzando le risorse

economiche di cui alla preesistente disciplina con la maggiorazione dello 0,65% del monte salari.

I criteri per l'erogazione dei compensi sono definiti a livello di singolo ente in sede di contrattazione decentrata.

A conclusione dell'esposizione che precede si impone una notazione concernente i criteri di valutazione della produttività. Infatti, per gli enti "non regolati da parametri sperimentali di produttività" saranno definite in sede locale "le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi finali secondo le indicazioni dell'articolo 8 del D.P.R. n. 268 del 1987".

La locuzione parametri sperimentali di produttività riecheggia gli standards di produttività previsti dal precedente accordo. Non va sottaciuto che parametri obiettivi di riferimento erano previsti anche dall'articolo 30 del D.P.R. n. 347 del 1983.

Stante la difficoltà intrinseca di individuazione di sicuri ed oggettivi elementi di misura della produttività, le parti contraenti in sede di stipulazione hanno così garantito l'erogazione dei compensi.

E' auspicabile che in argomento si soffermi in futuro l'attenzione dell'organo interno di controllo a base professionale per secondare l'adozione di coerenti procedure di erogazione dei compensi in esame.

1.4 Atti di indirizzo

Le previsioni contrattuali esposte costituiscono la disciplina generale della materia, di cui si sono occupate anche altre istituzioni con proprie direttive.

Giova qui ricordare che il dipartimento della funzione pubblica, con circolare n. 50017 in data del 19 luglio del 1989, ha emanato (ex. articolo 12 del D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395), un atto di indirizzo da seguire da parte delle amministrazioni pubbliche, nonché la linea generale per le regioni a statuto ordinario e per le autonomie territoriali in tema di rilevazione e definizione dei carichi funzionali di lavoro.

Obiettivo principale della rilevazione è quello di pervenire ad una corretta determinazione delle dotazioni organiche di personale da formalizzare con apposito provvedimento da parte delle amministrazioni ed enti, secondo le previsioni dei rispettivi ordinamenti.

Quasi contestualmente numerose amministrazioni regionali hanno emanato delle direttive agli enti locali in ordine all'istituto della produttività.

In particolare, la regione Piemonte ha emanato nel 1989, e confermato nel 1990, una direttiva rivolta agli enti destinatari del D.P.R. n. 268 del 1987 ed ha indicato agli stessi, ai fini della corrispondenza del premio di produttività, un progetto obiettivo comune consistente nella rilevazione dei carichi funzionali di lavoro.

All'emanazione della direttiva hanno fatto seguito seminari illustrativi e formativi con riferimento alla tecnica gestionale proposta, quale prima fase di un processo di miglioramento delle condizioni organizzative delle strutture degli enti e di affinamento degli strumenti di direzione con elementi tecnici di supporto (attività - parametri - prodotti) che consentono confronti con enti del medesimo tipo.

La rilevazione dei carichi di lavoro è un segmento di proposta per un'analisi quantitativa della situazione esistente, indispensabile per pro-

grammare procedure e costi e per il conseguimento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

La regione, inoltre, ha acquisito le risultanze delle rilevazioni effettuate dagli enti per mettere a disposizione degli stessi, previa informatizzazione ed elaborazione dei dati, elementi di confronto e quindi di valutazione.

L'innovazione nel 1990 rispetto all'anno precedente è rappresentata dalle indicazioni acquisite per un migliore utilizzo della metodologia proposta e adottata.

Lo specifico obiettivo da conseguire è quello di costituire - mediante l'osservatorio regionale del pubblico impiego - una banca dati centralizzata funzionale alla comparazione dei tempi medi effettivi di produzione per la determinazione di "indici di eccellenza".

La rilevazione dei carichi di lavoro poi potrà costituire supporto per la valutazione delle piante organiche.

1.5 Iniziative assunte o proposte

Il materiale informativo trasmesso dagli enti tiene normalmente in considerazione le verifiche poste in essere alla stregua del contratto disciplinato dal D.P.R. n. 268 del 1987, perché pochissime amministrazioni hanno applicato nel 1990 il decreto presidenziale n. 333.

Appare ormai patrimonio acquisito dagli enti più avvertiti il convincimento che l'istituzione dei compensi incentivanti la produttività è intesa al conseguimento di obiettivi di miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni.

Secondo la maggioranza degli enti - e in ciò si ravvisa l'acquisizione di una nuova mentalità - l'istituto tende ad introdurre nel settore del pubblico

impiego - solitamente caratterizzato dalla considerazione dell'adempimento di prestazioni lavorative - elementi di valutazione e compensazione del risultato raggiunto.

Oggetto e contenuto dell'applicazione di lavoro subordinato non sarebbe solo l'impiego di mezzi, ma anche la realizzazione di un fine.

Questi nuovi fermenti potrebbero agevolare un processo di revisione dei metodi di lavoro allo scopo di una più qualificata prestazione di servizi da parte della pubblica amministrazione.

Non va taciuto, però, che il contratto applicato, pur fornendo criteri per l'attuazione dell'istituto dell'incentivazione, ne mette in rilievo il carattere sperimentale, prevedendone l'attuazione per fasi progressive, che procedono dalla formulazione di programmi di attività alla costituzione di uffici *organizzazione e metodo per la precostituzione di standards di produttività*.

Nella 1990 si riscontra la prosecuzione dell'attività rivolta al raggiungimento di obiettivi generali di migliore efficienza dell'apparato locale, che hanno richiesto l'impegno diretto del personale per la riorganizzazione degli uffici e per l'introduzione soprattutto di tecnologia.

Si riscontra diffusamente l'estendersi di applicazioni informatiche alle varie attività e funzioni locali e la constatazione di un aumento dei carichi di lavoro, a fronte di nuove attività, senza correlativi aumenti di organico.

Va notata la progressiva introduzione in vari servizi locali di strumenti e metodologie informatiche e la partecipazione del personale, che normalmente manifesta disponibilità, alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale.

Si diffondono interventi programmati dalle amministrazioni alla stregua della relazione previsionale e programmatica.

Tra i progetti piú diffusi: la rilevazione dei carichi funzionali di lavoro estesa all'intera struttura dell'ente.

A differenza del passato, quando si desumevano dalle comunicazioni delle amministrazioni soprattutto prospettazioni di carattere organizzativo, si possono notare impostazioni afferenti a metodologie di standard e sperimentazioni di parametri analitici e metodologicamente piú incisivi di monitoraggio e valutazione della produttività individuale.

Occorre ricordare alcuni obiettivi posti a base dei piani e programmi:

- individuazione degli atti concernenti le principali procedure degli uffici;
- razionalizzazione delle procedure;
- iniziative funzionali al miglioramento dei rapporti con l'utenza;
- riduzione dei tempi e dei costi di esecuzione di atti, procedimenti, servizi senza vulnerarne la qualità;
- estensione dell'informatizzazione;
- mobilità interna ai fini di elasticità delle strutture;
- mantenimento dei livelli acquisiti pur a seguito di diminuzione del personale;
- avviamento di nuovi interventi, prodotti, servizi;
- sperimentazione di nuove tecniche di gestione del personale adottando sistemi di valutazione ed incentivazione economica individuale del personale.

Meritano speciale menzione i progetti relativi all'attuazione di sistemi informatici integrati e organici fra i servizi dell'ente.

Lo sviluppo della informatizzazione presso gli enti locali ha avuto notevole impulso negli ultimi anni, ma non si é in grado di fornire valutazioni complessive in ordine alla produttività della correlativa spesa.

Sembra di poter segnalare come meritevole di considerazione a fini di razionalizzazione l'iniziativa recente del Dipartimento della funzione pubblica, sostanziata nella emanazione della circolare n. 86361/18/05/1 del 5 marzo 1992, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo del 1992.

Secondo il detto documento, comuni, province, comunità montane e consorzi potranno disporre di sistemi informatici comunicanti fra loro e con quelli di tutta l'amministrazione pubblica fruendo di mutui decennali della Cassa Depositi e Prestiti.

Il Dipartimento ha avviato in collaborazione con la Cassa "un'iniziativa finalizzata alla concessione di finanziamenti a progetti di informatizzazione realizzati con caratteristiche metodologiche, tecnologiche e documentali omogenee, tali da consentire la interconnessione con altri sistemi informativi pubblici".

Il finanziamento disponibile presso la Cassa è di: 300 miliardi.

La circolare reca degli allegati esplicativi. Per l'attivazione del mutuo occorre inviare il progetto al Dipartimento contestualmente alla trasmissione della domanda di concessione di mutuo alla Cassa Depositi e Prestiti, documentata con la delibera di approvazione del progetto e del piano finanziario.

Il Dipartimento rilascia un'attestazione di conformità e di ammissibilità del progetto e trasmette quest'ultimo documento alla Cassa che accorda "l'adesione di massima" al finanziamento.

I piccoli enti, per attivare corretti processi che consentano effettive economie di impianto e di gestione, possono consorzarsi o avvalersi della convenzione (articolo 24 della legge n. 142 del 1990).

E' previsto uno specifico allegato concernente la scheda riepilogativa del progetto di automazione.

Tale scheda deve recare, fra l'altro, i dati di progetto, quali: attività interessate, caratteristiche del progetto, assetto organizzativo, addestramento e piano di formazione. Complementare è il piano di realizzazione con specificazione di costi previsti, obiettivi, benefici organizzativi e funzionali conseguibili, nonché notizie in ordine alle dimensioni delle attività rapportate alla popolazione, al patrimonio, al territorio, all'ambiente, alle attività socio-culturali, ai servizi erogati ai cittadini.

Un ulteriore allegato riproduce il modello del documento di valutazione del progetto informatico che reca cinque giudizi e mette in rilievo nove profili concreti del progetto.

Il finanziamento dell'iniziativa, come già evidenziato, non è imponente quantitativamente, ma l'indirizzo si palesa interessante poiché inteso ad introdurre l'indispensabile coordinamento delle apparecchiature informatiche di enti che, pur autonomi, sono parti del settore pubblico allargato e quindi l'interconnessione dei vari apparati si palesa sommamente utile per realizzare economie di scala e tempestività nelle rispettive azioni amministrative.

1.6 Verifiche di produttività

Le considerazioni fin qui svolte riguardano le iniziative assunte dalle amministrazioni più sollecite valutate in senso globale.

Tanto non esime dal procedere ad una ulteriore specificazione.

Seguitando nell'esemplificazione, può precisarsi che su 1322 soggetti obbligati, alla data del 30 maggio, risultavano acquisite 652 risposte allo specifico quesito (di cui è cenno al precedente paragrafo 1.2) con un tasso di rispondenza su base nazionale del 49,3% e su scala regionale:

Piemonte	70,70%
Valle d'Aosta	100,00%
Lombardia	53,00%
Trentino Alto Adige	45,40%
Veneto	55,20%
Friuli Venezia Giulia	70,90%
Liguria	41,20%
Emilia-Romagna	80,20%
Toscana	82,30%
Umbria	66,60%
Marche	71,10%
Lazio	14,70%
Abruzzo	66,30%
Molise	50,00%
Campania	42,50%
Puglia	32,20%
Basilicata	25,00%
Calabria	2,00%
Sicilia	23,50%
Sardegna	41,66%

Ai fini della classificazione degli elementi forniti dagli enti in ordine alla materia "de qua", sono stati adottati criteri oggettivi.

Dovendo valutare centinaia di situazioni liberamente prospettate e volutamente non inquadrare aprioristicamente in schemi stereotipi, sono inevitabilmente sorte delle difficoltà. Tuttavia, si è tentato di ricondurre le

multiformi e svariate prospettazioni a quattro distinte categorie tipizzate (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Sotto la prima sono state catalogate le comunicazioni delle amministrazioni (114 prevalentemente meridionali su 652) che non hanno effettuato le verifiche richieste espressamente dal contratto e che, pertanto, non avrebbero potuto e dovuto far luogo alla erogazione dei compensi.

Al riguardo, qualche ente specifica di aver provveduto alla conservazione a residui dei relativi importi (si cita a titolo esemplificativo, un comune della provincia di Genova).

Qualche comune del Trentino Alto Adige oppone l'inapplicabilità del contratto, secondo la legge provinciale di Bolzano dell'11 dicembre del 1975 n. 11 e successive modifiche, mentre altri hanno fornito elementi.

Va per contro stigmatizzato l'atteggiamento negativo delle amministrazioni che hanno risposto deducendo l'inottemperanza pura e semplice.

Paradossalmente un comune della provincia di Vicenza ha erogato i compensi incentivanti "ma nessuna verifica è stata effettuata sui risultati ottenuti in tema di produttività".

Agli enti inadempienti vanno accomunati quelli che non hanno fatto pervenire cenni al riguardo.

Nei confronti di quelle amministrazioni non ci si può esimere dall'esprimere una censura.

E' presumibile che gli organi di controllo abbiano, all'epoca di riferimento, non consentito l'elargizione dei compensi privi di titolo di legittimazione, anzi integranti un danno all'erario degli enti.

Non vanno, poi, taciute particolari situazioni rappresentative di uno stato di necessità o di estrema difficoltà prospettato da alcune amministrazioni.

L'insufficiente copertura della pianta organica, talora, viene dedotta come causa di preclusione alla predisposizione di programmi e progetti.

La limitata consistenza delle situazioni riconducibili alla categoria dimostra, rispetto al passato, un lento progredire verso una visione moderna e tendenzialmente orientata all'efficienza da parte delle amministrazioni locali.

Gli enti catalogati nella seconda categoria (128 su 652), pur avendo dichiarato di non avere espletato verifiche, hanno manifestato l'intendimento di provvedere al riguardo per il futuro e comunicato di aver migliorato la prestazione dei servizi e di aver fatto fronte alle crescenti esigenze della cittadinanza con risultati ritenuti positivi.

Quasi sempre vengono addotte le croniche carenze di personale e le limitazioni alle assunzioni per giustificare i ritardi nell'ottemperanza alle previsioni del contratto.

Le collettività locali assunte nell'ambito della terza (396 su 652) e quarta categoria (solo 14) hanno proceduto tutte alla effettuazione delle verifiche ed al sostanziale adempimento degli obblighi assunti contrattualmente.

L'elemento di distinzione tenuto presente per differenziare le due categorie può rinvenirsi nella qualità delle notizie fornite.

Va qui ulteriormente ribadito che si riferisce alla stregua di informazioni prodotte dagli enti quali delibere o attestazioni sottoscritte da autorità locali politiche o amministrative,

Le amministrazioni classificate nella terza categoria (396 prevalentemente del centro-nord) assumono di aver verificato i risultati in tema di produttività, dei servizi, secondo accordi con le organizzazioni sindacali; accordi concernenti progetti obiettivo predisposti, approvati e realizzati in corso d'anno.

La maggioranza di questi enti hanno pure dato conto del procedimento seguito per far luogo alla liquidazione dei compensi al personale ed hanno ritenuto gli incentivi non mere integrazioni tabellari da erogare indiscriminatamente, ma corrispettivi intesi a premiare l'impegno individuale delle singole unità di personale.

Sono state catalogate nella quarta categoria le amministrazioni (solamente 14) che hanno inviato relazioni qualitativamente pregevoli, riflettenti un organico disegno e che lasciano trasparire un effettivo interesse per le tematiche della produttività.

Si tratta di enti che affermano di avere riorganizzato finalisticamente le strutture ed in conseguenza razionalizzato le funzioni.

Presso queste amministrazioni sono stati istituiti e funzionano uffici organizzazione e metodo, uffici pubbliche relazioni, uffici informazione e tutela del cittadino, strutture permanenti deputate alla valutazione dei risultati.

Alla razionalizzazione strutturale è seguita quella delle funzioni segnatamente con riferimento alla semplificazione delle procedure di lavoro dei singoli uffici ed in rapporti con gli altri, nonché alla verifica del gradimento dell'utenza rispetto ai servizi erogati. Conseguenziali iniziative per migliorare i rapporti tra amministrazioni e cittadini sono normali nel contesto in esame.

Si ricorda, a mo' di esempio, la protrazione degli orari di apertura degli uffici al pubblico.

Particolare interesse è stato riservato alla rilevazione dei carichi funzionali di lavoro ed alle analisi delle procedure per la individuazione di indici storici e parametri con quantificazione e comparazione temporale degli stessi, nonché analisi dei costi.

In sede di erogazione dei compensi si è tenuto conto degli apporti individuali al fine di premiare specificatamente competenza professionale, capacità tecnica, partecipazione e disponibilità individuale.

Comune denominatore dell'attività di questi enti è l'analisi critica del preesistente e la difficoltà di individuazione di standards e di indicatori di produttività in relazione al lavoro amministrativo a differenza di quello tecnologico.

In conclusione può formularsi, secondo la documentazione in atti, un giudizio di buon andamento nei confronti degli enti (410) di cui alle due ultime categorie. Non altrettanto può dirsi per tutti gli altri.

Va rimarcato che le regioni meridionali ed insulari (come può evincersi dal prospetto) continuano a palesare scarso interesse per la materia.

2. Indagini su particolari settori d'intervento dell'azione amministrativa

2.1 Agricoltura

2.1.1 Comuni, province e comunità montane

La ricerca delle fonti normative concernenti il settore dell'agricoltura, per quanto riguarda le competenze proprie degli enti locali, impone di considerare il problema sia con riguardo alla normativa anteriore all'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, sia con particolare attenzione al nuovo sistema dell'ordinamento delle autonomie locali, stabilito con tale ultima disposizione, per evidenti motivi di coordinamento normativo.

E' noto che secondo il precedente ordinamento dei comuni e delle province, stabilito con il R.D. 3 marzo 1934, n. 383, le spese degli enti locali venivano distinte in obbligatorie e facoltative, secondo un criterio di valutazione predeterminata delle funzioni che si dovevano considerare essenziali o meno per la gestione dell'ente.

La distinzione si basava su una visione centralistica del sistema degli enti locali e non certo ispirata ai principi di autonomia stabiliti dalla nuova Costituzione repubblicana.

Le spese obbligatorie erano previste espressamente e distintamente sia per il comune che per la provincia e rappresentavano la soglia minima di soddisfacimento degli interessi della comunità locale; l'inosservanza di tali prescrizioni impediva di poter provvedere ad altri bisogni considerati non essenziali per la vita dell'ente.

Così, in materia di agricoltura, con l'art. 91, lettera G, del citato R.D. n. 383 del 1934 venivano considerate come obbligatorie per il comune le

spese inerenti ai seguenti settori: festa degli alberi; giudizi di rivendicazione ed affrancazione degli usi civici e operazioni di sistemazione dei demani comunali e terre comuni; contributi alle cattedre ambulanti di agricoltura (poi Ispettorati provinciali per l'Agricoltura, vedi art. 4 legge 13 giugno 1935, n. 1220; ora, con D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, le relative funzioni amministrative sono state trasferite alle regioni); costruzione e manutenzione dei depositi comunali di concime; lotta contro le cavallette e contro la formica argentina; somministrazione dei locali e dei mobili per le stazioni di monta ippica, provvista di acqua ed illuminazione dei detti locali. Inoltre, in base al regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 (art. 110), i comuni avevano potestà regolamentare per la polizia rurale su svariati oggetti (pascoli, passaggi nelle proprietà private, manutenzione di canali e opere di irrigazione, spigolatura su beni privati, manutenzione di strade vicinali, esercizio della pastorizia e dell'industria del latte, ecc...).

Per le province, poi, l'art. 144 dello stesso R.D. n. 383 prevedeva come spese obbligatorie quelle riguardanti i contributi per la lotta contro le cavallette e contro la formica argentina e i contributi alle cattedre ambulanti di agricoltura (per questa ultima funzione vedi quanto osservato per i comuni).

Le spese non contemplate tra quelle ora elencate venivano considerate come facoltative (art. 145 R.D. n. 383 del 1934).

Si poneva già allora il problema del valore del criterio di classificazione delle spese facoltative, dal momento che queste dovevano avere per oggetto servizi ed uffici di utilità pubblica, localizzati entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa, con dei limiti, quindi, non sempre agevolmente definibili (art. 312 R.D. 383 del 1934).

Altri limiti, di natura finanziaria, erano poi previsti dall'art. 314 del R.D. n. 383 del 1934, per la possibilità di inserire in bilancio le spese facoltative.

La successiva abrogazione della predetta classificazione, operata con l'art. 7 del decreto-legge 20 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3, ha posto l'ulteriore problema della possibilità di valutazione del criterio di spesa, da parte degli enti locali, con maggior aderenza ai principi di autonomia, loro riconosciuta dalla Costituzione; sembra, al riguardo, che la nuova disciplina confermi un ampliamento della sfera decisionale degli organi degli enti. E se i criteri posti dal citato art. 312 del R.D. n. 383 del 1934 non possono ritenersi del tutto travolti come indice di una sana gestione amministrativa dell'ente locale, deve peraltro oggi ritenersi non più vincolante alcun indirizzo di spesa centralizzato, che privilegi determinati bisogni da soddisfare a prevalenza di altri; rigoroso limite alla autonomia di spesa degli enti locali, certo non meno importante di quelli precedenti, può ritenersi quello dell'obbligo di rispettare l'equilibrio finanziario ed economico del bilancio, ora meglio precisato dalla legge n. 142 del 1990.

Le considerazioni che precedono possono essere considerate valide anche per quanto concerne gli obblighi o le facoltà di spesa degli enti locali in materia di competenze per il settore della agricoltura, dovendosi, peraltro, completare l'esposizione con alcuni, necessari approfondimenti delle innovazioni introdotte con il nuovo ordinamento regionale e con il recente ordinamento delle autonomie locali.

Al riguardo il nuovo ordinamento delle autonomie locali prevede (art. 3) che i comuni e le province debbono concorrere alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e

debbono provvedere, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

Alla legge regionale, peraltro, viene riservato di stabilire forme e modi di partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali.

Con tali disposizioni gli enti locali vengono inseriti a pieno titolo nella elaborazione e nella esecuzione della politica di programmazione.

Tale ruolo particolare, in armonia con i principi generali dell'autonomia attribuita dalla Costituzione agli enti locali, non può essere considerato come del tutto subordinato alle direttive dello Stato e della regione, ma, nell'ambito degli interessi delle collettività locali e delle competenze loro attribuite o delegate, deve esplicarsi con ampia possibilità di autodeterminazione, anche se la pienezza della sfera di autonomia nella cura dei fini perseguiti non può che essere garantita dall'attribuzione di potestà impositiva adeguata a tali obiettivi.

D'altra parte, la sfera di autonomia per i vari settori amministrativi di competenza deve essere armonizzata con la più ampia sfera di competenza degli enti a più ampio piano territoriale di azione.

Al riguardo, l'art. 9 della citata legge n. 142 del 1990 prevede che il comune svolga le funzioni amministrative, che riguardano la popolazione ed il territorio, nei settori organici e dei servizi sociali, dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico, facendo peraltro salve le competenze di altri soggetti per le funzioni ad essi spettanti secondo le leggi statali e regionali.

Occorre, quindi, innanzitutto coordinare tale disposizione con le norme del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in base al quale è stato operato il

decentramento di funzioni per settori organici dallo Stato alla regione e agli enti locali.

Il citato D.P.R. n. 616 del 1977, pur attribuendo determinate funzioni amministrative ai comuni, aveva peraltro inteso lasciare immutate le competenze già loro spettanti secondo le norme in vigore.

Per il settore dell'agricoltura, in particolare, lo stesso D.P.R. n. 616 aveva attribuito, inoltre, ai comuni le funzioni amministrative in materia di interventi per la protezione della natura, in collaborazione con la regione, e di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio. Si osserva, peraltro, che ora deve ritenersi che non competano più ai comuni quelle funzioni che erano state loro demandate dal testo unico 3 marzo 1934, n. 383 (art. 91, lettera G), sopra ricordate, e che si assumevano tra le materie concernenti le spese obbligatorie; ciò in virtù dell'abrogazione espressa prevista dall'art. 64 della legge n. 142 del 1990. La stessa norma, poi, come disposizione transitoria, prevede che entro sei mesi il Governo deve emanare un testo unico sulle disposizioni rimaste in vigore per l'ordinamento degli enti locali; è da ritenere che sulla base di tale norma non possa comunque rivivere il sistema delle spese obbligatorie e facoltative per gli enti locali, di cui si è fatto cenno, perchè già precedentemente abrogato. Ulteriori problemi interpretativi, peraltro, possono sorgere in relazione alle attribuzioni ricordate e disposte con il D.P.R. n. 616 del 1977 in materia di agricoltura; a questo proposito si osserva che si dovrebbe comunque operare un coordinamento di dette norme con il nuovo sistema previsto dalla legge n. 142 del 1990, che, come si è visto, opera un'attribuzione di competenze per ampi settori e struttura gli interventi nell'ambito della politica di programmazione integrata.

Per quanto riguarda, poi, l'ente provincia la nuova legge n. 142 del 1990 ha provveduto a determinare espressamente le nuove competenze amministrative (vedi art. 14), e, nell'ambito di tali competenze, sono fra l'altro previsti interventi nei settori della protezione della flora e della fauna nonché della difesa del suolo.

L'indicazione di tali settori, invero piuttosto ampia e generica, potrebbe coinvolgere aspetti che interessano anche il settore dell'agricoltura; occorrerebbe, peraltro, ai fini di una più precisa determinazione di tali interventi, l'emanazione di dettagliate norme di attuazione, che potrebbero essere inserite nelle disposizioni regolamentari degli enti locali (art. 5 della legge n. 142 del 1990).

La stessa disposizione prevede, poi, per le province un'attività di promozione, coordinamento e attuazione di opere, di rilevante interesse provinciale, nel settore economico produttivo; anche tale competenza potrebbe dare luogo ad interventi nel settore dell'agricoltura.

Sorgono, al riguardo, gli stessi problemi di coordinamento con le attribuzioni previste dal D.P.R. n. 616 del 1977, già prospettati per l'ente comune.

Occorre, poi, ricordare che anche per l'ente provincia è previsto l'inserimento operativo nell'ambito della programmazione regionale, con l'atto di predisposizione, fra l'altro, del piano territoriale di coordinamento, che, nel quadro degli indirizzi generali di assetto del territorio, indica le linee di intervento per la sistemazione idraulico-forestale, il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque, incidendo in tal modo, almeno potenzialmente, anche nel settore dell'agricoltura.

E' da ricordare, infine, che, in virtù delle disposizioni dell'art. 64 della legge n. 142 del 1990, devono ritenersi abrogate, anche per l'ente provincia, le competenze già allo stesso attribuite dal testo unico n. 383 del 1934, sopra richiamate, anche se invero di marginale importanza (vedi art. 144, lettera F).

Per quanto riguarda, poi, le competenze delle comunità montane, anch'esse ricomprese fra gli enti locali (vedi art. 28 della legge n. 142 del 1990), si deve osservare che la disciplina normativa vigente anteriormente all'entrata in vigore della recente legge sull'ordinamento delle autonomie locali aveva riconosciuto alle stesse il ruolo di unità territoriale di programmazione, con ampi poteri decisionali ed operativi, nell'ambito del quale venivano a convergere gli interventi parziali ed episodici già previsti a favore delle zone montane (vedi al riguardo la legge fondamentale 3 dicembre 1971, n. 1102; per i particolari interventi settoriali vedi la legge 25 luglio 1952, n. 991, con la relativa norma di finanziamento 18 agosto 1962, n. 1360 ed il regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 16 novembre 1952, n. 1979); tutto ciò ha dato luogo ora ad un sistema integrato di interventi, da inquadrare nel più ampio ambito della programmazione regionale.

E' questa la funzione più rilevante attribuita alle comunità montane, in quanto soggetti titolari del potere di redigere ed attuare il piano di sviluppo economico-sociale della zona territoriale di competenza; attraverso lo strumento della politica di programmazione le comunità operano con una politica di incentivi economici a favore degli operatori pubblici e privati, nel quadro delle disposizioni vigenti in sede nazionale e regionale, e con la facoltà di imporre ai soggetti ricompresi nella sfera territoriale di competenza

l'obbligo di adeguare i propri interventi a quelli indicati dal piano di sviluppo economico-sociale delle zone montane interessate.

In questo sistema coordinato di interventi le comunità hanno operato anche nel settore dell'agricoltura, come espressamente prevedeva, fra l'altro, la legge 1° marzo 1986, n. 64 per lo sviluppo del Mezzogiorno, nell'ambito del programma triennale 1986/1989 elaborato dal CIPE, che concerneva anche lo sviluppo del settore agricolo (per quanto riguarda i più recenti interventi di finanziamento ordinario e per gli investimenti a favore delle comunità montane, vedi decreto-legge n. 65 del 1989, art. 4; decreto-legge n. 359 del 1987, artt. 3 e 8; decreto-legge n. 66 del 1989, artt. 15 e 21; in generale per le finalità della normativa vedi legge sulla montagna 23 marzo 1981, n. 93).

Per quanto riguarda, in particolare, le competenze che la legge n. 1102 del 1971 riservava all'autonomia delle regioni si può, peraltro, osservare che da parte di queste ultime non si è operato con un intervento efficace attraverso l'utilizzazione dei piani di sviluppo economico-sociale.

Le nuove disposizioni della citata legge n. 142 del 1990 hanno ridisegnato il quadro dei principi che regolano la natura giuridica, il ruolo e le funzioni delle comunità montane. Alle stesse, peraltro, è stata riconfermata l'attribuzione del potere di adottare piani pluriennali di opere ed interventi e, attraverso gli strumenti idonei, di perseguire gli obiettivi dello sviluppo economico-sociale del territorio di propria competenza, anche tenendo presenti le direttive adottate al riguardo in sede CEE, nazionale e regionale.

Si deve, pertanto, anche per tali enti ritenere che con le nuove disposizioni le facoltà di intervento nei settori economici di competenza, ivi compreso quello agricolo, sono da considerare ad ampia autonomia decisionale,

pur nel rispetto dei limiti del soddisfacimento dei bisogni delle collettività rappresentate e, ancor più, dei limiti finanziari di bilancio, in relazione ai quali ultimi deve tuttora parlarsi, anche per le comunità montane, di enti a finanza derivata.

2.1.2 Consorzi fra enti locali

Un cenno particolare, sempre in relazione alle competenze per il settore dell'agricoltura, merita il tema relativo al ruolo spettante al riguardo ai consorzi tra enti locali.

Anche tale problema deve essere esaminato sia secondo l'assetto legislativo vigente anteriormente all'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali sia in relazione alle nuove attribuzioni stabilite con tale ordinamento.

Al riguardo, l'evoluzione storico-giuridica della nozione di consorzio fra enti locali, iniziata già con le disposizioni della legge comunale e provinciale del 1865, del 1889 e del 1915, assume una precisa connotazione con la disciplina del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839 e, quindi, con il T.U. della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934, n. 383.

In base a tali ultime norme i consorzi tra enti locali hanno propria personalità giuridica (pubblica, secondo la prevalente giurisprudenza) e assumono diverse classificazioni secondo l'origine e secondo il modo di costituzione.

Si distinguono, pertanto, i consorzi facoltativi (v. art. 156 del T.U. n. 383 del 1934), costituiti spontaneamente tra enti locali per provvedere a determinati servizi o opere di comune interesse, da quelli obbligatori, la cui costituzione è prevista tassativamente dalla legge; si distinguono, inoltre, i

consorzi coattivi (art. 157 T.U. n. 383 del 1934) in relazione all'atto di costituzione, qualora questo sia adottato di autorità dal Prefetto o dal Ministro dell'Interno.

I consorzi possono altresì essere classificati secondo la natura dell'attività esercitata e gli interessi perseguiti.

Sotto tale profilo si distinguono: i consorzi costituiti per la gestione degli uffici e per l'esercizio delle attività istituzionali; i consorzi per la gestione dei servizi di esattoria e per la riscossione di imposte; i consorzi per la gestione di servizi pubblici anche mediante azienda speciale; i consorzi per il settore della pubblica istruzione; i consorzi che gestiscono attività e servizi nel settore della cultura, dello sport e del tempo libero; i consorzi che esercitano attività di assistenza e beneficenza; i consorzi che sono interessati ad attività urbanistiche, industriali e per l'edilizia economico-popolare; i consorzi che curano attività nel settore sanitario; i consorzi che esercitano attività relative agli approvvigionamenti e ai consumi; i consorzi che curano la costruzione e la manutenzione di strade; i consorzi che esercitano attività di trasporti; i consorzi che curano il settore per la difesa e la tutela dell'ambiente; i consorzi interessati alla distribuzione di energia per usi civili; infine, i consorzi che esercitano attività nel settore dell'agricoltura, della pesca e dei parchi naturali.

A proposito di questi ultimi, che interessano l'argomento trattato, possiamo ricordare con più attenzione i principali tipi di tali consorzi, richiamandone le norme istitutive fondamentali.

Al riguardo, si menzionano innanzitutto i consorzi per la gestione di boschi e pascoli di proprietà comunale, la cui disciplina è regolata dal R.D. 30 dicembre 1923, n.3267, tenendo peraltro presente che le funzioni ammi-

nistrative già esercitate da organi dello Stato sono state trasferite alle regioni (v. art. 2 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e art. 69 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); con tali consorzi i comuni curano la gestione tecnica dei boschi e dei pascoli, comunque loro appartenenti, mediante aziende speciali.

Per la disciplina dei rapporti e dell'attività di tali consorzi trovavano applicazione sussidiaria, in quanto compatibili, le norme del T.U. della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934.

Si ricordano ancora i consorzi per la pesca, la cui norma regolatrice si rinveniva nel T.U. 8 ottobre 1931, n. 1604 e successive modifiche; essi perseguono il raggiungimento di finalità di pubblico interesse nel campo della tutela e dell'incremento del patrimonio ittico nelle acque interne, con possibilità di partecipazione anche per soggetti privati e società private.

Anche per tali consorzi le funzioni di riconoscimento e di vigilanza spettano ora alle regioni.

Possono anche menzionarsi i consorzi per i parchi e le riserve naturali di interesse locale, interessati alle attività relative ai boschi, alle foreste, ai rimboschimenti e alle attività silvo - pastorali.

Essi trovano numerosi riferimenti normativi in leggi anche recenti (v. artt. 1 e 4 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11; art. 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; art. 9 della legge 22 ottobre 1971, n. 865; legge 25 febbraio 1972, n. 13; art. 83 del D.P.R. n. 616 del 1977) oltreché in numerose leggi regionali.

Anche per tali consorzi le norme del T.U. n. 383 del 1934 potevano ricevere applicazione in via sussidiaria.

Si menzionano, infine, i consorzi per la costruzione e la gestione di essiccatoi di granoturco e dei relativi depositi ed i consorzi per la costruzione

e vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante erboree e fruttifere. Si é visto come, anche per i consorzi fra enti locali, il nuovo ente regione ha acquistato un ruolo giuridicamente rilevante nella costituzione e nella disciplina dell'attività di tali enti. Occorre, peraltro, dedicare un approfondimento a tale particolare aspetto, prima di affrontare il tema della configurazione dei consorzi secondo le nuove norme dell'ordinamento delle autonomie locali.

Com'è noto, le regioni hanno competenza generale, nel loro ambito territoriale, per determinare i programmi di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali (v. art. 11 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Questo potere di intervento, connesso con le conseguenti erogazioni degli incentivi economici provenienti dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, può essere uno strumento molto incisivo per il condizionamento dell'autonomia degli enti locali; e ciò vale anche per i consorzi fra enti locali.

Un primo ordine di problemi sorge, quindi, in relazione ai limiti che l'iniziativa delle regioni deve o può incontrare nella creazione o nella regolamentazione di nuovi consorzi o di consorzi già esistenti.

La corretta soluzione di tale problema dovrebbe contemperare le esigenze di autonomia degli enti locali e dei loro consorzi con la facoltà di intervento dell'ente regione nell'ambito dei suoi poteri di programmazione ai fini dello sviluppo socio-economico del territorio di competenza.

Una ulteriore, delicata questione si pone poi in relazione all'esercizio, da parte delle regioni, della delega delle funzioni amministrative agli enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione.

Il problema é particolarmente complesso, anche per quanto riguarda i consorzi fra enti locali, che rientrano nella previsione della norma costituzio-

nale, e ciò sia in relazione alle eventuali inadempienze al dovere di delega da parte dell'ente regione sia con riguardo all'ampiezza dell'autonomia conferita per l'esercizio delle funzioni delegate nonché per quanto attiene alle misure di controllo successivo inerenti a tale esercizio.

Non è certo questa la sede per trattare esaurientemente il problema né tanto meno per suggerire le soluzioni adeguate, in relazione alle quali il potere di dirimere eventuali controversie spetta, in buona misura, anche alla giurisdizione della Corte Costituzionale; qui è sufficiente segnalare la delicatezza della questione, che riguarda l'autonomia e le funzioni dei consorzi fra enti locali.

Si devono, ora, esaminare la natura giuridica e le funzioni dei consorzi quali sono stati delineati dal nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Con la disposizione dell'art. 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142 si stabilisce che i comuni e le province, per la gestione associata dei servizi, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali, le cui norme, previste dall'art. 23 della stessa legge, si applicano ai detti consorzi in quanto compatibili.

L'ultimo comma dello stesso art. 25 prevede poi che, in caso di rilevante interesse pubblico, con legge dello Stato si può provvedere alla costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi; le leggi regionali sono poi considerate come strumento di attuazione di quanto disposto con legge dello Stato.

Sorgono, nell'interpretazione di tali disposizioni, alcuni problemi, dei quali è opportuno far cenno.

Innanzitutto le richiamate disposizioni relative alle aziende speciali, che dovrebbero regolare i consorzi che possiamo definire facoltativi (art. 25,

1^o comma, della legge n. 142 del 1990) contengono alcuni principi generali che dovrebbero riferirsi alla natura giuridica dei consorzi; questi dovrebbero essere in sostanza considerati come enti strumentali dagli enti locali e nello stesso tempo dotati di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e gestionale, con uno statuto soggetto all'approvazione dei consigli degli enti che li costituiscono.

Al di là di queste norme fondamentali, che non sembra debbano sollevare problemi interpretativi, anche se in dottrina non sempre c'è univocità sulla compatibilità delle categorie classificatorie (ci si riferisce in particolare al concetto di autonomia e di strumentalità), si devono segnalare alcuni aspetti normativi nuovi che regolano la materia, quale quella dell'obbligo di informare l'attività dei consorzi a criteri di efficienza, efficacia ed economicità e dell'obbligo di perseguire l'obiettivo del pareggio del bilancio, attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi.

Tali disposizioni, peraltro, sono ispirate alla necessità di estendere anche ai consorzi i principi che regolano l'attività degli altri enti locali (comuni e province), per i quali sono ora rafforzati sia l'esigenza di una scrupolosa tutela dell'equilibrio del bilancio sia il concetto dell'efficienza della gestione.

Altro delicato problema è quello di considerare l'eventualità della costituzione dei consorzi facoltativi tra enti locali in forma diversa da quella di cui al citato art. 23 della legge n. 142 del 1990 (e cioè l'azienda speciale); riteniamo che una deroga in tal senso non sia possibile qualora trattasi di consorzi costituiti per la gestione dei servizi (per l'espressa disposizione dell'art. 25) mentre a diversa soluzione si dovrebbe pervenire per specie diverse di consorzi.

La materia meriterebbe un approfondimento ulteriore, che peraltro potrà essere affrontato alla luce della successiva esperienza applicativa di norme ancora non sufficientemente collaudate nel tempo.

2.2 Commercio

2.2.1 Premessa

Il commercio svolge oggi nel sistema economico italiano un ruolo di primaria importanza.

Esso realizza un raccordo tra i diversi sistemi produttivi nazionali e tra produzione e consumo. Inoltre, promuove la diffusione di servizi migliori e agevola lo sviluppo e l'aumento della produzione nelle diverse realtà locali.

Da molteplici elementi è desumibile l'evoluzione di questo settore economico e quindi verosimilmente il nostro futuro nazionale sarà influenzato, sotto il profilo economico e dell'occupazione, dal rilievo della componente terziaria.

Si tratta di un settore che oggi in Italia tende all'innovazione, ma è anche esposto al rischio di non essere in condizione di sostenere un confronto paritario con le aziende straniere nell'ambito del più vasto mercato europeo.

Alla stregua di queste considerazioni, l'avvio graduale di una indagine con riferimento alla realtà comunale non può prescindere dalla considerazione del più ampio contesto in cui opera l'ente locale. Invero, la ricerca postula l'esigenza di inquadramento dell'attività comunale nel contesto nazionale e regionale, segnatamente nel rilievo delle inevitabili relazioni osmotiche che si instaurano e si intrecciano, a volte circolarmente, tra comparto statale, regionale e locale nell'ambito del settore pubblico allargato.

2.2.2 Quadro normativo

2.2.2.1 Disciplina del settore commerciale prima della Costituzione

La normativa del settore del commercio - articolata in tre grandi branche: esercizi pubblici, esercizi commerciali a posto fisso, esercizi ambulanti - rinveniva il suo cardine, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nell'istituto della licenza.

La dottrina piú antica inquadrava la licenza nel contesto delle autorizzazioni di polizia: provvedimenti volti a rimuovere un ostacolo giuridico, posto dall'ordinamento per ragioni di pubblico interesse, all'esercizio di un diritto del richiedente.

L'articolo 41 della Costituzione, fissato il principio di libert  dell'iniziativa economica, ha specificato che esso non pu  svolgersi in contrasto con l'utilit  sociale e in modo da recar danno alla sicurezza, alla libert , alla dignit  umana. Tanto giustifica la subordinazione dell'esercizio dell'attivit  commerciale ad un provvedimento autorizzatorio.

Inoltre, il terzo comma del citato articolo 41 dispone che la legge "determina i programmi ed i controlli opportuni perch  l'attivit  economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali".

La norma costituzionale costituisce la scaturigine - constatata la palese inadeguatezza della vecchia normativa - di un movimento innovatore tendente a modificare la disciplina del commercio collocandola in un sistema di programmazione inteso a coordinare lo sviluppo del settore.

2.2.2.2 Disciplina statale vigente

In sede di riforma, il legislatore ha riproposto la precedente tripartizione: commercio a posto fisso, commercio ambulante ed esercizi pubblici.

Sono stati, quindi, emanati tre diversi provvedimenti legislativi, raccordati e coordinati tra loro. Dal contesto sistematico rimangono esclusi ambiti già regolati nella vecchia legislazione con norme particolari, quali, a titolo esemplificativo, farmacie e distributori di carburanti.

La prima legge organica in materia di commercio è dell'11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio a posto fisso recante anche disposizioni generali applicabili agli esercizi pubblici ed al commercio ambulante.

Con decreto ministeriale è stato emanato il regolamento di esecuzione più volte modificato (D.M. 14 gennaio 1972, D.M. 28 aprile 1976, ed infine D.M. 4 agosto 1988, n. 375, concernente il testo unico delle norme di esecuzione della legge n. 426 del 1971).

Il commercio a posto fisso oggi si fonda su tre fondamentali direttrici: 1) programmazione del settore distributivo, secondo piani commerciali quadriennali adottati dall'autorità comunale; 2) necessità di iscrizione degli esercenti l'attività commerciale in apposito registro previo accertamento della loro capacità professionale; 3) esigenza per l'esercizio dell'attività di autorizzazione rilasciata dal sindaco in armonia con le disposizioni del piano.

Di tal che, secondo le intenzioni del legislatore, si dovrebbero garantire sia un adeguato livello professionale dei commercianti, sia un organico sviluppo del settore sulla base di una prospettazione programmatica generale di cui le autorizzazioni costituiscono profilo applicativo e non più sulla base

di valutazioni effettuate caso per caso in occasione del rilascio delle singole autorizzazioni.

La legge 14 ottobre 1974, n. 524, ha previsto un nuovo assetto degli esercizi pubblici per la somministrazione degli alimenti e bevande.

La legge ha introdotto il sistema della programmazione a mezzo di un piano di sviluppo dei citati esercizi, al quale deve uniformarsi l'autorità amministrativa per il rilascio delle licenze ed ha confermato per i gestori di pubblici esercizi l'obbligo di iscrizione al registro degli esercenti previsto dalla legge n. 426 del 1971.

Recentemente la legge n. 524 del 1974 è stata abrogata e sostituita dalla legge 25 agosto 1991, n. 287, che ha confermato per gli esercenti l'obbligo di iscrizione nel registro previsto dalla legge n. 426 del 1971, ha demandato al sindaco il rilascio delle autorizzazioni, ha disciplinato la tipologia degli esercizi.

L'autorizzazione del sindaco è adottata, sentito il parere di una commissione costituita ad hoc, con l'osservanza di criteri e parametri, atti a determinare il numero delle autorizzazioni rilasciabili nelle aree interessate, fissati periodicamente dalle regioni.

L'ultimo settore ad essere considerato dal legislatore in ordine di tempo è quello del commercio ambulante, riformato con la legge 19 maggio 1976, n. 398, e col relativo regolamento di esecuzione approvato con D.M. 15 gennaio 1977.

Detta normativa è stata abrogata dalla legge 28 marzo 1991, n. 112, che disciplina il commercio su aree pubbliche sulla base di autorizzazione rilasciata dal sindaco su aree date in concessione nei mercati rionali.

Coloro che esercitano il commercio su aree pubbliche sono soggetti alle norme della legge n. 426 del 1971 concernenti i commercianti al dettaglio.

I titolari di autorizzazione prevista dalla legge n. 398 del 1976 alla data di entrata in vigore della legge del 1991 hanno diritto a continuare nell'esercizio dell'attività.

Alla stregua dei tre distinti plessi normativi enunciati si delinea un sistema caratterizzato da numerosi raccordi e riferimenti segnatamente nei confronti della legge 11 giugno 1971, n. 426. Infatti, la disciplina di base per la iscrizione nel registro degli esercenti è contenuta prevalentemente in tale ultima legge anche con riguardo ai titolari e gestori di esercizi pubblici ed agli ex commercianti ambulanti per i quali è prevista un'apposita sezione. Infatti, le leggi relative alle due ultime categorie richiamano la legge n. 426 del 1971 per il profilo che qui interessa. (cfr. articolo 2 legge n. 287 del 1991 e articoli 2 e 7 della legge n. 112 del 1991)

Per completezza di esposizione va ricordato che le disposizioni sul commercio non si applicano: alle farmacie, regolate dalla legge 2 aprile 1968, n. 475; alle rivendite dei generi di monopolio, disciplinate secondo la legge 22 dicembre 1957, n. 1293; ai distributori di carburanti, assoggettati alla legge 18 dicembre 1970, n. 1034; ad alcune particolari categorie di commercianti.

2.2.2.3 Disciplina regionale

La materia del commercio può essere disciplinata, oltre che dalla legislazione statale, anche da quella regionale. La natura ed i limiti di questa ricerca - preordinata a realizzare in via di graduale avvio un'analisi dell'atti-

vità degli enti locali nel settore - inducono a contenere l'esposizione nel rilievo della relativa incidenza della legislazione regionale su alcuni fondamentali ambiti che si intendono qui esaminare.

Per quanto afferisce alle regioni a statuto speciale, va evidenziata anzitutto la competenza legislativa esclusiva che spetta, secondo gli statuti, alle regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia.

In applicazione delle norme statutarie, la Sicilia, con legge regionale 22 luglio 1972, n. 43, modificata dalla legge 4 agosto 1978, n. 26, in materia di commercio a posto fisso, ha quasi integralmente recepito la legge statale n. 426 del 1971 con salvezza della regionalizzazione delle competenze ministeriali. Per il commercio ambulante è stata emanata la legge 16 maggio 1978, n. 6, e per la disciplina degli orari la legge 16 maggio 1972, n. 30, integrata dalla legge 22 luglio 1972, n. 44.

Il Friuli Venezia Giulia ha legiferato in materia di disciplina generale del commercio con la legge 13 dicembre 1971, n. 56, modificata in parte con la legge 20 maggio 1977, n. 28, che riguarda anche il commercio ambulante ed integra alcune disposizioni di legge statale in vigore nel settore. Si citano anche la legge 24 maggio 1988, n. 36, e la legge 12 dicembre 1988, n. 66.

Gli statuti delle regioni Sardegna e Trentino Alto Adige prevedono una legislazione regionale concorrente rispetto a quella statale.

La Sardegna non si è ancora avvalsa di tale potere legislativo, lasciando, quindi, che il settore rimanga sostanzialmente regolato dalle leggi statali.

Sono state emanate solo leggi di specifico contenuto concernente le farmacie (legge regionale 2 maggio 1979, n. 43, e legge regionale 27 aprile 1984, n. 12).

Il Trentino Alto Adige ha emanato proprie leggi nel settore.

La provincia di Trento con legge provinciale 23 agosto 1975, n. 35, ha previsto modifiche ed integrazioni alla legge statale n. 426 del 1971 ed altrettanto la provincia di Bolzano, che ha provveduto prima con la legge provinciale 12 luglio 1975, n. 31, poi abrogata; quindi, con la legge 7 gennaio 1977, n. 7, che disciplina pure il commercio ambulante e, infine, con la legge 24 ottobre 1978, n. 68, ambedue modificate dalla legge provinciale 17 febbraio 1982, n. 6. Rilevanti pure le leggi provinciali di Trento n. 46 del 1983, n. 7 del 1984 e n. 44 del 1988.

Lo statuto della regione Valle d'Aosta prevede potestà legislativa integrativa ed attuativa di quella statale nel settore.

La regione ha emanato in argomento la legge 29 novembre 1978, n. 59, per la concessione di contributi per l'incremento ed il miglioramento delle imprese commerciali.

Infine, si rileva che il commercio non è compreso fra le materie attribuite, secondo l'articolo 117 della Costituzione, alla competenza legislativa ed amministrativa delle regioni a statuto ordinario. Senonchè, gli statuti di alcune regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Campania) prevedono una competenza regionale nel settore, sia pur sotto forma di generica razionalizzazione del sistema distributivo, da realizzarsi soprattutto mediante la incentivazione e l'incremento delle varie forme di associazionismo e di cooperativismo. La tendenza regionale ad espandere le proprie competenze nel settore del commercio ha trovato conferma sull'articolo 52 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha affermato, in sede di trasferimento di funzioni amministrative statali, che le regioni possono svolgere in sede locale attività integrativa in materia di promozione dell'associazionismo e della

cooperazione nel settore del commercio e di assistenza integrativa alle piccole e medie imprese.

Il fondamento giuridico costituzionale degli interventi legislativi delle regioni a statuto ordinario nel settore del commercio ha suscitato perplessità in passato. Senonchè, la locuzione "fiere e mercati" di cui all'articolo 117 della Costituzione è stata di fatto interpretata estensivamente fino ad includervi gli esercizi commerciali di vendita come pare desumersi dalla legge n. 382 del 1975.

In materia di mostre, fiere ed esposizioni si ricordano gli interventi delle seguenti regioni: Abruzzo (legge regionale 13 novembre 1970, n. 75); Emilia-Romagna (legge regionale 26 maggio 1980, n. 43); Friuli Venezia Giulia (legge regionale 23 febbraio 1981, n. 10); Liguria (legge regionale 14 luglio 1978, n. 40); Lombardia (legge regionale 24 aprile 1980, n. 78); Marche (legge regionale 12 marzo 1979, n. 16); Piemonte (legge regionale 7 settembre 1987, n. 47); Puglia (legge regionale 28 maggio 1975, n. 48); Toscana (legge regionale 21 novembre 1974, n. 70); Umbria (legge regionale 18 maggio 1975, n. 17); Veneto (legge regionale 2 agosto 1988, n. 35). Infine la legge provinciale di Trento 2 settembre 1978, n. 35.

Con riferimento ai mercati all'ingrosso hanno legiferato le regioni: Abruzzo (legge regionale 10 febbraio 1988, n. 21); Calabria (legge regionale 8 aprile 1988, n. 10); Campania (legge regionale 1 aprile 1975, n. 13); Emilia-Romagna (legge regionale 30 maggio 1975, n. 38; legge regionale 10 dicembre 1987, n. 40); Liguria (legge regionale 23 marzo 1988, n. 12); Lombardia (legge regionale 22 gennaio 1975, n. 12; legge regionale 14 dicembre 1987, n. 37); Marche (legge regionale 31 agosto 1984, n. 29); Piemonte (legge regionale 30 ottobre 1979, n. 62); Toscana (legge regionale 21 maggio 1975 n. 46

e legge regionale 28 marzo 1988, n. 21); Veneto (legge regionale 30 marzo 1979, n. 20).

Inoltre la regione Umbria, per promuovere lo scambio di informazioni reciproco fra comune e camere di commercio, ha emanato la legge regionale n. 35 del 1988.

Il Friuli Venezia Giulia con D.P.G.R. del 18 aprile 1990, n. 0170/Pres. ha recepito le norme statali in materia di rilascio delle autorizzazioni commerciali.

La Sicilia, con legge regionale 23 maggio 1991, n. 34, in tema di agevolazioni creditizie e, ha finanziato i costi sostenuti dalle camere di commercio per avviare il progetto SIREDI (Sistema informativo rete distributiva italiana).

Numerose regioni a statuto ordinario, e non solo quelle i cui statuti comprendono il commercio fra le proprie competenze (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Piemonte, Umbria, Toscana, Liguria), hanno emanato leggi volte principalmente all'erogazione di finanziamenti intesi ad agevolare lo sviluppo di forme associative e cooperative fra le imprese commerciali, sia in fase di approvvigionamento delle merci che in fase di vendita.

2.2.3 Programmazione ed attuazione

2.2.3.1 Generalità

La prima organica regolamentazione pubblicitica del commercio in Italia é contenuta nel R.D.L. 16 dicembre 1926, n. 2174.

In precedenza vigeva solo una legislazione di polizia che regolava particolari tipi di attività commerciale quali, la somministrazione di alimenti e bevande, l'esercizio delle farmacie, il commercio di preziosi e cose usate, la vendita delle armi e la gestione di alberghi e trattorie.

Pertanto, fino al 1926, chiunque intendesse commerciare in generi diversi da quelli sopra richiamati ne aveva facoltà senza formalità alcuna.

La legislazione del 1926, nel regolare in via generale la materia, istituì l'obbligo della licenza per chiunque volesse esercitare l'attività commerciale.

La discrasia più acuta del sistema poteva rinvenirsi nella eccessiva polverizzazione dei punti di vendita sia sotto il profilo del numero eccessivo degli stessi che sotto quello delle ridotte dimensioni degli esercizi con gamma merceologica di vendita limitata.

Le conseguenze di tale frammentazione erano (e sono anche se in misura attenuata ancor oggi): costi di gestione elevati; scarsa produttività; prezzi elevati.

Per rimediare a tali inconvenienti il legislatore ha fatto ricorso alla possibilità offerta dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione di determinare i programmi per indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali.

Di tal che, con la legge 11 giugno 1971, n. 426, si è introdotto un sistema di programmazione degli esercizi commerciali da attuarsi con la redazione da parte dei comuni di un piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita al quale i comuni sono vincolati nel rilascio delle autorizzazioni. Così, le autorizzazioni dovrebbero perdere le caratteristiche di disorganicità e frammentarietà per costituire elemento di realizzazione di un coordinato strumento di programmazione.

2.2.3.2 Attività escluse dalla programmazione

La programmazione si fonda su piani.

I piani non inglobano il complesso delle attività commerciali, in quanto molte sono escluse dalla programmazione per un duplice ordine di ragioni.

Alcune attività sono regolate da leggi specifiche. A titolo esemplificativo si ricordano: le farmacie; le rivendite di generi di monopolio; le rivendite di carburanti; le associazioni di produttori ortofrutticoli; gli esportatori di prodotti ortofrutticoli; i titolari di imprese agricole che vendono al minuto i prodotti della coltivazione e dell'allevamento; i commercianti all'ingrosso di ortofrutticoli; i cacciatori e i pescatori che alienano il prodotto della loro attività; gli esportatori ed i venditori di opere dell'ingegno di carattere creativo; la vendita di prodotti effettuata nel corso di fiere campionarie e mostre.

Per altre attività, invece, è espressamente escluso (pur essendo regolate dalle leggi generali sopra richiamate) che rientrino nella previsione dei piani.

Senza pretesa di tassativa elencazione si richiamano: il commercio all'ingrosso; la vendita per corrispondenza su catalogo o a domicilio; la distribuzione a mezzo di apparecchi automatici; la distribuzione di merci al minuto da parte di cooperative di consumo e loro consorzi a favore dei soci; la distribuzione di merci e alimenti effettuata in locali non aperti al pubblico a favore di dipendenti da parte di enti o imprese, o a favore di soci da parte di circoli privati, nonché la distribuzione effettuata da parte di scuole o ospedali; la vendita di prodotti surgelati; la somministrazione di alimenti e bevande realizzata in alberghi, pensioni, locande, complessi turistici, pubblici

esercizi ubicati lungo le autostrade o all'interno di stazioni ferroviarie o aeroportuali.

La esclusione di una così vasta gamma di attività da ogni tipo di previsione programmatica rende difficoltoso il perseguimento di un'organica politica di ristrutturazione ed adeguamento del settore commerciale che è in estesa misura assoggettato al semplice regime delle autorizzazioni.

2.2.3.3 Piani comunali di sviluppo

La finalità del piano (articolo 11 legge n. 426 del 1971) è quella di favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo. Il piano, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, deve tendere ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore ed il maggior possibile equilibrio fra installazioni commerciali a posto fisso e la capacità di domanda della popolazione residente o fluttuante, tenuto conto delle funzioni svolte dall'ambulante e da altre forme di distribuzione in uso.

Da tali obiettivi, pur vaghi e generici, possono desumersi alcune conclusioni.

In primo luogo le finalità del piano devono essere compatibili con gli strumenti urbanistici vigenti nel comune ed inoltre (articolo 30, sesto comma, D.M. n. 375 del 4 agosto 1988) con le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale emanate dalla regione.

Ancora, l'attività commerciale è considerata come servizio nell'interesse pubblico della collettività e, cioè, dei consumatori, e quindi la sua funzionalità e produttività non deve essere valutata in relazione all'interesse privato delle associazioni o dei singoli commercianti.

La funzionalità e produttività potrebbero sostanzarsi, a titolo di esempio, in un'agevole accessibilità dei punti di vendita, in un adeguamento dei sistemi di vendita alle esigenze dei consumatori, in un aumento della superficie media degli esercizi (cfr. articolo 34 del D.M. 8 agosto 1988, n. 375), in forme di associazionismo fra commercianti anche sotto il profilo degli approvvigionamenti.

Infine, il piano dovrebbe creare condizioni ottimali per consentire un equilibrio fra domanda e offerta ed evitare sia eccessi di concorrenza che situazioni di oligopolio.

Stabiliti sia pur genericamente gli obiettivi del piano, la legge n. 426 del 1971 ne determina nell'articolo 12 il contenuto. Individua, in sostanza, modalità e strumenti giuridici per perseguire le finalità del precedente articolo 11.

E' sancito che il piano abbia un contenuto di carattere ricognitivo fondato sulla rilevazione della rete distributiva esistente nel comune. L'accertamento della situazione di fatto è il primo atto necessario ai fini di ogni programmazione per individuare - sulla base della realtà - obiettivi da raggiungere e relativi tempi e modalità. Quindi la legge indica statuizione di carattere precettivo che il piano deve contenere.

2.2.3.4 Consistenza della rete distributiva

La legge stabilisce, innanzitutto, che il piano si fondi sulla rilevazione della consistenza della rete distributiva; operazione preliminare rispetto alle successive attività programmatiche.

La conoscenza della situazione di fatto è indispensabile per individuare le direzioni di localizzazione degli esercizi nel territorio e lo sviluppo

dei settori merceologici e per preconstituire le superfici massime globali e quelle minime dei singoli esercizi.

Alcune norme per il rilevamento della consistenza della rete di vendita sono stabilite dall'articolo 36 del regolamento di esecuzione della legge n. 426, approvato con D.M. 14 gennaio 1972, come modificato dall'articolo 25 del D.M. 28 aprile 1976 e trasfuso nell'articolo 36 del D.M. 8 agosto 1988, n. 375.

Ai fini dell'attuazione di un sistema di raccolta e diffusione di dati sulla rete distributiva comunale, regionale e nazionale, ogni comune deve inviare alla camera di commercio competente per territorio, copia delle autorizzazioni alla vendita di qualsiasi tipo e delle licenze (cfr. articolo 86 R.D. n. 773 del 1931) rilasciate o revocate nel trimestre.

Le autorizzazioni alla vendita e le licenze per la somministrazione di alimenti o bevande devono essere rilasciate sui moduli (allegati 7 e 8 del regolamento) che devono contenere una serie di notizie concernenti l'ubicazione del punto di vendita, le forme di commercio praticate, la forma giuridica della impresa che gestisce l'esercizio ed altri eventuali punti di vendita, il settore e la specializzazione merceologica dell'esercizio, la superficie di vendita.

La raccolta delle notizie ha luogo con frequenza trimestrale a decorrere dal primo trimestre 1989 e viene effettuata dalle camere di commercio, che inviano questionari secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'industria, ai soggetti esercenti commercio all'ingrosso ed al minuto, ai titolari di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

A richiesta del Ministero, il questionario può essere inviato anche a soggetti operanti in settori diversi da quelli suindicati.

Acquisiti i dati forniti dalle schede, è possibile determinare la consistenza della rete distributiva.

2.2.3.5 Contenuto dei piani

Il piano di sviluppo e di adeguamento della rete commerciale è un atto amministrativo generale che pone regole ed implica vincoli per una pluralità di soggetti.

L'articolo 12 della legge n. 426 statuisce che il piano detta norme direttive per lo sviluppo e l'adeguamento della rete commerciale, che devono tendere (articolo 30, reg. esec. del 1988) a razionalizzare le strutture dell'apparato distributivo e ad assicurare che il servizio nelle varie zone sia prestato nelle forme rispondenti alle esigenze del pubblico, avuto riguardo alle necessità particolari delle zone di nuovo insediamento.

Si tratta di un potere di direttiva non determinato, ma che comporta dei limiti.

I limiti sono imposti dal rispetto dei piani urbanistici, dalle finalità del piano, segnatamente quelle inerenti allo sviluppo dell'apparato distributivo e alla razionalizzazione delle sue strutture, dai vincoli stabiliti dalle regioni con indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale.

In virtù dei poteri cennati il comune può inserire nel piano disposizioni di qualsiasi tipo in ordine alla distribuzione commerciale, segnatamente sotto il profilo della localizzazione degli esercizi che potrà essere limitata o vietata in alcune zone. Particolari valori storico-architettonici di alcune strade o piazze e ragioni di viabilità possono acquistare rilievo al riguardo. La localizzazione, poi, potrà essere concentrata o incentivata in altre zone stimolando la formazione di centri commerciali o mercati rionali. Il piano,

inoltre, può imporre il divieto di rilasciare autorizzazioni per aggregati di tabelle merceologiche, può introdurre modifiche alle tabelle merceologiche e suddividere in zone il territorio comunale. La legge, infine, come già evidenziato, prevede uno specifico potere concernente la determinazione della superficie globale massima di vendita per ciascun genere merceologico per i generi di largo e generale consumo, nonché la possibilità di determinare la superficie minima di vendita per ciascun esercizio.

La determinazione della superficie globale massima di vendita è obbligatorio e può riguardare l'intero territorio comunale o singole zone. Essa si riferisce solo ai generi di largo e generale consumo che, secondo l'articolo 37 della legge n. 426 del 1971 e l'articolo 2 del D.M. 30 agosto 1971, nonché allegato 5 al D.M. 1988 citato, sono quelli indicati nelle tabelle merceologiche I, I A, II, III, VI, IX del decreto ministeriale (e cioè, prodotti alimentari freschi o conservati, carni fresche o congelate, prodotti ortofrutticoli freschi o congelati, articoli di abbigliamento). Il regolamento di esecuzione (1988) della legge n. 426 (articolo 31) puntualizza che la determinazione della superficie massima di vendita - preordinata per garantire l'equilibrio fra le varie forme distributive, per incentivare lo sviluppo e la produttività del sistema e per assicurare il rispetto della libera concorrenza - deve essere operata separatamente per i prodotti di largo e generale consumo di cui alle richiamate tabelle merceologiche e per i prodotti di largo e generale consumo di cui alla tabella merceologica VIII riferentesi a prodotti alimentari e non venduti in grandi strutture di vendita e, cioè, in esercizi aventi superficie superiore ai 400 metri quadrati.

La determinazione della superficie globale di vendita per i generi di largo e generale consumo è obbligatoria; per contro è vietata la predetermi-

nazione di un limite numerico per i nuovi esercizi per qualunque settore e specializzazione merceologica (non solo per i generi di largo e generale consumo) con riferimento sia all'intero territorio comunale, sia a singole zone.

Al riguardo giova sottolineare che, fissato col piano di sviluppo il limite della superficie globale massima per i generi di cui alle tabelle I, I A, II, III, VI, VIII e IX, non è possibile, poi, imporre il divieto di apertura di nuovi esercizi per la vendita di prodotti compresi nelle dette tabelle e consentire solo l'ampliamento degli esercizi esistenti. In tal caso invero si violerebbe l'articolo 30 del regolamento citato la cui funzione è quella di evitare un "contingentamento" delle autorizzazioni. Tuttavia, ove il comune, dopo aver fissato la superficie massima globale, decida di stabilire nel piano la superficie minima di vendita degli esercizi ex articolo 12 legge n. 426 del 1971, si verrebbe a condizionare, sia pur indirettamente, il numero dei nuovi esercizi. Infatti, dal rapporto tra la superficie globale ancora disponibile (non assegnata ad esercizi in funzione) e la superficie minima di vendita stabilita deriverebbe il numero massimo delle autorizzazioni da rilasciare.

Quanto alla previsione di una superficie minima per i locali di vendita da parte del piano di sviluppo, va osservato che trattasi di prescrizione facoltativa relativa a tutti gli esercizi commerciali e non solo a quelli che smerciano generi di largo e generale consumo.

La finalità della norma è quella di realizzare un graduale ampliamento della dimensione degli esercizi per ridurre il negativo fenomeno della polverizzazione degli stessi. La determinazione della superficie minima di vendita viene operata, previa distinzione tra settore merceologico alimentare e non, per ciascuna categoria di prodotti di cui alle tabelle merceologiche.

2.2.3.6 Piani urbanistici e piano di sviluppo

I piani di sviluppo devono essere elaborati nel rispetto delle previsioni urbanistiche e devono osservare le norme dei piani regolatori generali e particolareggiati, dei programmi di fabbricazione, dei piani regolatori intercomunali, dei piani territoriali di coordinamento, dei piani di assetto del territorio approvati dalle autorità regionali e devono conformarsi alle indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi regionali (articoli 11 della legge n. 426 e 30 del D.M. 4 agosto 1988, n. 375).

Le norme urbanistiche che il piano di sviluppo commerciale deve osservare sono di duplice natura. Da una parte le norme di carattere urbanistico vero e proprio e quindi, a titolo esemplificativo, il piano non può ipotizzare la costruzione di centri commerciali in aree destinate al verde pubblico o dichiarate inedificabili dai piani urbanistici.

Peraltro, detti piani possono contenere specifiche norme in relazione all'attività commerciale secondo gli articoli 13, 14 e 24, terzo comma, della legge n. 426 del 1971.

Da tale normativa si deduce lo stretto collegamento tra piani urbanistici e piani commerciali e la subordinazione vincolante di questi a quelli.

Gli strumenti urbanistici costituiscono, infatti, piani di insediamento che individuano le zone di vendita, le modalità di installazione degli esercizi nel contesto urbano, mentre i piani di sviluppo regolano l'aspetto funzionale e quantitativo della rete di vendita in ordine allo sviluppo del sistema distributivo e alle esigenze dei consumatori.

Occorre soggiungere che il raccordo tra programmazione urbanistica e commerciale e la prevalenza della prima sulla seconda sono sostanzialmente resi labili dallo stesso legislatore.

Infatti, secondo l'articolo 14 della legge n. 426, per i comuni che hanno piani urbanistici già approvati ed adottati, il piano commerciale ha effetto ai soli fini della concessione delle autorizzazioni. Ne deriva che detti comuni non sono tenuti ad adeguare il piano urbanistico per inserirvi le disposizioni relative all'urbanistica commerciale. L'adeguamento sarà necessario solo quando il comune vorrà adottare un nuovo piano urbanistico o sottoporre a revisione l'esistente. Pertanto, i tempi non brevi postulati per l'adozione o revisione di un piano urbanistico implicano un rinvio nel tempo del raccordo tra pianificazione urbanistica e commerciale.

Infine, la trasmissibilità (articolo 29 della legge n. 426 del 1971) inter vivos o mortis causa degli esercizi commerciali implica che tutti gli esercizi esistenti all'atto dell'entrata in vigore del piano possano svolgere la loro attività a tempo indeterminato anche in contrasto con le disposizioni del piano e degli strumenti urbanistici. La programmazione degli insediamenti commerciali sarà quindi applicata nelle zone di nuova urbanizzazione, ma non potrà esplicare funzione razionalizzatrice della rete distributiva esistente.

2.2.3.7 Procedura per la formazione ed approvazione del piano e ricorsi

Il piano di sviluppo e di adeguamento della rete commerciale (articolo 11 della legge n. 426) deve essere adottato dal consiglio comunale. La competenza, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), dovrebbe rimanere al consiglio nel rilievo che il piano è equiparabile ad un regolamento.

Per la formazione del piano (articolo 21, legge n. 426) era stato assegnato ai comuni un termine di diciotto mesi. Il termine, spirato il 21 gennaio 1973, è stato prorogato (leggi 30 luglio 1974, n. 325 e 5 luglio 1975, n. 320) fi-

no al 31 dicembre 1975, data entro la quale tutti i comuni avrebbero dovuto provvedere; ma non tutti i comuni hanno effettivamente provveduto.

Circostanza attenuante a favore degli enti inadempienti la conclamata necessità - rilevata dalla commissione industria e commercio della camera in sede di discussione dei progetti di modifica dell'articolo 12 legge n. 426 del 1971 - dell'emanazione (non realizzata) di schemi-tipo da parte del Ministro competente con la collaborazione delle camere di commercio delle regioni.

Avverso il piano approvato dal consiglio comunale è ammesso ricorso alla giunta regionale. Contro il provvedimento di rigetto della giunta e contro il silenzio deve ritenersi ammissibile il ricorso agli organi di giurisdizione amministrativa.

2.2.3.8 Urbanistica e rete distributiva attuate

La normativa vigente impone la previsione degli insediamenti commerciali negli strumenti urbanistici e, contestualmente, prescrive la predisposizione di piani di sviluppo e di ampliamento della rete distributiva.

Il problema della programmazione commerciale è quindi di centrale interesse e si ritiene opportuno procedere ad un'indagine mirata in ordine alla effettiva adozione di tali strumenti da parte degli enti.

Fonti allo stato utilizzabili - per evitare di gravare i comuni con richieste aggiuntive - possono essere i certificati a consuntivo che recano indicazioni specifiche in riferimento all'adozione, o meno, dei piani per gli insediamenti produttivi commerciali, nonché dei piani di sviluppo delle attività commerciali.

Il campo di indagine é stato esteso ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti per i quali sono disponibili i certificati a consuntivo del 1989 presso questa Sezione.

L'analisi é stata condotta rilevando l'esistenza o meno degli strumenti di programmazione urbanistica e di programmazione commerciale.

Sono stati esaminati 1.034 certificati a consuntivo 1989 disponibili.

Dalla rilevazione é emerso che gli enti hanno privilegiato, rispetto ai piani per gli insediamenti produttivi commerciali (in totale 353), i piani di sviluppo e di adeguamento della rete commerciale (in totale 828).

Ne consegue che centinaia di enti hanno adottato questi ultimi piani in mancanza del piano per i correlativi insediamenti.

Esemplificando i dati censiti si possono classificare, secondo un riparto regionale, come segue:

- Val d'Aosta: 1 comune di competenza; 1 certificato esaminato; nessun piano per insediamenti produttivi commerciali; 1 piano di sviluppo delle attività commerciali;
- Piemonte: 76 comuni; 70 certificati esaminati; 18 piani per insediamenti produttivi; 54 piani di sviluppo;
- Lombardia: 187 comuni; 151 certificati; 44 piani per insediamenti; 127 piani di sviluppo;
- Trentino Alto Adige: 11 comuni; 11 certificati; 6 piani per insediamenti; 10 piani di sviluppo;
- Veneto: 116 comuni; 111 certificati; 35 piani per insediamenti; 104 piani di sviluppo;
- Friuli Venezia Giulia: 27 comuni; 27 certificati; 10 piani per insediamenti; 25 piani di sviluppo;

- Liguria: 30 comuni; 26 certificati; 13 piani per insediamenti; 21 piani di sviluppo;
- Emilia-Romagna: 88 comuni; 87 certificati; 29 piani per insediamenti; 78 piani di sviluppo;
- Toscana: 93 comuni; 90 certificati; 30 piani per insediamenti; 79 piani di sviluppo;
- Lazio: 63 enti; 49 certificati; 16 piani per insediamenti; 41 piani di sviluppo;
- Umbria: 19 enti; 9 certificati; 6 piani per insediamenti; 9 piani di sviluppo;
- Marche: 34 comuni; 30 certificati; 15 piani per insediamenti; 28 piani di sviluppo;
- Abruzzo: 26 enti; 22 certificati; 10 piani per insediamenti; 21 piani di sviluppo;
- Molise: 4 enti; 2 certificati; 1 piano per insediamenti; 2 piani di sviluppo;
- Campania: 122 comuni; 64 certificati; 16 piani per insediamenti; 41 piani di sviluppo;
- Puglia: 119 comuni; 106 certificati; 46 piani per insediamenti; 77 piani di sviluppo;
- Basilicata: 14 comuni; 14 certificati; 9 piani per insediamenti; 12 piani di sviluppo;
- Calabria: 41 comuni; 25 certificati; 8 piani per insediamenti; 17 piani di sviluppo;
- Sicilia: 127 comuni; 108 certificati; 21 piani per insediamenti; 61 piani di sviluppo;
- Sardegna: 32 comuni; 31 certificati; 20 piani per insediamenti; 20 piani di sviluppo.

2.2.3.9 Considerazioni critiche

Il rapporto tra strumentazione urbanistica e piani commerciali implica alcune considerazioni. La mancata correlazione fra i due livelli di programmazione induce a ritenere non soddisfacenti le modalità in base alle quali gli spazi urbanistici sono messi a disposizione delle categorie interessate.

L'esigenza di pervenire a soluzioni che comportino una integrazione funzionale tra previsioni urbanistiche e sviluppo commerciale, pur avvertita dalle categorie interessate, ha una valenza più generale. L'esperienza di vari paesi stranieri dimostra che risulta decisivo al fine di un equilibrato sviluppo urbano l'inquadramento delle iniziative commerciali nella programmazione urbanistica in considerazione della capacità di aggregazione e del contributo all'equilibrio funzionale delle aree urbane che possono derivare dagli insediamenti commerciali.

Nel territorio nazionale prevale la logica della settorialità e della separazione.

Da una parte, le indicazioni di sviluppo delle strutture distributive previste nei piani commerciali non trovano riscontro negli strumenti urbanistici; d'altro canto i piani urbanistici hanno privilegiato altre destinazioni tralasciando un'attenta valutazione della previsione di aree per il commercio.

Inoltre, la nostra legislazione urbanistica a carattere vincolistico tende più a definire le funzioni non compatibili con una determinata destinazione piuttosto che individuare in positivo quelle da inserire nei primi.

Le amministrazioni comunali in particolare dovrebbero non trascurare i problemi del settore produttivo privilegiando una strategia di pianificazione che superi le logiche tradizionali.

Occorrerebbe adottare nuovi sistemi nella pianificazione dell'ambiente e dell'urbanistica, ispirati alla esperienza di altri Paesi. Ciò segnatamente per quanto riguarda la pianificazione strutturale e il superamento della rigidità delle zone dell'urbanistica.

Il legislatore dovrebbe soffermare la sua attenzione sull'impresa commerciale e rivalutare l'assetto della pianificazione territoriale ed urbanistica, quanto meno avviando una riforma per settori non tralasciando quello delle attività produttive. Si tratterebbe di un iter lungo e non facile.

Il legislatore regionale, che pure ha previsto innovazioni nella pianificazione del territorio e delle città, non ha affrontato questo profilo.

La via da seguire potrebbe essere quella di innovare cogliendo il destro da spezzoni esistenti nel quadro legislativo attuale - statale e regionale - per disciplinare le tipologie spaziali del commercio (centri commerciali, iper e supermercati) differenziando le formazioni nuove rispetto al recupero di edifici esistenti.

La questione non sarebbe di difficile soluzione profittando dell'opportunità offerta dall'articolo 27 della legge n. 865 del 1971 concernente la formazione dei "piani per insediamenti produttivi".

Si potrebbe consentire in modo più esplicito in questi piani l'inserimento delle attività commerciali ed estendere l'uso dei piani anche a superfici di modesta entità.

Sarebbe utile prevedere la possibilità che i piani possano essere attivati ad iniziativa dei privati superando le complesse vicende degli espropri, come previsto da una legge regionale della Sicilia.

Si tratterebbe, infine, di svincolare l'attuazione delle previsioni di questi piani dai programmi pluriennali di attuazione previsti dalla legge n. 10

del 1977, articolo 13, ed in sostituzione ipotizzare l'obbligo di una convenzione tra comuni e proponenti.

Da tanto potrebbero discendere alcuni positivi riflessi, quali: rispetto della pianificazione territoriale urbanistica; concertazione fra pubblico e privato; avvio di tipologie insediative più rispondenti alle esigenze del terziario, individuando il "quartiere degli affari", secondo esperienze consolidate all'estero.

2.2.4 Caratteri strutturali del sistema distributivo

2.2.4.1 Autorizzazioni all'esercizio del commercio

La disciplina amministrativa del commercio ha assunto - a seguito della legge n. 426 del 1971 - caratteristiche nuove rispetto al passato in conseguenza della programmazione dei punti di vendita.

La soluzione accolta dalla legge n. 426 si fonda su una programmazione settoriale di sviluppo da attuarsi in via amministrativa a livello locale attraverso l'adozione da parte dei singoli comuni degli appositi piani.

In questa prospettiva l'interesse dei consumatori e l'equilibrio del mercato distributivo emergono quali finalità sociali che giustificano una restrizione alla libertà di commercio sancita dall'articolo 41 della Costituzione.

L'attività di vendita al minuto è soggetta ad autorizzazione amministrativa rilasciata dal sindaco del comune nel cui territorio si intende aprire l'esercizio, sentito il parere (obbligatorio ma non vincolante, se il comune è provvisto del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita; obbligatorio e vincolante se il comune manca del piano) dell'apposita commissione comunale di cui agli articoli 15 e 16 della legge n. 426 del 1971.

Per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche (definito in passato commercio ambulante), secondo la legge 28 marzo 1991, n. 112, l'autorizzazione a svolgere il commercio su aree date in concessione pluriennale per essere utilizzate quotidianamente è rilasciata dal sindaco nei limiti delle disponibilità di aree previste allo scopo ed è efficace nel territorio comunale.

Per contro, l'esercizio su aree date in concessione pluriennale con utilizzazione per uno o più giorni la settimana è rilasciata dal Presidente della giunta regionale nel rispetto dei criteri programmatori fissati dalla regione ed è efficace nel relativo territorio. La stessa autorità, sentita apposita commissione (articoli 4 e 3 della legge citata), abilita alla vendita su qualsiasi area della regione e legittima anche alla vendita a domicilio.

Il rilascio delle autorizzazioni per gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande compete al sindaco del comune in cui è ubicato l'esercizio (legge 25 agosto 1991, n. 287), sentito il parere della commissione prevista allo scopo (articolo 6 della legge citata). Il sindaco deve altresì accertare la conformità del locale ai criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'interno.

Il commercio all'ingrosso, invece, può essere esercitato liberamente sulla base del solo presupposto di iscrizione nel registro degli esercenti (articolo 45, legge n. 426 del 1971). Si è così generalizzata la previsione di cui alla legge 25 marzo 1959, n. 125, secondo la quale il commercio all'ingrosso di ortofrutticoli, carni, prodotti ittici era libero e poteva svolgersi sia nei mercati all'ingrosso, sia fuori dai mercati stessi a condizione di osservanza delle disposizioni sanitarie vigenti in materia di vigilanza e controllo delle sostanze alimentari.

Nel nucleo costituito dalla legge n. 426 del 1971 il legislatore ha inserito, sottoponendola ad un regime giuridico piú complesso, anche la disciplina della grande distribuzione. Si tratta dell'apertura di esercizi di vendita di generi di largo e generale consumo con superficie superiore a 400 metri quadrati (articolo 26, legge n. 426) in comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, nonchè l'apertura di esercizi di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati (grandi strutture di vendita al dettaglio e centri commerciali) che per dimensione e collocazione geografica sono destinati a servire aree di attrazione eccedenti il territorio comunale (articolo 27, legge n. 426).

Come è noto, secondo il R.D. legge 21 luglio 1938, n. 1468, il rilascio di licenze per l'apertura di esercizi di vendita a prezzo unico, e cioè di grandi magazzini, di empori e, per analogia, di supermercati ed esercizi similari, spettava al prefetto. Oggi, invece, l'autorizzazione è di competenza del sindaco del comune dove l'esercizio ha sede ed è subordinata al nulla osta della giunta regionale, previo parere della commissione regionale del commercio.

Un cenno a parte meritano i centri commerciali all'ingrosso ed mercati agro-alimentari.

L'articolo 11, quindicesimo comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, prevedeva agevolazioni a favore di società promotrici di centri commerciali all'ingrosso e di società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico che realizzano mercati agro-alimentari all'ingrosso. I progetti ammessi concernenti i centri all'ingrosso sono stati 16 e di questi 4 sono stati realizzati ed altrettanti sono in corso di ultimazione. Quanto ai centri agro-alimentari sono stati ammessi a contributo le iniziative

concernenti: 8 mercati di interesse nazionale; 12 di interesse regionale; 18 di interesse provinciale.

2.2.4.2 Apparato distributivo in generale e relative carenze

L'attività amministrativa di autorizzazione costituisce presupposto per l'esplicazione dell'attività commerciale e, pertanto, sembra opportuno qui dar conto di alcuni sommari elementi concernenti l'apparato distributivo italiano.

Si ricordano qui di seguito alcuni dati desunti da "caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia al 1° gennaio 1991", pubblicazione del settembre 1991 a cura della direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali del Ministero dell'industria.

Secondo la detta fonte, gli esercizi all'ingrosso sono aumentati tra il 1989 e il 1990 da 124.542 a 126.683 unità (+1,7% in corso d'anno; +38,8% rispetto ai 91.251 del 1981).

L'aumento di detti esercizi, in sincronia con l'andamento dell'apparato al dettaglio, è concentrato in campo non alimentare (+2,8% nell'ultimo anno e +57,6% nell'ultimo decennio); mentre gli esercizi alimentari presentano per il secondo anno consecutivo un lieve calo (0,7%).

A livello di grandi aree geografiche, si denota un recupero del sud-isole. Infatti, sul totale nazionale, l'incidenza dell'area è aumentata fra il 1981 e il 1990 dal 22% al 29,3%.

Tra il 1989 ed il 1990 si è verificato un lieve aumento (0,2%) nella consistenza degli esercizi al dettaglio fisso che, passano da 871.687 ad 873.840 unità.

Nei singoli comparti merceologici si nota una diminuzione dei negozi alimentari (da 306.489 a 301.528), compensata da un incremento dei non alimentari (da 565.198 a 572.320). Nel decennio 1981-1990 le variazioni complessive nei due comparti sono in equilibrio: +14,4% dei non alimentari; -14,8% degli alimentari.

Nel campo del commercio in forma ambulante si palesa una tendenza non uniformemente recessiva iniziata nel 1981. A fronte di 139.147 esercizi dell'81, sono stati censiti 108.995 esercizi a fine 1990.

In continua espansione la consistenza del settore dei pubblici esercizi: da 223.832 del 1981 ai 254.492 del 1 gennaio 1991.

Per tipologia, l'aumento è prevalente nella voce "caffè, bar e simili" (+3.236 unità), che accorpa il 52,7% del totale degli esercizi, contro il 12,5% (alberghi), 11,3% (esercizi extra-alberghieri) e il 27,5% (ristoranti).

Con riferimento alla grande distribuzione al dettaglio, i supermercati (campo alimentare) passano, nell'ultimo anno di riferimento, da 3.176 a 3.399.

I grandi magazzini (campo non alimentare) aumentano da 889 a 942 unità.

I cash and carry (grande distribuzione all'ingrosso) passano da 293 a 297. Sono stati altresì censiti 70 ipermercati (esercizi di vendita al dettaglio, a libero servizio, con pagamento all'uscita, su superficie di vendita di almeno 2.500 mq. su unico piano).

Se si procede ad una comparazione con le grandi imprese straniere, emergono preoccupazioni in ordine alla idoneità del sistema distributivo italiano a confronto con l'imminente concorrenza straniera nel mercato interno.

Nel periodo 1988-1991 numerose le iniziative di grandi imprese di distribuzione straniere intese a sviluppare accordi con le imprese italiane al fine di operare sul nostro mercato attraverso uno scambio di collaborazione per la gestione di punti vendita e di reti per l'approvvigionamento e la realizzazione di grandi strutture di vendita. I gruppi stranieri evidentemente ritengono che l'Italia - congiuntamente a Spagna e Grecia - sia uno dei pochi paesi ad offrire spazi di mercato per esportare moderne tipologie di vendita. In sostanza la densità di strutture di vendita e soprattutto il livello di concentrazione sarebbero così modesti da suscitare l'interesse di imprenditori stranieri.

La fragilità nei confronti delle grandi imprese provenienti da altri paesi della comunità è imputabile alla scarsa concentrazione del comparto alimentare italiano.

La rete dei super mercati lascia spazi di sviluppo e scarsissima è la diffusione degli ipermercati.

In Italia operano in gran numero le imprese di piccole dimensioni che presentano indici di reddito aziendale piuttosto bassi, mentre i punti vendita di grande superficie sono sotto dimensionati.

A riprova di quanto asserito si rileva che nella graduatoria delle grandi imprese e gruppi della distribuzione europea in base alla cifra di affari (fonte Retail New Letter, bollettino AIGM) le imprese italiane non sono citate. Ove le si volesse includere, la Rinascente occuperebbe il 44^o posto e la Standa il 48^o con cifre di affari rispettive di 3.696 e 3.243 miliardi a fronte della Metro tedesca (al primo posto della graduatoria) con 26.382 miliardi.

2.2.4.3 Carenza di informazioni e nuovo sistema

Specifiche considerazioni poi meritano in questa sede i caratteri strutturali del sistema distributivo nel rilievo che estesa è in materia la competenza dei comuni, in considerazione delle attribuzioni spettanti al sindaco, secondo quanto sopra esposto.

Un rapporto sulle statistiche del commercio interno dell'ISTAT, nel 1988, ha evidenziato "la grave povertà dell'informazione statistica sul commercio".

La veloce dinamica demografica delle unità che formano il settore rende inutilizzabili le informazioni raccolte ogni due anni attraverso i censimenti generali delle attività economiche.

Tanto implica - secondo l'ISTAT - che "l'informazione statistica prodotta" non è utile "per l'attività di pianificazione che gli enti territoriali e locali dovrebbero organizzare sulla base di informazioni statistiche che, quantunque numerose e semplici, non risultano oggi disponibili".

La carenza evidenziata dall'ISTAT ha motivato un progetto (SIREDI - Sistema Informativo Rete Distributiva Italiana), promosso dall'INDIS (Istituto Nazionale della Distribuzione dell'Unioncamere), elaborato da un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle parti pubbliche interessate e realizzato dalla CERVED (Società di informatica delle camere di commercio s.p.a.), funzionale ad un sistema permanente di raccolta e di diffusione di dati sull'apparato distributivo.

Va qui ricordato che il legislatore (legge 426 del 1971) intendeva perseguire detto scopo mediante una rilevazione quadriennale intesa soprattutto all'elaborazione dei piani commerciali. I deludenti risultati di due indagini del 1972 e del 1976 hanno motivato la scelta posta a base dell'articolo 36 del

D.M. 4 agosto 1988, n. 375, orientata a realizzare un nuovo sistema informativo.

Secondo la norma (già sopra menzionata) ogni comune, al termine di ciascun trimestre, deve inviare alla camera di commercio copia delle autorizzazioni di vendita rilasciate o revocate nel corso del trimestre; le autorizzazioni vengono rilasciate su modelli unificati predisposti dal Ministero dell'industria e distribuiti gratuitamente ai comuni dalle camere di commercio.

2.2.4.4 Caratteristiche del nuovo sistema

Il nuovo sistema tende a realizzare una fonte informativa sistematica e continua (aggiornata a cadenza trimestrale), che si fonda su due archivi ufficiali: quello comunale concernente le autorizzazioni commerciali; quello della camera di commercio riguardante il registro delle ditte (limitato alle imprese commerciali).

L'informazione, a differenza di quanto praticato in passato, quando si utilizzava la collaborazione degli operatori, si basa sull'attività amministrativa dei comuni e delle camere di commercio.

I correlativi costi sono inferiori rispetto alle risorse impiegate nelle precedenti esperienze poichè si acquisiscono informazioni già in possesso degli enti coinvolti.

Si è inteso realizzare un archivio automatizzato, articolato in relazione ai comparti di attività, alle tipologie delle strutture di vendita, recante informazioni relative ad ogni singolo esercizio e teleologicamente orientato all'attività di indirizzo e programmazione degli enti locali e di chiunque abbia interesse a conoscere il settore commerciale.

Le procedure si fondano su una attività sinergica dei comuni e delle camere di commercio, ed elemento indeclinabile per l'acquisizione di dati omogenei è l'utilizzo di modelli unificati su scala nazionale.

La modulistica standard, predisposta per la lettura ottica dei dati, è costituita da nove tipi di schede riferite all'attività da autorizzare.

I dati statistici prodotti, posti gratuitamente a disposizione delle pubbliche amministrazioni interessate, segnatamente comuni e camere di commercio offrono la possibilità di disporre di una rappresentazione statica - ad una certa data - della mappa distributiva di un'area geografica, nonché una riproduzione dinamica dell'evoluzione dell'apparato distributivo in un arco di tempo sia in forma analitica che sintetica. E' altresì possibile l'aggregazione delle informazioni secondo varie modalità: esercizi per tipo di attività; per tabelle merceologiche; per superfici di vendita; per natura giuridica.

Il flusso delle informazioni riguarda specificamente i seguenti comparti di attività: commercio al minuto in sede fissa; commercio ambulante; somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.

2.2.4.5 Realizzazioni

Le acquisizioni realizzate nel 1990 sono apprezzabili, poiché presso 84 camere di commercio è stata data completa esecuzione alle procedure previste.

Sono state inserite nel sistema durante il 1990 le informazioni relative a 122.032 esercizi commerciali, cui fanno capo 125.310 autorizzazioni commerciali rilasciate, revocate, soggette a variazione nelle 84 province prese in esame.

Le disposizioni unificate sono state applicate dall'86% dei comuni. Infatti, nelle 84 province dove si è proceduto alla rilevazione, su un totale di 7.146 comuni, 6.150 hanno trasmesso alle camere di commercio le schede relative alle autorizzazioni rilasciate, revocate, modificate, nonché quelle che segnalano l'assenza di movimentazioni.

Al 10 dicembre 1991 e con riferimento alla situazione del 30 settembre 1991 sono stati rilevati i dati concernenti 6.428 comuni.

Risultano non censiti in banca dati 1.672 comuni localizzati principalmente nelle seguenti province: Agrigento (100%); Nuoro (100%); Oristano (100%); Caserta (100%); Bolzano (100%); Rieti (100%); Trento (100%); Gorizia (64%); Perugia (57%); Verona (41%); Genova (43%); Milano (37%); Reggio Calabria (36%); Forlì (36%); Frosinone (35%); Brescia ed Enna (35%); Pavia (34%); Benevento (33%); Foggia (31%); Roma (27%); Como (27%); Cosenza (26%); Potenza (26%); Taranto (25%); Avellino (23%); Napoli (22%); Pesaro e Urbino (22,4%).

Conclusivamente al 10 dicembre 1991 e con riferimento ai provvedimenti di autorizzazione e variazione al 30 settembre 1991, risultano censiti 148.979 esercizi e 90 camere di commercio; risulta, altresì, che un'elevata percentuale (79,4%) di comuni applica le disposizioni unificate.

Le acquisizioni presso la banca dati al 10 dicembre 1991, riguardando la situazione secondo l'aggregazione regionale, sono: Val d'Aosta (74 comuni su 74); Piemonte (1.153 comuni su 1.209); Liguria (197 comuni su 235); Lombardia (1.234 comuni su 1.546); Veneto (523 comuni su 582); Friuli Venezia Giulia (190 su 219); Emilia-Romagna (317 su 341); Marche (230 su 246); Toscana (282 su 287); Umbria (58 su 92); Lazio (235 su 376); Abruzzo (294 su 305); Campania (357 su 551); Molise (128 su 136); Puglia

(222 su 257); Basilicata (104 su 131); Calabria (328 su 409); Sicilia (325 su 390); Sardegna (177 su 375).

2.2.4.6 Potenzialità del sistema e rinvio

La completa attuazione del progetto dovrebbe implicare a livello territoriale anche l'attiva partecipazione delle regioni. Esse non vanno considerate solo fruitori finali del sistema informativo. Invero, esse sono soprattutto fonte di notizie ed informazioni con riferimento ai dati sulle grandi strutture di vendita, ai mercati all'ingrosso, ai relativi operatori, ai nulla osta per i centri commerciali al dettaglio, alle autorizzazioni per il commercio su aree pubbliche.

Le regioni, inoltre, nel rispettivo ambito territoriale, hanno anche un ruolo di coordinamento e di qui l'esigenza di verifiche in ordine all'attuazione della programmazione regionale ed alla realizzazione delle direttive impartite ai comuni.

Giova qui ricordare la positiva esperienza del consiglio regionale di coordinamento, organismo operante in Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Sicilia, al quale partecipano per il fine che interessa i rappresentanti delle regioni, dei comuni, delle camere di commercio e dell'ISTAT.

La prevalente finalità di tipo statistico conoscitivo non preclude poi la possibilità di realizzare forme di interscambio mediante collegamenti a base telematica di informazioni con gli archivi informatici gestiti da vari soggetti istituzionali: Ministero dell'interno, Ministero delle finanze, INPS e INAIL.

Per agevolare tale processo e costituire basi di dati omogenee ed uniformi, il Dipartimento della funzione pubblica, con circolare n. 83245 del 16 dicembre 1991, ha definito criteri di normalizzazione delle informazioni ele-

mentari di carattere individuale, fornendo alle amministrazioni e agli enti pubblici una serie di indicazioni in materia di standard anagrafici della popolazione, delle ditte, dei contribuenti, degli assistiti del servizio sanitario nazionale.

Lo sviluppo di iniziative collaterali potrebbe agevolare e accelerare l'attuazione del sistema informativo della rete distributiva italiana.

La banca dati é stata realizzata per fornire ai soggetti interessati dati aggiornati sul settore distributivo italiano.

Il sistema gestisce sistematicamente una serie di dati non numerosa, ma essenziale per la conoscenza della rete e per una corretta politica di programmazione commerciale.

Le informazioni possono essere utilizzate dagli enti locali per l'attività di pianificazione di competenza e dagli operatori per le rispettive esigenze conoscitive.

La banca dati costituisce idoneo supporto ai comuni per la realizzazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva.

I dati consentono agli enti locali di indagare le tendenze del settore: consistenza degli esercizi per tipo di attività e per tabella merceologica; riparto fra settore alimentare e non; superfici di vendita; turn over; sub ingressi; numero di addetti. Ancora la CERVED sta sperimentando un prodotto di cartografia computerizzata su cui possono essere rappresentati i dati degli archivi camerali. Sarà possibile consultare a video e stampare la toponomastica di un comune con la localizzazione dei punti di vendita in ogni via, piazza, centro commerciale. Per ogni punto di vendita sarà possibile visualizzare i dati relativi alle tabelle merceologiche ed alle superfici.

Una conoscenza approfondita della rete distributiva agevolerà il comune nella realizzazione dei piani degli insediamenti produttivi e dei piani urbanistici.

Il Ministero dell'industria, con circolare n. 3251 dell'8 agosto 1991, ha fissato i criteri di elaborazione e le modalità di utilizzo dei dati. Gli enti pubblici interessati avranno, a richiesta, dalla camera di commercio territorialmente competente entro il primo semestre successivo i dati relativi alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente. Allo stato i dati ottenibili, su base comunale, provinciale, nazionale, saranno quelli aggregati alla stregua di 24 tabelle statistiche definite dalla circolare ministeriale.

Si tratta di tabelle contenenti sia dati di consistenza che dati di flusso.

Giova sottolineare che i dati sulle autorizzazioni comunali non corrispondono al numero effettivo degli esercizi, poichè nel commercio fisso e in quello su aree pubbliche (prima qualificato commercio ambulante) possono far capo ad un medesimo esercizio più autorizzazioni per tabella merceologica. Inoltre, all'interno di una unità locale possono coesistere una pluralità di esercizi. Basti pensare all'esercizio di un bar e di un ristorante allocati nello stesso stabile e dotati di due distinte autorizzazioni amministrative intestate alla stessa ditta.

Il dato più interessante che emerge dalle tabelle statistiche al 31 dicembre 1990 - prime elaborazioni - concerne l'elevato turn over riscontrato nella titolarità degli esercizi commerciali. Infatti, per ogni nuovo esercizio commerciale vi è almeno un esercizio di vendita già avviato che presenta un nuovo proprietario o un nuovo gestore. Nel commercio al dettaglio in sede fissa - periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1990 - emergono 19.890 varia-

zioni nella titolarità dell'autorizzazione a fronte di un incremento nella consistenza degli esercizi di 17.879.

Analogamente nel settore della somministrazione di alimenti e bevande nel quale si riscontrano 9.423 variazioni e 6.609 nuovi esercizi.

In sostanza nel 1990 il 46% circa dei nuovi operatori ha dato inizio ad una nuova attività, mentre il 53% circa ha acquisito la proprietà o la gestione di un esercizio attivo.

Questo fenomeno suscita quanto meno sospetto e, pertanto, la Sezione lo segnala a chi spetta per eventuali valutazioni e approfondimenti di competenza.

Il sospetto adombrato si fonda sul rilievo che la cultura dell'illegalità è purtroppo diffusa in Italia anche nel settore commerciale, nel quale il "racket" condiziona pesantemente l'attività degli operatori. Sondaggi realizzati hanno dato risultati allarmanti. Notorio il fenomeno delle estorsioni che non tutti hanno il coraggio di denunciare. Sembra che la quota di esercizi "taglieggiati" sia più elevata al sud che al centro-nord. Le coraggiose reazioni dei commercianti di Capo d'Orlando e di Taranto sono il sintomo di una inversione di tendenza che dovrebbe essere agevolata anche dalla pubblica amministrazione (che ha dato prova di una nuova sensibilità con l'istituzione del fondo a favore dei taglieggiati). Infatti, non può essere ritenuto secondario, per garantire condizioni di operatività, il ruolo dell'amministrazione che intrattiene con il commercio uno stretto rapporto in conseguenza di obblighi e adempimenti richiesti agli imprenditori.

Spesso l'amministrazione ha esplicato un ruolo di freno e di controllo burocratico sulle imprese. Talora, rappresentanti indegni dell'amministrazione sono stati soggetti attivi di reati ai danni di operatori del commercio

(basti pensare agli episodi recenti di concussione e corruzione denunciati dai "media" negli ultimi mesi).

Occorre rimodellare il ruolo dell'amministrazione in termini di valorizzazione delle opportunità offerte dalle attività economiche e di eliminazione di vincoli e di intralci all'esplicazione dei meccanismi autoregolativi del mercato.

2.3 Artigianato

L'articolo 55 della Costituzione sancisce che "la legge provvede alla tutela ed allo sviluppo dell'artigianato", riconoscendo così la rilevante funzione socio-economica del settore, che conserva intatte nel tempo le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono¹.

Si deve, però, giungere sino all'emanazione della legge del 25 luglio 1956, n. 860, per aversi una prima definizione legale dell'artigianato (articolo 1) e la costituzione dell'albo delle imprese artigiane che svolgono la propria attività nell'ambito del territorio della provincia (articolo 9).

Notevole impulso deriva all'artigianato dalla legge delega n. 382 del 1975 e dal successivo D.P.R. n. 616 del 1977: con tali norme, sono definiti gli indirizzi entro cui le regioni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione,

¹ Esso, inteso come attività di trasformazione dei prodotti naturali, su base individuale o familiare, ha avuto da sempre notevole influenza sulla vita economica del Paese, basti pensare a ciò che rappresentarono le corporazioni nell'organizzazione dei comuni, le quali riuscirono persino a condizionarne la politica.

Proprio per tale motivo si ebbero provvedimenti limitativi che portarono ad un suo lento decadimento tanto da giungere alla soppressione delle corporazioni artigianali nel XVIII secolo.

Vi fu, poi, nel 1864 una lieve ripresa dovuta essenzialmente alla legge che abolì le corporazioni e rese del tutto libera e priva di limitazioni ogni attività artigianale.

Le ricostituite corporazioni dell'epoca fascista non ebbero particolare influenza sull'artigianato in quanto tale attività era legata a quella industriale venendosi così a snaturare il peculiare apporto del lavoro autonomo.

emanano proprie norme legislative in materia di artigianato e di istruzione artigiana.

Per quest'ultima appare rilevante l'articolo 35 del D.P.R. n. 616 citato, che fissa i limiti di operatività regionale e la riserva di legge statale su alcune materie che rivestono carattere di generalità e finalità di pubblica tutela, quale quella richiamata dall'articolo 63 del D.P.R. n. 616 citato che rinvia alla disciplina prevista dalle leggi vigenti la determinazione dei limiti di qualificazione soggettiva ed oggettiva dell'impresa artigiana (v. la legge del 12 agosto del 1977, n. 675, sulla politica industriale, che lascia alla competenza del C.I.P.I. ogni intervento nel settore artigiano).

In effetti si è così operata una distinzione tra le piccole industrie e le imprese artigianali, con conseguenti limitazioni al potere di intervento regionale nel governo delle autonomie locali.

Nel corso degli anni si registra, dunque, una continua espansione dell'artigianato, che ha, però, comportato un'accentuata frammentazione aziendale con conseguente limitata consistenza delle imprese di settore.

Si pensi che giungono ad operare nel Paese sino a 1.400.000 imprese artigianali con 4,5 milioni di occupati, con una media di 3 addetti per azienda, contro le 500.000 imprese registrate in Germania e le 900.000 operanti in Francia con dimensione media aziendale rispettivamente di 6,8 e 2,4 addetti per impresa.

Da tale situazione non potevano non nascere che conseguenze negative di ordine sociale ed economico, divenendo così non più procrastinabile un nuovo intervento legislativo dello Stato, che ha quindi emanato la legge dell'8 agosto del 1985, n. 443, c.d. "legge-quadro per l'artigianato".

Con essa sono definite le competenze delle regioni, alle quali spetta, quindi, l'adozione di provvedimenti diretti alla tutela ed allo sviluppo dell'artigianato ed alla valorizzazione delle produzioni artigiane, con particolare riferimento alle agevolazioni di accesso al credito, all'assistenza tecnica, alla ricerca applicata, alla formazione professionale, all'associazionismo economico, alla realizzazione di insediamenti artigiani, alle agevolazioni per le esportazioni.

Sintetizzando si può affermare che gli interventi di competenza regionale, richiamati dalla citata legge-quadro, possono individuarsi in due distinte categorie:

- recepimento della disciplina giuridica delle imprese artigiane;
- individuazione degli strumenti di promozione e sostegno del settore.

La legislazione regionale prodotta successivamente pone in evidenza la quasi omogeneità di applicazione delle norme inserite nella prima categoria, mentre maggiori difficoltà e più variegata tipologia si manifestano sugli interventi differenziati, condizionati dalle realtà territoriali, ambientali ed economiche in cui operano gli organi regionali.

Occorre, purtroppo, constatare come la legislazione regionale di settore abbia di fatto privilegiato l'attività di erogazione di incentivi a favore delle imprese, a sostegno, in particolare modo, della promozione dell'associazionismo cooperativo e della programmazione urbanistica sovracomunale di settore.

Permane, quindi, un'evidente confusione legislativa, che emerge soprattutto in materia di erogazione delle incentivazioni - le quali affluiscono da varie fonti prive di coordinamento - e nella qualificazione legislativa (talora si usano indifferentemente le espressioni "impresa artigiana" o

"piccola e media industria" per individuare l'attività artigianale) che determina, così, possibili sovrapposizioni normative, che possono giungere sino a comportare duplicazione di elargizione dei benefici economici.

L'evoluzione legislativa regionale tesa a recepire la predetta leggequadro si è concretizzata nell'arco di un quinquennio (1985/1990) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Le politiche di intervento regionale possono essenzialmente comprendersi in tre gruppi omogenei, che abbracciano i principali campi di impegno nel settore.

Nel primo gruppo possono inserirsi tutti quegli interventi volti ad agevolare l'accesso al credito quali la garanzia fidejussoria ed i contributi in conto interesse, in conto capitale ed in conto canone, i quali si propongono di ridurre il costo del denaro, ottenuto sia attraverso il credito agevolato, sia attraverso quello ordinario.

Al secondo gruppo appartengono quegli interventi diretti a sostenere lo sviluppo del settore adeguandolo costantemente alle mutate realtà tecniche ed economiche: agevolazioni all'export; contributi a favore della ricerca ed innovazioni tecnologiche; contributi per fiere e mercati.

Si pensi alle agevolazioni all'export quale sostegno a carattere generale del credito (risulta, però, che soltanto la Valle d'Aosta ha emanato una legge che eroga tali agevolazioni), ed a quelle a favore della ricerca e delle innovazioni tecnologiche.

Appare però evidente la disomogeneità della legislazione regionale in materia, prevedendo alcune regioni (Lombardia e Marche) contributi e servizi fruibili dall'artigianato, ed altre, quali il Piemonte, solo interventi reali ed infine il Friuli, la Sardegna e Trento soltanto contributi.

Ancor più contenuta è la produzione legislativa in materia di innovazioni tecnologiche: si rinviene, in merito, solo la legge n. 29 del 1979 dell'Emilia Romagna, mentre un solo articolo di legge è dedicato alle dette innovazioni da parte della regione Puglia.

Infine i contributi erogati dalle regioni per mostre, fiere ed esposizioni possono suddividersi in:

- contributi ad enti di sviluppo e promozione dell'artigianato;
- contributi agli artigiani singoli.

Anche qui la legislazione si presenta difforme; alcune leggi ineriscono ad ambedue le categorie di contributi (Abruzzo, Calabria, Lazio, Toscana) mentre altre riguardano tutti i prodotti regionali (Val d'Aosta); e, infine, in alcuni casi l'organizzazione delle fiere è assunta direttamente dalle regioni (Campania).

L'ultimo gruppo di interventi è diretto a favorire l'occupazione, attraverso la formazione, l'apprendistato e l'assunzione.

In tale materia, la legislazione regionale appare più variegata, anche se, essenzialmente, le agevolazioni concesse si concretizzano in contributi in conto occupazione, contributi per la formazione con o senza contratto di lavoro.

Le regioni, in concreto, hanno privilegiato l'erogazione di contributi ai datori di lavoro che tendono a trasformare il rapporto di apprendistato in rapporto di lavoro subordinato.

Diverse sono le formule utilizzate: fondi stanziati a tal fine per il solo settore artigianato sono previsti dall'Emilia-Romagna, Umbria e Veneto, mentre il Piemonte per dette finalità utilizza stanziamenti compresi in altri interventi. Il Friuli ha emanato un'apposita legge sul lavoro giovanile, mentre

Campania, Lazio, Abruzzo, Marche, Lombardia e Sicilia hanno legiferato specificatamente per il settore artigiano in generale. Per ciò che concerne la formazione risulta evidente che essa è stata privilegiata nelle regioni del nord, mentre al centro ed al sud si è preferito sostenere la trasformazione di rapporti di lavoro a tempo determinato.

Anche per gli incentivi all'occupazione vi è una grande varietà di interventi regionali, i quali, però, presentano carattere di precarietà che ha comportato inevitabili sovrapposizioni e duplicazioni, con inutile spreco di risorse finanziarie.

In pratica sono occorsi ben cinque anni per aversi una compiuta legislazione regionale di recepimento della citata legge-quadro ed il ciclo di tale produzione normativa è chiuso dalla legge regionale n. 41 del 1990 varata dalla Sardegna.

Si rileva, inoltre, che tutti gli atti adottati sino al 1991 hanno avuto come precipua finalità non tanto la ricerca di nuovi strumenti di intervento, quanto l'adozione di misure a sostegno delle attività artigiane.

La rapida disamina - di seguito illustrata - delle singole leggi adottate da alcune regioni conferma non solo tale tendenza, ma anche tutte le caratteristiche dianzi segnalate.

La legge regionale n. 8 del 1990 della Valle d'Aosta stanZIA ben 2 miliardi di lire per l'erogazione di contributi alle imprese artigiane per favorire l'acquisto di macchinari, sino al 30% del loro costo e comunque con un tetto pari a 30 miliardi di lire.

Piú copiosa appare la produzione normativa del Veneto; tale regione con la legge n. 6 del 1990 stanZIA 1 miliardo di lire per rifinanziare la legge

regionale n. 47 del 1988 a favore dei consorzi artigiani per la commercializzazione dei prodotti sul mercato nazionale e su quelli esteri.

Inoltre, a garanzia dei crediti a medio termine sono stanziati, con legge n. 16 del 1986, ben 5 miliardi di lire, mentre con la legge regionale n. 37 del 1989 si interviene a sostegno dell'innovazione tecnologica sino al limite di 1 miliardo di lire.

Con altra legge n. 1 del 1990 la regione Sardegna stanZIA 1 miliardo per contributi una-tantum a favore delle cooperative artigiane di garanzia e ben 5 miliardi di lire per anticipazione di contributi a valere sulla legge n. 64 del 1988, mentre altri 8 miliardi di lire sono destinati all'apprendistato ed alle assunzioni dirette.

L'Umbria, dal canto suo, con la legge regionale n. 5 del 1990, ha inteso favorire l'associazionismo e l'accesso al credito per le imprese artigiane e la valorizzazione e commercializzazione dei prodotti.

Specifiche direttive in ordine alla concessione di contributi per le attività divulgative sono state emanate dalla regione Sicilia, che fissa il tetto massimo di intervento in lire 10 milioni.

Cospicue risorse, pari a 4,5 miliardi di lire, sono destinate dalla regione Friuli Venezia Giulia per contributi in conto investimenti, in conto leasing ed erogazioni una-tantum per l'ampliamento ed ammodernamento dei laboratori.

A copertura degli interessi su prestiti garantiti da fidejussioni sono stanziati dall'Emilia-Romagna 1,7 miliardi di lire con la legge regionale n. 5 del 1990. Con la stessa si destinano 2,3 miliardi di lire per la qualificazione e lo sviluppo degli insediamenti artigianali, 1,8 miliardi di lire a copertura parziale dei canoni per leasing, 1 miliardo di lire per interventi per l'innovazione

tecnologica, 1,6 miliardi di lire per la prestazione di servizi reali, nonché 2 miliardi di lire per la qualificazione dell'artigianato di servizi nei centri urbani.

Infine la regione Marche destina fondi per un periodo di sette anni per la concessione di prestiti e modifica le procedure di assegnazione del contributo per l'assunzione dei giovani previsto dalla legge regionale n. 6 del 1985.

Di notevole rilevanza appare il finanziamento dell'Artigiancassa con risorse finanziarie regionali al fine di alimentare il fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane.

Fra le regioni succitate va evidenziato il conferimento di 1 miliardo di lire autorizzato dal Friuli Venezia Giulia, quello dell'Emilia-Romagna che destina a tale finalità ben 3 miliardi di lire e quello delle Marche che fissa un impegno settennale di 450 miliardi di lire per l'assegnazione all'artigiancassa

2.

Da rilevare, infine, che anche lo Stato si fa carico del finanziamento di detto fondo, tanto che è stato di recente rifinanziato l'articolo 3 della legge n. 339 del 1987 con 160 miliardi di lire per il 1990 destinati a contributi per acquisti di materiale ad alta tecnologia.

2

Il fondo gestito dall'artigiancassa è stato di recente incrementato, con legge n. 321 del 1990 di 150 miliardi di lire per ciascun anno del quinquennio 1991-1995. Si rileva che nel solo 1991 l'artigiancassa ha messo a disposizione delle imprese artigiane 350 miliardi di lire che potranno soddisfare ben 5.500 richieste di finanziamenti a tasso agevolato. Si noti che le imprese fruitrici pagano un interesse con aliquota agevolata, mentre la differenza rispetto al tasso corrente rimane a carico dell'organo pubblico

Al sostegno ed allo sviluppo dell'artigianato concorrono non soltanto le regioni, ma anche gli altri enti territoriali, consci della crescente importanza che tale settore va assumendo per l'economia locale.

Un'attenta analisi dei conti consuntivi 1990 presentati da alcuni comuni e province, presi a campione, conferma nettamente tale tendenza, anche se i dati esposti rappresentano, ovviamente, un'estrema sintesi dell'attività programmata e svolta nell'anno di riferimento.

Invero, la maggior parte dei comuni ha inserito tale attività nella più vasta categoria di azioni ed interventi nel campo economico (spese correnti ed in c/capitale) comprendenti i settori dell'agricoltura, commercio, industria ed artigianato, il che rende difficile ogni estrapolazione dei dati riferiti al solo artigianato.

Tuttavia, alcune amministrazioni municipali hanno compiutamente evidenziato l'attività svolta a favore del settore, permettendo così una compiuta disamina degli interventi programmati.

Risulta, ad esempio, che il comune di Imola, utilizzando risorse proprie e quelle messe a disposizione dalla regione, ha finanziato il progetto per la realizzazione di un centro zonale per l'artigianato e per l'orientamento nel settore artigiano. Il comune di Modena, invece, ha stanziato ben 385 milioni di lire per lo sviluppo dell'artigianato di servizio, mentre quello di Piacenza ha concesso finanziamenti per il sostegno delle manifestazioni artigianali.

Altri comuni, quali quelli di Novara e Sesto S. Giovanni, hanno previsto la costituzione di una consulta al fine di creare condizioni ottimali di sviluppo ed ammodernamento del settore.

Notevoli appaiono gli interventi dei comuni di Trento e Bolzano, i quali nell'ambito dei loro territori hanno destinato le risorse, rispettivamente,

pari a 1.700 e 143 milioni di lire, all'apprestamento di aree o zone a netta vocazione artigianale.

In tale contesto va anche inserito l'intervento pari a ben 3.108 milioni di lire, programmato dal comune di Bressanone per il completamento delle infrastrutture nella zona artigianale di Castellano.

Più dettagliata e quindi di più facile lettura appare la programmazione di settore operata dalle province prese in esame.

Un articolato piano di intervento è stato predisposto dalla provincia di Ferrara, la quale, nello stanziare circa 1.000 milioni di lire, è intervenuta per la parziale copertura della spesa in conto interessi sui mutui contratti dalle imprese artigiane o per coprire canoni leasing.

Sono stati pure erogati contributi al centro provinciale delle forme associative, al fine di favorire la cooperazione artigianale.

La provincia di Modena ha finanziato, utilizzando anche fondi regionali, i progetti finalizzati nell'artigianato ed ha soccorso gli operatori del settore con contributi in conto interesse ed in conto canoni leasing.

Al fine, poi, di dare impulso all'artigianato classico e di valorizzare quello artistico, la provincia ha destinato fondi per l'elaborazione di analisi e studi nell'ambito del proprio territorio riferiti al settore ed ha finanziato l'organizzazione della conferenza sull'artigianato.

L'intera programmazione ha comportato per la provincia un onere finanziario complessivo pari a 2.800 milioni di lire, parte in spese correnti e parte in conto capitale.

Gli interventi, infine, adottati dalle province di Genova e di Forlì, hanno assunto la caratteristica della generalità, essendo stati destinati allo

sviluppo del piano provinciale dell'artigianato ed alla incentivazione della cooperazione artigianale.

La realtà economica produttiva del settore dell'artigianato non poteva non interessare anche gli organismi CEE, tanto che nell'ottobre del 1990 si è svolta ad Avignone la conferenza sull'artigianato europeo, al fine di armonizzare la legislazione vigente in materia negli stati aderenti.

L'intervento della CEE si è rilevato più che mai necessario, considerate le molteplici differenti configurazioni dell'artigianato esistenti nei paesi membri ed in vista della liberalizzazione dei mercati che avverrà nel 1993.

Sinora sono stati individuati alcuni settori di intervento, quali la libertà di stabilimento in altri paesi CEE e libera circolazione dei servizi, la formazione professionale, nuove tecnologie e loro utilizzazione ed, infine, accesso ai mercati.

A tutto questo, però, occorre premettere, in via preliminare, l'identificazione giuridico-economica del settore e la sua reale consistenza al fine di prevenire pericolosi contraccolpi negativi che finirebbero per nuocere alla stessa economia comunitaria (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

2.4 Assistenza sociale

2.4.1 Premessa

La presente indagine sul settore socio-assistenziale riguardante gli anziani è limitata alla regione Lazio ed al comune di Roma, ma suscettiva in prosieguo di essere estesa anche alle altre regioni.

2.4.2 Introduzione

Il tessuto sociale e la composizione demografica della società stanno registrando in Europa, e principalmente in Italia, profondi mutamenti.

Le caratteristiche principali di questi sviluppi sono:

- a) l'invecchiamento della popolazione;
- b) il mutamento della proporzione tra popolazione attiva e quella non attiva;
- c) la necessità di dare più rilievo all'assistenza alle persone anziane e molto anziane rispetto all'infanzia;
- d) il cambiamento delle strutture familiari.

Questa tendenza demografica così pronunciata avrà ripercussioni socio-economiche e finanziarie considerevoli per la società nel suo complesso. Innanzitutto inciderà su due aspetti essenziali dell'economia: il mercato del lavoro e il bilancio sociale.

La crescita continua del numero degli anziani che hanno bisogno di cure, nonché quello dei grandi anziani (età superiore a 75 anni) che comporta costi sanitari e sociali elevati, fa sì che il bilancio socio-sanitario nell'ambito della spesa pubblica acquisterà sempre più peso.

Si farà sempre più urgente la scelta tra misure di sostegno economico e l'aumento dell'offerta di servizi socio-assistenziali dignitosi ed efficienti.

In tale contesto, pur non potendosi disconoscere un costante incremento, la spesa sociale italiana non è ancora in grado di garantire interventi di benessere in linea con quelli attuati dai grandi paesi europei.

In particolare va notato che la politica di gestione della spesa sanitaria pubblica (compresi gli interventi a favore degli anziani autosufficienti e non autosufficienti) non ha raggiunto gli scopi prefissati: e cioè contenimento delle spese e innalzamento degli standard qualitativi. Tale insuccesso deter-

mina una crescita della spesa sanitaria aggiuntiva a quella provocata dal semplice effetto demografico.

L'attenzione per l'anziano in qualità di cittadino portatore di bisogni e oggetto di domanda di assistenza, ma anche portatore di risorse e soggetto positivo, è relativamente recente risalendo a non oltre una ventina d'anni fa. E' più facile oggi adottare un atteggiamento positivo se si considera che gli "anziani" di oggi non sono più i "vecchi" di ieri: per lo più i "nuovi vecchi" hanno un'istruzione e una salute migliori, sono più attivi e più partecipi al loro ambiente, possono contribuire allo svolgimento di attività socio-educative.

2.4.3 Comunità Economica Europea: Principi ispiratori per una valida politica socio-assistenziale a favore degli anziani

Per quanto riguarda l'assistenza sociale per gli anziani è da considerare fondamentale la risoluzione n. 16 del 15 maggio 1970 con la quale il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, ispirandosi ai principi contenuti nella carta sociale europea e nel codice europeo della previdenza sociale, raccomanda ai governi degli Stati membri di tener conto, nella loro politica in favore della vecchiaia, di ben 74 principi contenenti:

- considerazioni introduttive (dal n. 1 al n. 6) sulla politica di interventi sociali atti a definire e assicurare un posto attivo agli anziani nella società;
- considerazioni riguardanti risorse e introiti (dal n. 7 al n. 15) nella politica pensionistica per gli anziani atta ad assicurare mezzi sufficienti per un livello di vita decente;
- considerazioni circa l'impiego dei lavoratori anziani (dal n. 16 al n. 24) e sulla politica della conservazione del posto di lavoro alle persone anziane anche col passaggio ad occupazioni più adatte;

- considerazioni sull'abitazione dei lavoratori anziani (dal n. 25 al n. 41) e sulla politica per assicurare agli stessi la permanenza nel nucleo familiare;
- considerazioni sui problemi medici (dal n. 42 al n. 57) tendenti ad instaurare una politica sulla formazione dei medici (geriatri e gerontologi) e del personale infermieristico e specialistico;
- considerazioni sul funzionamento dei servizi sociali (dal n. 58 al n. 71), servizi che dovrebbero rispondere ai desideri e alle esigenze delle persone anziane, evitando la loro separazione dalle generazioni più giovani;
- considerazioni sulla ricerca scientifica (dal n. 72 al n. 74) rivolta alla conoscenza per prevenire o per ritardare l'invecchiamento.

Alla risoluzione n. 16 sopra illustrata risulta allegata, come significativa appendice, la definizione e il commento relativo per comprendere appieno i temi specifici riguardanti l'ambiente degli anziani e più precisamente:

- le abitazioni speciali per gli anziani;
- l'insieme residenziale per persone anziane;
- le case di riposo e le dimensioni della loro ricettività;
- la casa di cura geriatrica (ospedale geriatrico);
- gli stabili a carattere diverso;
- l'ubicazione degli edifici di assistenza ai vecchi.

2.4.4 Evoluzione del quadro normativo statale

La principale fonte normativa dei settori socio-sanitari ed assistenziali a favore dei cittadini anziani e bisognosi si riscontra nella Costituzione che così recita: "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti" (articolo 32); "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari

per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia. Gli invalidi ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale" (articolo 38).

Fino alla fine degli anni '60 la legislazione statale ha affrontato la problematica che qui interessa in modo episodico e disorganico.

In proposito vanno ricordate le seguenti leggi:

- la legge n. 692 del 4 agosto 1955 riguardante l'estensione dell'assistenza malattia ai pensionati di invalidità e vecchiaia che, all'articolo 21, autorizza ciascuna regione a programmare i propri interventi nel settore ospedaliero, in relazione al fabbisogno di posti letto distinti per convalescenti e lungo degenti, oppure per pazienti affetti da forme acute e croniche.
- Il D.M. 21 dicembre 1956 che classifica come segue le malattie della vecchiaia: malattie dell'apparato cardio-circolatorio; malattie del sistema nervoso; malattie degli organi di senso; malattie dell'apparato digerente e del ricambio; malattie dell'apparato respiratorio; malattie dello scheletro; malattie dell'apparato urinario e genitale.

Il sistema italiano di protezione sociale si è sviluppato principalmente negli anni '70, ma non ha ancora raggiunto i livelli medi di protezione europea. Questo sviluppo ha avuto come causa ed effetto insieme una frammentazione non solo delle leggi e delle norme, ma anche dei soggetti istituzionali che sono responsabili nel sistema dei servizi pubblici sociali.

La politica sociale a favore delle persone "anziane", come anche le politiche a favore di altre categorie "a rischio", risente innanzitutto dell'as-

senza, nel sistema legislativo italiano, di una legge quadro di riordino di tutti i servizi socio-assistenziali.

Ciò detto, si deve notare che l'evoluzione delle norme di tutela socio-sanitarie in favore degli anziani ha seguito, successivamente, il processo di attuazione del decentramento politico-amministrativo degli enti locali.

La prima tappa normativa del nuovo corso è il D.P.R. n. 9 del 15 gennaio 1972 con il quale sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica, compresa la gestione degli istituti destinati all'assistenza degli anziani.

Con il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 i comuni ricevono tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed erogazione dei servizi di beneficenza e assistenza.

Una menzione merita la legge n. 180 del 13 maggio 1978 per gli anziani ammalati di mente e la successiva legge n. 641 del 1978 che, sopprimendo tutti gli enti assistenziali nazionali, afferma il concetto che i servizi sociali devono essere intesi come servizi presenti nel territorio a disposizione di tutti i cittadini. Contemporaneamente il D.P.R. n. 833 del 23 dicembre 1978, riguardante la riforma sanitaria, regola a livello nazionale il processo di programmazione, organizzazione ed erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria, ed istituisce il servizio sanitario nazionale formato dalle U.S.L., che hanno la responsabilità di fornire i servizi a livello territoriale. Con tale legge è stato altresì assunto l'impegno di perseguire le seguenti finalità a favore degli anziani:

- la prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di invalidità e inabilità somatica e psichica;

- la tutela della salute, anche al fine di prevenire e rimuovere le condizioni che possano concorrere alla emarginazione;
- la diagnosi e cura degli eventi morbosi qualunque siano le cause, la natura, la durata.

Da quanto sopra accennato si può dire che con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 616 del 1977 e della legge n. 833 del 1978 il riferimento istituzionale è rappresentato:

- dalla regione e dalla provincia, all'uopo delegate, in quanto programmatori e coordinatori dei servizi sociali ed assistenziali (rivolti anche agli anziani);
- dal comune (dalla provincia o dalla comunità montana) in quanto erogatori dei servizi sociali ed assistenziali (rivolti anche agli anziani);
- dall'Unità Sanitaria Locale, in quanto struttura operativa del comune per l'erogazione specifica e particolare dei servizi sanitari connessi ai servizi sociali suddetti.

E' in tale fase riformatrice che viene meno buona parte della rete di assistenza privata e soprattutto la struttura dei servizi sociali degli enti morali che determina, per un lungo periodo e come soluzione immediata e apparentemente risolutiva, il ricorso alla ospedalizzazione dell'anziano lungo degen-
te.

Tale fenomeno, che viene ad interessare in maniera non marginale l'assistenza sociale, porta ad un sensibile aggravio della spesa, a volte incontrollata e comunque eccessiva, che ha inciso, e tutt'ora incide, sulla rete assistenziale degli anziani, determinando una situazione insostenibile di confusione di ruoli e di spesa tra sede ospedaliera e comparto assistenziale.

Ciò nonostante circa la metà delle regioni ha approvato leggi di riordino dei servizi sociali. Esse hanno legiferato in modo autonomo sia attraverso leggi specifiche, per quanto riguarda l'assistenza degli anziani, sia attraverso i piani sanitari regionali contenenti particolari progetti-obiettivo.

La mancanza della legge quadro sta all'origine di molte difficoltà operative e di notevoli sperequazioni territoriali in termini di quantità e qualità di assistenza erogata.

Alcune regioni, al momento di varare le leggi di istituzione delle U.S.L., hanno instaurato una virtuale integrazione tra il settore sanitario e il settore sociale individuando nelle U.S.L. il centro responsabile anche per l'erogazione di servizi socio-assistenziali a favore di alcune fasce deboli di utenti, tra cui gli anziani.

Questo si è reso possibile in virtù dell'articolo 30 della legge n. 730 del 27 dicembre 1983 che autorizza gli enti locali ad avvalersi delle U.S.L. per l'esercizio delle proprie competenze nelle attività di tipo socio-assistenziale, facendosi carico del relativo finanziamento.

Va rilevato, però, che anche nei casi di realizzazione di unità socio-sanitarie l'intervento sanitario è preponderante rispetto ai modelli operativi del sociale e rimangono a carico del fondo nazionale sanitario le attività sanitarie connesse con quelle socio-assistenziali.

Per quanto riguarda la gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali per gli anziani, sono state adottate differenti soluzioni nei vari contesti regionali: i soggetti istituzionali preposti vanno dal singolo comune, al consorzio di comuni, alle U.S.L..

E' da evidenziare che l'assenza a livello nazionale di un quadro di riferimento unico in tema di standard e criteri comuni è causa di grandi di-

versità, ampiezza e qualità delle misure adottate non solo tra le varie regioni, ma anche tra comuni all'interno della stessa regione.

Il risultato di tale situazione è che l'attività degli enti locali è strettamente collegato all'atteggiamento del potere politico locale, cioè alla conoscenza, competenza, sensibilità, capacità e alle risorse attivate per soddisfare le domande emergenti.

Nella successione temporale delle norme intervenute merita menzione, perché tesa a frenare la crescente lievitazione della spesa sanitaria, la legge n. 730 del 27 dicembre 1983 (legge finanziaria), con la quale (articolo 30) è stato imposto alle U.S.L. di tenere distinte le contabilità riferite alle spese di natura socio sanitaria da quelle socio assistenziali.

Detta tendenza restrittiva e di demarcazione è stata poi ribadita dal D.P.C.M. dell'8 agosto 1985 con le seguenti puntualizzazioni:

- specificazione delle funzioni di rilievo sanitario ma connesse con quelle socio-assistenziali;
- specificazione delle attività aventi rilievo nel campo socio-assistenziale (assistenza economica, assistenza domestica, comunità alloggio, ecc.);
- specificazione delle attività socio-assistenziali di rilievo sanitario con imputazione dei relativi oneri al fondo nazionale sanitario.

Viene infine precisato che ove non sia possibile scindere l'intervento socio-sanitario da quello assistenziale, le regioni sono autorizzate a ripartire l'onere delle spese, in misura percentuale, tra fondo sanitario nazionale ed enti locali tenuti all'assistenza sociale, con l'eventuale partecipazione (ticket) da parte dei cittadini utenti.

Con la legge n. 595 del 23 ottobre 1985, sulla programmazione sanitaria, si prevede il progetto-obiettivo della tutela della salute degli

anziani: é il primo contributo legislativo al problema emergente degli anziani.

La stessa legge, inoltre, pone un'attenzione particolare al delicato problema delle persone non autosufficienti, affermando la necessità di incrementare il numero dei posti letto a loro disposizione: l'1% dei posti letto viene destinato alla riabilitazione dei malati lungodegenti e ad alto rischio invalidante.

Anche la legge finanziaria n. 67 dell'11 marzo 1988 riprende il tema scottante dei soggetti non autosufficienti e definisce come obiettivo di programmazione del Ministero della sanità la creazione di 140 mila posti in strutture residenziali.

Il D.M. n. 321 del 29 agosto 1989 ha stabilito tempi, modi e forme per l'accesso ai finanziamenti (30 mila miliardi nel decennio 1988/1997) previsti dalla legge n. 67 del 1988 per costruire, riadattare, riconvertire strutture, dando vita a servizi per la prevenzione, residenze per anziani e handicappati, servizi ambulatoriali e ospedalieri.

A commento dell'analisi svolta sulle norme statali in tema di assistenza socio sanitaria e assistenziale balza evidente, come del resto già in precedenza rilevato, la mancanza di un quadro normativo generale. In particolare colpisce la carenza e la contraddittorietà di prescrizioni e direttive relative al complesso problema degli anziani non autosufficienti, la cui soluzione può aversi da un lato con l'ampliamento della rete dei servizi di assistenza domiciliare, dall'altro con la creazione dell'apposito fondo sociale nazionale.

2.4.5 Progetto obiettivo "Tutela della salute degli anziani"

Il progetto obiettivo "tutela della salute degli anziani" predisposto dal Ministero della sanità, è stato presentato dal Governo ai sensi dell'articolo 53 della legge n. 833 del 1978, modificato dall'articolo 1 della legge n. 595 del 1985. Nella nuova stesura il progetto - che è uno stralcio del piano sanitario nazionale 1991/1995 - è stato approvato dalle commissioni affari sociali di Camera e Senato il 30 gennaio 1992.

Esso è il risultato di un lungo confronto con le realtà locali e mira ad integrare, per ciò che riguarda la politica a favore degli anziani, l'intervento sociale con quello sanitario, ponendo altresì in luce la necessità di incrementare l'assistenza domiciliare e fissando, per quanto concerne gli anziani non autosufficienti, un quadro di interventi per la realizzazione di residenze sanitarie.

Particolare rilevanza viene attribuita all'integrazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari per una risposta unitaria e globale, con particolare attenzione alle persone non autosufficienti.

Attribuisce inoltre la qualifica di "persona anziana" solo alle persone ultra sessantacinquenni, mentre riconosce l'esistenza di un gruppo a rischio elevato per quanto riguarda gli ultra settantacinquenni.

Il progetto 1991/1995 pone l'accento su alcune situazioni particolari alle quali dare priorità:

- gli anziani non autosufficienti, compresi quelli con deterioramento mentale, per i quali aumentano le richieste di ricovero in case di riposo;
- i futuri anziani, a partire dal cinquantesimo anno di età, al fine di prevenire o comunque ritardare l'insorgere di condizioni psico-fisiche di non autosufficienza.

E' anche da sottolineare l'importanza che viene assegnata alla promozione di misure atte a favorire la permanenza degli anziani non autosufficienti nelle famiglie, consentendo a queste l'inserimento in una rete di servizi sanitari e sociali, pubblici e di privato sociale e il beneficio di tutta una serie di agevolazioni pubbliche.

Per quanto riguarda la tutela dell'anziano non autosufficiente sono previsti una rete di servizi e di supporti sanitari e socio-assistenziali, cosí suddivisa:

a) servizi socio-sanitari di base, distinti in tre livelli e cioé non residenziali, semiresidenziali e residenziali.

Tra i servizi non residenziali viene attribuito particolare rilievo a quelli di "assistenza domiciliare integrata" (ADI), mentre tra i servizi residenziali si privilegiano le strutture "residenziali sanitarie assistenziali" (RSA). Si tratta di nuove strutture per l'apprestamento delle quali sono stati espressamente previsti contributi statali in conto capitale (articolo 20 della "finanziaria 1988");

b) servizi socio-sanitari di tipo specialistico, anche essi suddivisi tra non residenziali, semiresidenziali e residenziali. Tra i servizi non residenziali sono previsti oltre i poliambulatori, i centri di diagnostica, i servizi di fisioterapia riabilitativa, e i servizi di "spedalizzazione domiciliare" (SD).

Tra le strutture semiresidenziali specialistiche sono previste l'ospedale diurno e le strutture territoriali di riabilitazione.

Le strutture specialistiche residenziali comprendono gli ospedali, le unità operative di geriatria, (anche per lungodegenti da trasferire successivamente alle RSA), comprensivo di servizi di riabilitazione e di unità di cura per malati terminali;

- c) interventi di carattere generale e più precisamente: assistenza economica varia; assegnazioni privilegiate di alloggi ai non autosufficienti o forme di aiuto domestico alle famiglie che accettino di mantenere a casa persone anziane bisognose di cure; servizi di trasporto per anziani non deambulanti; adeguamento di ambienti domestici abitati da anziani; permessi lavorativi per familiari che assistono; incentivi al coinvolgimento di anziani autosufficienti in attività di volontariato o di lavoro socialmente utile ecc.;
- d) attività di formazione ed aggiornamento degli operatori ma anche dei familiari e parenti che accettino di assistere i loro anziani malati a domicilio.

Sono poi individuati osservatori e particolari programmi di sistema informativo.

Nel progetto è infine inserita la proposta di un completo programma di assistenza geriatrica per i non autosufficienti, a partire dalla costituzione di "unità di valutazione geriatrica" (UVG) ritenute un mezzo per realizzare l'integrazione tra i servizi sociali e sanitari, per passare quindi alla "unità operativa geriatrica" (UOG) e da questa alla "divisione di geriatria" (DG).

E' prevista anche la costituzione sperimentalmente di U.O.G. in alcune U.S.L. provviste di presidi ospedalieri specifici.

Per l'attuazione del progetto è stato definito un programma di investimenti globali così distribuiti nel triennio 1991/1993:

- 219 miliardi per il 1991 (concentrati sull'ADI e sulle spese di gestione delle RSA convenzionate, più 10 miliardi per la formazione del personale);
- 367 miliardi per il 1992;
- 518 miliardi per il 1993.

Il "progetto obiettivo", giunto con un ritardo enorme, costituisce oggi la cornice entro cui le regioni devono operare e lo strumento centrale con cui confrontarsi.

2.4.6 Problematiche di rilievo

Il nodo ancora da sciogliere per quanto riguarda gli interventi a favore degli anziani, rimane quello della separazione tra competenze sanitarie e competenze socio-assistenziali.

La commissione parlamentare d'inchiesta sulla dignità e la condizione sociale dell'anziano (1988/1989) ha sollevato la questione del riordino delle competenze, rinviando ogni decisione al Parlamento e al Governo.

Il chiarimento potrebbe venire dall'approvazione dell'auspicata legge quadro sui servizi sociali, indispensabile per fugare il rischio, sempre attuale, di una "sanitarizzazione" delle attività socio-assistenziali.

La legge quadro n. 833 del 1978, di riforma del sistema sanitario, ha consentito al Ministero della sanità di espandersi nel settore assistenziale, mentre la successiva legge n. 595 del 1985 lo ha individuato come unico organismo programmatore per quanto riguarda il settore socio-sanitario.

Non a caso il piano sanitario nazionale si basa su "progetti obiettivo" nei quali i servizi erogati dalle strutture sanitarie sono integrati da quelli socio-assistenziali, allo scopo di perseguire la tutela globale dei soggetti destinatari degli interventi (anziani, handicappati, tossicodipendenti).

La stessa commissione, nel constatare come la legislazione regionale sugli anziani, almeno nella maggior parte dei casi, ha bene affrontato il sistema della sicurezza sociale - che poggia su tre fondamenti della previdenza, della sanità e della assistenza - rileva molte carenze per quanto concerne gli

strumenti di attuazione, dovute in particolare a insufficienti finanziamenti agli enti locali.

Conseguentemente, anche la reale possibilità di rendere operanti gli interventi previsti nelle leggi regionali è pregiudicata dalla difficoltà per gli organi preposti di assumere personale sociale specializzato.

Tutto riconduce, come già detto, all'esigenza di un riordino normativo a livello nazionale che metta in grado le regioni di dettare norme interpretative univoche su tutto il complesso di interventi socio-assistenziali e sanitari rivolti alla popolazione anziana.

Un politica sociale, che dovrebbe far allineare l'Italia agli standard dei maggiori paesi europei, si sostanzia nella riforma del sistema pensionistico che, se attuata con successo, renderebbe meno prioritario il problema degli interventi socio-assistenziali a favore della fascia più debole degli anziani.

Peraltro, il riordino normativo della materia pensionistica, con l'elevazione dell'età pensionabile, consentirebbe di raggiungere, in termini di bilancio, un maggior equilibrio tra entrate e uscite nelle gestioni previdenziali.

2.4.7 Impegno delle regioni nel settore

Le regioni, nel corso dell'ultimo decennio, hanno sviluppato la propria funzione di enti programmatori coinvolgendo comuni, U.S.L. e istituzioni private nelle scelte di politica socio-sanitaria a favore degli anziani.

Gli sforzi sostenuti nel registrare l'evoluzione dei bisogni e le esigenze della popolazione anziana hanno seguito in generale due direttrici fondamentali:

- a) realizzazione e potenziamento del servizio domiciliare, al fine di mantenere gli anziani il più possibile nel proprio ambiente socio-familiare;

b) riqualificazione e potenziamento dei servizi socio-assistenziali offerti agli anziani non autosufficienti.

Per quanto riguarda il primo punto, l'assistenza domiciliare si va sempre più configurando come assistenza domiciliare integrata (ADI), che prevede prestazioni di medicina generale, specialistica, infermieristica, di aiuto domestico e di assistenza sociale.

In alcune regioni si è attivato, o è in via di sperimentazione, il servizio di telesoccorso-telecontrollo che consente ad anziani che vivono soli o in situazioni a rischio di essere reperiti con possibilità di pronto intervento.

Si fa strada, inoltre, la necessità di allargare il servizio di ospedalizzazione domiciliare (un esempio positivo lo porta avanti la U.S.L. n. 8 di Torino) per la cura e la riabilitazione di malati cronici non autosufficienti e malati terminali.

Un nuova forma di assistenza domiciliare consiste nel promuovere e incentivare il sostegno economico alle famiglie che si occupano dei loro anziani: la regione Liguria nell'articolo 53 della legge regionale n. 21 del 1988 prevede il completo rimborso delle spese effettuate e documentate; la provincia autonoma di Bolzano, in base all'articolo 21 della L.P. n. 33 del 1988, concede un assegno mensile per l'assistenza prestata dai familiari; la regione Veneto ha introdotto la possibilità di un concreto aiuto finanziario alle famiglie che assistono congiunti non autosufficienti, attraverso il rimborso delle spese sanitarie e di rilievo sanitario, in analogia a quanto già viene riconosciuto per i non autosufficienti ospiti nelle strutture residenziali; la regione Campania con la legge regionale n. 21 del 1989, ha previsto forme di intervento per agevolare il mantenimento dell'anziano nel proprio nucleo familiare.

Altre regioni, con apposite norme, hanno concesso agli anziani piú bisognosi l'uso gratuito dei trasporti pubblici o agevolazioni tariffarie.

Per quanto riguarda il secondo punto e cioè la carenza dei servizi assistenziali per i non autosufficienti non assistibili a domicilio, la situazione é grave e richiede tempestività di soluzione.

Molte regioni lamentano le difficoltà burocratiche cui va incontro l'attivazione delle strutture residenziali, sanitarie e assistenziali (R.S.A.) e manifestano la preoccupazione che la mancata concretizzazione dei finanziamenti, in base all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, possa determinare l'arresto del processo di riqualificazione e sviluppo delle medesime.

Attualmente é consistente il fenomeno dei "ricoveri impropri" degli anziani nei reparti di medicina e lungodegenza, per cui ogni ulteriore ritardo aggrava la situazione già precaria sia per l'aumento dei costi sia per lo sviluppo di una rete alternativa privata a scopo di lucro, difficile da controllare.

La riqualificazione delle risorse interne alle regioni e l'aumento delle risorse complessive destinate al settore anziani (sia in termini di finanziamenti adeguati sia in termini di assegnazione di personale specializzato), costituiscono i motivi fondamentali delle difficoltà di sviluppo di altri servizi socio-assistenziali.

2.4.8 Quadro normativo della regione Lazio

Col trasferimento di competenze in materia socio sanitaria e socio assistenziale, molte regioni hanno operato delle scelte politico-istituzionali per avviare un processo di riorganizzazione e di integrazione, nell'ambito territoriale, dei servizi sanitari con le strutture socio-assistenziali; ciò al fine di migliorare sia l'efficacia e l'efficienza dei servizi e delle prestazioni, sia per

distinguere la collocazione delle spese dei due settori - assistenziale e sanitario - così come imposto alle Unità Sanitarie Locali dalla legge finanziaria n. 730 del 1983.

La mancanza del "fondo socio-assistenziale nazionale", ha reso e rende difficile il raggiungimento di un buon livello di efficienza nei servizi, per cui i risultati ottenuti e ottenibili in futuro sono limitati e comunque insufficienti per una risposta globale ed idonea alla crescente e sempre più pressante domanda dell'utente-anziano.

Nel contesto di tale problematica assume particolare significato la normativa della regione Lazio - sia nel periodo antecedente che in quello susseguente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 616 del 1977 e della legge n. 833 del 1978 - rivolta a perseguire lo sviluppo dei servizi sociali in favore delle persone anziane.

Infatti, con la legge regionale n. 11 del 1976, la regione (articolo 1) "riconosce e garantisce il diritto dell'anziano ad usufruire di un sistema integrato di servizi sociali, sanitari e assistenziali che gli consentano il mantenimento di normali condizioni di vita e la possibilità di restare inserito nel proprio ambiente e contesto socio-culturale".

Al fine di rendere operante tale diritto, nel quadro di una programmazione organica dei servizi sociali di base per l'intera comunità, la regione:

- promuove lo sviluppo dei servizi territoriali;
- sostiene le iniziative finalizzate al superamento delle situazioni emarginanti;
- sollecita ed agevola la trasformazione dei servizi esistenti e operanti (pubblici e privati) ed il loro adeguamento a forme aperte di interventi;
- assicura agli utenti la libera scelta dei servizi;

- promuove studi, indagini e rilevazioni sulle persone anziane;
- promuove e sostiene iniziative di educazione e prevenzione sociale e sanitaria atte a:
 - a) qualificare la figura e la funzione della persona anziana;
 - b) facilitare la preparazione psicologica, sociale e culturale alla vecchiaia;
 - c) prevenire e circoscrivere le alterazioni psico-fisiche della senescenza;
- promuovere e realizzare la formazione e l'aggiornamento professionale del personale da adibire o impegnato nei servizi.

Con la norma del successivo articolo 12 la regione Lazio, pur riservandosi la competenza specifica per la formulazione dei piani generali di intervento, di indirizzo e di coordinamento dei servizi, nonché i criteri per determinare contributi, aiuti economici e rette di ricovero, delega ai comuni le funzioni amministrative in materia di servizi socio-sanitari e assistenziali in favore degli anziani, così suddivisi:

Servizi aperti che comprendono:

- "l'assistenza economica" (articolo 3) che si attua con la concessione di contributi e col concorso nelle spese per l'installazione ed uso di quei servizi che consentano alla persona anziana una vita confortevole (servizi igienico-sanitari, riscaldamento, telefono ecc.), per la continuità di attività produttive e sociali e la partecipazione alla vita della comunità;
- "l'assistenza abitativa" (articolo 14) che consiste nell'assegnazione di alloggi economici e nel fatto che nei programmi di edilizia popolare sia riservata una aliquota di appartamenti alle persone anziane;

- "l'assistenza domiciliare" (articolo 5) che può articolarsi in assistenza sociale, assistenza medica ed infermieristica, assistenza domestica e familiare, assistenza di pasto a domicilio;
- "l'assistenza nella vita di relazione" (articolo 6) che consiste in facilitazioni nell'uso dei trasporti pubblici, nell'uso del telefono (abbonamento gratuito) e nell'accesso ai luoghi di ricreazione (biblioteche, musei, mostre, cinema, teatro ecc.);
- "il centro diurno" (articolo 7) che si caratterizza come luogo di incontro sociale, culturale, ricreativo, aperto alla realtà locale e come punto di servizi di ristoro e di pulizia (mensa, lavanderia, stireria, ecc:).

Servizi residenziali che si articolano in:

- "soggiorni di vacanza e cura" (articolo 8) in idonee località atte a garantire alla persona anziana il diritto di godere un periodo di riposo e svago;
- "case-albergo e comunità alloggio" (articolo 9) che si caratterizzano, le prime come un complesso di mini appartamenti predisposti per coppie di coniugi ed anziani soli ed autosufficienti, ubicati di norma in zone urbanizzate e fornite di adeguate infrastrutture e servizi sociali; le seconde come comunità protette a carattere familiare, capaci di accogliere dalle 8 alle 10 persone. Esse sono inserite in normali case di abitazione situate in aree residenziali;
- "case di riposo" (articolo 10) destinate ad anziani autosufficienti in carenza di altre forme di assistenza, ubicate in centri abitati in modo da consentire agli ospiti un agevole rapporto con i servizi comunitari pubblici e contatti con l'ambiente sociale; tali strutture devono avere una capienza non superiore alle 50-60 unità.

Va evidenziato, infine, che l'articolo 19 attribuisce ai comuni l'onere della rilevazione sistematica dei dati relativi alle problematiche e ai bisogni delle persone anziane e alle necessità di servizi ed interventi in loro favore nonché, in particolare, il compito di:

- formulare piani di intervento a carattere ordinario e straordinario;
- realizzare un'adeguata rete di servizi sociali, sanitari ed assistenziali privilegiando i servizi aperti e promuovendo la trasformazione di servizi esistenti;
- stipulare convenzioni e comodati con enti ed istituzioni pubbliche e con associazioni ed enti privati per la realizzazione, la gestione e l'uso dei servizi;
- regolamentare, coordinare e vigilare le attività in parola;
- erogare le rette di ricovero agli enti, istituzioni, associazioni e/o gruppi di utenza che provvedono all'ospitalità degli anziani in strutture di tipo residenziale, a carattere sia temporaneo che permanente.

Successivamente, ed in attuazione della legge n. 833 del 1978 (riforma sanitaria), la regione Lazio ha emanato la legge regionale n. 93 del 6 dicembre 1979 che disciplina la "costituzione, organizzazione, gestione e funzionalità delle Unità Sanitarie Locali".

Meritano una menzione particolare le seguenti norme della sopra citata legge che prevedono per i comuni:

- articolo 31 - ogni intervento inteso alla prevenzione degli stati di disagio e di disadattamento e il recupero di qualsiasi stato di emarginazione degli anziani;

- articolo 33 - la programmazione, in base ai piani socio-sanitari (regionali) triennali, e il rinvio agli organi di gestione delle U.S.L. dell'adozione dei piani territoriali e dei programmi annuali o poliennali di intervento;
- articolo 20 - l'indicazione dei criteri per l'organizzazione del lavoro al fine di ottenere economie e flessibilità di gestione, l'integrazione fra i servizi e presidi sanitari e assistenziali per assicurarne l'utilizzazione, l'impiego di équipes multidisciplinari di uno o più servizi, l'attuazione di sistemi organizzativi di tipo dipartimentale, l'erogazione di prestazioni in ogni parte del territorio comunale (anche a domicilio dell'utente), il collegamento con le realtà sociali e sindacali, l'impiego di strumenti per una corretta informazione, la verifica periodica dei livelli di rendimento dei servizi.

L'articolo 22 riserva invece alla regione la promozione di attività di formazione, riqualificazione e aggiornamento del personale.

L'ultimo provvedimento della regione Lazio, nel quadro degli interventi diretti alla tutela degli anziani, riguarda la legge regionale n. 80 del 2 dicembre 1988 intesa, appunto, a promuovere: (articolo 1) "la realizzazione di un sistema integrato di interventi domiciliari a carattere sanitario, al fine di consentire alla persona parzialmente, totalmente o temporaneamente non autosufficiente, di rimanere il più possibile nel proprio ambiente abituale e di contrastare così il fenomeno del ricorso improprio alla ospedalizzazione".

La finalità della legge si concretizza:

- nell'impiegare il personale del servizio sanitario regionale (medici convenzionati, medici specialisti, infermieri, terapisti) in forma integrata con i servizi sociali di competenza dei comuni;
- nell'assegnare alla Unità Sanitaria Locale il compito di erogare le prestazioni sanitarie domiciliari in forma integrata (polisettoriale);

- nel collocare l'assistenza domiciliare in una rete polifunzionale e multidisciplinare dei servizi integrati (socio-sanitari-assistenziali) offerti e calibrati a seconda delle esigenze della persona anziana;
- nell'evitare un uso improprio delle strutture ospedaliere;
- nel creare o potenziare, in prospettiva, strutture semi residenziali e residenziali per tutti i casi in cui l'assistenza domiciliare dovesse risultare inadeguata a soddisfare particolari bisogni;
- nel confermare la distinzione e quindi l'attribuzione della spesa alle U.S.L. se di natura strettamente sanitaria, ai comuni se di natura socio assistenziale.

In applicazione, poi, dell'articolo 4 della menzionata legge, l'amministrazione regionale ha approvato le linee di indirizzo e le direttive alle Unità Sanitarie Locali per l'organizzazione e l'attuazione del servizio di assistenza domiciliare, nonché le condizioni, i requisiti e le modalità per accedere alle prestazioni.

Trattasi di un completo e particolareggiato compendio il cui indice riassume i seguenti argomenti:

- la finalità e l'ambito di applicazione;
- le aree di intervento e le prestazioni;
- l'organizzazione degli interventi (centro di assistenza domiciliare);
- le modalità e gli strumenti di accesso al servizio;
- l'assistenza domiciliare nelle strutture residenziali;
- il personale;
- le attrezzature;
- le convenzioni con le cooperative e le associazioni di volontariato;
- il sistema informativo;
- gli aspetti finanziari.

Sono altresì allegati cinque schemi e schede per uniformare le modalità operative di rilevazione e per disciplinare le convenzioni tipo che regolano i rapporti tra U.S.L. e società cooperative o associazioni di volontariato.

Meritano particolare cenno i punti più salienti e in particolare:

- l'ambito di applicazione che riguarda gli interventi per anziani disabili o con malattie croniche temporaneamente, totalmente o parzialmente non autosufficienti, nel proprio domicilio od anche in strutture residenziali socio-assistenziali;
- le aree di intervento che si riferiscono ai casi di senescenza, di disabilità anche mentale dell'età evolutiva e giovanile (minori handicappati) e che prevedono: prestazioni di medicina generale e specialistica, integrabili con prestazioni socio-assistenziali da concordare, tra U.S.L. e comune, con protocolli di intesa; prestazioni socio-assistenziali, svolte essenzialmente da assistenti domiciliari, sociali e da educatori professionali.

Organizzazione degli interventi-centri di assistenza domiciliare

L'assistenza domiciliare, quale sistema di interventi pluridisciplinare integrati, viene realizzata, a livello di distretto socio-sanitario di base, con l'istituzione del centro di assistenza - inserito nell'Unità Sanitaria Locale - che ha il compito di raccogliere le richieste e valutarle attraverso l'indagine medica, organizzare i vari tipi di intervento e stabilire piani di assistenza, mantenere uno schedario aggiornato dei casi seguiti e trasmettere le relazioni semestrali sull'andamento delle attività alla struttura del centro.

E' da precisare altresì che le attività del centro di assistenza domiciliare sono coordinate da un medico dipendente dalla U.S.L., integrato da una

equipe composta da un assistente sociale, da un assistente sanitario o da un capo sala, e può avvalersi, per lo svolgimento dell'attività di propria competenza,, anche della collaborazione delle altre strutture della U.S.L., compreso il supporto amministrativo necessario.

L'assistenza domiciliare nelle strutture residenziali

Trasferimento degli ospiti delle case di riposo in strutture sanitarie, le Unità Sanitarie Locali, d'intesa con i comuni ove sono ubicate le case di riposo a gestione pubblica o privata, dispongono che presso le predette istituzioni siano messe a disposizione dei ricoverati forme di assistenza sanitaria.

Personale

Il personale per le prestazioni sanitarie (articolo 2 - legge regionale n. 80 del 1988) è costituito dal medico di medicina generale convenzionato, da medici ambulatoriali specialistici dipendenti dalla U.S.L., da infermieri e terapisti.

Attrezzature

le attrezzature per il centro di assistenza domiciliare, sia a livello di U.S.L. che di distretto, devono disporre di idonei ambienti opportunamente arredati ed attrezzati e comprendere una strumentazione minima che consenta l'erogazione delle prestazioni domiciliari di base.

Convenzioni

Come previsto dall'articolo 5 della legge regionale n. 80 del 1988, in caso di comprovata impossibilità di provvedere con proprio personale allo

svolgimento di determinate prestazioni domiciliari, la U.S.L. può stipulare convenzioni con cooperative od associazioni di volontariato (per un periodo massimo di sei mesi) per la erogazione di prestazioni socio-sanitarie infermieristiche e di riabilitazione e, eventualmente, nell'ambito dei protocolli d'intesa congiunte a quelle di assistenza sociale dei comuni.

Dall'esame delle norme varate dalla regione Lazio emerge in tutta evidenza che la problematica della terza età, nella sua globalità, resta assorbita nel sistema statale di "sicurezza sociale" tuttora incompiuto e collegata ai tre settori della previdenza, della sanità e dell'assistenza sociale.

L'orientamento prevalente è ormai quello di garantire:

- la prevenzione intesa come antidoto e filtro di ogni causa di menomazione psico-fisica, di emarginazione e di isolamento;
- il rigetto del ricovero istituzionalizzato quale parcheggio obbligato di assistenza degli anziani bisognosi;
- il mantenimento (in tutti i casi possibili) della persona anziana nel proprio ambiente naturale, familiare e sociale.

Importante appare perciò la linea di intervento della regione per realizzare gli scopi dei succitati principi con:

- la programmazione e la pianificazione territoriale come punti di riferimento e di modalità operativa dei servizi;
- la riorganizzazione ed il coordinamento dei servizi territoriali e l'affidamento agli enti locali delle relative competenze;
- la partecipazione dei cittadini, gruppi e forze sindacali alla organizzazione, programmazione e verifica dei livelli di produttività degli interventi.

Nel contesto di tale quadro di riferimento, la regione lazio si colloca all'avanguardia, per aver avviato il ribaltamento del vecchio concetto di rico-

vero assistenziale in istituti o case di riposo, con la realizzazione di una rete di servizi ed interventi aperti riconducibili all'assistenza abitativa, domiciliare, economica e alla promozione culturale di vita della relazione.

Gli enti locali, destinatari delle norme regionali, sono invece ancora lontani dall'attuazione pratica degli interventi, per carenza di organizzazione e strutture, ma soprattutto per motivi di carattere finanziario, per cui si assiste ancora a disfunzioni rimarchevoli in tutto il territorio regionale. Molto potrà essere fatto in futuro con i più massicci finanziamenti, ma è anche vero che fino a quando non si avrà l'auspicata riforma-quadro la soluzione del problema "anziani" rimarrà ancora per lungo tempo un obiettivo da raggiungere.

2.4.9 Gli interventi del comune di Roma nell'ambito generale dei servizi sociali agli anziani

La regione Lazio, con la legge regionale n. 11 del 1976, ha delegato ai comuni le funzioni relative all'assistenza a favore degli anziani bisognevoli.

Il comune di Roma è così venuto a trovarsi, all'improvviso, di fronte al problema rappresentato da quasi mezzo milione di persone che avevano superato la soglia dei sessant'anni (59% donne e 41% uomini), senza poter contare su un minimo di strutture sociali tranne quelle poche ed insufficienti di ECA e IPAB, enti successivamente assorbiti.

L'impegno, certamente immane, ha messo in crisi le strutture burocratiche della competente ripartizione e delle venti Circoscrizioni, ma ha consentito, nei limiti temporali strettamente indispensabili e nella misura consentita dalle esigue disponibilità finanziarie, di affrontare lo sforzo dei primi interventi.

A cavallo degli anni '70-'80, l'amministrazione ha avviato un vasto programma di interventi, con l'istituzione di una serie di servizi sociali aperti riguardanti l'assistenza domiciliare e il funzionamento di trentacinque centri diurni, istituiti nel 1980.

Detto programma, che mira a privilegiare la prevenzione piuttosto che il ricovero emarginante e quindi l'ospedalizzazione, ha perseguito l'obiettivo di integrare i servizi sociali con servizi sanitari delle U.S.L.; esso, nel corso degli anni, è stato ampliato e migliorato nelle sue molteplici articolazioni ma risulta tutt'ora insufficiente per le esigenze reali in quanto allo stato le strutture del comune esistenti possono ospitare 700 anziani autosufficienti.

In relazione a tanto, peraltro, si evince:

- che l'esperienza delle case di riposo (come furono concepite e come hanno funzionato) è ormai superata;
- che occorre realizzare un progetto di 20 comunità-alloggio (almeno una per circoscrizione);
- che è auspicabile potenziare gli attuali 64 centri (diurni) per anziani facendo in modo che si trasformino in centri di socializzazione nella vita di quartiere;
- che sarebbe opportuno migliorare ed allargare l'assistenza domiciliare dando maggior spazio a cooperative altamente specializzate soprattutto per l'assistenza sociale ai non autosufficienti;
- che occorre incentivare tutte le possibili forme di associazionismo spontaneo, privilegiando anche l'autogestione di servizi da parte degli anziani autosufficienti;

- che è necessario potenziare il servizio di emergenza anziani collegato con le U.S.L. che in atto viene espletato dallo S.P.I.S. (servizio pronto intervento della ripartizione VIII);
- che bisogna potenziare i soggiorni estivi, sia come utili periodi di vacanza, sia come necessario soggiorno di cura.

Dalla elencazione delle principali linee del programma è evidente lo stato dei bisogni che tutt'ora travaglia il settore.

La spesa globale sostenuta dal comune di Roma per tutti gli interventi di servizio sociale, che nel 1988 ammontava a lire 92.517.000.000, è lievitato nel 1991 a lire 123.258.000.000 così ripartiti:

	1988	1991
- per minori	16.358.687.959	14.715.035.000
- per gli adulti indigenti	6.090.949.553	8.041.643.915
- per gli anziani e gli invalidi	40.590.945.833	39.011.034.699
- per gli handicappati	22.996.429.535	35.329.083.586
- per i tossicodipendenti	1.290.295.333	5.480.627.112
- per i nomadi e gli stranieri	3.353.240.266	13.651.556.222
- per il pronto intervento sociale	243.265.550	1.132.323.500
- per spese di varia natura	1.593.437.916	2.988.391.690
- per sindromi correlate AIDS		2.908.996.498

A fronte della spesa del 1991 va rilevata la corrispondente entrata erogata dalla regione Lazio per lire 67.046.635.000 e dallo Stato per lire 2.145.536.000.

Vale la pena sottolineare che nel 1991 quasi il 35% della spesa risulta assorbita dall'assistenza agli anziani e soprattutto da quella domiciliare agli

autosufficienti, realizzata attraverso il convenzionamento con 20 cooperative che hanno impiegato circa cinquecento operatori per garantire appunto prestazioni ed interventi in tutto il territorio comunale.

Altri servizi agli anziani sono stati realizzati con soggiorni estivi in parchi e al mare (punti verdi e punti blu) ed in particolare con sessantaquattro centri sociali istituiti e funzionanti per circa 56.000 anziani, così ripartiti tra le varie circoscrizioni:

circoscrizione	I	6 centri
circoscrizione	II	1 centro
circoscrizione	III	2 centri
circoscrizione	IV	3 centri
circoscrizione	V	8 centri
circoscrizione	VI	3 centri
circoscrizione	VII	4 centri
circoscrizione	VIII	3 centri
circoscrizione	IX	3 centri
circoscrizione	X	2 centri
circoscrizione	XI	2 centri
circoscrizione	XII	5 centri
circoscrizione	XIII	3 centri
circoscrizione	XIV	2 centri
circoscrizione	XV	4 centri
circoscrizione	XVI	2 centri
circoscrizione	XVII	3 centri
circoscrizione	XVIII	2 centri
circoscrizione	XIX	4 centri
circoscrizione	XX	2 centri

Allo scopo di visualizzare prima e computerizzare dopo tutta la problematica degli anziani a Roma, si sta valutando l'opportunità di istituire in ogni circoscrizione l'anagrafe degli iscritti da aggiornare annualmente.

Tale rilevazione dovrebbe consentire di memorizzare i dati anagrafici, i dati socio-economici, i dati socio-sanitari e i dati cronologici dei tipi di intervento usufruiti dagli anziani, al fine di poter individuare, in ogni momento, lo stato di bisogno di ciascuno e quindi di predisporre programmi o piani di intervento nell'ambito dei servizi sociali e sanitari da erogare.

2.4.10 Attività del comune di Roma nell'ambito particolare dei servizi sociali agli anziani

Il comune di Roma ha previsto l'istituzione dei "servizi aperti" di assistenza domiciliare a favore degli anziani con la delibera programmatica dell'aprile del 1980.

In applicazione del quadro normativo di allora, il comune ha organizzato un servizio di tipo socio-assistenziale, lasciando alle Unità Sanitarie Locali l'incombenza degli interventi domiciliari a carattere socio-sanitario.

Con deliberazione n. 4327 del 26 ottobre 1982, il consiglio comunale ha approvato, ai sensi dell'articolo 19 - lettera 4 - della legge regionale n. 11 del 1976, il regolamento per il funzionamento dei centri sociali degli anziani, previsti dall'articolo 7 della legge medesima, che considera il centro diurno come base operativa per la realizzazione dei servizi domiciliari, di ristoro e di pulizia (mensa, lavanderia ecc.). Il punto più qualificante del regolamento è rappresentato dalla finalità, che è quella di rendere la gestione di detti centri

la più democratica e partecipata possibile, con la nomina dei comitati di gestione eletti fra gli utenti anziani.

Un cenno merita la gestione dei centri demandata da un lato alle prestazioni degli operatori dipendenti dalla circoscrizione competente, e dall'altro lato agli organismi preposti (assemblea, comitato di gestione, Presidente) ai quali spetta la specifica competenza atta a garantire la più corretta amministrazione, nonché la formulazione dei programmi ed il controllo sulla efficienza dei servizi.

Con deliberazione consiliare n. 1561 del 22 maggio 1984, nell'intento di allargare la assistenza domiciliare agli anziani parzialmente autosufficienti, il comune ha conferito a cooperative e associazioni, all'uopo prescelte con avviso pubblico, mediante convenzione, l'espletamento dei servizi assistenziali sulla base di progetti di intervento individuati d'intesa con il servizio sociale della circoscrizione. Il tutto si riferisce ad interventi di servizio sociale professionale, interventi dello psicologo, aiuti nei lavori domestici, cura e igiene della persona, preparazione dei pasti caldi, servizi di vigilanza ad anziani in precarie condizioni psico-fisiche, interventi di terapia infermieristica e di riabilitazione motoria, segretariato sociale ed ogni altra prestazione utile e necessaria all'anziano.

Sono seguiti negli anni successivi i rinnovi dei contratti alle 20 cooperative (una per circoscrizione) fino a raggiungere la spesa annuale di (lire milioni) 6.500 nel 1986, 7.500 nel 1987, a 8.000 nel 1988, 15.000 nel 1989, 15.800 nel 1990 e 16.300 nel 1991.

Va rilevato che in aggiunta a dette prestazioni il comune, a mezzo dei servizi sociali delle circoscrizioni, e previa approvazione dei rispettivi consigli, provvede alla erogazione di interventi economici ed urgenti, straordinari

alla manutenzione degli alloggi, ai trasporti urgenti, indilazionabili e continuativi finalizzati al pagamento di canoni di alloggio, utenza elettrica, telefonica, fornitura di gas ed acquisto di generi alimentari e di vestiario di prima necessità.

Pur tuttavia non mancano le giuste proteste e l'insoddisfazione per le vistose carenze ed inefficienze che si riscontrano nei vari servizi, attribuiti in parte alla mancanza di direttive di attuazione della legge regionale n. 80 del 1988, che prevede appunto l'assistenza agli anziani in case-albergo (e non più ospedali) e cure a domicilio a tutti gli anziani bisognevoli, con un rapporto statistico di un operatore ogni duemila utenti.

E' evidente che lo stato di disagio, isolamento e emarginazione degli anziani, è largamente diffuso nella difficile fase di passaggio, ancora in corso, da un sistema basato sulla beneficenza e sulla carità ad un sistema che si incentra sul divenire del processo legislativo e normativo della sicurezza sociale come diritto dell'anziano.

Se prima la soluzione ai problemi dell'anziano era rappresentata dall'ospizio o dalla casa di riposo ora, invece, va privilegiata la realizzazione dei servizi sociali integrata e collegata all'assistenza domiciliare socio-sanitaria.

In tal senso, esaurita la fase sperimentale dell'assistenza domiciliare affidata dal comune alle cooperative, che hanno operato con notevole sforzo ma sempre come aggregazione di lavoratori disoccupati o non proprio preparati al difficile compito, si pone il problema del passaggio alla fase successiva e ben più complessa, che attraverso una metodologia scientifica definisca l'analisi della domanda dell'utente anziano rispondendo con una offerta di servizi socio-sanitari efficienti, tramite strutture idonee (centri socio-sanitari

polivalenti) e personale specializzato e qualificato a svolgere professionalmente l'attività richiesta dai vari servizi.

Infatti, da più parti viene reclamato che gli interventi siano (oltre che differenziati a seconda delle fasce degli utenti anziani) messi in opera da operatori polivalenti, comunque inseriti in strutture polifunzionali di servizi che ruotano tra l'assistenza domiciliare dei servizi aperti e l'assistenza dei servizi residenziali quali il day hospital, le case-albergo, le comunità-alloggio ecc.

I tempi sono ormai maturi per l'istituzione di modelli di gruppo omogenei per dislocazione territoriale di utenti (circoscrizione o distretti di U.S.L.) comprendenti le figure professionali occorrenti per programmare prima ed attuare dopo i piani di trattamento presso il domicilio dei singoli anziani, per prevenire o per fronteggiare tutti quei fenomeni di carattere psicologico che sfociano in anomalia, emarginazione e depressione della persona ammalata di "vecchiaia".

Con lo scioglimento dell'O.N.P.I. i "servizi residenziali assistenziali" delle tre case di riposo, Roma I, Roma II e Roma III, sono confluite, nel 1978, nelle strutture comunali mantenendo inalterate le loro caratteristiche peculiari e, per converso, le loro disfunzioni originarie. A fronte dei 160 dipendenti della pianta organica operanti nelle predette case di riposo, il comune ha dovuto affidare in appalto i servizi di ristorazione, di pulizia e di *manutenzione ordinaria delle strutture comunitarie per garantire un discreto funzionamento.*

Collateralmente il comune si è fatto carico, e si fa carico tutt'ora, di un contributo giornaliero alle rette che gli anziani indigenti devono corrispon-

dere alle 82 case di riposo religiose convenzionate e a 3 case private nelle quali sono ospitati.

Per tale assistenza l'amministrazione comunale ha sostenuto un onere di 2.500 milioni nel 1988, di 6.200 milioni nel 1989, di 6.500 milioni nel 1990 e di 6.600 milioni nel 1991.

Più consistente è invece l'intervento del comune per i soggiorni di vacanza degli anziani autosufficienti che ogni anno vengono organizzati in località climatiche montane e collinari, marine e termali.

Di regola tali vacanze vengono organizzate nel periodo da maggio a dicembre e, nel 1991, hanno interessato circa 11.000 anziani autosufficienti (o parzialmente autosufficienti) sulla base dei seguenti criteri:

- possibilità di partecipazione per tutti i cittadini bisognosi e residenti di 55 e 60 anni di età, rispettivamente per le donne e gli uomini;
- pagamento di una quota di partecipazione corrispondente al 10%, al 30% e al 60% del costo del soggiorno a seconda del reddito annuo dei partecipanti;
- pagamento dell'intera quota di partecipazione per gli anziani aventi un reddito superiore a 8 milioni annui.

Ai soggiorni di vacanza, della durata di 14 giorni a turno, partecipano gruppi di anziani da 20 a 50 unità, assistiti da uno o due o più accompagnatori (a seconda del numero di persone più o meno autosufficienti) appartenenti a cooperative convenzionate per l'assistenza domiciliare, con il compito di verificare e controllare la regolarità delle prestazioni alberghiere e di mediare nel rapporto interpersonale di relazione.

L'onere a carico del comune per tali soggiorni, nel 1988, ammontava a circa 4 miliardi, nel 1989 a 4,8 miliardi, nel 1990 a 5 miliardi e nel 1991 a 5,6 miliardi.

Va rilevato che col 1988, dopo un esperimento fatto nell'anno precedente, sono stati istituzionalizzati i soggiorni diurni di vacanza presso le ville e i parchi cittadini, denominati "punti verde" e realizzati in tre turni di quattordici giorni nel periodo che va dal 4 luglio al 22 agosto.

L'incarico per la predisposizione degli elenchi e la scelta delle persone è stata affidata alle venti circoscrizioni, mentre la gestione è rimasta a carico delle venti cooperative prescelte a seguito di avviso pubblico, e sulla base di progetti di animazione articolati in attività culturali, attività mediche e socializzanti, attività per la riabilitazione psico-fisica ed ovviamente del servizio di trasporto e di quello di mensa presso il "punto verde".

Lo stesso servizio di animazione è stato apprestato presso i "punti blu" di Ostia lido per gruppi di 200 anziani a turno per la durata di dodici giorni nel periodo dal 18 giugno al 9 settembre 1988.

L'iniziativa dell'amministrazione per quanto riguarda i "punti verde e blu", che per il 1988 ha comportato un onere di 700 milioni e di 1 miliardo nel 1991, deve intendersi come alternativa ai soggiorni in località montane, collinari, marine e termali, in quanto in essi prevale la connotazione del servizio assistenziale di relazione e svago rispetto agli altri soggiorni caratterizzanti per la diversità dell'utenza e per la contribuzione nelle rette di partecipazione.

I risultati più che soddisfacenti che sono stati ottenuti hanno riscosso un giusto apprezzamento da parte delle persone anziane, in quanto il servizio

si svolge proprio nel periodo estivo e cioè quando più si acuisce la loro condizione di solitudine e di emarginazione.

In tal senso è quindi auspicabile che il servizio venga esteso al massimo della ricettività dei "punti" ed al contempo siano prolungati i periodi di almeno venti giorni e garantiti, soprattutto, i servizi di igiene della persona ed i servizi di mensa nell'ambito dei quali curare maggiormente una adeguata e variegata dieta, tenendo conto dei bisogni e delle condizioni di salute di ogni persona anziana.

Nella tipologia degli interventi assistenziali il comune di Roma, almeno fino ad ora, non ha rivolto particolare attenzione a tutto ciò che riguarda "case albergo" e "comunità alloggio".

Nell'ambito del territorio comunale tali attività vengono svolte in tre sedi, di cui una per anziani non autosufficienti, con convenzioni stipulate con l'ACAP (comunità di S. Egidio).

Alla luce delle esperienze acquisite nelle strutture di cui sopra, pare che nell'amministrazione comunale stia prevalendo l'orientamento di sostituire le convenzioni con forme di autogestione diretta da parte degli anziani autosufficienti allo scopo di aumentare l'utenza e di realizzare moduli di gestione più aderenti ai fini istituzionali delle stesse "comunità" sia in termini di efficacia che di efficienza.

2.4.11 Conclusioni

Dall'esame della complessa materia emerge chiaramente:

- 1) che per affrontare e risolvere, sia pure gradualmente, il problema rappresentato dalle gravi e diffuse carenze che affliggono i servizi sociali in genere e quelli riguardanti gli anziani in particolare, è urgente che il

Parlamento, dopo aver già approvato la riforma delle autonomie locali, avvii il dibattito per il varo della legge-quadro sulla sicurezza sociale e quindi quelle, altrettanto improcastinabili, sulla finanza locale e sul regime pensionistico.

- 2) che fino a quando non saranno approvate le riforme ci sarà poca chiarezza sulle competenze tra enti locali e loro consorzi, U.S.L. e gli altri enti di natura pubblica, privata o religiosa.

La nuova normativa dovrà far chiarezza, circa le attribuzioni agli enti locali relative ai vari livelli di programmazione, pianificazione, coordinamento, gestione e vigilanza sui servizi sociali.

- 3) che sia costituito il "fondo sociale nazionale" analogamente a quanto previsto per la sanità. Sarebbe, inoltre, auspicabile l'inserimento, come articolazione di quello nazionale, di un apposito "fondo regionale per i servizi sociali" nel bilancio di ciascuna regione per riportare ordine, gradualità e razionalità sia nelle entrate che nelle spese individuando parametri obiettivi per quanto riguarda gli interventi e le prestazioni rese e dovute agli utenti aventi diritto.

Per quanto riguarda la regione Lazio é auspicabile:

che pur avendo avviato una valida legislazione socio-sanitaria, deve porsi il problema, nelle more della auspicata riforma nazionale, di prefigurare ed anticipare le future linee ed i contenuti del nuovo sistema (integrato) sanitario e sociale.

Per raggiungere tale significativo traguardo sarà necessario sviluppare subito una rete capillare di strutture, con adeguato personale di assistenza, così da coprire i più piccoli agglomerati ed eliminare le vistose carenze tutt'ora presenti.

E' auspicabile, conseguentemente, la sollecita adozione del regolamento attuativo della legge regionale n. 11 del 1976 allo scopo di:

- prescrivere le caratteristiche costruttive e abitative e ubicazionali dei centri residenziali e case di cura e di riposo per anziani (articoli 8, 9 e 10);
- prescrivere le caratteristiche funzionali e la localizzazione dei centri diurni (articolo 7) in rapporto alla consistenza della popolazione anziana da servire;
- predisporre piani pluriennali per finanziare l'acquisto, la costruzione, l'ampliamento, il completamento, l'adattamento e la riparazione di edifici destinati agli anziani, nonché per disciplinare la concessione dei contributi alle province, comuni, enti morali od istituti - ammessi ai benefici di legge - per la realizzazione di tali opere, compresi gli arredi e le attrezzature necessari al funzionamento e alla gestione dei servizi;
- istituzionalizzare corsi di qualificazione, aggiornamento e perfezionamento del personale addetto all'assistenza sanitaria, sociale e ausiliario;
- istituire un comitato regionale con compiti consultivi e di vigilanza formato in parte da anziani;
- privilegiare l'affidamento della gestione di case e centri per anziani ad enti od istituzioni anche privati, mediante apposita convenzione.

2.5 Presenza e ruolo degli enti locali nel settore della difesa

"La difesa della Patria é sacro dovere del cittadino. Il servizio militare é obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge" così l'art. 52 della Costituzione definisce uno dei compiti fondamentali della Repubblica, al quale sono chiamati a collaborare tutti i comuni con l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di leva militare, di tenuta ed aggiornamento conti-

nuo dei ruoli matricolari, di alloggiamenti militari, di requisizione di quadrupedi e natanti, di tiro a segno nazionale, di assistenza alle famiglie dei militari e, previ accordi con la competente autorità militare, anche ad assumere iniziative in tema di alloggi, attività ricreative, culturali e del tempo libero, trasporti e formazione professionale e scolastica in favore dei militari ivi in servizio.

Le predette funzioni sono esercitate dal sindaco in qualità di ufficiale del Governo, come già previsto dall'art. 142 del R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, ed ora dagli artt. 10 e 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali.

Per quanto riguarda il servizio di leva militare, la normativa in vigore (legge 6 giugno 1940, n. 1481, e D.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237,) fa obbligo al sindaco di compilare, nei tempi e con le modalità prescritti, la lista annuale di leva, da spedire entro il 10 aprile di ogni anno al Commissario capo dell'ufficio di leva competente per territorio. Le operazioni di leva iniziano con la pubblicazione, a cura del sindaco, del manifesto del Consiglio di leva e, contemporaneamente, con la pubblicazione all'albo pretorio dell'elenco degli iscritti chiamati alla visita, ai quali il comune deve notificare un precetto personale. Nell'attuale composizione del Consiglio di leva il sindaco partecipa in qualità di membro con diritto al voto, a norma dell'art. 9 della legge 31 maggio 1975, n. 191. Le spese per il funzionamento dei Consigli di leva fanno carico in parte alle Amministrazioni comunali, sempre che il loro bilancio non sia in passivo (art. 29 del D.P.R. n. 237 del 1974), nel qual caso la spesa è finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 23 del D.L. 7 maggio 1980, n. 153, convertito con modificazioni, nella legge 7 luglio 1980, n. 299.

Il comune, inoltre, forma e tiene aggiornati i ruoli matricolari, in rapporto costante con i distretti militari.

Degli altri compiti attinenti alla difesa attribuiti ai comuni, quali: l'obbligo per la fornitura dell'alloggio agli ufficiali e alle truppe in precaria residenza o in transito (art. 91 lett. b) del T.U. 3 marzo 1934, n. 383); l'obbligo di formare e tenere aggiornato un registro o schedario dei quadrupedi, dei veicoli a trazione animale e dei natanti, con l'indicazione del relativo proprietario (R.D. 31 gennaio 1926, n. 452), come preliminare alla razionale organizzazione dei raduni svolti dall'autorità militare con particolare riguardo alla necessità delle truppe alpine; il contributo finanziario alla costituzione dei campi di tiro a segno nazionale (art. 91 T.U. n. 383), in precedenza costituiti a totale carico dello Stato a norma del R.D.L. 16 dicembre 1935, n. 2430, convertito nella legge 4 giugno 1936 n. 1143 e, infine, l'erogazione di un sussidio giornaliero ai congiunti dei militari di truppa e dei sottufficiali trattenuti o richiamati alle armi, nel caso che per il fatto del richiamo o della permanenza in servizio, sia venuto a mancare alla famiglia ogni mezzo di sussistenza (legge 5 dicembre 1975, n. 704, e successive modificazioni), sembra che, almeno in via di fatto e per varie ragioni, non vengano attualmente esercitati dai comuni.

Di attualità, invece, sono i programmi e le iniziative delle province e dei comuni (oltre che delle regioni) a favore dei militari in servizio, previsti dalla legge 24 dicembre 1986, n. 958, avente ad oggetto "norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata". L'art. 30 di questa legge dispone che, allo scopo di assicurare un organico rapporto tra Forze armate e società civile, i comandi delle regioni militari e dei dipartimenti militari, d'intesa con i consigli intermedi della rappresentanza militare, su direttive

del Ministero della difesa, concordano con le regioni, le province e i comuni i programmi e le iniziative di cui all'art. 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382, a favore dei militari in servizio. I programmi riguardano: a) l'ammissione dei militari alla frequenza ed alla utilizzazione delle strutture civili, culturali, sportive e ricreative esistenti nel territorio comunale sede dei comandi, dei reparti e degli enti delle Forze armate; b) l'uso agevolato dei mezzi di trasporto, urbani ed extraurbani e l'accesso dei militari in servizio ai musei, ai teatri, ai cinematografi e agli impianti sportivi; c) l'organizzazione, in concorso con le Amministrazioni locali, di seminari, cicli di conferenze ed altre iniziative specifiche intese a prevenire e combattere il fenomeno delle tossicodipendenze; d) ogni altra iniziativa atta ad agevolare l'integrazione dei militari nella società civile, attraverso dibattiti, incontri con realtà culturali ed associative, nonché la partecipazione a momenti significativi della vita sociale. Le autorità militari concordano con gli enti scolastici, i comuni e le organizzazioni sportive esistenti nell'ambito del territorio in cui operano gli enti militari l'uso temporaneo delle dotazioni ginnico-sportive in dotazione ai reparti stessi, rimanendo, però, a carico degli enti, comuni ed organizzazioni sportive l'assicurazione, con apposita polizza, contro i rischi e le responsabilità derivanti dall'uso delle infrastrutture militari.

Le spese per la difesa, che gli artt. 91 e 144 del già citato T.U. della legge comunale e provinciale prevedevano come obbligatorie, rispettivamente a carico dei comuni e delle province, non sono state riproposte dalle nuove norme della citata legge n. 142 del 1990. La nuova legge sulle autonomie locali, come sopra accennato in ordine ai servizi per la difesa, dispone soltanto la gestione, da parte del comune, del servizio di leva militare, insieme con

altri servizi di competenza statale e non prevede più alcun obbligo in materia a carico delle province.

Sembra, quindi, doversi concludere che, attualmente, le spese per i servizi della difesa a carico dei comuni siano soltanto quelle relative al servizio di leva e alla tenuta ed aggiornamento dei ruoli matricolari, nonché quelle eventuali per le iniziative in favore dei militari in servizio di cui all'art. 30 della legge n. 958 del 1986 sopra ricordata.

2.6 Servizio statistico

2.6.1 Enti locali e sistema statistico nazionale (SISTAN)

Il decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, ha provveduto alla costituzione del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) in attuazione della delega prevista nell'articolo 24 della legge n. 400 del 1988. Da una parte, è stata data una diversa strutturazione all'ISTAT, che diventa istituto nazionale (e non più istituto "centrale") di statistica, dall'altra, è stato previsto un complesso di uffici che a vario titolo ed a vari livelli si inseriscono e vanno a costituire, appunto, il SISTAN.

La nuova struttura, per certi aspetti, potrebbe immaginarsi come di tipo piramidale, ma per altri vede piena autonomia dei diversi livelli funzionali che si ritrovano collegati solo attraverso una logica sistematica .

Ruolo preminente spetta comunque all'ISTAT, che diventa un soggetto di coordinamento, di ricerca, di consulenza e formazione ma soprattutto il punto di riferimento, nonché il garante, della metodologia nell'acquisizione ed utilizzo dei dati statistici.

In questo quadro di riferimento dovranno operare in una situazione di sostanziale equiparazione, i costituendi uffici statistici delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle aziende autonome, delle regioni, delle province, ed ancora dei comuni, delle U.U.S.S.L.L., delle camere di commercio ed anche di enti e amministrazioni pubbliche.

L'elencazione degli uffici da parte del legislatore è molto dettagliata. Ne risulta alla fine un sistema molto complesso ed articolato in cui però, come già accennato, sono salvaguardate le competenze dei singoli enti partecipanti e dove viene esaltato il ruolo di coordinamento che l'ISTAT è chiamato a svolgere, non solo attraverso i suoi uffici centrali, ma anche attraverso quelli regionali che si vanno ad affiancare agli uffici statistici delle regioni.

Alla Presidenza del Consiglio l'articolo 24 della legge n. 400 riserva un ruolo attivo, soprattutto a tutela della imparzialità completezza e riservatezza della formazione del dato statistico, e quindi della sua eventuale divulgazione.

Come garante dell'imparzialità dell'informazione statistica è istituita presso la stessa Presidenza del Consiglio una Commissione che ha proprio lo scopo di vigilare sulla qualità dell'informazione statistica anche in relazione alle direttive degli organismi internazionali.

L'elemento qualificante della nuova disciplina sta, dunque, nell'articolazione del sistema che, coinvolgendo anche le entità più piccole, cerca di risolvere il problema della mancanza di una organica informazione statistica che, invece, può essere di valido ausilio per le scelte che gli amministratori fanno in materia di politiche pubbliche.

Un ruolo importante nel nuovo sistema è affidato alle diverse entità locali, regioni, U.S.L., comuni, camere di commercio, alcune delle quali già

dotate di uffici statistici, altre, invece, che sono obbligate dalla legge a prevederne l'istituzione. Per favorire anche i comuni piú piccoli é prevista la possibilitá per questi enti di consorziarsi tra di loro.

A due anni dall'emanazione del decreto legislativo lo stato di attuazione presenta un quadro composito. Secondo dati forniti dall'ISTAT, gli uffici di statistica già operanti sono i seguenti:

Stato	117
di cui	
- presso le amministrazioni centrali	25
- presso le prefetture (escluse quelle di Aosta, Bolzano e Trento)	92
 regioni e province autonome	 22
di cui 11 costituiti con leggi regionali o provinciali	
 Enti locali	 341
di cui	
- presso le province	38
- presso i comuni	172
- presso le U.S.L.	131
 camere di commercio	 94

Poche difficoltà nell'attuazione del decreto hanno avuto le Amministrazioni centrali e le regioni, che già prevedevano, almeno nella maggior

parte dei casi, gli uffici di statistica, cosí come le camere di commercio già con gli uffici adibiti alle rilevazioni censorie sullo stato delle industrie.

Le prefetture hanno trasformato i vecchi uffici di documentazione in uffici di statistica. Più complessa la situazione per le altre entità, soprattutto per comuni e U.S.L. chiamate a far parte del SISTAN. Come risulta dalla precedente tabella, mancano all'appello, oltreché alcuni Ministeri, la gran parte dei comuni e la metà delle amministrazioni provinciali. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, va rilevato che per la gran maggioranza gli enti adempienti all'obbligo di istituire gli uffici di statistica sono quelli del Nord e del Centro.

Questi dati, di per sé ancor poco significativi, devono essere anche letti alla luce di possibili ulteriori modificazioni che leggi già approvate o in corso di approvazione potrebbero provocare nel panorama delle amministrazioni locali. E' infatti di tutta evidenza che una eventuale riduzione del complessivo numero delle UU.SS.LL. renderá più significativa l'istituzione già avvenuta dei circa 130 uffici presso le Unitá Sanitarie. Cosí pure a livello comunale notevole rilievo potrà avere la creazione prevista nella legge n. 142 delle nuove entità metropolitane che potrebbe anche portare ad una diversa definizione strutturale degli uffici di statistica almeno nelle aree metropolitane e nelle zone ad esse contigue.

Difficile é invece lo stato di attuazione del decreto per le entità più piccole. Né viene segnalata la presenza di iniziative consortili per l'organizzazione in comune di uffici statistici.

Al di lá delle consuete difficoltà che si incontrano nella realizzazione di nuovi uffici, vale osservare che i comuni stanno perdendo una notevole occasione d'innovazione e rischiano di non entrare con ruolo attivo nel SI-

STAN, rimanendo mero oggetto di statistiche senza trasformarsi in veri utilizzatori della funzione statistica.

Deve tuttavia osservarsi che un ostacolo alla completa attuazione del sistema deriva senz'altro dalla sottovalutazione del problema del costo degli uffici costituendi. Il decreto legislativo infatti non prevede oneri a carico del bilancio dello Stato, con ciò imputando ai bilanci degli enti locali tali oneri senza la copertura proveniente da trasferimenti ad hoc. Questa impostazione non sembra certo censurabile, al contrario va considerata corretta in via di principio. Infatti, l'obbligo di costituire gli uffici statistici va inteso come richiamo a realizzare una funzione fondamentale e primaria degli stessi enti pubblici territoriali. Di fatto, le difficoltà dei bilanci degli enti locali hanno rallentato l'attuazione delle norme.

In considerazione di tale situazione è da auspicare l'utilizzazione di tutte le possibilità per lo sviluppo degli uffici di statistica. A questo proposito vale suggerire che così come risulta sia sostanzialmente fatto dalle camere di commercio, possono essere sfruttate alcune strutture create ad hoc per la rilevazione del censimento della popolazione trasformandole, adottandole in uffici di statistica.

Probabilmente nella fase post-censimento si dovrebbe cercare di utilizzare maggiormente lo strumento del consorzio anche al fine di ottimizzare le scarse risorse finanziarie e le non ampie risorse umane di adeguata professionalità.

Un problema che sembra emergere nella fase di avvio del sistema statistico riguarda il necessario coordinamento che dovrà esserci tra i diversi archivi-dati che le singole entità che partecipano al SISTAN già posseggono. Come esempio significativo può essere citata l'utilizzazione dei dati delle

anagrafi comunali da parte delle U.S.L. ai fini della programmazione sanitaria e della gestione stessa degli interventi per la salute dei cittadini nei territori di competenza. Sarebbe un errore la costituzione di banche dati sanitarie che non tengano conto e non utilizzino anche, e preliminarmente, i dati forniti dalle anagrafi. Evitando possibili e facili duplicazioni.

In conclusione, sul punto del coordinamento la legge é prodiga di dettagli pur riconoscendo la necessità di realizzare un adeguato coordinamento anche sul piano delle metodiche. Una volta disegnato normativamente si deve realizzare un forte decentramento della funzione statistica fino ad ora sostanzialmente concentrata all'ISTAT e limitata dalle sue stesse possibilità operative. Attraverso il decentramento la funzione é chiamata a svilupparsi notevolmente. Si calcola che, a regime, gli uffici chiamati a "fare statistica", siano nell'ordine di 1.000 unità.

La funzionalità del SISTAN si misurerá proprio nella capacità di essere sistema, di avere cioè il ruolo di un vero tessuto connettivo sul piano dei risultati conoscitivi ma anche su quello della sottostante cultura professionale.

3. Attività contrattuale

3.1 Premessa

La Corte ha più volte evidenziato³ l'importanza dell'attività contrattuale posta in essere dagli enti locali, attività diventata ormai strumento ordinario di gestione delle risorse e modulo operativo di rilevante significatività nell'ambito della struttura del bilancio, definendo tale nuovo modo di procedere come "amministrazione per contratti". Il fenomeno va collegato alle ulteriori funzioni devolute agli enti locali con il D.P.R. n. 616 del 1977, cui non sono corrisposti invece adeguati finanziamenti.

Il quadro dei poteri locali italiani viene così a differenziarsi profondamente da quello degli altri Paesi europei e proprio nell'imminenza della completa liberalizzazione dei mercati l'amministrazione locale si presenta con strutture disomogenee ben lontane dagli "standards" di efficienza che caratterizzano il resto dell'Europa.

Le diversità riguardano non solo il numero degli enti ma, in speciale modo, le modalità di finanziamento delle funzioni.

La carenza delle risorse a carattere ordinario ha indotto lo Stato ad erogare flussi straordinari, giustificati dalla specialità ed emergenza delle situazioni che di volta in volta, ormai da 20 anni, travagliano il nostro paese.

D'altra parte l'inadeguatezza dei controlli ha dato origine a quei fenomeni di malcostume amministrativo a cui, per l'anno in riferimento, non ha ancora potuto giovare la profonda riforma della burocrazia locale apportata

³ cfr. deliberazione n. 686 del 1988; deliberazione n. 330 del 1989; deliberazione n. 55 del 1990; deliberazione n. 66 del 1991.

dalla n. 142 del 1990 che, separando il momento delle scelte e dell'indirizzo politico dal momento operativo, tenta di realizzare, anche in ambito contrattuale, una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse.

La legge di riordino delle autonomie locali, riconoscendo nuovi spazi di intervento e rinnovati strumenti operativi, viene così ad incidere profondamente nello svolgimento dell'attività contrattuale, anche se recepisce una prassi da lungo tempo stratificatasi.

All'attuazione di una maggiore trasformazione e moralizzazione delle pubbliche amministrazioni locali è diretta anche la legge n. 241 del 1990, che tende a ripristinare i principi di legittimità e correttezza dell'agire amministrativo ed ad eliminare le sacche del malcostume e l'intreccio, ormai organico, tra sistema economico e potere politico. La legge, destinata ad incidere profondamente sulla gestione e ristrutturazione degli enti locali, persegue obiettivi di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione dei pubblici poteri; tuttavia, a distanza di due anni dall'entrata in vigore, molte delle disposizioni in essa contenute appaiono ancora un'aspirazione, che è lungi dall'essere concretizzata sul piano pratico dagli enti.

Dal quadro delineato emerge un'amministrazione locale caratterizzata da comportamenti frammentari e disomogenei, che attende e reclama per anni le riforme e mostra poi vischiosità e diffidenza, nel momento della loro attuazione.

Il prevalere di interessi corporativi e settoriali, specie nella materia degli appalti, appare facilitato attraverso i meandri delle normative in deroga che, dettate ai fini di semplificazione ed accelerazione delle procedure, si dimostrano poi esse stesse causa di allungamento dei tempi tecnici nella realizzazione delle opere e di spreco delle pubbliche risorse.

L'espandersi delle attività illecite dirette al controllo dei flussi finanziari che affluiscono, a qualsiasi titolo, alle amministrazioni locali, inquina il settore degli appalti in maniera sempre più capillare ed invasiva, non solo nelle regioni a "rischio", ma in tutte le zone del paese, senza che la legislazione antimafia e dell'emergenza possa porre un valido argine al fenomeno.

I settori che appaiono maggiormente "esposti" sono quelli relativi alla gestione del territorio, all'urbanistica, all'edilizia pubblica ed in particolare agli appalti che sono contrassegnati, anche per il 1990, da carenze nella razionalizzazione normativa e da inadeguatezze delle strutture operative.

Il volume e la tipologia della contrattazione locale appaiono, nell'esperienza quotidiana, ormai completamente cambiati in quanto affiorano tipi di contratti e procedure gradualmente diversificati, sotto la spinta dei bisogni emergenti.

L'attività contrattuale si è così specializzata in alto grado senza però trovare, nelle strutture organizzative degli enti, una corrispondente efficienza da parte di servizi od uffici contrattanti.

Appare urgente la soluzione del tema riguardante l'organizzazione contrattuale, che attualmente viene affidata all'autonomia degli enti nell'ambito dell'attuazione del "regolamento dei contratti", a norma dell'articolo 59 della legge n. 142 del 1990.

3.2 Dati di consuntivo

La Corte, ai fini della funzione referente e di meglio realizzare lo scopo cui è preordinato il proprio referto, che si sostanzia nel rendere note al Parlamento le fenomenologie e le patologie della finanza locale attinenti all'attività contrattuale posta in essere dagli enti locali, si è avvalsa, oltre che

delle risultanze desumibili dei conti consuntivi, anche dei dati, elementi e notizie provenienti da altre fonti ufficiali che presentano autonoma rilevanza, in vista dei giudizi e delle valutazioni sul "buon andamento" delle attività amministrative degli enti, ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51.

L'economia italiana, nel 1990, ha segnato un rallentamento della lunga fase espansiva in atto fin dalla prima metà degli anni 80; il P.I.L. ha registrato una contrazione dell'1% rispetto all'anno precedente, mantenendosi di poco inferiore al rallentamento verificatosi negli altri paesi della CEE; la spesa per investimenti ha subito una decelerazione, in quanto è passata dal 4,6% al 3%, a seguito della contrazione della domanda ma anche dell'esaurirsi di occasioni eccezionali che, come i mondiali di calcio, avevano stimolato la spesa per costruzioni ed opere pubbliche.

Nel corso del 1990, quindi, gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche hanno raggiunto il 3,6% del prodotto interno lordo, contro il 3,% della Francia, il 2,4% della Germania e l'1,8% del Regno Unito⁴.

Ma, sebbene la spesa del settore risulti più elevata, in percentuale del P.I.L., rispetto a quella dei principali paesi europei, essa è destinata ancora ad aumentare in quanto in Italia la dotazione complessiva di capitale pubblico è inferiore dell'11% agli "standards" europei .

La conferma si trova nella quota di spesa pubblica per investimenti relativa alle amministrazioni locali, che mostra un costante incremento tra il 1970 ed il 1990.

⁴ cfr. dati elaborati dall'ufficio statistico della Comunità europea, Eurostat , relativi all'anno 1990.

Pertanto, gli enti locali territoriali rimangono ancora, nell'ambito del settore pubblico, il centro di spesa piú significativo per numero di interventi ed entità di importi, con una notevole dinamicità della spesa nel campo delle abitazioni (4.266 miliardi rispetto ai 1.859 miliardi dell'89); nel campo sociale (25.804 miliardi rispetto agli 8.987); nel campo dei trasporti e comunicazioni (17.082 miliardi rispetto ai 7.081); nel campo economico (5.957 miliardi rispetto ai 2.349) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

L'espansione degli interventi si è prodotta nonostante la riduzione degli incassi in conto capitale dal settore statale (-2,29%), solo parzialmente compensata da introiti di natura tributaria. I trasferimenti dal settore statale, per tale voce di spesa, infatti, sono ammontati nel 1990 a 11.790 rispetto ai 12.060 miliardi del 1989. D'altra parte le operazioni creditizie finanziate dalla Cassa Depositi e Prestiti, per la politica di contenimento della spesa pubblica perseguita nell'ultimo triennio, si sono progressivamente ridotte con la conseguente contrazione delle concessioni di mutuo a favore degli enti, come è possibile rilevare dal conto consolidato di cassa relativo al triennio 1988, 1989 e 1990, elaborato dal Ministro del tesoro nella relazione sulla situazione economica del paese relativa al 1991 (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Nel corso del 1990, infatti, l'inderogabile necessità del ridimensionamento del disavanzo pubblico ha imposto alla Cassa un forzato rallentamento dei finanziamenti attivi agli enti locali, sebbene l'istituto avesse comunicato al CIPE la disponibilità a mantenere anche per l'anno considerato il proprio intervento nella stessa misura dell'esercizio precedente.

Nel complesso le concessioni in base a leggi ordinarie sono ammontate a 3.318,7 miliardi, con diminuzione percentuale del 61,4% rispetto a

quelle dell'anno precedente (8.607 miliardi). Le erogazioni ordinarie hanno invece registrato una flessione solo del 14,04%, essendo passate dai 7.703 miliardi di lire del 1989 ai 6.622 miliardi dell'esercizio considerato (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Negli importi indicati sono inclusi i mutui che la Cassa è stata autorizzata a concedere ai sensi delle leggi n. 440 del 1987, n. 114 del 1989 e n. 38 del 1990 ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con un minimo di 100 milioni per ciascun ente, per la costruzione, l'ampliamento o la ristrutturazione di acquedotti, fognature, impianti di depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Le erogazioni di mutui con fondi propri alle amministrazioni locali per leggi speciali ammontano a 10.374 miliardi che, aggiunte alle erogazioni con fondi provenienti dai conti correnti postali (1244 miliardi), a quelli provenienti dal Tesoro per il finanziamento della legge n. 44 del 1986 sull'imprenditoria giovanile ed agli altri fondi degli Istituti di Credito, raggiungono i 15.824 miliardi, con una diminuzione rispetto al precedente esercizio di 1.735 miliardi (9,92%) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Le variazioni percentuali, secondo la distribuzione territoriale, dei mutui ordinari concessi, sono state le seguenti:

- | | |
|---------------------------|----------|
| - Italia nord-occidentale | - 34,38% |
| - Italia nord-orientale | - 48,60% |
| - Italia centrale | - 28,15% |
| - Italia meridionale | - 49,41% |
| - Italia insulare | - 36,57% |

Rispetto alla categoria delle opere, appaiono rilevanti le erogazioni della Cassa DD.PP. relative alle "opere varie" (4.375 miliardi) alle opere

igieniche (1.203 miliardi), ed ai finanziamenti previsti da leggi speciali, che passano da 1.557 a 2.426 miliardi nel 1990 (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Con legge 22 dicembre 1990, n. 403, che, all'articolo 5, comma terzo, ha soppresso la disposizione in base alla quale gli enti locali non potevano contrarre mutui con istituti diversi dalla Cassa DD.PP., se non dopo che la stessa avesse manifestato la propria indisponibilità alla concessione del prestito, si è dato atto che la Cassa non è più la fonte prioritaria di finanziamento degli enti locali.

Con decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, articolo 1, è stata disposta la sospensione, sino al 31 dicembre 1992, di ogni disposizione di legge che prevede la concessione dei mutui nei confronti degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti e degli altri istituti di credito con onere totale o parziale a carico dello Stato.

Dal relativo prospetto del volume degli allegati si rileva l'andamento dei trasferimenti statali correnti relativi agli anni 1986-1991; da esso appare evidente la consistente contrazione dei trasferimenti stessi e del concorso statale sui mutui contratti che presenta una decelerazione reale.

Appare ridotta anche la raccolta, presso gli altri Istituti bancari, di 240 miliardi; mentre al 31 dicembre 1990 le disponibilità liquide presso i tesoreri dei comuni con popolazione tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti risultano aumentate di circa 106 miliardi; appaiono aumentati anche i depositi bancari dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, che attualmente sono fuori dal sistema di tesoreria unica (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Relativamente alla spesa per opere pubbliche, l'andamento non è stato omogeneo su tutto il territorio nazionale: nel nord, si è avuto un rallen-

tamento rispetto al precedente esercizio dal 6,4% al 2,3%; nel mezzogiorno, si è avuta invece una accelerazione (dall'1% al 2,2%), anche se i dati relativi alle due aree, circa il volume degli investimenti per l'edilizia pubblica, presentano notevoli incertezze⁵.

Comunque il contributo decisivo alla dinamica degli investimenti è da attribuirsi, come nei due anni precedenti, agli investimenti per l'edilizia.

3.2.1 Andamento relativo al settore dell'edilizia

Al 31 dicembre 1990 si è concluso il piano decennale per l'attuazione dei programmi relativi all'edilizia sovvenzionata a cura degli IACP e dei comuni, con una incidenza delle erogazioni sugli impegni del 95,7% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

I disegni e le proposte di legge di iniziativa parlamentare e governativa delineano modalità e forme nuove dell'intervento pubblico a seguito della scadenza del piano, diretti alle riforme di delicati settori, come quelli degli espropri e degli Istituti Autonomi per le case popolari, che tuttavia non hanno ancora trovato attuazione; anzi il quadro legislativo relativo all'edilizia residenziale, nelle sue tre configurazioni - sovvenzionata, agevolata e convenzionata - si presenta convulso, farraginoso ed improntato alla casualità, caratterizzato com'è da varie emergenze abitative nei comuni grandi e medi e dall'inserimento di molteplici deroghe alla disciplina urbanistica, sia con riguardo alle tipologie di interventi, sia rispetto all'attuazione delle opere⁶.

⁵ I dati di contabilità nazionale riportati, secondo il Cresme, sarebbero sottostimati, in quanto nel 1990 gli investimenti ammonterebbero a circa 26.000 miliardi rispetto ai 17.210 indicati nella Relazione generale sulla situazione economica del paese, vol. II (1991).

⁶ E' opportuno ricordare che mentre è approdato al Senato (2 agosto 1991) un complesso testo unificato n. 2.962 approvato dalla VIII commissione permanente (ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati

L'esaurimento dei programmi costruttivi previsti dal piano decennale e gli inconvenienti derivati dall'articolo 22, secondo comma, della legge 11 marzo 1988 n. 67, che intendeva ridurre in modo cospicuo il flusso delle risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica derivante dai contributi ex Gescal, sembrano ulteriormente compromettere la capacità di spesa del settore: le erogazioni hanno subito una contrazione di circa il 50% rispetto all'anno precedente in tutti i canali di finanziamento.

Con il disegno di legge n. 5382 della decorsa legislatura presentato alla Camera, denominato "Pacchetto casa Prandini", il Ministero dei LL.PP. ha tentato di superare le difficoltà del settore attraverso la realizzazione di due obiettivi: la trasformazione degli IACP in enti economici al fine di garantire l'efficacia e l'economicità del loro funzionamento e l'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

L'apporto dei comuni nel settore relativo all'acquisto di alloggi, previsto dalle leggi n. 118 del 1985 e n. 899 del 1986, per il quale erano stati stanziati 1.400 miliardi, ammonta a 1.047 miliardi, con un utilizzo delle risorse del 74,8% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Circa lo stato di attuazione dei programmi di edilizia agevolata, i limiti di impegno presso la Cassa DD.PP. ammontano a 8.221 miliardi, mentre le somme erogate al 31 dicembre 1990, a seguito di iniziative concluse ed avviate, si attestano sui 2.725 miliardi. Il rapporto tra le annualità maturate e

nella seduta del 25 luglio 1991, composto da ben sette disegni di legge d'iniziativa dei deputati e di un testo del governo (330, 1040, 1041, 1371, 1372, 2272, 3045 e 3097), il governo ha presentato contemporaneamente due nuovi e distinti provvedimenti, d'iniziativa del Ministro dei LL.PP., il primo al Senato n. 2606 del 17 gennaio 1991, recante "disposizioni in materia di edilizia, di locazione degli immobili urbani ad uso abitativo e di concorso al risparmio privato alla realizzazione dei programmi di edilizia residenziale", il secondo alla Camera con n. 5382.

non ancora utilizzate e le somme utilizzate sono sintomatiche dell'inerzia del settore (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Neppure il sistema delle agevolazioni individuali ha permesso un rapido utilizzo delle risorse finanziarie.

L'andamento della spesa per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree é indicativo dei ritardi che caratterizzano l'attività dei comuni nel reperimento delle aree e nell'esecuzione degli interventi edilizi, anche se appare evidente una migliore capacità di spesa, rispetto al precedente esercizio, in quanto lo stanziamento di 600 miliardi, previsto dalla legge n. 94 del 1982, é stato utilizzato per il 53,7% mentre quello della legge n. 118 del 1985, ammontante a 400 miliardi, é stato integralmente utilizzato (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

La spesa globale attribuibile al settore edilizio pubblico, nell'anno 1990, é di 1835 miliardi; la somma attribuibile alle regioni, anche per tale anno risulta essere del 50% del totale (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

La spesa in conto capitale, sia nelle regioni a statuto speciale, che dispongono di un maggiore volume di risorse per investimenti, sia nelle altre regioni, come si é detto, ha subito una generale espansione attestabile sul 16,9%.

Dai dati forniti dal Ministero del Tesoro risulta infatti che all'area meridionale é attribuibile una quota pari al 35,9% del totale nazionale, percentuale che si presenta notevolmente superiore al contributo di tale area al prodotto nazionale (24,5%) e di qualche punto inferiore alla percentuale della popolazione residente (36,7%) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Dall'analisi del volume di spesa relativa a comuni e province pari a 3.179,6 miliardi si evidenzia un aumento delle spese correnti ed in particolare della voce "acquisto beni e servizi", che passa da 815 miliardi a 951 miliardi nel 1990 (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

L'aumento del volume di spesa attribuibile al settore pubblico locale è generalmente più elevato nel mezzogiorno (16,5%) che nel centro-nord (12%), mentre risulta una situazione opposta per ciò che riguarda gli interessi passivi; il livello pro-capite di spesa nel meridione, attestabile su 3.212 lire per abitante, supera il livello della stessa voce nel nord (3.161 lire) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

In particolare più elevata, nel mezzogiorno, appare la spesa pro-capite in conto capitale in quanto i comuni del sud hanno potuto disporre di un volume maggiore di finanziamenti per investimenti: l'aumento si attesta sulla percentuale del 16,9, superando i livelli dell'Italia del centro-nord (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Ai fini del finanziamento delle opere pubbliche, il concorso da parte dello Stato alla copertura degli oneri derivanti dai mutui, attraverso un contributo proporzionato alla popolazione, ammonta a 7.910 miliardi di lire nel 1990.

Il contributo si differenzia anche in relazione alla tipologia di opere.

La legge n. 142 del 1990 ha stabilito (articolo 54, nono e decimo comma) che i contributi dello Stato siano diretti specificatamente al finanziamento di opere pubbliche, con criteri perequativi, solo per le aree o per gli eventi determinati con legge statale.

Rimane tuttavia ancora la possibilità di ricorrere a mutui a tasso zero da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per le opere

di urbanizzazione primaria, anche se non risulta che gli enti, specie meridionali, abbiano utilizzato tale "chance" nella giusta maniera.

Gli effetti delle restrizioni operate negli ultimi anni, come é dato desumere dai dati esposti, non sono quindi ancora rilevabili negli investimenti diretti dei comuni specialmente del centro e del sud.

3.3 Quadro generale di riferimento delle opere pubbliche

Gli enti locali territoriali hanno sempre avuto specifiche competenze nel campo dei lavori pubblici sia in forza di attribuzioni proprie, sia per delega operata dallo Stato; attualmente le attività del settore dei comuni, delle province e delle comunità montane sono disciplinate dalla nuova legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990.

Tuttavia, a fronte di compiti ben delineati, non corrisponde altrettanta linearità nel quadro normativo che, privo di sistematicità ed organicità, appare ancor oggi come una congerie di disposizioni poco chiare, frammentarie e scoordinate con la legislazione preesistente, la cui produzione é stimolata da istanze diverse e difficilmente coordinabili: la semplificazione ed accelerazione delle procedure, che mirano ad eliminare l'eccessiva lentezza dei tempi di esecuzione delle opere; la trasparenza, concorrenzialità ed imparzialità nella scelta delle imprese affidatarie; l'urgenza della "moralizzazione" dei contratti di appalto, che sovrintende alla legislazione antimafia.

Nel progettare ed eseguire un'opera le pubbliche amministrazioni debbono inoltre rispettare le disposizioni a tutela dell'ambiente e dei beni culturali nonché la disciplina urbanistica sull'assetto e gestione del territorio.

Si é già detto che il moltiplicarsi degli interventi, da collegarsi al D.P.R. n. 616 del 1977, non ha trovato riscontro in adeguati finanziamenti,

con la conseguenza che il quadro dei poteri pubblici locali italiani si presenta molto diverso da quello degli altri paesi europei. La differenziazione riguarda non solo il numero⁷ ma anche il modo di esercizio delle funzioni in relazione ai tipi di finanziamento concessi⁸.

Il fenomeno ha generato un flusso di risorse a carattere straordinario che se da un lato ha sopperito alla carenza dei normali mezzi di finanziamento, dall'altro ha dato origine a infiltrazioni di criminalità organizzata, attivata dalle risorse affluite alle amministrazioni locali e facilitata dall'inadeguatezza dei controlli.

Il tema della moralizzazione delle pubbliche amministrazioni locali appare ormai improcrastinabile: alla sua attuazione deve essere diretta l'azione degli enti, in un quadro di legalità e di correttezza.

La strada per restituire all'apparato burocratico il ruolo di "cerniera" tra sistema politico e società civile è indicata dalle due leggi che hanno caratterizzato il 1990, anno di considerevole rilievo per le autonomie: la legge n. 241, sulla trasparenza amministrativa e la legge n. 142, sulla riforma delle autonomie locali.

Si è già visto che la prima, volta ad incidere profondamente sulle regole dell'agire amministrativo, persegue obiettivi di economicità, efficacia e pubblicità dell'attività amministrativa; tuttavia molte delle disposizioni a di-

⁷ In Francia le "collettività locali" sono 36.000; in Grecia le amministrazioni locali sono 6.000; in Spagna e Germania sono circa 8.000, come in Italia; nel Regno Unito solamente 522.

⁸ In Germania il 70% dei finanziamenti è su mezzi propri; nel Regno Unito il finanziamento avviene al 50% con trasferimenti statali e per il resto con mezzi propri; in Francia il finanziamento avviene per il 40% con trasferimenti statali.

stanza di due anni dalla sua entrata in vigore, appaiono - come si è detto - più una aspirazione che una via concretamente seguita dagli enti⁹.

Della seconda legge si dirà diffusamente in apposito capitolo, data l'importanza che essa riveste per gli enti locali.

Per contro, non può farsi a meno di rilevare che la massiccia legislazione a carattere derogatorio nel frattempo intervenuta ha complicato il quadro normativo di riferimento con l'emanazione di norme riguardanti specifiche categorie di opere o amministrazioni o determinate aree territoriali, in relazione al verificarsi di particolari situazioni (calamità naturali) o della previsione di particolari eventi (Olimpiadi, Colombiadi, Campionati di calcio).

In tale contesto le norme generali di contabilità pubblica hanno assunto carattere residuale per cui appare confusa ed incerta la loro applicazione.

La complessità della situazione normativa è aggravata dalla crisi dell'apparato locale che non appare più in grado di progettare opere singole ed ancor meno di programmare piani complessi, ma sempre più spesso si presenta come la sede di meri formulari della domanda di opere con delega della definizione dei progetti ed degli altri compiti istituzionali ai privati: la frontiera tra pubblico e privato si è continuamente spostata, attraverso strumenti contrattuali come l'appalto-concorso, gli incarichi di progettazione esterni e soprattutto le concessioni.

⁹ cfr. rapporto sullo stato degli uffici pubblici decentrati presentato dal "Viminale" il giorno 11 maggio del 1992.

La debolezza del contraente pubblico sembra poi accentuarsi con il crescere delle risorse disponibili e si manifesta già nelle caratteristiche della domanda che l'amministrazione locale effettua sul mercato.

In effetti tale domanda è troppo spesso indefinita nei suoi termini tecnico-giuridici, frammentaria quanto ai suoi contenuti, equivoca quanto agli obiettivi che spesso contrastano o si sovrappongono ad altre iniziative programmate o già in corso.

A conferma dell'assunto giova l'analisi del grado di attendibilità delle previsioni progettuali elaborate dalle pubbliche amministrazioni locali, quando pure esistano; il rapporto tra la prestazione ed il prezzo, che subisce variazioni notevoli a secondo del soggetto committente rispetto ad opere con caratteristiche uguali; la mancanza di vincoli e di controlli inerenti all'operato dell'impresa commissionaria,

L'insieme degli elementi suindicati evidenzia una domanda pubblica debole che, nonostante le ingenti risorse attivate, non è in grado di influenzare l'offerta ma è da essa stessa, invece, influenzata.

Dal fenomeno deriva, come ulteriore conseguenza, il coinvolgimento delle imprese meno dotate professionalmente.

D'altra parte il legislatore, mentre è apparso sensibile al problema relativo all'accelerazione delle procedure di aggiudicazione, come dimostra la copiosa normativa sul settore, si è poi dimostrato indifferente rispetto alla fase progettuale che, da circa 20 anni, non subisce alcuna modifica.

La conseguenza è evidente nell'elaborazione di progetti completamente avulsi dalla realtà del territorio in cui l'opera deve inserirsi; nel diffondersi della prassi delle perizie di varianti o suppletive; nella espansione dei costi finali che lievitano, spesso, fino a dieci volte rispetto a quelli previsti nel

progetto; nell'allungamento dei tempi tecnici di esecuzione delle opere, che variano dai cinque ai sette anni, come è stato evidenziato da una apposita indagine di settore espletata dalla Sezione enti locali della Corte dei conti.

Da essa risulta che spesso, in corso di esecuzione, le opere subiscono notevoli incrementi a causa delle perizie suppletive o delle varianti che vengono recepite dalle stazioni appaltanti mediante "atti aggiuntivi". Il fenomeno, ormai dilagante, è indicativo della mancanza di rigore nella progettazione esecutiva; dell'affidamento dei lavori sulla base di progetti incompleti o carenti; dell'esistenza, il più delle volte, di una semplice progettazione di massima, che, considerata valida ai fini dell'aggiudicazione, tuttavia si rivela poi completamente carente, richiedendo indispensabili integrazioni con inserimento di lavori complementari.

Tale prassi è stata condannata dalla giurisprudenza amministrativa in quanto contraria ai principi di buona amministrazione e di legalità nella gestione della finanza pubblica ed in particolare ai principi sui limiti d'impegno della spesa e all'articolo 5, primo comma, lettera g) della legge 8 agosto 1977, n. 584, che definiva i limiti in base ai quali era possibile affidare nuovi lavori all'imprenditore aggiudicatario ed affidatario del primo appalto, mediante adozione di "atti aggiuntivi".

A questi ultimi, infatti, si poteva far ricorso solo nell'ipotesi in cui i nuovi lavori, complementari alle opere originarie aggiudicate, erano tecnicamente inseparabili da queste e si rendevano necessari per circostanze imprevedibili e nei limiti di un ammontare massimo del 50% del valore del primo appalto.

A conferma il quinto comma dell'articolo 9 del decreto-legge n. 359 del 1987, convertito nella legge n. 440 del 29 ottobre 1987, stabilisce che, per

le opere da realizzarsi a cura degli enti locali, il ricorso a perizie suppletive o di variante è ammesso entro il limite massimo del 30% dell'importo dei lavori previsti nel progetto originario.

Dal combinato disposto normativo è evidente che l'adozione di "atti aggiuntivi" per la realizzazione di ulteriori lavori, deve considerarsi ipotesi eccezionale nel nostro ordinamento e qualsiasi differente prassi deve essere considerata come un comportamento elusivo dell'evidenza pubblica.

Anche recenti deliberazioni della Corte dei conti si sono pronunciate in senso conforme alle problematiche esposte¹⁰.

Con l'articolo 3 del recente decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, contenente misure per il risanamento della finanza pubblica, è stata soppressa la facoltà di procedere alla revisione prezzi per i lavori relativi ad opere pubbliche da appaltarsi, da concedersi o da affidarsi da parte degli enti locali, facoltà precedentemente riconosciuta per i lavori aventi durata inferiore all'anno ai sensi del comma secondo dell'articolo 33 della legge 28 febbraio 1936, n. 41.

Proprio le difficoltà inerenti alla progettazione hanno portato a meccanismi ibridi di aggiudicazione che si basano, a volte, su giudizi totalmente discrezionali da parte della stazione appaltante e che si prestano al varco di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Frequente appare il ricorso al "progetto in corso d'opera", del tutto vietato dalla legge; mentre per altro verso, come si è già detto, l'uso improprio dell'istituto della concessione trae appunto origine dalla carenza della committenza locale riguardo alla progettazione.

¹⁰ cfr. deliberazione n. 6 del 1991 - Sezione controllo Stato.

Appare indispensabile la rivalutazione degli uffici tecnici nell'ambito della pubblica amministrazione e non si ritiene produttiva la delega totale ai privati di attività che debbono considerarsi istituzionali, quali la fase di progettazione delle opere attraverso cui l'ente locale risponde alle esigenze socio-economiche delle comunità amministrare.

Le opere pubbliche costituiscono infatti la componente strategica dell'attività dell'ente locale in quanto costituiscono la parte più rilevante della spesa per investimenti, con la caratteristica di una certa flessibilità nelle scelte e di porre l'amministrazione locale in rapporto con le "regole del gioco" del mondo imprenditoriale e l'intreccio di interessi economici del mercato. Esse rappresentano il momento finale di una serie di atti procedurali con i quali l'ente apporta trasformazioni irreversibili al territorio, coinvolgendo l'efficienza della gestione tecnica ed amministrativa della spesa, la scelta e la gestione delle procedure di affidamento e la rigorosa verifica dei risultati qualitativi in relazione alle finalizzazioni cui esse stesse sono dirette.

Dubbi e perplessità riguardano anche l'articolazione e la distribuzione dei finanziamenti fra le diverse categorie di opere e fra le diverse realtà territoriali, in quanto esse hanno spesso dimostrato l'incapacità, da parte dei pubblici poteri responsabili, di elaborare programmi di lavori coerenti nel rispetto delle compatibilità ambientali; mentre per altro verso il cattivo funzionamento delle amministrazioni locali e le lungaggini dei procedimenti impediscono che le somme stanziare vengano utilizzate nei tempi previsti con conseguente accumulo di ingenti residui passivi e distorsioni tra procedure finanziarie e procedure attuative, che incidono negativamente sulla "capacità di spesa" dei soggetti pubblici.

3.3.1 Il Governo del territorio

Il governo del territorio coinvolge delicati aspetti politico-amministrativi, alcuni dei quali sono demandati alla cura degli enti locali che svolgono, in tale settore, un ruolo prioritario.

Ma la degradazione dell'ambiente, gli squilibri territoriali, la congestione delle aree urbane e la distruzione dei beni culturali testimoniano la diffusa illegalità che domina il governo del territorio e la prevalenza degli interessi partitocratici ed alcune volte malavitosi rispetto a quelli della collettività.

Non par dubbio che anche dall'idonea localizzazione delle opere pubbliche dipendono l'ordine urbanistico e la tutela dei valori ambientali.

Ciò nonostante il legislatore, nel periodo di riferimento, ha favorito l'accelerazione e lo snellimento delle procedure relative alla realizzazione di opere di interesse locale rispetto ad una idonea localizzazione, attraverso l'emaneazione di normative che, seppure caratterizzate dalla temporaneità e dalla contingenza, si sono poi consolidate nell'ordinamento con effetti fortemente destabilizzanti rispetto ai principi regolanti la pianificazione urbanistica.

D'altra parte, nella prassi, le stesse amministrazioni locali hanno dato vita ad un uso promiscuo ed improprio di tali normative, svuotando e stravolgendo, anche per parte loro, le discipline relative alla gestione del territorio, favorendo manovre speculative attratte dal potenziale economico insito negli investimenti immobiliari a seguito della valorizzazione delle aree, creando artificiali esigenze di investimenti in opere pubbliche al fine della acquisizione dei finanziamenti relativi.

Nell'ambito della medesima logica sembrano rientrare anche gli incarichi di progettazione conferiti in assenza di valide ponderazioni circa l'effettiva realizzabilità dell'opera.

Come è noto, il piano regolatore, quale strumento di pianificazione urbanistica, assume un ruolo di centralità nella vita del comune, in quanto, attraverso la sua elaborazione, vengono fissate le direttive generali dell'urbanizzazione del territorio comunale.

La constatazione della diffusa divaricazione tra obiettivi enunciati ed esiti conseguiti e le difficoltà dei piani ad innescare rapidi processi di interventi hanno generato dubbi sulla validità dei piani stessi, quando pure esistano.

Infatti, spesso gli enti disattendono questo compito primario, fissato nella prima legge fondamentale in materia urbanistica, (n. 1150 del 1942), con la quale veniva imposto agli enti l'elaborazione del sistema di pianificazione.

Anche le scelte operate dal legislatore in tema di controlli e di sanzioni non sono immuni da censure se solo si considerano le molte "scappatoie" consentite ai contravventori, che hanno, senza dubbio, contribuito all'abusivismo dilagante nei comuni ed alle lottizzazioni selvagge.

Proprio dalla crisi del "piano", tramite il quale doveva realizzarsi il controllo del territorio, traggono origine le speculazioni dei tessuti urbani, il diffondersi della prassi delle "varianti" e del sistema, sempre più generalizzato, delle "deroghe".

D'altra parte la carenza di idonei controlli pubblici sulle scelte urbanistiche consente il drenaggio di denaro di illecita provenienza, soprattutto in

quelle zone del paese, dove è maggiormente diffusa la criminalità organizzata.

Oggi, infatti, la trasparenza delle scelte di pianificazione sembra affidata esclusivamente alla pubblicazione del piano, del quale spesso sfuggono le ragioni ed i giochi di interessi che sono sottesi.

Le diffuse illegalità, rilevate nella prassi amministrativa, trovano le radici nell'ampio margine di discrezionalità riconosciuta all'ente programmatore e negli orientamenti giurisprudenziali tendenti a limitare i motivi di sindacabilità dell'atto pianificatorio ad errori di fatto, a vizi di grave illogicità, a irrazionalità e contraddizione e comunque a non rilevare le violazioni alle norme urbanistiche con la conseguenza di mantenere il manufatto illegale "utile socialmente" comunque realizzato.

Completamente disattesa appare anche la legge n. 47 del 1985, che impone ai sindaci la demolizione del manufatto quando esso non risulti sanabile.

Difficilmente, però, specialmente nel Mezzogiorno, vengono indette gare per la demolizione delle costruzioni abusive, nella convinzione che le stesse andrebbero deserte, anche se, in tale ipotesi, è prevista l'esclusione dell'A.N.C. delle imprese che non abbiano aderito all'invito dell'amministrazione. Ai fini della risoluzione del problema potrebbe ben essere attivato l'articolo 7 della legge n. 47 del 1985, che prevede l'acquisizione dell'immobile abusivo al patrimonio comunale, decorsi inutilmente 90 giorni dall'ingiunzione della demolizione.

A tal proposito, degne di interesse si presentano le nuove forme di appalti "misti", con le quali vengono concesse alle imprese manutenzioni annuali di strade, fognature, acquedotti con l'obbligo di demolizione degli al-

loggi abusivi. In alternativa é prevista la possibilitá di far ricorso al genio militare, che fra l'altro permetterebbe, oltre all'eliminazione delle costruzioni anzidette, il ridimensionamento dei costi.

Non meno difficile si presenta la risoluzione del problema relativo ad un efficiente "regime immobiliare" che espliciti in modo certo ed inequivocabile l'appartenenza dei beni, nel succedersi delle trasformazioni urbane e territoriali, e che non faciliti, a causa della sua nebulositá, mimetizzazioni, come oggi facilmente avviene, degli investimenti dovuti al riciclaggio del danaro malavitoso.

Il ripristino della capacitá di governo del territorio da parte delle amministrazioni locali é legato, in primo luogo, all'abbandono di quelle forme di discrezionalitá, troppo vicine all'arbitrio, cui, ormai sempre piú spesso, é lasciata la trattativa dei valori economici.

Non puó d'altra parte disconoscersi, come giá si é detto, che a tale stato di cose hanno contribuito in larga parte gli enormi flussi finanziari affluiti attraverso la legislazione straordinaria, speciale e dell'emergenza: flussi che, il piú delle volte, hanno "pilotato" gli investimenti, mediante procedure in deroga ai piani regolatori, ai piani di salvaguardia ambientale, ai vincoli geologici, pur numerosi nel nostro paese, con la conseguente produzione di opere ed infrastrutture prive della necessaria compatibilitá ambientale e territoriale.

Spesso tra abusivismo e condizioni di necessitá ed urgenza si é cosí venuta a determinare una completa identificazione, una simbiosi, che ha giustificato interventi permeati da tali presupposti e che ha dato vita alle penetrazioni di interessi particolari attratti dai facili guadagni e dalle compiacenze delle amministrazioni locali, avviando, cosí, la pratica della tangente.

Proprio all'insegna della straordinarietà ed emergenza si collocano molti dei provvedimenti legislativi, la cui comune caratteristica va identificata nella disorganicità strutturale, nell'improvvisazione e nel ritardo nell'attuazione, nonostante le disposizioni stesse fossero dirette all'accelerazione delle procedure attraverso nuove ipotesi di coordinamento degli interessi (conferenze di servizi ed accordi di programma) e l'introduzione del silenzio-assenso, come abbreviazione procedimentale.

Ci si riferisce alla legge sui mondiali di calcio (29 maggio 1989, n. 205); alle leggi speciali per Reggio Calabria (5 luglio 1989, n. 246); alla legge per Palermo e Catania (28 marzo 1988, n. 99); a quella per le Colombiadi (23 agosto 1988 n. 373); a quella per Roma-Capitale (15 dicembre 1990 n. 396).

L'esame della localizzazione delle opere, le modalità di utilizzo dei finanziamenti, il mancato raggiungimento degli obiettivi hanno fatto ritenere alla Corte che le finalità prefissate dalle leggi citate sarebbero state più efficacemente realizzate attraverso procedimenti ordinari che, fra l'altro, avrebbero meglio garantito gli interessi e l'autonomia degli enti coinvolti. D'altra parte l'afflusso delle risorse stanziare con le richiamate leggi rappresenta il 30% della spesa pubblica totale: la cifra sta ad indicare che, in realtà, l'intervento straordinario ha solo mimetizzato l'intervento ordinario e la conferma si ha nel fatto che dei 120 mila miliardi stanziati dalla legge n. 64 del 1985, ben 32 mila miliardi sono stati destinati alle azioni organiche, ai piani regionali di sviluppo ed ai progetti strategici.

Tuttavia, molti degli interventi sono ancora in fase iniziale di attuazione, come avviene, ad esempio, per le opere disposte a favore di Palermo, Reggio Calabria e Catania; nella maggior parte di tali città si è ancora nella

fase di affidamento in concessione delle opere. Lo stesso avviene per la legge relativa a "Roma-Capitale", per i cui interventi è stato istituito apposito ufficio presso il dipartimento delle aree urbane con D.P.C.M. 3 maggio 1991 n. 170, mentre il programma delle opere risulta approvato solo recentemente con decreto ministeriale 1 marzo 1992 del Ministro delle aree urbane.

Ugualmente in fase di attuazione è la legge n. 122 del 1989 in forza della quale le regioni sono destinatarie di contributi per la costruzione di parcheggi. Dovendo operare nei limiti di una copertura finanziaria limitata rispetto ai problemi da affrontare, la legge ha infatti affidato alle regioni il compito di selezionare un certo numero di comuni, i quali, dopo aver ottemperato all'obbligo di adottare un nuovo strumento urbanistico, il programma urbano dei parcheggi (P.u.p.), avrebbero dovuto dotarsi di nuovi strumenti per risolvere il problema della congestione veicolare attraverso la costruzione di parcheggi, nel rispetto degli "standards" costruttivi fissati dalla legge o dai decreti interministeriali attuativi della legge.

Ma nonostante che, con sentenza del 27 luglio 1989 n. 459, la Corte costituzionale avesse ribadito il carattere di emergenza della richiamata legge, al fine di non "compromettere in modo serio e forse irreparabile lo sviluppo dell'intero paese ed il benessere non soltanto fisico dei suoi abitanti", solo con molto ritardo sono stati emanati i decreti ministeriali attuativi e assegnati i relativi stanziamenti.

Il decreto, approvativo degli schemi-tipo di convenzione per l'affidamento in concessione della costruzione e gestione di parcheggi pubblici comunali, è del 14 febbraio 1990.

Gli enti ammessi a fruire dei contributi sono 633, di cui il 55% ubicati nel nord-Italia, il 30% al sud e il 15% al centro.

Il quadro emergente dalla normativa straordinaria evidenzia, in termini di sviluppo del territorio, inefficacia e limiti, specialmente ai fini dell'inserimento delle opere in un quadro organico di pianificazione.

Gli investimenti fatti per i mondiali di calcio presentano non solo segni di precoce degrado, ma appaiono privi dei necessari interventi integrativi che ne avrebbero permesso l'inserimento nel tessuto urbano. Sulla lievitazione dei costi e sull'inadeguatezze delle strutture portate a termine, sono in corso indagini presso le procure della Repubblica di Roma e Milano, da cui risulta che sono inquisiti il 4% dei mille appalti concessi per gli interventi infrastrutturali e impianti sportivi, approvati tramite conferenza dei servizi, organo istituito appositamente per accelerare al massimo le procedure di gara.

Dalla relazione del Ministero delle aree urbane relativa all'anno 1990 risulta che su 757.180 progetti presentati dai comuni, l'86,4% sono stati assegnati a trattativa privata, con rischio della trasparenza nello svolgimento delle gare d'appalto e mancanza dei controlli sull'esecuzione delle opere, le quali hanno raggiunto, a consuntivo, la somma di 7320 miliardi rispetto ai 3500 del preventivo elaborato nel 1989.

Il versante più problematico è rappresentato dagli interventi non previsti originariamente nella legge n. 205 del 1989 che, approvati dalla conferenza dei servizi, sono stati portati a termine dai comuni di Bari, Verona, Firenze, Milano e Roma con grande lievitazione dei costi.

Denso di significati, a tal fine, è il complesso di perizie e di varianti che, secondo il rapporto, ha comportato una spesa di 531 miliardi e l'allungamento dei tempi tecnici, con la conseguenza che, in alcune città, come ad esempio a Firenze per le opere di competenza del comune, per ogni miliardo sono stati necessari 166 giorni lavorativi.

D'altra parte, ben 17 opere programmate per l'"Italia 90" non sono state portate a compimento, pur essendo state approvate dalla conferenza dei servizi.

Quelli che in questa sede interessa evidenziare sono gli effetti destabilizzanti che le opere realizzate hanno indotto nelle città interessate.

A Palermo, ad esempio, il bilancio delle opere infrastrutturali realizzate si presenta in termini estremamente negativi sotto la visuale degli effetti urbanistici. Le opere relative alla ristrutturazione dello stadio centrale, che in un primo momento erano state deliberate dal consiglio comunale "a termine" nella previsione della dismissione dell'opera alla fine del campionato, sono oggi oggetto di inchieste giudiziarie a causa del loro degrado. Anche il nuovo stadio San Gabriele, ultimato solo successivamente al campionato e non utilizzato, è tuttora chiuso al pubblico; mentre le altre infrastrutture collaterali si presentano incongrue, in quanto non interagiscono tra loro, né tanto meno con gli altri settori urbani; i sei parcheggi costruiti non hanno di certo risolto i problemi della viabilità in quanto realizzati al di fuori dei circuiti di traffico ed oggi destinati a diversa utilizzazione (sedi di mercati, luna park, circhi equestri),

La situazione non appare dissimile a Milano dove gli interventi di adeguamento e ampliamento dello stadio San Siro, il cui costo è lievitato da 64 miliardi a 133 miliardi, necessitano di immediate modifiche. Anche le opere destinate alla mobilità, per le quali sono stati stanziati 800 miliardi, ai fini delle realizzazioni di grandi parcheggi di superficie, si sono rilevate, per la loro localizzazione lontane dalle principali linee di trasporto pubblico, inutilizzate ed inutilizzabili.

Qualche perplessità, nella vicenda milanese, suscita, inoltre la legge n. 38 del 1988 della regione Lombardia, diretta al potenziamento della ricettività alberghiera nell'Interland della città: con essa si è consentito di effettuare ampi varchi nella pianificazione comunale, permettendo deroghe a tutte le normative vigenti e varianti automatiche sia per le destinazioni d'uso che per gli indici di edificabilità.

Purtroppo la Corte costituzionale ha dichiarato la legge n. 38 lesiva delle "competenze dei comuni affidate loro dalla legge statale" e contrastante con l'articolo 128 della Costituzione solo dopo la costruzione degli immobili tanto illegittimi quanto economicamente vantaggiosi, per cui l'amministrazione comunale è ora impegnata ad apportare varianti al P.R.G. a sanatoria delle illegittimità perpetrate. Migliore appare la situazione della regione Piemonte, dove una analoga legge è stata dichiarata illegittima all'inizio del 1990 e quindi prima della fase operativa degli interventi.

A Roma la ristrutturazione dello stadio Olimpico, che ha assorbito circa 212 miliardi rispetto agli 80 delle previsioni, è oggetto di particolari indagini della magistratura ordinaria e contabile.

Anche l'efficacia e la legittimità delle procedure di spesa relative agli interventi di Roma-Capitale destano qualche perplessità. Con legge n. 396 del 1990 sono stati previsti interventi per lo più destinati alla realizzazione del Sistema Direzionale Orientale. L'operazione SDO, ormai stravolta rispetto agli originari obiettivi, si presenta, oggi, come l'occasione per decongestionare il centro storico, dal quale vengono dimessi i ministeri a qualificazione della periferia; l'operazione in realtà sottende la trasformazione più cospicua del territorio romano, dopo quella pure estremamente incisiva, dovuta all'abusivismo edilizio della capitale.

Nonostante l'importanza degli interventi, il consiglio comunale ha approvato la convenzione con il consorzio SDO, costituito da costruttori privati, partecipazioni statali e cooperative, sulla base della sola progettazione di massima delle infrastrutture stradali per un importo di 2.700 miliardi, senza quindi la progettazione esecutiva delle opere e senza alcuna organizzazione speciale e funzionale dei singoli interventi.

L'amministrazione comunale ha, pertanto, iniziato la grande manovra urbanistica senza aver disposto la revisione del piano regolatore generale e senza il rispetto di quegli strumenti amministrativi nuovi, ormai imposti dalla nuova legge sulle autonomie locali (n. 142 del 1990) e sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990), cui pure il comune deve attenersi, ai fini dell'"esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti".

Molte sono le leggi statali e regionali che trattano del procedimento relativo alla "conferenza dei servizi", attribuendo alle decisioni della medesima, se adottate all'unanimità, valore di variante agli strumenti urbanistici e di sostituzione di "ogni richiesto parere, visto, autorizzazione, concessione, nulla osta o altro atto di assenso d'intesa.

Tuttavia le disposizioni vengono spesso disattese o stravolte nelle normative di settore come è avvenuto, ad esempio, nella legislazione speciale per Venezia in cui si ipotizza una conferma di servizi che assume le proprie determinazioni "a maggioranza" e non all'unanimità dei soggetti coinvolti, con possibile prevaricazione dei contrari orientamenti delle amministrazioni preposte alla tutela del territorio, giustificando l'iniziativa con la necessità di accelerare i processi decisionali relativi alle opere pubbliche.

Si è venuto così a realizzare nei centri storici lagunari il massimo dell'accentramento decisionistico ed a vanificare i poteri delle amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale ed ambientale.

Sta di fatto inoltre che ingenti finanziamenti, che gravano sull'intera collettività nazionale, spesso non si atteggiano come mezzo di tutela e risanamento degli insediamenti storici ed urbani, ma si prestano ad alimentare settori parassitari ed assistiti, quando non anche malavitosi, dell'economia, attraverso l'erogazione di flussi di spesa pubblica.

Anche i 600 miliardi stanziati per la città di Reggio Calabria non hanno ancora trovato utilizzazione e mentre comune e ministero delle aree urbane discutono sulle rispettive responsabilità, per nessuna opera si è giunti all'aggiudicazione. La legge n. 246 del 1989 aveva come obiettivo prioritario quello del risanamento e dello sviluppo dell'area di Reggio Calabria, prevedendo una diversa programmazione degli interventi: una prima fase, con uno stanziamento di 250 miliardi di competenza del comune e una seconda, di competenza di un comitato appositamente costituito, presieduto dal ministro delle aree urbane con la partecipazione degli enti locali, per la quale fase sono stati stanziati 350 miliardi.

Attualmente solo 71 miliardi relativi alla prima "trance" sono stati utilizzati dal consorzio "Reggio 90"¹¹ nell'attuazione di opere relative all'edilizia popolare, impianti sportivi ed infrastrutture.

E' di tutta evidenza che la localizzazione di opere pubbliche, al di fuori delle previsioni degli strumenti urbanistici ed alcune volte anche

¹¹ Il consorzio, di cui fanno parte 73 imprenditori privati, si è impegnato in una opera di moralizzazione e trasparenza degli appalti pubblici attraverso accurate progettazioni esecutive a "prezzo chiuso".

"contro" le scelte fondamentali poste a base di una pianificazione, produce la crisi della strumentazione urbanistica e mette in dubbio la stessa "ratio" insita nella pianificazione relativa agli usi ed alle trasformazioni del territorio.

3.4 Programmi Integrati Mediterranei: ruolo delle regioni

All'intervento straordinario è venuta a mancare la produzione di effetti strategici ai fini di un adeguato sviluppo degli enti locali interessati anche a causa dell'inclusione delle regioni nei processi decisionali. A queste ultime, infatti sono stati delegati compiti di programmazione, progettazione ed attuazione di molte delle opere rilevanti per l'intervento straordinario, ma le dette amministrazioni, per l'intrinseca debolezza che caratterizza la loro struttura, specie nel mezzogiorno, hanno adempiuto i compiti loro affidati solo limitatamente.

Infatti, mentre la programmazione degli interventi è risultata di dubbia efficacia, le procedure di erogazione degli incentivi hanno dato luogo a lunghi contenziosi e i controlli sull'utilizzazione dei finanziamenti sono risultati praticamente inoperanti.

L'attuazione dei Programmi Integrati Mediterranei è stata rallentata proprio dalla molteplicità degli organi interessati, le cui competenze si sono, spesso, sovrapposte e stratificate, causando ritardi e inefficienze amministrative nella predisposizione dei programmi stessi. Anche per la "tranche" del 1990, come per il precedente anno, la realizzazione dei PIM ha dato luogo a notevoli lamentele da parte della commissione C.E.E., pur se deve distinguersi tra regioni del centro-nord e quelle del mezzogiorno. Infatti l'attuazione di PIM nelle regioni settentrionali è soddisfacente ed alcuni ritardi possono ancora essere recuperati.

Le difficoltà vanno ricercate nel funzionamento del fondo di rotazione, costituito per rendere disponibili le quote nazionali di cofinanziamento.

Maggiori ritardi si sono riscontrati in Calabria, Sicilia, Campania e Sardegna, mentre le altre regioni del mezzogiorno si trovano in una situazione intermedia, che denota gravi ritardi ma anche impegni di spesa di diverse entità.

In tali regioni l'avvio dei PIM ha risentito, oltre delle difficoltà collegate all'articolo 13 della legge n. 64, anche e soprattutto della ripartizione delle competenze politico-amministrativo a livello regionale, che spesso ha ostacolato le decisioni degli enti locali interessati.

In alcune regioni le condizioni di bilancio (ritardi nell'adozione dei bilanci stessi, difficoltà nella trascrizione dei PIM nel bilancio regionale), necessarie all'applicazione dei PIM, non sempre risultavano soddisfatte entro i termini prescritti. Infine, non è stato possibile istituire un fondo di acconti, che consentisse di accelerare i finanziamenti a favore dei beneficiari finali.

Si deve quindi constatare che per i PIM, come per gli altri interventi strutturali, l'utilizzazione degli stanziamenti comunitari si è rivelata, anche per il 1990, lentissima.

La maggiore difficoltà nell'assorbimento dei PIM da parte delle regioni del mezzogiorno deve essere ricercata nell'inesperienza di tali amministrazioni nel campo degli "interventi per programma" e in quello della "programmazione pluriennale integrata"; nel mancato coinvolgimento dei responsabili socio-economici delle regioni; nell'inadeguatezza delle procedure di spesa, che hanno frenato, per la loro farraginosità, la realizzazione dei programmi. Il ritardo nel trasferimento delle sovvenzioni comunitarie a favo-

re dei beneficiari finali e le frodi perpetrate a danno del bilancio comunitario vengono attualmente vagliate dalla Commissione.

Alla mancanza degli indispensabili strumenti di monitoraggio sull'attuazione degli interventi, che ha permesso notevoli dispersioni delle risorse, si aggiunge il fallimento delle "procedure d'intesa", che si sono rivelate inadatte in quanto lunghe e dispersive.

L'esperienza dei PIM meridionali prova l'inesistenza di una effettiva politica di sviluppo regionale, proprio nelle zone più sfornite del nostro paese.

Eppure, con l'Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1 luglio 1987, si è inteso segnare una decisiva svolta alla politica regionale della Comunità, riducendo il divario tra i livelli di prosperità nelle diverse regioni. La riforma dei fondi strutturali ed i nuovi obiettivi fissati¹² implicano necessariamente non solo coordinamento degli strumenti finanziari ma anche adeguate politiche d'accompagnamento da parte dei vari paesi interessati.

Il principio chiave della riforma va, infatti, identificato nella stretta collaborazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità competenti designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale e locale, essendo tutte "compartecipanti" al perseguimento dello scopo comune.

¹² I nuovi obiettivi fissati con la riforma dei fondi strutturali sono 5:

- obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo - FESR, FSE, FEAOG orientamento;
- obiettivo 2: riconvertire le regioni in declino industriale: FESR, FSE;
- obiettivo 3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata - FSE;
- obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani - FSE;
- obiettivo 5a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie - FEAOG - orientamento;
- obiettivo 5b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

La riforma ha previsto il raddoppio degli stanziamenti d'impegno che passano dai 7 ai 14 miliardi di ECU per il periodo 1989-1993.

L'incuria delle regioni nell'utilizzo dei fondi ha indotto la C.E.E. al ritiro di 5 milioni di ECU destinati ai PIM della Campania. E' solo del 30 gennaio 1992 il provvedimento con cui il governo ha emanato la circolare che permette ai ministri competenti di autorizzare il versamento di 200 miliardi all'Agensud, somma che rappresenta la quota nazionale di cofinanziamento dei programmi italiani e che è stata posta a carico della legge 64 sugli interventi straordinari nel mezzogiorno.

Con tale provvedimento, che vincola i fondi all'erogazione degli acconti sulla base degli stadi di avanzamento di PIM, l'Italia sarà finalmente posta in grado di spendere il 60% dei fondi destinati ai PIM e di non perdere la quota di finanziamento C.E.E. (50%).

Il provvedimento permetterà inoltre di rinegoziare l'accesso dell'Italia al fondo di coesione, dal quale era stata esclusa nel recente vertice di Maastrich.

Lo scarso dinamismo dell'Italia nei confronti degli stanziamenti offerti dalle C.E.E. è rilevabile anche rispetto ai fondi Feoga destinati alla politica di sostegno nell'ambito dell'agricoltura.

Il nostro paese ha infatti lasciato nelle casse comunitarie circa 1600 miliardi di lire, che costituiscono la quota dei contributi concessi dalla C.E.E. ma non utilizzati dall'Italia nel settore.

Il rapporto percentuale tra i contributi stanziati (4 mila miliardi di lire) ed i pagamenti (2450 miliardi di lire) è pari al 60%, mentre la capacità di spesa degli altri paesi della comunità ammonta è in media al 77% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Attualmente, ad oltre metà del percorso del quinquennio 1989-1993, la dotazione dei tre fondi strutturali (Feoga, Fers, Fse) è di 60,3 miliardi di ECU¹³.

Alle aree del mezzogiorno italiano sono stati destinati, nell'ambito della realizzazione del primo obiettivo, il 38,3% degli stanziamenti C.E.E. (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Ma in Italia l'utilizzo delle risorse è avvenuto nei limiti del 51% degli impegni, rispetto all'80% dell'Irlanda, al 76% della Grecia e della Spagna e al 73% del Portogallo.

Nel triennio 1989/1991, la C.E.E. aveva messo a disposizione dell'Italia 4037 milioni di ECU, circa 6 mila milioni di lire. I progetti presentati impegnano invece solo 3862 milioni ed i pagamenti effettuati a fronte di opere eseguite si attestano sulla cifra di 1896 milioni di ECU, cioè attorno al 51%.

La situazione non è dissimile per gli altri obiettivi, per i quali il tasso di assorbimento dei fondi concessi è ancora minore.

Infatti per gli interventi nelle zone in declino industriale il tasso di utilizzazione dei fondi C.E.E. arriva al 54%: dei 265 milioni di ECU disponibili, sono stati utilizzati solo 128 milioni.

Limitata è anche l'utilizzazione dei finanziamenti per lo sviluppo delle aree rurali: dei 121 milioni di ECU disponibili, ne sono stati pagati 53 milioni (51%).

Desta qualche perplessità la previsione della spesa fatta dall'Italia per la modernizzazione delle aree agricole: a fronte dei 625 milioni della Francia

¹³ cfr. dati relativi al bilancio delle politiche strutturali elaborati da Eurostat - CEE.

e dei 446 della Germania, l'Italia ha avanzato una richiesta di 250 milioni di ECU, di cui è riuscita ad utilizzarne solo 178.

La CEE, a ragione del difficile utilizzo dei fondi da parte delle singole regioni, specie del sud, ha istituito lo c.d. "sovvenzioni globali" per finanziare azioni di sviluppo locale, che vengono gestite da organismi, pubblici o privati purché di interesse generale.

Allo Stato italiano è data la sorveglianza sull'attuazione degli interventi: di recente sono affluiti al nostro mezzogiorno 120 miliardi di lire.

Oltre all'inerzia delle pubbliche amministrazioni locali, sono stati rilevati anche un uso illecito degli stanziamenti e frodi perpetrate ai danni del bilancio comunitario.

La commissione parlamentare Antimafia ha individuato, nel rapporto relativo al 1990, l'influenza della criminalità organizzata, nel mezzogiorno d'Italia mediante frodi alla comunità europea, che rappresentano i nuovi filoni di finanziamento delle attività illegali.

Infatti, attraverso l'emissione di fatture fittizie, collegate ad operazioni ammesse al contributo finanziario della CEE, vengono inquinati settori sovvenzionati, come quelli relativi alla produzione agricola: i danni arrecati sono stati valutati dalla stessa comunità nell'ordine del 10% del bilancio comunitario e quindi in ragione di circa 45 miliardi di ECU.

Le organizzazioni malavitose si accaparrano in tal modo seimila miliardi di lire di contributi CEE.

3.5 I comuni e le opere incompiute

A undici anni dal verificarsi del terremoto nell'Irpinia, le popolazioni si trovano ancora in situazioni drammatiche: lo evidenzia la relazione sullo stato di attuazione della legge n. 219 del 1981, presentata al Parlamento il 17 marzo del 1992 dal Ministero per gli interventi straordinari nel mezzogiorno, Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle aree terremotate.

L'indagine ha coinvolto il 50% dei comuni interessati, a causa della limitata collaborazione di 364 enti rispetto ai 688 interpellati. Non hanno collaborato i comuni della provincia di Salerno e la maggior parte di quelli della provincia di Napoli che, per converso, hanno ricevuto maggiori sovvenzioni.

Nonostante la finalità primaria della legge fosse la ricostruzione abitativa, ancora oggi circa ventiquattromila famiglie vivono in abitazioni precarie con punte massime nella provincia di Avellino (11632 famiglie) e di Benevento (4325 famiglie).

La situazione abitativa è addebitabile anche alla diversa capacità di spesa dimostrata dai comuni interessati dal sisma: dei finanziamenti ricevuti dallo Stato, Napoli ha speso il 54%; Potenza, il 60%; Matera, il 75%; Avellino il 77%; Caserta, l'83%; Salerno, l'86%; Foggia, il 96%.

I flussi finanziari, che dal 1981 al 1990 sono lievitati dai 8.000 miliardi di lire di impegno iniziale a 50.000 miliardi sono stati incrementati dalla legge finanziaria 1991 con una ulteriore "tranche" di 4300 miliardi.

Nonostante il volume di spesa, la ricostruzione abitativa rimane ancora incompiuta a causa dell'intreccio tra soluzioni di emergenza, poteri di deroga, gestioni fuori bilancio, insufficienti controlli sulle scelte progettuali per lo più aperte, stanziamenti fluttuanti nel tempo.

L'eccessivo interesse verso le infrastrutture a danno delle abitazioni, previste inizialmente come realizzazione prioritaria, hanno generato, specie a Napoli, una "corsa alle grandi opere", che ben poco hanno a che fare con il terremoto e che sono rimaste in ampia parte incompiute, avvolte in una spirale di continui rifinanziamenti per il lievitare dei costi.

E' il caso, ad esempio, della costruzione dell'Asse Meridiano, che comprende 10 chilometri di raccordi stradali, la cui previsione di spesa, pari a 80 miliardi, è arrivata a 122 nel 1985, per raggiungere oggi i 280 miliardi o del risanamento dell'antico sistema irriguo dei Reghi Lagni, finanziato con 150 miliardi nel 1987, che diventano 256 miliardi nel 1986, e per il quale è già prevista una variante ulteriore di 200 miliardi. Il panorama non appare diverso nei comuni più piccoli: a Conza, comune "disastrato", sono arrivati 119 miliardi per la ricostruzione del paese in una nuova area che si è rivelata quanto mai infelice, riguardando un bacino lacustre: anche qui molte delle opere iniziate sono rimaste incompiute o sono state distrutte, senza alcuna verifica dell' operato.

La diga sull'Ofanto, iniziata dalla Cassa del mezzogiorno con una previsione di spesa di 13 miliardi, è costata 130 miliardi, ma i lavori non sono ancora giunti a termine, anche perché il fiume non ha acqua e sulle sue acque insistono aree industriali, che lo inquinano fortemente.

Una delle frontiere della vecchia Cassa del mezzogiorno era costituito proprio dalla costruzione di dighe ed invasi che avrebbero dovuto rilanciare industria ed agricoltura nel sud. Erano state preventivate 73 dighe: di queste, 48 sono state ultimate, 25 sono in costruzione, 15 ancora da appaltare¹⁴.

¹⁴ La fonte dei dati è l'Agenzia per il Mezzogiorno.

Molte altre opere hanno subito lievitazioni dei costi, dovute a progettazioni iniziali di massima sbagliate, a spirali perverse di varianti, a ritardi dei lavori rispetto agli impegni.

Lo dimostra il progetto per la costruzione dell'invaso che avrebbe dovuto assicurare l'acqua alle campagne di Siracusa e Catania, per cui i lavori nel 1978, era stata preventivata la somma di circa 100 miliardi, arrivati poi nel 1990 a 423, con l'approvazione di quattro perizie di varianti diverse rispetto al progetto iniziale, mentre l'attivazione dell'acquedotto è prevista solo nel 1995.

La situazione non è dissimile se si guarda a Saviano, a Calitri, a Teora, a Santomena, a Castelnuovo, a Bisaccia dove, al posto delle opere preventivate, vi sono distese di container-case, container-chiese, container-negozi, oppure fanno spicco case nuove non abitate o non ancora finite e già abbandonate o le mega opere, come il municipio di tre piani di Santomena, in cui lavorano solo 20 dipendenti o il megastadio di Conza, o il cimitero da 4 miliardi di Laviano o il municipio da 9 miliardi.

La situazione è attribuibile non solo alla legge n. 218 del 1981, destinata al finanziamento statale a favore di coloro che "abituamente e stabilmente", alla data del sisma, occupavano l'immobile disastrato, ma in specie alla legge n. 80 del 1984, con la quale si ammettevano al contributo anche i discendenti in linea retta, senza più bisogno dei due requisiti dell'abitudine e stabilità dell'occupazione. D'altra parte per ottenere i finanziamenti appare sufficiente la dichiarazione sostitutiva, che equivale, a norma della legge, a titolo di proprietà, senza la necessità di alcun controllo sull'effettività delle richieste.

3.6 L'applicazione della legislazione Antimafia

La legislazione antimafia, come è noto, ha la finalità di contrastare l'inserimento di gruppi organizzati malavitosi nei circuiti di impiego del danaro pubblico, *nella considerazione della spinta, oggi sempre più accentuata, alla riconversione delle fonti di danaro illecito in forma partecipativa nel sistema dei pubblici appalti e delle forniture.*

A due anni dall'entrata in vigore della legge n. 55 del 1990 risulta di particolare interesse effettuare un primo bilancio sull'operatività della legge stessa, con la quale il Parlamento ha tentato di focalizzare l'attenzione proprio sull'aspetto più preoccupante delle attività illecite: il controllo delle risorse pubbliche attraverso la penetrazione nel sistema degli appalti.

Senza dubbio le preoccupazioni relative ai possibili condizionamenti dell'attività degli enti locali, chiamati a gestire ingenti flussi finanziari, hanno ispirato l'articolo 15 della legge n. 55, che attribuisce al Prefetto il potere ispettivo su atti e documenti e l'articolo 16, che prevede controlli, da parte dell'Alto commissario Antimafia e del Prefetto, nei confronti delle pubbliche amministrazioni locali nell'ipotesi di infiltrazioni di tipo mafioso negli appalti e subappalti, concessioni, cottimi ed altri contratti relativi ad opere e lavori pubblici.

I poteri speciali, di cui sopra, vengono ad aggiungersi alle funzioni generali di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e di autorità esercitate dalla pubblica sicurezza.

Nella prassi, tuttavia, gli articoli 15 e 16 della legge n. 55 hanno trovato limitata applicazione, in quanto agli accertamenti svolti non sono poi seguiti provvedimenti immediati, neppure di natura cautelare: i prefetti si sono

dovuti limitare a richiedere interventi di controllo e sostitutivi ad altri organi od istituzioni.

Il peggioramento delle condizioni degli enti locali sul piano della legalità dell'azione amministrativa ha indotto quindi il legislatore ad emanare norme più penetranti: l'articolo 14 della legge 12 luglio 1991, n. 203 ha così rafforzato il potere ispettivo e di controllo del Prefetto in tema di appalti di opere, forniture e servizi pubblici posti in essere dai comuni, dalle province e da tutti gli enti pubblici locali in genere con sede nella provincia. Il Prefetto, inoltre "in presenza di elementi comunque acquisiti", può nominare un collegio di ispettori per accertare la correttezza delle procedure di gara e la serietà delle imprese aggiudicatarie o partecipanti alle gare o comunque all'esecuzione dell'appalto.

L'inefficacia e l'inadeguatezza dell'azione amministrativa, quali presupposti dei nuovi poteri attribuiti al Prefetto, devono attenersi a disservizi ed anomalie delle gare o a condizionamenti tanto diretti che indiretti dell'attività stessa.

Al collegio degli ispettori spetta il potere di sospendere cautelatamente le procedure, i rapporti e i contratti pendenti e l'accertamento delle eventuali responsabilità a carico di amministratori, dipendenti e, financo, di liberi professionisti e delle imprese private.

Perplessità di ordine operativo genera l'istituzione dell'"unità specializzata" presso ciascuno ufficio del genio civile, le cui competenze dovrebbero riguardare, come sembra, la prosecuzione dell'opera o della fornitura sospesa.

Completa il quadro delle nuove forme di "tutela" l'istituzione, presso ciascuna Prefettura, del "Comitato provinciale della Pubblica amministrazione".

ne", cui sono attribuiti compiti di coordinamento e di raccordo tra Stato e amministrazioni locali e di ispezione e di verifica delle procedure amministrative poste in essere dagli organi decentrati dello Stato, "comprese quelle derivanti dai contratti".

Nel nuovo filone normativo si colloca anche il particolare procedimento per lo scioglimento degli organi degli enti locali, qualora risultino collegamenti con le associazioni malavitose che compromettano "l'imparzialità degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni"

Tuttavia non sembra che le nuove regole siano state, da sole, in grado di risolvere i problemi di "corruzione" e "collusione" che inquinano il settore degli appalti.

Il rapporto del Ministero dell'interno relativo al 1990, quello della Commissione parlamentare Antimafia e i dati elaborati dal Ministero delle finanze dimostrano che il sistema illegale degli appalti fattura circa 4.000 miliardi l'anno, cifra che rappresenta il 20% del fatturato globale delle opere pubbliche.

Dai rapporti citati si evidenzia inoltre che il sistema degli appalti viene usato sia per riciclare proventi di attività illecite, sia per l'accumulo delle risorse: l'estendersi del fenomeno è attribuito all'inefficienza della pubblica amministrazione locale ed alla progressiva evanescenza di regole e controlli.

Il problema della trasparenza e dello sbarramento alla infiltrazione delle imprese malavitose nel mercato delle pubbliche gare è stato affrontato anche attraverso l'istituzione della Super-Procura e dalla Direzione Nazionale Antimafia, istituti che ancora dividono, tra mille polemiche, le forze istituzionali.

A giudizio della Corte, solo la razionalizzazione del processo di realizzazione delle opere pubbliche e la moralizzazione dell'attività operata all'interno degli enti stessi possono modificare le imperfezioni del mercato e l'emergenza sociale, che appare di particolare gravità nel mezzogiorno; a tal fine si presenta urgente il ripristino di forme di trasparenza fondata su norme che riducano la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni locali, nel rispetto dei principi autonomistici; infatti solo codici di condotta autoregolamentati possono essere in grado di ripristinare la legalità e porre un valido argine alle infiltrazioni mafiose.

Nel quadro del potenziamento della lotta alla criminalità va inserito il decreto legge 18 gennaio 1992 n. 9, convertito nella legge n. 217 del 24 febbraio 1992, recante "disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia", per il quale sono stati stanziati circa 44.000 milioni di lire.

Complessivamente la decima legislatura ha prodotto norme in materia penale, ordinamentale ed amministrativa numerose e complesse che vanno dalle misure di prevenzione personali e patrimoniali alla istituzione dell'Alto commissariato antimafia, dalla riforma della legge Rognoni-La Torre al testo unico delle leggi sugli stupefacenti, alle norme sul segreto bancario e le società finanziarie.

La produzione normativa si è poi specializzata nel D.P.R. 11 maggio n. 187 ("regolamento per il controllo delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari di opere pubbliche e per il divieto di intestazioni fiduciarie ...") e nella legge 5 luglio 1991, che sintetizza molte indicazioni fornite alla commissione parlamentare antimafia, avente per oggetto "disposizioni in

materia di riciclaggio dei proventi illeciti", nonché i provvedimenti dell'autunno-inverno 1991-92 in materia di custodia cautelare di elezioni degli organi di regioni e di enti locali, di istituzione del fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive.

Il Ministero dell'interno ha varato, di recente, un piano di coordinamento tra polizia, carabinieri e guardia di finanza ai fini della realizzazione di un sistema circolare informativo che non esclude certamente il Sismi e il Sisde, in quanto a questi ultimi organismi è affidato il compito di raccolta delle notizie e della loro trasmissione all'ufficio dell'Alto commissario che le dovrà elaborare e poi "girare" ai tre corpi di polizia i quali, una volta terminata l'indagine, informeranno a loro volta della situazione il Sismi e il Sisde. La nuova impostazione del coordinamento verte sulla "gravitazione", comportando lo svolgimento delle indagini preventive da parte di quel corpo le cui dotazioni in uomini, mezzi e risorse siano maggiori nel territorio. Intorno a questo corpo "graviteranno" le indagini con la collaborazione delle altre due forze.

La tendenza normativa alla prevenzione della criminalità è confermata anche dalla seconda "tranche" di finanziamenti per la prevenzione della delinquenza minorile, in applicazione della legge n. 216 del 1991, con la quale sono favoriti i progetti di soggetti pubblici e privati volti a tutelare la crescita e la socializzazione dei minori¹⁵.

¹⁵ Le circolari 10 febbraio del 1992 n. 238 e n. 32 dei Ministri dell'interno e degli affari sociali hanno fornito istruzioni relative all'accesso dei 50 miliardi stanziati secondo le quali doveva essere presentata domanda ai comuni ed alle prefetture entro il 30 marzo del 1992.

3.6.1 La certificazione Antimafia

La certificazione Antimafia, ritenuta ormai da più parti inefficace barriera nei confronti delle imprese malavitose, inerisce a tutti gli atti indicati nell'articolo 3, primo e secondo comma, della legge n. 55.

Il decreto legge n. 152 del 1991, convertito nella legge n. 203 del 1991, ha stabilito alcune modifiche alla precedente disciplina, demandando a successivi regolamenti l'individuazione di una serie di misure tendenti alla semplificazione e razionalizzazione del sistema.

Sono comunque esclusi dalla previsione legislativa i provvedimenti che non ineriscono alle attività imprenditoriali dei privati, anche se hanno una precisa finalità economica e quelle "determinazioni amministrative" che solo indirettamente sono suscettibili di produrre effetti sull'attività imprenditoriale, quali nulla-osta, licenze ed altri atti aventi contenuto tecnico. La circolare della Presidenza del consiglio n. 2481 del 28 giugno del 1990 ha poi ritenuto di sottrarre all'obbligo dell'acquisizione della certificazione Antimafia i contratti destinati alla fornitura dei servizi in economia in quanto destinati a procurare opere, beni e servizi di limitato valore economico, tramite rapporti di particolare di fiducia che presuppongono a loro volta "controlli costanti ed approfonditi di affidabilità e di correttezza ovvero attraverso acquisti di beni di uso e produzione comune".

Sono, invece, soggetti all'obbligo della certificazione Antimafia i contratti di "cottimo fiduciario", in quanto possono sostanziare ipotesi di elusione delle normali procedure contrattuali e delle relative garanzie: tale figura contrattuale deve considerarsi equiparata all'appalto o alla trattativa privata, anche se presenta particolari caratteristiche identificabili nella maggiore di-

screzionalità spettante ai funzionari incaricati, senza che ciò implichi specifici controlli.

Circa l'applicazione della disciplina sulla certificazione, molte sono le devianze riscontrate nella prassi¹⁶ in quanto le pubbliche amministrazioni locali, a causa della nebulosità delle disposizioni, tendono a fornire interpretazioni indebitamente estensive delle norme stesse, aggravando in maniera ingiustificata gli adempimenti burocratici a cui debbono sottostare le imprese, le quali, spesse volte, hanno dovuto creare nel loro interno apposite strutture, dedicate esclusivamente all'espletamento delle pratiche antimafia.

Le illegittimità nell'applicazione della normativa antimafia riguardano le richieste indebite di certificazione, non solo agli aggiudicatari, ma anche agli altri partecipanti alle gare d'appalto; il rinnovo di dichiarazioni sostitutive al momento del pagamento delle opere; l'estensione delle certificazioni, in caso di società, non solo nei confronti dei componenti del consiglio di amministrazione, ma anche dei procuratori e degli altri legali rappresentanti.

Le improprie modalità di attuazione della disciplina sulla certificazione non sono riuscite a salvaguardare, tuttavia, le finalità di lotta alla criminalità organizzata, perché spesso la documentazione richiesta, pur così penalizzante ed onerosa per le imprese "sane", sembra avvalorare una specie di patente di "non mafiosità", generando la convinzione che, acquisito il certificato, la pubblica amministrazione sia esentata da qualsiasi ulteriore adempimento in merito alla affidabilità del contraente.

D'altra parte la scarsa utilità dell'adempimento è avvalorata dal fatto che su oltre due milioni di certificati antimafia rilasciati dalle Prefetture nel

¹⁶ cfr. rapporto Alto commissario per la lotta alla delinquenza mafiosa relativo al 1990.

1990, quelli che recano "provvedimenti ostativi" si limitano complessivamente a 500.

A giudizio della Corte, meglio potrebbe operare una "anagrafe delle imprese" gestita dalle Prefetture che, attraverso collegamenti informatici, potesse fornire con certezza, alle amministrazioni appaltanti, notizie sulla applicazione o meno di misure di prevenzione antimafia a carico dell'impresa aggiudicataria, corredate da un bollettino a carattere periodico contenente le notizie sulle imprese e sui lavori appaltati portati a termine o in corso d'opera.

Appare inoltre indispensabile l'emanazione dei regolamenti previsti dall'articolo 21 del D.L. n. 152 del 1991 per la definitiva razionalizzazione delle procedure antimafia.

3.6.2 Andamento della spesa per appalti pubblici

I flussi finanziari che, a diverso titolo, affluiscono agli enti locali generano effetti diretti nell'ambito delle opere e dei servizi ed effetti indotti nell'economia, rilevanti ai fini della distribuzione e dell'uso delle risorse.

Le implicazioni connesse al settore degli appalti sono tali che si ritiene necessario continuare il monitoraggio della spesa relativa ai lavori pubblici di comuni e province che hanno l'obbligo di trasmettere alle prefetture i modelli GAP 1, per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni. L'acquisizione dei dati è effettuata sulla base delle comunicazioni mensili pervenute a tale organo decentrato di Governo.

Gli importi riguardanti la spesa nazionale e locale per appalti pubblici, nel triennio 1988-1990, sono sintetizzati nelle tabelle seguenti:

Tabella A
(valori in miliardi di lire)

Anno di riferimento	1988	1989	1990
Totale nazionale delle spese per appalti	17.627	22.353	26.040
Spesa di comp. degli enti loc. e territor.	8.686	10.217	14.313

Tabella B
(variazioni percentuali)

Anno di riferimento	1988-89	1989-90	1988-1990
Totale nazionale della spesa per appalti	26,81	16,49	47,73
Spesa di competenza degli enti locali e territoriali	17,61	40,09	64,78

L'esame dei dati globali evidenzia un aumento percentuale del 26,81 nel primo biennio considerato e del 16,49 nel secondo (1989-1990), valori entrambi notevolmente superiori all'aumento dei prezzi al consumo ed al tasso medio di inflazione del periodo¹⁷.

L'esame della spesa relativa agli appalti pubblici per aggregazioni territoriali evidenzia, rispetto al precedente esercizio, aumenti maggiori in alcune regioni: il Molise (194%); la Sardegna (93,75%); l'Emilia Romagna (72,15%), la Liguria (68,93%); la Sicilia (40%); la Basilicata (39,64%).

¹⁷ I dati, parziali e provvisori, provengono dalle Prefetture e dal Ministero degli interni.

Al contrario, si registra una contrazione della spesa per opere pubbliche in Valle d'Aosta (-82,79%); in Umbria (-77,67%); in Trentino Alto Adige (-32,79%); in Piemonte (-32,44%) e nel Lazio (-8,74%) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Il settore che presenta maggior rilevanza è quello dei trasporti e comunicazioni con circa 4237 miliardi, seguito dall'edilizia, con 4200 miliardi, e dalle opere igienico-sociali, con 3900 miliardi e dal settore "altre spese", con 200 miliardi (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

La spesa per appalti degli enti locali, che ammonta complessivamente a 14313 miliardi, presenta un aumento, rispetto al precedente esercizio, del 40,09%.

Le regioni che presentano una incidenza maggiore nella spesa sono: la Sicilia con 3.472 miliardi (13,33% di incidenza sul totale nazionale); la Lombardia con 2.341 miliardi (8,99%); l'Emilia Romagna con 2.367 miliardi e la Puglia con 1.780 miliardi (6,84%) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

In particolare nei trasporti e comunicazioni hanno investito di più la Sicilia (765 miliardi), l'Emilia Romagna (496 miliardi) e la Puglia (445 miliardi); nelle opere igienico-sociale la Sicilia (756 miliardi) e la Puglia (493 miliardi); nell'edilizia la Sicilia (675 miliardi), la Lombardia (636 miliardi), la Puglia (345 miliardi) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Anche i dati relativi ai bandi di gara, nel 1990, evidenziano un aumento, passando da 13.810 a 14.972 miliardi. Il numero maggiore dei bandi di gara interessa le amministrazioni comunali, che ricoprono circa il 40% del totale.

Quanto alla ripartizione per aree geografiche, appaiono preponderanti gli appalti banditi nelle regioni meridionali ed insulari sia rispetto al loro numero (46% del totale), sia in termini di importo (51%) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

3.7 La trasparenza nella modalità di affidamento dei lavori

Da verifiche espletate in sede regionale è risultato che la modalità di affidamento dei lavori più utilizzata dagli enti continua ad essere, anche per il 1990, la licitazione privata secondo il "metodo del massimo ribasso", seguita dalla licitazione secondo il metodo della "media".

Gli affidamenti a trattativa privata hanno rappresentato il 52% dei contratti stipulati, mentre risulta una contrazione nell'uso della procedura dell'appalto concorso (-5%), utilizzata principalmente per gli interventi di valore rilevante e del metodo di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa (-8%), nonostante la proroga della legge n. 80 del 1987¹⁸.

Certamente tra i metodi di scelta del contraente¹⁹, quello della "media" mette al riparo l'ente locale dai risultati a volte aberranti provocati

¹⁸ L'articolo 15 della legge 13 maggio 1990 n. 128 ha modificato l'articolo 1, primo comma, della legge n. 80 del 1987 che detta norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche. Pertanto le regioni, gli enti locali, le aziende autonome e gli enti pubblici non economici hanno la facoltà di avvalersi della procedure previste dalla legge per l'affidamento in concessione dei lavori per un periodo "non superiore a quattro anni" dalla entrata in vigore della legge.

¹⁹ Nel caso in cui l'amministrazione decida di ricorrere alla licitazione privata sono cinque i modi di scelta del contraente previsti dalla legge n. 14 del 1973 e cioè:

- 1) offerta segreta da confrontarsi con il prezzo base indicato nella lettera di invito o nell'offerta di contratto con divieto di prefissazione di limiti minimo o massimo;
- 2) offerta segreta da confrontarsi con la "media" delle offerte presentate da scegliersi tra quelle comprese tra il prezzo minimo ed il prezzo massimo stabilito preventivamente in una scheda segreta dall'amministrazione;

dal sistema del "minimo ribasso", ma non elimina la possibilità di accordi preventivi tra le imprese concorrenti che riescono, ugualmente ad invalidare il principio della gara, attraverso la stipulazione dei detti accordi. D'altra parte la frammentarietà del mercato e la debolezza della pubblica amministrazione locale danno vita a procedure cui partecipano formalmente centinaia di imprese e dove la concorrenza esasperata porta alla presentazione di ribassi pari anche al 50% del prezzo base. Il fattore che maggiormente influenza la trasparenza del risultato va identificato nella consapevolezza delle imprese, possibili aggiudicatrici, della irresponsabilità degli aggravii dei costi rispetto al progetto originario: le imprese, infatti, sono state indotte dal sistema ad offrire prezzi irrealistici nella certezza di essere, poi, coperte dalle onerose varianti in corso d'opera. La normativa italiana ha tentato invano di porre rimedio al rischio di una selezione inidonea introducendo sistemi di

3) sistema della media "corretta": l'aggiudicazione viene effettuata con lo stesso procedimento di cui al precedente punto 2) ma nell'intesa che il valore medio da tenere in considerazione, non è costituito dalla media delle offerte contenute nei limiti della scheda, ma da quello che risulta mediando ulteriormente questo valore con il limite di massimo ribasso.

Rispetto al sistema che precede viene così inserito un altro elemento perturbatore che è costituito dalla doppia media e che, indubbiamente, contribuisce a rendere più difficile l'individuazione del limite da prendere a base per ottenere l'aggiudicazione.

4) sistema della media "dimezzata": si differenzia dai precedenti perché non prevede la predisposizione delle schede segrete contenenti i limiti di massimo o minimo ribasso. Il limite da prendere a base per effettuare l'aggiudicazione si ottiene infatti mediando tra loro il 50% delle offerte che presentano i maggiori ribassi, arrotondate, come numero, per eccesso nel caso di offerte dispari. L'aggiudicazione verrà quindi effettuata seguendo il criterio già enunciato al punto 2) che prevede l'assegnazione dell'appalto a quella impresa che eguaglia o, si avvicina di più per difetto, alla media stessa.

Se sono presentate soltanto due offerte, l'aggiudicazione è effettuata in favore di quella più favorevole, mentre, se perviene una sola offerta, l'aggiudicazione stessa viene effettuata in favore di questa.

5) sistema dei prezzi unitari, in base al quale è possibile differire l'aggiudicazione definitiva quando sarà possibile determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Secondo il Consiglio di Stato (decisione n. 539 del 27-5-1977) in tale ipotesi non si sostanzia illegittimità comportamentale della pubblica amministrazione dato il carattere ordinatorio del termine previsto dell'articolo 5 della legge n. 14 del 1973.

aggiudicazione diversi dal massimo ribasso e limitando, per converso, la possibilità delle "offerte anomale".

D'altra parte, l'impresa aggiudicataria del primo appalto ha diritto ad eseguire i lavori successivi, valutati in base a perizie aggiuntive, che sfuggono alla logica della concorrenza e della minor spesa per l'ente pubblico.

Accade così che lavori appaltati per cifre limitate o per "tranches", vengano poi a lievitare rispetto agli originari preventivi o che aggiudicazioni a imprenditori, regolarmente iscritti all'ANC, vengano poi stravolte dai subappalti totali delle opere²⁰.

Appare costante la disapplicazione, da parte delle amministrazioni appaltanti dell'obbligo codificato, imposto dal sedicesimo comma dell'articolo 10 sexies della legge n. 575 del 1965, riprodotto dall'articolo 4 della n. 15 del 1990, che impone di verificare la permanenza dei requisiti previsti dalla legge antimafia per l'affidamento di opere o lavori nei confronti dell'affidatario o del subappaltatore, verifica che dovrebbe essere effettuata trascorso un anno dalla firma del contratto.

Anche l'impresa aggiudicataria dovrebbe comunicare tempestivamente all'amministrazione appaltante le modificazioni intervenute negli assetti proprietari, nella struttura dell'impresa e quindi negli organismi tecnici ed amministrativi, ma non appare frequente il rispetto di tale disposizione.

A ben guardare tutta la recente normativa del settore sembra indirizzata a garantire la trasparenza dell'attività amministrativa nel settore degli appalti, ma esistono numerose zone d'ombra che facilitano il verificarsi di comportamenti collusivi e permettono l'infiltrazione delle organizzazioni

²⁰ cfr. relazione della Commissione antimafia relativa alla X legislatura.

malavitose, favorite dai limitati requisiti attualmente richiesti per l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, idonei, al più, ad eliminare le c.d. "scatole vuote", ma non a far verificare con certezza l'idoneità delle imprese partecipanti.

D'altra parte la carenza della pubblica amministrazione locale nella progettazione delle opere ha permesso l'uso indiscriminato della concessione nelle forme più svariate e, da ultimo, nella veste della "concessione di committenza", considerata strumento emergente nella realizzazione di un'opera pubblica anche nel disegno di legge di recente presentato dal Ministro dei lavori pubblici.

Alla concessionaria di committenza viene affidato il compito di sostituire l'amministrazione nella progettazione dell'opera, ma anche nello svolgimento di tutti quegli incumbenti tecnici propri dell'amministrazione appaltante.

Il privato subentra perciò nei compiti propri della pubblica amministrazione, quali il reperimento dei finanziamenti, l'effettuazione della progettazione, lo svolgimento delle gare di appalto, l'effettuazione delle espropriazioni, lo svolgimento delle attività di direzione dei lavori e, in alcuni casi, persino l'espletamento del collaudo. In tal senso, l'imprenditoria privata è stata legittimata a ricoprire quegli spazi lasciati vuoti dall'amministrazione locale: la crescita del fenomeno è parallela alla riduzione delle capacità tecniche dell'amministrazione, non più in grado di gestire la complessità degli interventi, che richiedono progetti di ampio respiro, come, ad esempio, i progetti integrati; così è accaduto che l'imprenditoria privata si è specializzata proprio in vista di tali nuove esigenze, mentre le amministrazioni locali, nel progressivo impoverimento di risorse, non possono più disporre della necessaria

flessibilità funzionale ed organizzativa per lo svolgimento di compiti complessi.

Proprio per tali carenze si sono affermati i nuovi schemi operativi, improntati a diversi rapporti collaborativi tra pubblico e privato, con conseguente trasferimento di compiti e funzioni dal momento pubblicistico a quello privatistico.

La commissione parlamentare antimafia, a tale proposito, ha delineato un'ampia casistica da cui emerge che attraverso il suaccennato canale è stato favorito l'inquinamento della pubblica amministrazione locale da parte della criminalità organizzata, che ormai mostra forme espansive in ogni settore economico, da cui non si esclude neppure la gestione degli impegni internazionali dell'Italia.

Il proliferare di società fittizie, i frazionamenti artificiosi di capitali, le "joint-venture" con imprese non inquinate, rappresentano solo alcuni esempi dei nuovi strumenti operativi posti in essere dalle organizzazioni malavitose.

Anche dal rapporto della Guardia di finanza, relativo al 1990, emerge "l'escalation di una nuova mafia economica" che ha "ispirato interessi e facilitato coesioni, o quantomeno possibili indifferenze ai successi delle organizzazioni malavitose". Dal che si è portati a ritenere che anche gli operatori economici, pubblici e privati, abbiano subito l'infiltrazione della criminalità organizzata e con "paradossale simbiosi con il tessuto conterminale dell'economia sana" si sia prodotta una forma di contiguità mafiosa, caratterizzata da un reciproco fluire e da una scambievolmente vantaggiosa alimentazione di finanziamenti, di iniziative e di interessi.

Le affermazioni trovano sostegno anche nelle relazioni semestrali sulla politica informativa e nella sicurezza con le quali il Presidente del Con-

siglio e il Sisde hanno dato notizia al Parlamento sulla effettività delle organizzazioni criminali, che sembrano ormai riuscite ad adeguarsi "alle potenzialità di sviluppo della società tecnocratica, utilizzando le tecnologie emergenti, mutate dalle molteplici articolazioni della società legale", con penetrazione capillare che si estende non solo alla Sicilia e all'Italia tutta ma anche alla Svizzera, alla Spagna ed agli Stati Uniti, con spostamenti di enormi flussi di denaro, attenti ai traffici della droga e delle armi ma soprattutto all'accaparramento di ingenti quote della spesa pubblica per opere ed infrastrutture, specie in sede locale.

Il diffondersi di società finanziarie e di attività parabancarie è stato evidenziato anche dal Nucleo regionale di polizia tributaria di Palermo, che ha individuato circa 600 assicurazioni dedite, per lo più, alla raccolta di fondi con il metodo "porta a porta", mentre in altre parti della Sicilia è stato rilevato il proliferare di società di leasing, specializzate nella fornitura di attrezzature e macchinari per l'espletamento dei pubblici servizi. La pressione della criminalità economica riesce così a produrre profonde lacerazioni, da cui non si sottraggono neppure le istituzioni, come è stato dimostrato anche dalle polemiche sulla istituzione della Super-Procura e della D.I.A..

3.8 L'applicazione della normativa sui bandi di gara

L'applicazione della normativa previgente l'emanazione del D.P.C.M. 27 febbraio 1991, che ha ormai uniformato il contenuto dei bandi di gara, è stata estremamente carente, tanto da determinare diffusi comportamenti trasgressivi da parte delle amministrazioni appaltanti.

Proprio da tale fenomeno si dipanano le illegittimità circa la pubblicazione dei bandi di gara, illegittimità che si sono rivelate determinanti in ordi-

ne alla serietà e proficuità del procedimento, alla scelta del contraente ed allo svolgimento del successivo rapporto contrattuale.

Sotto questo profilo, si presentano frequenti ipotesi in cui nei bandi di gara vengono fissati requisiti non volti al reperimento delle idoneità dei concorrenti, bensì finalizzati a rendere più difficoltosa la partecipazione di alcune imprese alle gare stesse e favorire così altre. La giurisprudenza a tale proposito si è orientata nel senso di evitare ogni rigorismo formale privo di una logica giustificazione²¹, di garantire la "par condicio" tra i concorrenti e di escludere pregiudizi per l'amministrazione²².

Anche i profili attinenti alla pubblicità del bando ed ai termini per la presentazione delle offerte sono stati spesso oggetto di violazione da parte delle stazioni appaltanti, sia per il mancato rispetto delle norme che indicano le modalità di pubblicazione, sia per l'utilizzo di termini abbreviati, in ipotesi non consentite dalla legge, che rendono estremamente difficile la partecipazione alla gara.

L'omissione della pubblicazione dell'avviso di gara ovvero la violazione delle forme di comunicazione prescritte dalle direttive comunitarie nella misura che rendano, a chi abbia interesse e sia in possesso dei requisiti prescritti, impraticabile la gara, determinano illegittimità inficiando la validità dei successivi atti della procedura contrattuale²³.

Illegittimità si riscontrano anche nelle normative regionali, che richiedono, per l'aggiudicazione degli appalti, l'iscrizione all'albo regionale, crea-

²¹ cfr. TAR Sicilia Catania, 17 febbraio del 1987, n. 73; TAR Abruzzo, L'Aquila, 4 novembre del 1982, n. 559.

²² cfr. TAR Piemonte, 4 novembre 1983, n. 709.

²³ cfr. TAR Campania, Napoli, sezione I, 26 aprile 1986.

ndo una situazione di palese disparità a scapito delle imprese che non possiedono tale requisito e quindi a vantaggio delle imprese locali.

In astratto qualsiasi impresa a livello nazionale potrebbe conseguire l'iscrizione all'albo regionale interessato, ma, in concreto, poche imprese possono trovarsi in possesso di tale requisito.

La discrezionalità dell'amministrazione, per quanto ampia, trova quindi dei limiti nella ragionevolezza e logicità dell'esercizio del potere conferitogli: nella prassi, invece, si assiste ad ipotesi di riserve operate a favore di alcuni soggetti anziché volte ad una effettiva selezione delle imprese stesse; a tale proposito si rivela di fondamentale importanza la disciplina sull'omogeneità sui bandi di gara, attuata con D.P.C.M. n. 55 del 1991, ai fini del conseguimento effettivo, nella realtà economica, degli obiettivi di selezione delle imprese, perseguiti dal legislatore comunitario.

Si è inoltre constatata l'assoluta inottemperanza al principio secondo il quale, nel caso di opere rientranti in più categorie di iscrizione all'ANC, l'amministrazione appaltante deve richiedere l'iscrizione alla sola categoria prevalente, salvo che per comprovati motivi tecnici, indicati in sede di progetto, non risulti necessaria anche l'iscrizione in altre categorie. L'obiettivo del legislatore, nel fissare detto principio, era quello di evitare le illegittimità più volte riscontrate nei bandi di gara, che si sostanziano nella richiesta alle imprese dell'iscrizione ad un gran numero di categorie, al fine di rendere selettiva, oltre ogni ragionevole limite, la loro partecipazione alle gare.

A fronte del verificarsi di una quantità di simili illegittimità, nella prassi, si riscontra nella normativa comunitaria la tendenza a garantire la massima partecipazione nella scelta delle imprese, con l'esclusione di clausole, nei bandi di gara, i cui effetti siano solo quelli di discriminare artificiosa-

mente i partecipanti, e ciò ai fini di una effettiva garanzia della "par condicio" degli imprenditori e della trasparenza e correttezza delle gare di appalto.

Pertanto deve ritenersi la manifesta illegittimità di clausole di riserva a imprese o categorie di imprese, selezionate secondo caratteristiche soggettive, come potrebbe verificarsi nel caso della individuazione mediante "localizzazione".

La tendenza appare confermata dalla recente sentenza della Corte di Giustizia europea²⁴ con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 2 della legge n. 80 del 1987, nella parte in cui tale norma prevede una riserva tra il 15% ed il 30% a favore di imprese che abbiano sede legale nella regione in cui i lavori devono essere eseguiti, nonché dell'articolo 3 della stessa legge, nella parte in cui accorda, nella scelta delle imprese, una preferenza ad associazioni temporanee ed a consorzi che comprendono imprese locali e, quindi, che svolgono attività prevalente nella regione in cui vengono eseguiti i lavori pubblici.

In realtà le disposizioni della legge n. 80 hanno avuto, finora, una limitata applicazione, come ha avuto modo di rilevare più volte la Corte²⁵. Ma al di là dell'impatto concreto della normativa in esame, il contrasto rilevato dai giudici di Lussemburgo attiene principalmente alle possibili discriminazioni che la legge italiana può provocare favorendo le imprese locali ed in particolare le imprese di una data regione.

La legge n. 80 ha violato inoltre, secondo la sentenza della Corte di giustizia, la direttiva C.E.E. 71/305 che, per prima, ha tentato di armoniz-

²⁴ La sentenza, pronunciata il 3 giugno 1992, è relativa al procedimento c - 360/89.

²⁵ cfr. deliberazione n. 330 del 1989 e n. 55 del 1990.

zare, a livello europeo, le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, in quanto, tra i vari criteri di selezione delle imprese ammessi dalla direttiva, non figura la preferenza accordata dall'articolo 3.

Per altro verso i bandi di gara si caratterizzano per alcune anomalie che riguardano richieste non congrue rispetto alle caratteristiche dei lavori da appaltare, ai fini della eliminazione artificiosa della concorrenza. Una di queste anomalie va identificata nel momento della pubblicazione dei bandi di gara. Comunque è da evidenziare che un enorme flusso finanziario, destinato al settore delle opere pubbliche, non è, per legge, neppure sottoposto al formale controllo rappresentato dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, con la motivazione che trattasi di disciplina dell'emergenza, da anni diventata una costante nel nostro paese. Esempi di elusione autorizzata vanno identificati nei bandi relativi agli interventi in Sicilia (legge n. 99 del 1988) ed alle opere per la ricostruzione delle zone terremotate (legge n. 291 del 1981). Non sono tenuti alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale neppure le regioni a statuto speciale ed una serie di altri enti, fra cui l'Ente Ferrovie di Stato.

Pertanto, le cifre riferentesi alle gare di appalto di opere pubbliche sono, senza dubbio, in numero e in valore molto maggiori di quelle che ordinariamente vengono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

Le diffuse illegittimità riscontrate sono state determinanti della emanazione del D.P.C.M. n. 55 del 1991, sui bandi-tipo, che ha come fini: evitare l'eccessiva discrezionalità delle stazioni appaltanti ed il rischio che essa si traduca, in pratica, in una riserva operativa per alcuni soggetti anziché in un criterio di effettiva selezione delle imprese; disciplinare in modo uniforme le modalità attraverso le quali operare la fase di prequalificazione; conseguire,

nella prassi, gli obiettivi di selezione delle imprese, perseguiti dal legislatore comunitario.

Con il D.P.C.M. n. 55 si è cercato, quindi, di perseguire due obiettivi: quello di garantire la buona esecuzione dell'opera, contrastando possibili infiltrazioni malavitose attraverso una più selettiva qualificazione delle imprese che, oltre ad avere l'iscrizione all'A.N.C., dimostrino anche di possedere reale esperienza nei lavori che intendono assumere ed adeguata potenzialità finanziaria; e quello di assicurare una maggiore trasparenza nell'azione delle amministrazioni relativamente alle procedure concorsuali, fissando precisi adempimenti in ordine alla redazione dei bandi e alla scelta dei contraenti.

Per tal verso si è limitata la sfera di discrezionalità delle stazioni appaltanti, che non sempre aveva assicurato in passato l'adozione di soluzioni in linea con il principio della "par condicio".

Le disposizioni del bando-tipo vincolano le amministrazioni locali a pretendere nelle imprese aggiudicatarie, in ogni caso, i requisiti indicati dal D.P.C.M.; ciò non toglie che l'amministrazione appaltante, in funzione della garanzia che necessita all'appaltatore, possa integrare con degli altri i requisiti fissati, i quali ultimi debbono essere considerati un "minimum" indispensabile.

Va infatti precisato che la regolamentazione del bando-tipo trova la sua fonte legittimante nell'articolo 17 della legge antimafia dettata, quest'ultima, a tutela dell'amministrazione locale e, solo in secondo luogo, al fine di una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa.

Il D.P.C.M. tende inoltre a rendere attuali ed attuate le direttive emanate in sede C.E.E., cui l'ordinamento italiano è tenuto ad adeguarsi.

Gli obiettivi ulteriori del provvedimento vanno quindi identificati: nell'attuazione della legislazione antimafia; nella necessità di controlli sulla spendita del denaro pubblico e sui comportamenti delle amministrazioni appaltanti, che debbono presentarsi omogenei; nella garanzia della concorrenza ai fini della massima apertura delle gare fra tutte le imprese idonee e qualificate. Il bando-tipo individua infatti specifici requisiti di idoneità che vanno modificandosi con l'ammontare dell'importo dei lavori oggetto della gara e quindi opera una prima selezione già nel momento iniziale della gara, definendo i requisiti necessari a qualificare l'impresa ai fini della realizzazione dell'opera.

Il provvedimento è destinato, così, a supplire alle carenze di altri strumenti previsti ma non ancora operativi, come la revisione delle iscrizioni all'Albo dei costruttori, che produrrà effetti solo tra qualche anno, essendo stata concessa un'ulteriore proroga al termine del novembre 1990 per la presentazione delle relative domande; per tal verso, potranno essere ovviati gli inconvenienti derivanti dalla polverizzazione del mercato diviso fra un numero rilevante di imprese, fra le quali si esercita una esasperata concorrenza, che porta ad aggiudicazioni basate sul "massimo ribasso" al fine dell'acquisizione del lavoro a qualunque prezzo.

Non v'è dubbio che il provvedimento in esame, attuando l'articolo 17 della legge n. 55 del 1990 e l'articolo 20 del decreto legge n. 5 del 1991, si applica a tutte le "stazioni committenti" ed a tutte le "amministrazioni ed enti pubblici" individuati da tali provvedimenti. Dal combinato disposto normativo dei due articoli appare chiaro, infatti, che il D.P.C.M. trova applicazione anche rispetto agli enti locali; d'altra parte, se venissero esclusi dall'applicazione dei bandi-tipo gli appalti degli enti locali, verrebbe, in pratica, ad esse-

re ridotta l'operatività del provvedimento almeno del 40% con grave compromissione delle finalità oggettive di controllo e di uniformità delle stazioni appaltanti, controllo ed uniformità in cui va ricercata la motivazione della normativa in esame.

Quanto al campo oggettivo di applicazione, deve ritenersi che il bando-tipo abbia valenza per tutti gli appalti degli enti locali di qualunque importo essi siano. L'articolo 24 del decreto legge 12 gennaio 1991 n. 5, modificando l'articolo 17 della legge antimafia che introduce il bando-tipo, estende il provvedimento anche alle concessioni di costruzione e di gestione, ampliando notevolmente l'area di applicazione; deve ritenersi, pertanto, che anche le concessioni di committenza, caratterizzate dall'integrale trasferimento delle funzioni proprie della stazione appaltante al soggetto privato, siano sottoposte alla disciplina del bando-tipo. Ciò si giustifica con la totale assenza di norme procedurali e la completa discrezionalità che caratterizza la scelta del concessionario di committenza, figura che presenta molte analogie con l'appalto di servizi, che certamente è soggetto alla disciplina del bando-tipo. D'altra parte al concessionario di committenza è delegata anche la scelta dell'esecutore materiale dell'opera da realizzare, circostanza questa che impone il rispetto di uno specifico procedimento di gara e quindi delle norme del regolamento sul bando-tipo.

Anche la Cassazione²⁶, del resto, ha equiparato la posizione del concessionario di committenza a quella propria della pubblica amministrazione, ammettendo la giurisdizione del giudice amministrativo nel sindacato sugli

²⁶ cfr. Cassazione, decisione 29 gennaio 1990 n. 12221.

atti del concessionario, nonostante i caratteri privatistici della figura del concessionario stesso.

E' certo dunque che, nella prassi, il provvedimento è destinato a generare sconvolgimenti nell'attuale sistema dei lavori pubblici e problemi operativi pratici per la difficile interpretazione della normativa. Anche in questo caso il legislatore, anziché apportare, con la sua iniziativa, chiarezza in un settore estremamente travagliato per la caoticità e la stratificazione delle disposizioni che si susseguono, ha indotto, nel momento applicativo, dubbi maggiori di quanti non sia riuscito a risolvere: la tecnica legislativa, infatti, appare affrettata e l'intento non sempre è chiaro, come ad esempio accade per l'articolo 7, per cui si riproporrà, come già avvenuto per la legge n. 55 del 1990, tutta la serie di circolari interpretative che aggiungeranno difficoltà a difficoltà. Ulteriori problemi riguardano poi l'operatività del bando nei comuni medio-piccoli, in quanto l'estrema complessità delle formule matematiche e delle altre operazioni richieste imporrà, alle stazioni appaltanti, di predisporre il bando di gara in relazione all'opera da realizzare e quindi di operare non sulla base di schemi precostituiti, ma in base a specifiche verifiche in relazione ad ogni singola gara, con notevole appesantimento del lavoro delle commissioni di gara che saranno chiamate a verificare l'applicazione dei criteri stabiliti nel bando-tipo ed incremento del contenzioso.

L'osservanza del nuovo provvedimento, se da un lato porterà a limitare il contenzioso derivante dagli abusi del potere discrezionale nella determinazione dei requisiti in sede di elaborazione dei bandi da parte delle pubbliche amministrazioni locali, dall'altro lo incrementerà a seguito delle interpretazioni difformi del bando stesso da parte delle imprese, delle quali è ben

nota la litigiosità durante la fase di aggiudicazione degli appalti che, spesse volte, coinvolgono la loro stessa sopravvivenza.

Il successo del nuovo modulo appare quindi legato alla logica ed al buon senso degli operatori privati e pubblici, che, soli, potranno evitarne la disapplicazione, come è avvenuto, in pratica, per la legge n. 80 del 1987.

3.9 L'applicazione della normativa comunitaria

La forza espansiva del diritto europeo è tale da condizionare lo stesso concetto di autonomia degli enti locali ed indurre gli Stati membri a limitare le prerogative delle proprie collettività territoriali. Il fenomeno, evidenziato dalla Corte nella relazione riguardante il 1989²⁷, porta a ritenere ancora sussistenti i poteri degli enti locali solo se coincidenti con i principi e con gli interessi delle altre realtà che compongono l'Europa unita.

Del resto l'obbligo degli enti locali, relativo all'immediata disapplicazione delle norme nazionali in caso di contrasto con le disposizioni europee, è stato più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale²⁸.

Tuttavia, nella prassi, i comportamenti degli enti locali sono stati spesse volte difformi e contrastanti, specialmente nel settore degli appalti, tanto da indurre la Corte di giustizia delle Comunità europee ad emettere numerose sentenze di condanna, che per lo più rimangono disattese.

²⁷ cfr. deliberazione n. 66 del 1991.

²⁸ cfr. Corte costituzionale, decisione 8 giugno 1984 n. 170; decisione n. 177 e 294 del 1986; n. 64, n. 304 e n. 433 del 1987; 177 e 1000 del 1988; 101 e 460 del 1989. Vedi anche legge n. 183 del 16 aprile 1987 e legge n. 86 del 1989 attinenti alla materia.

Infatti, secondo l'ultimo rapporto sull'attuazione del diritto comunitario elaborato dalla Commissione e riferentesi al 1990, su ottantatre sentenze disattese e ben trentadue riguardano l'Italia e concernono negligenze della Pubblica Amministrazione, specie locale, nell'applicazione delle direttive.

La Corte ha più volte segnalato le difficoltà ed i ritardi con cui gli enti locali hanno dato attuazione alle direttive comunitarie, evidenziando le perduranti disfunzioni applicative.

Il problema è stato riproposto all'attenzione del legislatore con il D.L.V.O. 19 dicembre 1991 n. 406, emanato in forza della delega legislativa conferita al Governo con l'articolo 12 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 per l'attuazione della direttiva del consiglio della Comunità Economica Europea n. 440 del 18 luglio del 1989, in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Non v'è dubbio che tra i destinatari della nuova normativa siano da annoverare gli enti locali, ai sensi del secondo comma dell'articolo 1, che include tra le "amministrazioni aggiudicatrici" lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni, gli altri enti locali, gli enti pubblici e le associazioni tra i predetti enti.

E' evidente l'ampliamento soggettivo operato dalla nuova norma rispetto alla legge n. 384 del 1977: comuni e province, in quanto definiti amministrazioni aggiudicatrici, sono assoggettati alla nuova disciplina, applicabile immediatamente, non essendo ammessa alcuna deroga neppure attraverso la legislazione regionale.

Per quanto concerne la determinazione oggettiva, il successivo articolo 4 considera appalti di lavori pubblici "i contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra una amministrazione aggiudicatrice ed una impresa for-

nita dei requisiti prescritti, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori pubblici oppure, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori pubblici oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera pubblica che sia dotata di autonomia funzionale propria e che risponda ad esigenze stabilite specificatamente dalla amministrazione aggiudicatrice".

La dizione normativa, pertanto, sembra distinguere tra il concetto di "lavori pubblici" e quello di "opera pubblica", accrescendo, in realtà, le incertezze sull'annoso problema.

Riguardo alla concessione di lavori pubblici, ai sensi del secondo comma dell'articolo 4, essa viene identificata nel diritto di gestire l'opera oppure in quel diritto accompagnato da un prezzo: ipotesi che sostanzia, in realtà, un nuovo tipo di concessione - contratto, a seguito della quale il concessionario amplia la propria sfera giuridica e l'amministrazione concedente si priva di un'entrata di bilancio.

Relativamente al valore degli appalti, la direttiva 440 eleva l'importo assoggettabile all'obbligo della pubblicità in sede C.E.E., a cinque milioni di ECU (7 miliardi e 500 milioni di lire) per i lavori pubblici.

Nell'ambito delle procedure di aggiudicazione mediante trattativa privata, interessante appare l'obbligo riferito alla stazione appaltante della previa consultazione di una pluralità di imprese di propria scelta: consultazione che finora avveniva solo per prassi amministrativa. Come conseguenza, appare indispensabile la motivazione della scelta avvenuta che, sebbene discrezionale, importa la necessità dell'esplicitazione degli interessi pubblici valutati in sede comparativa delle offerte.

Tra le cause del fallimento della precedente direttiva n. 305 del 1971 va individuato proprio l'abuso del ricorso alla procedura ristretta ed alla

trattativa privata da parte delle amministrazioni, specie locali che con le dette procedure tendono a limitare la concorrenza e ad escludere la partecipazione di imprese straniere. A tale proposito è bene ricordare che solo il 2% degli appalti dei lavori pubblici vengono, annualmente, aggiudicati ad imprese di altri stati membri della Comunità e la stessa Commissione europea ha evidenziato i pericoli insiti nei detti sistemi di contrattazione.

D'altra parte le direttive europee, se ben adattabili in altri Paesi, non lo sono altrettanto in Italia, dove incombe l'emergenza determinata dalle organizzazioni criminali.

In effetti la cosiddetta "procedura negoziata"²⁹, in ragione della quale le amministrazioni possono utilizzare inviti "a forcella"³⁰ sfocia il più delle volte nella gara a "procedura ristretta", che in ogni caso dovrebbe garantire una effettiva concorrenza tra i partecipanti. Tale procedura, sebbene diretta ad accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, in realtà compromette ulteriormente la trasparenza nell'attività amministrativa locale e questo risultato, almeno nelle aree a più intenso "rischio", non può certo considerarsi soddisfacente in quanto l'articolo 27 del decreto legge n. 406 prevede esplicitamente che, valutate le condizioni minime di carattere tecnico ed economico, l'amministrazione aggiudicatrice ha il potere di scegliere autonomamente i soggetti da invitare alla presentazione di una offerta.

²⁹ La "procedura negoziata" è un tipo di gara ristretta assimilabile alla trattativa privata, e può aver luogo previa pubblicazione o meno di un bando di gara; la "procedura ristretta" assimilabile alla licitazione privata ed all'appalto concorso hanno, come carattere distintivo, l' "invito" da parte dell'amministrazione committente.

³⁰ La cosiddetta "forcella" riguarda il numero minimo ed il numero massimo delle imprese da invitare, che va da cinque a ventuno.

Nel caso in cui i candidati qualificati siano più di ventuno si applica la suddivisione dei candidati stessi in gruppi, nel cui ambito all'amministrazione sarà dato scegliere proporzionalmente le imprese da invitare, secondo indici selettivi elaborati dal Consiglio di Stato nel parere reso nel maggio 1992 al Ministro dei lavori pubblici.

Né possono ritenersi sufficienti i limiti stabiliti dall'articolo 9 per l'accesso alla nuova forma di trattativa privata "con concorrenza", che impongono la "previa pubblicazione di un bando di gara contenente l'indicazione dei criteri per la selezione dei candidati". L'amministrazione, in tale ipotesi, attraverso la pubblicazione del bando, è costretta ad autolimitare i propri poteri di scelta, definendo preventivamente i criteri cui dovrà attenersi in sede di negoziazione del contratto. Appare ovvio che sarà data anche la verifica delle circostanze che hanno legittimato il mancato esperimento della gara nonché delle motivazioni a sostegno delle scelte operate; sarà, così, indirettamente operante la limitazione delle aggiudicazioni a trattativa privata, che appaiono, attualmente, come il sistema prevalente nella contrattazione locale.

Dal complesso delle disposizioni che compongono la direttiva 440 appare chiara la volontà del legislatore europeo di concedere la più ampia discrezionalità alle amministrazioni committenti nella scelta delle procedure da adottare, che possono essere indifferentemente "aperte" o "ristrette"; è inoltre evidente l'apertura del sistema alla procedura negoziata ed alla concessione, per le quali è oggi richiesta l'emanazione del bando di gara, ai fini di una più ampia trasparenza nelle aggiudicazioni degli appalti, in vista del Mercato Unico Europeo.

La Corte reputa che la nuova disciplina non sia sufficiente ad eliminare i pericoli dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema dei pubblici appalti specie con riferimento agli enti locali, in quanto, pur ritenendo valide ai fini di una migliore trasparenza, le nuove garanzie preordinate alla pubblicità delle gare ed all'accertamento della sussistenza dei requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria delle imprese, esse si riferi-

scono ai contratti di importo pari o superiore a 7 miliardi e mezzo, trovando limitata applicazione nei comuni medio-piccoli.

D'altra parte l'aver convalidato il ricorso al sistema della "media", nell'ipotesi della licitazione privata, relativamente ai contratti di importo inferiore, indica l'impossibilità del legislatore di eliminare le forme di corruzione, insite in quel sistema.

Neppure si ritengono idonei i sistemi della "media corretta" o della "media dimezzata" a salvaguardare le pubbliche amministrazioni locali da possibili connivenze e collusioni³¹.

Ne appare condividibile l'eliminazione delle garanzie, offerte dalla preesistente normativa, per i contratti di importo inferiore a 5 milioni di ECU, che, meglio degli altri, si prestano alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Gli interventi legislativi, pertanto, sotto tale aspetto, si presentano come dei tentativi disorganici e soprattutto inadeguati a tutelare l'attività contrattuale delle amministrazioni locali dalle infiltrazioni criminali.

Neppure si concorda con le innovazioni apportate alla materia del subappalto. Come è noto, l'articolo 17 della legge n. 55 del 1990 aveva stabilito, come limite temporale per l'applicazione delle norme in materia, l'integrale recepimento della direttiva comunitaria. Il legislatore nazionale, in occasione del recepimento della direttiva 440, ha ritenuto di modificare la disciplina, relativa al subappalto; dettata dalla legge antimafia, con l'abolizione del limite del 40%, quale quota massima dei lavori subappaltabili ed ha introdotto il sistema del silenzio-assenso per l'autorizzazione al subappalto e la

³¹ cfr. nota 17.

possibilità di contatti diretti tra stazione appaltante e subappaltatore. Rimangono immutati il divieto del subappalto totale dell'opera ed il divieto del subappalto dei lavori della categoria prevalente. La "ratio" di questa ultima disposizione va ricercata nella garanzia circa l'esatta esecuzione dei lavori da parte della stessa impresa aggiudicataria, salvo l'ammissibilità del subappalto per quelle parti che risultino accessorie rispetto al corpo principale dell'opera. E' richiesta l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori per le singole categorie e le classifiche corrispondenti tanto all'impresa affidataria che a quella subappaltatrice, nei cui confronti non debbono sussistere nessuno dei divieti previsti dalla legge n. 557 del 1965 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il fatto che l'autorizzazione al subappalto, configurabile come atto dovuto già sotto la vigenza dell'articolo 18 della legge n. 55, debba comunque ritenersi concessa qualora siano trascorsi 30 giorni dalla sua comunicazione senza che sia intervenuto il relativo rilascio, implica, però, l'eliminazione di qualsiasi controllo sull'impresa subappaltatrice specie per ciò che concerne la certificazione antimafia, con grave detrimento dell'impianto normativo attuato dalla legge n. 55. D'altra parte di non minore portata appare la possibilità del pagamento dell'opera direttamente al subappaltatore da parte dell'amministrazione appaltante, che potrà scegliere tra la corresponsione diretta del prezzo ed il pagamento tradizionale tramite l'impresa appaltatrice sulla quale, in tale ipotesi, incomberà l'onere della trasmissione delle relative quietanze. Proprio attraverso queste ultime sarà attuabile il controllo sui prezzi praticati al subappaltatore, i quali non potranno comportare ribassi superiori al 20% del prezzo stabilito nell'appalto originario.

Non v'è dubbio tuttavia che il pagamento diretto potrà causare difficoltà nella gestione dei rapporti contrattuali, in quanto verrebbe ad alterarsi la distinzione tra amministrazione ed appaltatore da una parte ed appaltatore e subappaltatore dall'altra.

3.9.1 Le altre direttive C.E.E. in materia di appalti pubblici e forniture

Una originale forma di procedura negoziata è prevista nella direttiva 90/531 CEE, approvata dal Consiglio della Comunità Europea il 17/9/90 ai fini della regolamentazione delle procedure di appalto, poste in essere dagli enti erogatori di acqua e di energia, da quelli che forniscono servizi di trasporto o che operano nel settore delle telecomunicazioni, in precedenza non assoggettati all'applicazione delle disposizioni comunitarie, (i cosiddetti "settori esclusi").

Per la prima volta, infatti, viene indicata una nuova forma di contrattazione definita "accordo quadro", stipulato fra l'ente aggiudicatore ed uno o più imprenditori e finalizzato alla regolamentazione dei termini del contratto destinato a svolgersi in un arco di tempo determinato (articolo 1, n. 4 e articolo 15, secondo comma, lett.i).

La nuova direttiva, ai sensi dell'articolo 2, si applica a tutti gli enti aggiudicatori di appalti nei settori indicati, siano essi amministrazioni pubbliche nazionali e locali, imprese pubbliche od anche soggetti privati che operano in virtù di diritti speciali od esclusivi concessi dalle competenti autorità degli Stati membri. La soglia minima per l'applicazione della direttiva è di 5 milioni di ECU, oltre la quale si rientra nella regolamentazione della direttive 89/440 CEE.

Ai fini della pubblicità delle gare, al tradizionale bando viene affiancato l' "avviso periodico indicativo" attraverso il quale è data notizia, annualmente, delle caratteristiche degli appalti, di valore inferiore ai 5 milioni di ECU, che le amministrazioni interessate intendono assegnare; possono anche aversi avvisi supplementari relativi ai progetti più importanti (articoli 16 e 17).

Gli enti aggiudicatori, nel caso che adottino un sistema di qualificazione, ne debbono dare adeguata pubblicità e possono elaborare un "elenco di fornitori o imprenditori qualificati" articolato in categorie, cioè uno speciale "albo di fiducia" (articolo 24). Ai fini di selezione (articolo 25, terzo comma) dei candidati saranno seguiti i criteri di qualificazione fissati a garanzia "di equilibrio tra le caratteristiche specifiche della procedura d'appalto ed i mezzi richiesti dalla sua realizzazione", adottando i sistemi dell'offerta più vantaggiosa o del prezzo più basso.

La legge comunitaria n. 142 del 1991 ha previsto la delega legislativa per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 90/531 CEE, che dovrebbe iniziare a dispiegare i suoi effetti dal primo gennaio del 1993: il primo luglio 1992 è scaduto il termine per il detto recepimento.

Con decreto legislativo 15 gennaio 1992 n. 48 è stata recepita la direttiva 88/295 CEE in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture, la quale ha profondamente innovato le precedenti direttive comunitarie 77/62 e 80/767, recepite nella legislazione nazionale con legge 30 marzo 1981, n. 113.

Le nuove norme di recepimento si applicano agli appalti di forniture di beni il cui importo (IVA esclusa) sia uguale o superiore a 200.000 ECU, importo che viene ridotto a 130.000 ECU per le amministrazioni statali; esse

hanno come fine la trasparenza delle procedure di aggiudicazione e la libera circolazione delle merci in ambito comunitario. Ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo in esame sono prorogate fino al 31 dicembre 1992 le disposizioni dirette ad attenuare le disparità regionali ed a promuovere l'occupazione nelle regioni colpite da declino industriale³².

L'adeguamento della disciplina dei lavori pubblici e delle forniture all'esigenza della imminente unificazione economica europea appare anche il fine della direttiva 89/665/CEE, volta a coordinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative concernenti l'esperimento dei rimedi giurisdizionali da parte dei partecipanti alle gare d'appalto ed il risarcimento nei confronti delle persone lese da violazioni delle garanzie di "trasparenza" e di "non discriminazione", che ispirano le norme comunitarie. Gli strumenti di garanzia individuati dalla direttiva sono essenzialmente di due tipi: a) ricorsi da parte dei soggetti interessati; b) intervento diretto nei confronti degli Stati membri da parte della commissione CEE.

³² La Sezione del controllo della Corte dei conti, con deliberazione n. 105 del 1991, ha ritenuto che si siano esaurite le condizioni per esperire ulteriormente gare riguardanti pubbliche forniture da riservarsi ad imprese del centro-sud, uniformandosi alle sentenze e della Corte europea di giustizia (20 marzo 1990), e della Corte costituzionale italiana. La sentenza della Corte di giustizia pone, così, fine ai numerosi dubbi sollevati in precedenza dai giudici amministrativi italiani: infatti il TAR Veneto (Sezione I 10.6.1987 n. 616) aveva escluso profili di incostituzionalità della normativa a favore delle imprese del Mezzogiorno, con riguardo agli articoli 3 e 41 Costituzione, trattandosi obiettivamente di un privilegio determinato dal desiderio di realizzare fini sociali previsti dalla Costituzione; il TAR Veneto aveva poi escluso ogni contrasto con il trattato di Roma sulla Comunità, riferendosi proprio a quegli aiuti previsti per zone economicamente sottosviluppate che invece sono stati esclusi dalla Corte di giustizia. Il TAR Toscana (1987, I, 4181) ha rinviato gli atti alla Corte di giustizia europea, provocandone la pronunzia. Anche altri TAR avevano seguito i giudici toscani nel rinvio alla Corte di Lussemburgo: così il TAR Lazio, sezione I, 17.1.88, n. 2582; e il TAR Brescia (12.8.88 n. 634). Altri tribunali invece avevano escluso ogni contrasto con la normativa comunitaria, come il TAR Puglia, Bari, sezione I, 26.10.88, n. 255, il TAR Napoli (sezione II 11.4.88 n. 146) e il TAR Friuli Venezia Giulia (31.12.87 n. 394) sotto il profilo della potestà legislativa delle regioni a statuto speciale. Una posizione particolare era stata assunta dal T.R.G.A. Trento (30.6.87, n. 221) che ha ritenuto la normativa di favore per le aziende meridionali contrastante col Trattato di Roma, ma la ha considerata inefficace, senza bisogno di rinvio alla Corte europea, alla luce dell'insegnamento della Corte costituzionale in tema di operatività immediata del diritto comunitario prevalente sulla normativa interna contrastante.

La legge comunitaria per il 1991 (19 febbraio 1992) n. 142, ha definito, all'articolo 12, le modalità per la riparazione delle violazioni sopradette, statuendo la sottoposizione delle contestazioni all'esame di un comitato tecnico consultivo di cui fanno parte rappresentanti del Dipartimento per le politiche comunitarie e dei Ministeri del tesoro, dei lavori pubblici, dell'industria e dell'amministrazione direttamente interessata in relazione allo specifico oggetto della contestazione. Ai sensi dell'articolo 13 della legge comunitaria, i soggetti lesi per atti contrastanti con la disciplina comunitaria sugli appalti possono chiedere al giudice ordinario il risarcimento del danno nei confronti della stazione appaltante, dopo l'annullamento dell'atto lesivo ad opera del giudice amministrativo.

Il 21 dicembre 1991 è scaduto il termine per il recepimento della direttiva in esame.

3.10 L'attività contrattuale nella legge n. 142/1990

L'insufficienza della normativa nazionale ed europea di fronte al diffondersi della criminalità organizzata ha indotto lo Stato al ritorno a forme centralistiche, che appaiono non solo contrastanti con la Costituzione ma anche con la nuova legge di riordino delle autonomie locali, cui è rimessa la disciplina dell'intera vita giuridica degli enti locali, attraverso l'esercizio delle fondamentali potestà statutaria e regolamentare.

La legge n. 142 del 1990 ha abbandonato, infatti, gli schemi formalistici e garantistici precedenti, caratterizzati da una rete di controlli scarsamente incisivi, al fine del conseguimento di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori e di una reale efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nel nuovo assetto normativo, comuni e province assumono una fisionomia sempre piú netta di aziende di erogazione, nelle quali l'efficienza gestionale non potrà piú commisurarsi solo a verifiche di carattere formale e cartolare, ma, in sintonia con le regole di buona amministrazione analoghe a quelle delle imprese private, dovrà essere rilevata "mediante contabilità economica e dimostrata nel rendiconto comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio" (articolo 56, sesto comma).

Non vi è dubbio che nella prassi l'azione dei pubblici poteri locali si è discostata dal dettato normativo per cui il legislatore ha ora imposto a comuni e province l'obbligo di esprimere "le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" (articolo 57 settimo comma).

Le decisioni politiche, che si sostanziano proprio nell'elaborazione dei piani e dei programmi da parte dei consigli comunali e provinciali, non possono perciò prescindere, come fino ad oggi è avvenuto, dai risultati già conseguiti, ma debbono invece confrontarsi con essi, ai fini di un'oggettiva valutazione del "rendimento" delle istituzioni locali.

L'esigenza di una nuova trasparenza dell'attività gestionale, attuata in primo luogo dall'interno dell'ente stesso, è sanzionata da una nuova forma di responsabilità, cosiddetta "economica", che si sostanzia nella verifica dei modi con cui vengono acquisite ed impiegate le risorse dell'ente.

Tale tipo di responsabilità, che viene ad integrare la responsabilità contabile-amministrativa, può condurre a quella trasparenza di cui tanto si parla e nei cui confronti certamente non manca di esercitarsi la fantasia del nostro legislatore, non sempre con successo.

Un ruolo decisivo, nella nuova ottica, è affidato alla distinzione tra attività politica e funzioni amministrative, operata dalla legge di riforma delle autonomie locali, anche ai fini della moralizzazione della contrattazione locale. La norma di principio, affermata nell'articolo 51, secondo comma, precisa testualmente che "spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti".

Non v'è dubbio che dalla distinzione operata potranno derivare positivi effetti soltanto nell'ipotesi in cui gli statuti saranno in grado di garantire l'effettiva autonomia dei titolari degli uffici nelle scelte gestionali, scelte riservate dalla legge di riforma esclusivamente alle loro competenze a fronte di dirette e puntuali responsabilità.

La conferma è data dall'articolo 51, terzo comma, che attribuisce ai dirigenti tutti i compiti relativi all'"adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno" nonché "la presidenza delle commissioni di gara, la responsabilità sulle procedure di appalto, la stipulazione dei contratti".

Il rispetto della normativa dovrebbe, in linea teorica, eliminare il pericolo di indebite ingerenze nelle materia degli appalti, con le quali potrebbe essere vanificato lo spirito della riforma, che riserva alla dirigenza locale poteri effettivi.

Com'è noto, alla competenza esclusiva del Consiglio sono attribuiti, fra l'altro, i programmi relativi alle opere pubbliche ed i contratti di qualsiasi genere, compresi appalti e concessioni, comunque stipulati ed aggiudicati o che implicino un impegno di spesa superiore alla durata annuale: tali atti sono in ogni caso soggetti al controllo preventivo di legittimità e la sanzione

della responsabilità dei membri del CO.RE.CO. per i danni arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni, appare idonea a rafforzare la previsione legislativa.

Riguardo la struttura, l'articolo 56, lettera c, elimina qualsiasi difformità della disciplina dei contratti degli enti locali con quella valida per i contratti dello Stato, ma l'effettiva novità deve essere valutata in rapporto sia all'articolo 59, che obbliga gli enti locali ad emanare il "regolamento per la disciplina dei contratti dell'ente", sia in relazione all'articolo 64, che sancisce l'abrogazione di tutte le disposizioni relative ai contratti degli enti locali con la sola eccezione dell'articolo 87 primo comma del T.U. n. 383 del 1934, per i comuni ("i contratti devono di regola essere preceduti da pubblici incanti con le forme stabilite per i contratti dello Stato") e dell'articolo 140, primo comma dello stesso T.U., per le province, di analoga portata.

Da ciò si desume che non appare più richiesta l'autorizzazione preventiva per la licitazione e per la trattativa privata e che viene soppresso il visto di esecutività, considerato nella legislazione precedente come "condicio iuris" sospensiva dell'efficacia. I contratti degli enti locali diventano quindi immediatamente produttivi di effetti fin dalla loro stipulazione.

Il vuoto normativo operato dalla legge n. 142, da cui si salva solo il principio della gara pubblica, lascia ampio spazio al regolamento, attuando una sorta di rilevante "delegificazione".

Ciò implica che amplissimi poteri sono riservati sia allo statuto che alla potestà regolamentare di ogni singolo ente nel campo dell'attività contrattuale, ove le affermazioni della legge sono estremamente laconiche e stringate.

Una più adeguata strutturazione dell'ente locale che porti chiarezza nella materia contrattuale si rende necessaria anche ai fini applicativi di un'altra importante legge, la n. 241 del 1990, contenente nuove forme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi, con particolare riferimento all'articolo 29, dal quale si desume che i principi della legge costituiscono regole generali dell'ordinamento giuridico.

La rilevanza dell'attività gestionale appare confortata anche dalla nuova impostazione dei controlli: risultano rivalutati quelli interni, affidati al segretario ed ai funzionari mediante espressione preventiva di pareri, ed al collegio dei revisori, cui compete, fra l'altro, il compito del controllo sulla gestione dell'ente. La Sezione enti locali ha emanato due deliberazioni, la n. 56 del 1990, riguardante le attribuzioni ed i compiti del "responsabile degli impegni di spesa"³³, e la n. 2 del 1992, concernente le funzioni dei revisori dei conti secondo la nuova ottica introdotta dalla legge n. 142 del 1990³⁴. Circa le due anzidette deliberazioni, si rinvia alle valutazioni in esse espresse dalla Corte.

³³ Nella deliberazione la corte ha precisato che "il nuovo regime del controllo interno dell'ente, in contrapposizione netta al precedente assetto, viene affidato ad un organo neutrale di estrazione professionale" e cioè il collegio dei revisori.

³⁴ La deliberazione n. 2 del 1992 individua nelle attribuzioni dei revisori dei conti, ai sensi dell'articolo 57 della legge n. 142 del 1990, "un'attività complessa, nella quale è essenziale quella avente natura di controllo interno" "in funzione certificatoria dei dati del conto consuntivo con quelli delle scritture contabili dell'ente e con quelli del conto del tesoriere". Ai revisori incombe anche l'obbligo di comunicare immediatamente al consiglio le irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, nonché di dare contestualmente notizia delle stesse, qualora queste siano suscettive di configurare ipotesi di responsabilità degli operatori agli organi titolari delle relative azioni giurisdizionali e "di fornire alla Corte dei conti tutte le notizie che questa richieda in ordine alla gestione dell'ente".

3.10.1 Strumenti operativi ai fini di una migliore efficienza

Strumenti operativi ai fini di una migliore efficienza sono da ravvisarsi nell'introduzione di forme più snelle di gestione associata, quali le convenzioni, gli accordi di programma, la conferenza di servizi, la molteplicità di forme riservate all'esercizio dei pubblici servizi, il riconoscimento giuridico delle società a prevalente capitale pubblico.

In ordine alle s.p.a., la Corte, nella deliberazione n. 80 del 1991, ha evidenziato l'espandersi dell'azionariato pubblico locale già prima dell'entrata in vigore della legge n. 142, che istituzionalizza tale nuovo modello contrattuale, il quale appare valido strumento, in grado di offrire servizi con procedure agili ed efficienti. La sua diffusione si è verificata soprattutto nel centro-nord, in cui si concentrano 179 società, rispetto alle 16 del sud-isole; la garanzia di un rigoroso controllo delle gestioni delle società per azioni potrà realizzarsi, ad avviso della Corte, attraverso il possesso, da parte dell'ente, della maggioranza del pacchetto azionario nelle società che esercitino pubblici servizi; mentre sarà sufficiente anche una partecipazione minoritaria nelle società dirette allo sviluppo economico.

La validità del nuovo modulo è affidata al varo della legge di riforma dei servizi pubblici ed alla funzionalità del nuovo quadro ordinamentale, che deve attuarsi attraverso gli statuti, se ed in quanto tali strumenti saranno in grado di razionalizzare l'uso di detto modello contrattuale.

3.10.2 L'applicazione dei nuovi moduli procedimentali

Fra il 1989 ed il 1990 si sono moltiplicati i progetti di legge ed i provvedimenti che regolano i rapporti tra Stato, enti locali e regioni, improntati ad "accordi" od "intese" fra le amministrazioni interessate.

Ne sono esempi: la legge n. 305 del 1989, con la quale il Ministro per l'ambiente conclude con le regioni "intese programmatiche" allo scopo di ripartire le risorse, decidere gli interventi da realizzare nel biennio e le modalità di coordinamento con gli enti locali. Quando l'attuazione del programma triennale concordato implichi l'intervento di altre amministrazioni, il Ministro promuove "accordi di programma" che coordinino le singole azioni; l'aggiornamento del programma triennale per il mezzogiorno 1990-1992, che prevede, per la definizione di progetti strategici, quali la "difesa dell'ambiente", intese programmatiche fra amministrazioni statali e regionali; la legge n. 183 del 1989, per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e il D.L. 28 dicembre 1989 n. 434, contenente le norme di attuazione dello statuto della regione Valle d'Aosta, in cui si definiscono "intese" fra le amministrazioni competenti per il coordinamento dei programmi e degli interventi.

Appare frequente l'uso anche di un altro modulo procedimentale, la "conferenza di servizi, prevista originariamente nella legge n. 205 del 1989, sugli interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali del 1990: gli atti elaborati in sede di conferenza possono sostituire ogni altro adempimento di legge, compresi gli strumenti urbanistici ed i piani territoriali.

Anche nella legge n. 424 del 1989, a sostegno degli eccezionali fenomeni di eutrofizzazione nel mare Adriatico, l'adozione di misure d'emergenza è demandata al nuovo istituto attraverso delibere adottate all'unanimità dei componenti, mentre al Presidente del Consiglio ed al Ministro competente vengono conferiti poteri sostitutivi, in caso di inadempienza o di mancato accordo tra le amministrazioni interessate.

Lo stesso modulo é previsto, in tema di trasporti ferroviari, dalla legge 15 dicembre 1990 n. 385, ai sensi della quale il Presidente del Consiglio o, su delega, il Ministro dei trasporti, é tenuto a convocare la "conferenza dei servizi" tra i rappresentanti delle amministrazioni statali e degli enti locali per l'adozione degli atti idonei a sostituire i pareri, le autorizzazioni, i nulla-osta, le approvazioni pertinenti ai singoli enti partecipanti all'intesa.

Sempre connessa ai trasporti, la legge 29 novembre 1992 n. 380, che reca interventi straordinari per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto, contempla, per approvazione dei progetti, una "conferenza dei servizi" e l'affidamento in concessione della costruzione e gestione del sistema idroviario a società a prevalente capitale pubblico.

"Programmi di concerto" sono avviati dal D.L. 3 maggio 1991 n. 142 convertito nella legge 3 luglio 1991 n. 195, recante provvedimenti in favore delle popolazioni delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto del giugno 1990 e del gennaio 1991, per cui sono stati stanziati 489 miliardi per il 1991 e 245 miliardi per ciascuno degli anni 1992 e 1993. Anche la legge n. 195 del 1991, in applicazione delle disposizioni della legge n. 99 del 1988, che detta misure urgenti per le opere pubbliche in Sicilia, prevede azioni di "concerto", affidando al Presidente della regione siciliana l'esplicazione degli atti relativi alla realizzazione di quelle opere, per le quali sono ancora in corso le procedure di gara. La legge 15 dicembre 1990 n. 39 per Roma-Capitale, per cui sono stati stanziati 310 miliardi, di cui 260 per il 1990, prevede l'attuazione degli interventi attraverso "accordi di programma" e la convocazione da parte del Sindaco di una "conferenza di servizi" per procedere più celermente all'approvazione dei progetti esecutivi.

La validità dei nuovi modelli procedurali ed in particolare dell'accordo di programma che, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 142 del 1990, è diventato, per gli enti locali, autonomo e generale strumento di realizzazione di opere e di interventi, è affidata non solamente alla capacità di coordinamento dei soggetti interessati ma anche alla volontà, non coercibile e difficilmente condizionabile, dei soggetti coinvolti.

Se, da una parte, la considerazione della natura consensuale dello strumento implica l'impossibilità di valutare le attività successive all'accordo in termini di rapporto adempimento/inadempimento proprio del diritto amministrativo, per altro verso la diffusione dei moduli convenzionali nell'ambito dei soggetti pubblici induce alla ricerca di nuovi parametri di valutazione della efficiente gestione dell'accordo.

A tal fine non saranno più sufficienti solo verifiche di carattere legale e cartolare, che si sono dimostrate, nel tempo, non sempre idonee a valutare la miriade dei nuovi interventi attuati dagli enti locali, ma l'introduzione di nuovi strumenti convenzionali per l'esercizio dei pubblici poteri deve necessariamente comportare l'aggiornamento dei moduli di controllo, che ricerchi nuovi strumenti di verifica.

Le nuove forme di controllo debbono evitare, e non solo a livello locale, quelle patologie nella spesa del pubblico denaro, che si risolvono o nella dissipazione delle risorse o nell'incapacità di utilizzo dei mezzi a disposizione.

A tale proposito gli esempi che possono essere citati vanno dal programma di ricostruzione avviato dalla legge n. 219 del 1981, nell'ambito del quale la Corte ha evidenziato carenze, inadempienze e lievitazione dei costi, alle difficoltà connesse all'utilizzo dei fondi strutturali, che hanno portato al

fallimento dei PIM meridionali, con conseguente divario tra settentrione e meridione dell'Italia ed aggravamento del solco esistente con le altre nazioni europee, che ormai si avviano a ben diversa velocità verso il traguardo del '93.

Neppure gli accordi di programma "ex lege" n. 64 del 1986 sono riusciti a realizzare interventi veramente coordinati: le originarie finalità dei patti-contratti, che avrebbero dovuto attuare la rimodernizzazione del mezzogiorno, pur nel rispetto dei poteri e dei soggetti interessati, sono fallite anche se la legge aveva previsto minutamente il controllo della fase esecutiva attraverso il coordinamento dell'attuazione degli interventi, la verifica delle condizioni fissate e l'individuazione degli eventuali ritardi e inadempienze.

Gli accordi di programma previsti per il coordinamento della localizzazione delle opere nella regione Sicilia (legge n. 99 del 1988) o la "conferenza dei servizi" promossa dal Ministro per le aree urbane (legge n. 240 del 1989) per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria, o quella realizzata nell'ambito degli interventi nelle aree interessate allo svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990 (legge n. 205 del 1989) non si sono rivelati, in pratica, strumenti in grado di superare la frantumazione delle competenze in materia di opere pubbliche. Proprio in relazione all'inadeguatezza dei mezzi attuali di controllo sull'esecuzione degli accordi di programma è stata, di recente, proposta la istituzione di una Authority, che dovrebbe dotarsi di maggiore capacità e funzionalità rispetto agli strumenti tradizionali ed eliminare l'intreccio partitocratico, clientelare e malavitoso che fa prevalere agli accordi od ai programmi, interessi localistici e di lobby.

Inoltre a distanza di due anni dai mondiali '90, circa il 40% dei mille appalti in opere infrastrutturali ed attrezzature sportive, approvati tramite conferenza dei servizi, sono oggetto di indagini da parte della magistratura, per la disinvolta concessione dei lavori a trattativa privata (86,4%) e per la lievitazione dei costi dovuta per lo più a perizie suppletive che hanno dato luogo ad un consuntivo di 7320 miliardi rispetto ai 3500 miliardi preventivati nel 1989; a ciò si aggiunga che molte delle opere debbono ancora essere portate a termine. D'altra parte l'uso stravolgente del modulo privatistico non trova giustificazioni né alla luce della nuova direttiva sugli appalti pubblici n. 440 del 1989, né rispetto al pericolo delle infiltrazioni della criminalità organizzata.

La mancanza di trasparenza nelle gare d'appalto e specie della fase relativa all'aggiudicazione dei lavori è attribuibile in buona parte alla inefficacia dei controlli, anche se, quelli attuati, alla data del 15 marzo 1991, hanno evidenziato, nel 67% dei casi, violazioni delle norme sugli appalti pubblici, con l'85% di spese "aggiuntive" dovute a varianti e perizie suppletive ed un numero di giornate lavorative più che raddoppiato rispetto alle originarie previsioni.

Circa questo ultimo punto, merita di essere menzionato il comune di Firenze che ha impiegato, per ogni miliardo speso, 166 giorni lavorativi; il comune di Milano, con 238 miliardi di spesa a consuntivo rispetto ai 172 iniziali (+ 38,5%); i comuni di Bari, Firenze e Verona, in cui la lievitazione della spesa nei limiti del 35%, è attribuibile soprattutto alle opere di competenza dell'Anas. Nella maggior parte dei comuni si evidenzia inoltre un basso tasso di realizzazione delle opere, con ampi scarti tra preventivo e consuntivo, ma,

per altro verso, opere per circa 500 miliardi non risultano essere state neppure aggiudicate ed altre sono ancora nella fase iniziale dei lavori.

Dai dati esposti si può trarre la conclusione che il successo dei nuovi moduli appare legato a due variabili: il principio dell'autodeterminazione degli enti e l'istituzione di nuove forme di controllo sulla puntuale esecuzione degli "accordi", delle "intese" e delle "conferenze", che, attraverso nuovi parametri, superino gli schemi tradizionali in favore di un'effettiva realizzazione degli obiettivi e strumenti programmati.

Qualche novità in tema di controlli si è già verificata con riguardo alle aziende municipalizzate o provincializzate, nei confronti delle quali il Consiglio di Stato ha espresso di recente il parere che tali organi non siano più soggetti al controllo esterno del CO.RE.CO., disciplinato dagli articoli 16 e 17 del T.U. 15 ottobre 1925 n. 2578 e 72 del D.P.R. 4 ottobre 1986 n. 902, dal momento dell'entrata in vigore dello statuto dell'ente locale di cui l'azienda è organo.

Detto parere viene così a risolvere la disputa tra la Cispel ed alcuni CO.RE.CO., in ordine all'individuazione del momento a partire dal quale si deve ritenere caducata la disciplina dal controllo esterno sulle aziende.

Il supremo organo consultivo aveva espresso, il 17 ottobre 1990, un parere parzialmente difforme secondo il quale le disposizioni "sostanziali" della legge n. 142 del 1990, fra le quali quelle concernenti la materia dei controlli, dovevano ritenersi immediatamente applicabili; ed anche la Corte dei conti, nella deliberazione n. 66 del 1991, sia pure con differenti motivazioni, aveva affermato che la nascita delle nuove aziende speciali, dotate di personalità giuridica e di soggettività tributaria, era rimessa all'emanazione della legge speciale di riordino delle municipalizzate, il cui disegno di legge, pre-

sentato nella X legislatura, n. 750, dovrà essere ripresentato all'attuale Parlamento.

Dalle valutazioni espresse del Consiglio di Stato sembra potersi dedurre che gli enti locali, in forza dell'articolo 23 della legge n. 142, siano legittimati a trasformare le vecchie aziende municipalizzate nelle nuove aziende speciali, senza necessità di nuova normativa, individuando nello statuto dell'ente la fonte legittimante di tale trasformazione.

3.11 Nuove frontiere nella lotta alla criminalità organizzata

Un decisivo contributo alla lotta contro la criminalità è stato dato dalla legge n. 203 del 12 luglio 1991, che, nell'ambito delle misure in tema di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa, ha istituito, nelle regioni "a rischio" Campania, Calabria e Puglia, Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti competenti nelle materie di contabilità pubblica, con uffici del Pubblico Ministero.

Il decentramento che ha comportato l'istituzione di Procure regionali, più vicine al luogo degli avvenimenti e quindi con maggiore capacità inquisitiva, ha permesso l'adozione di più rapide iniziative sulla "notizia danni" e l'esercizio di una azione più incisiva, in ordine agli illeciti causativi di danno al patrimonio dello Stato e degli enti locali nei confronti di amministratori e funzionari pubblici.

L'apporto della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza sta potenziando l'attività delle nuove sezioni, mediante lo svolgimento di "ispezioni e accertamenti diretti, non solo presso le pubbliche amministrazioni, ma anche presso i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata".

La Corte ha così modo di incidere sui rapporti tra criminalità ed amministrazioni locali e sulle collusioni tra politica, amministrazione ed organizzazioni malavitose.

L'attività giurisdizionale nel settore amministrativo-contabile si è esplicata con estremo impegno, come è dato rilevare dalle notizie e dai dati che trimestralmente affluiscono dalle singole Procure regionali alla Sede centrale.

Nella Sezione pugliese si sono moltiplicati i segnali d'allarme, specie riguardo ad alcuni comuni brindisini, nei quali sono emerse collusioni tra amministratori ed esponenti delle cosche, all'origine di situazioni di illegalità diffusa nella gestione del pubblico denaro.

La gestione dei fondi pubblici, priva dei necessari controlli sull'erogazione di spesa, ha permesso ampi varchi alla criminalità organizzata. Uno dei settori più inquinati risulta essere quello della formazione professionale, che, verosimilmente è tra le maggiori cause del deficit finanziario della regione, che ammonta a oltre 1500 miliardi.

Nella Sezione calabrese oltre 230 amministratori pubblici sono stati convenuti in giudizio per illeciti commessi nello svolgimento delle loro attività; le vertenze iniziate sono 2631, di cui 908 relative al 1991 e 1723 al 1992; i giudizi celebrati, che risultano essere stati 57, hanno coinvolto 376 convenuti; le istruttorie relative al 1991 sono state 986 di cui 565 provenienti dalla sede centrale e 421 proprie della sezione di Catanzaro; 399 vertenze risultano archiviate. Per quanto attiene al 1992, su 1645 istruttorie, 487 sono attinenti alla sezione calabrese, mentre 1158 provengono dalla sede centrale; le denunce archiviate sono 286.

La gravità della situazione è stata evidenziata nella relazione introduttiva dell'anno giudiziario 1992 svolta dal Procuratore generale della Corte e trova ampio riscontro nelle valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare antimafia nell'inchiesta espletata sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, depositata il 16 aprile 1992.

La realtà calabrese si presenta quindi allarmante in quanto l'influenza delle cosche mafiose nei flussi finanziari pubblici genera, malcostume amministrativo nelle gestioni.

Circa il 70% delle istruttorie espletate dalla Sezione è riferibile ad amministrazioni locali ed, in minore misura, a quelle regionali e statali; tale dato è destinato a lievitare per effetto della giurisdizione riconosciuta alla Corte dei conti dall'articolo 58 della legge di riforma delle autonomie locali. Attualmente le istruttorie in corso sono 2600, mentre sono state archiviate 230 denunce. Una delle fattispecie più significative intima di responsabilità riguarda il settore forestale, nel cui ambito la Corte ha rilevato un danno di oltre 13 miliardi subito dalla regione.

Gli aspetti patologici attengono per lo più a irregolarità riscontrate negli appalti di opere pubbliche e nelle forniture di beni e servizi.

Anche nella Sezione campana la situazione è grave, in quanto su 181 giudizi, 120 comportano addebiti di responsabilità nei confronti degli amministratori di enti locali; le istruttorie ammontano a 3922, di cui circa il 70% provengono dalla sede centrale.

La situazione di grave illegalità riscontrata nelle tre regioni "a rischio" non deve ritenersi peculiare solo di esse, ma, come è dato conoscere dai recenti episodi di corruzione e collusione evidenziati dalla magistratura del centro-nord, appare diffusa, a macchia d'olio, in tutto il territorio nazionale.

Pertanto, se le nuove sezioni giurisdizionali della Corte costituiscono un primo valido tentativo di porre un argine alla criminalità, s'impone al più presto l'estensione di esse anche nelle altre regioni, al fine di contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di una pubblica amministrazione locale efficiente, responsabile e trasparente.

La legge n. 142 del 1990 e la legge 22 luglio 1991 n. 221, prevedono come ulteriore strumento di lotta alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso, lo scioglimento dei comuni e la sospensione dalla carica degli amministratori responsabili di illeciti.

Al 30 giugno 1992 il numero dei consigli comunali e provinciali sciolti ammontano a 30, mentre gli amministratori sospesi sono 66³⁵ (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Le regioni che registrano il maggior numero di enti locali sciolti sono la Calabria, con otto comuni; la Campania ed il Lazio, con cinque; la Lombardia con quattro; il Veneto con tre; il Friuli-Venezia Giulia, la Puglia, la Sardegna ed il Piemonte con due; in Molise, in Liguria, nella Basilicata e nell'Emilia-Romagna sono in corso numerosi procedimenti di scioglimento. Tra i comuni sciolti per infiltrazione di tipo mafioso vi sono Gela (CL), S.Andrea Apostolo dello Ionio (Catanzaro), Stefanaceni (Catanzaro), Rosarno (Reggio Calabria), Campobello di Mazara (Trapani), Gallipoli e Surbo (Lecce) (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Al riguardo, la Corte ritiene di dover osservare che la legge n. 221 non si presenta idonea ad una efficace lotta nei confronti della criminalità economica, in quanto prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in presenza di infiltrazioni di stampo mafioso e, ove l'interpretazione

³⁵ I dati sono forniti dal Ministero degli interni - direzione delle autonomie locali.

delle norme avvenga, come sin'ora accaduto, nella sua forma letterale e quindi maggiormente rigorosa, è evidente che sfuggono alla sanzione considerata fenomeni malavitosi e di criminalità economica organizzata altrettanto gravi e preoccupanti ma non di stampo mafioso.

A tale proposito, secondo dati Istat, risulta che i delitti contro la pubblica amministrazione, come il peculato, la concussione, la corruzione e la malversazione sono passati da 251 del 1980 a 1980 del 1990.

Il fatturato attribuibile alla criminalità toccherebbe, poi, i 330.000 miliardi l'anno e gli appalti "intercettati" ammonterebbero a circa quattromila miliardi. L'infiltrazione avverrebbe, secondo il rapporto, principalmente attraverso le aggiudicazioni a licitazione privata ed a trattativa privata.

Neppure il recente decreto-legge 8 giugno 1990 n. 306³⁶, recante "modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", appare idoneo a porre un argine ai fenomeni malavitosi. I trenta articoli di cui si compone il decreto mirano ad intensificare la strategia antimafia attraverso il rafforzamento della fase investigativa, l'ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria e la collaborazione dei "pentiti", nei cui confronti vengono aumentati i benefici usufruibili tanto nella fase processuale che in quella relativa alla espiazione della pena. Il decreto apporta modifiche sostanziali al nuovo codice di procedura penale ed all'ordinamento penitenziario.

Appare innovato, in specie, il regime delle prove: il decreto consente, infatti, di utilizzare, nel dibattimento, le prove testimoniali raccolte durante le indagini preliminari e di acquisire i verbali relativi ad altri processi e le

³⁶ Il decreto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 dell'8 giugno 1990.

sentenze irrevocabili pronunciate in altri procedimenti. La polizia ed i funzionari della direzione investigativa antimafia possono attivare "colloqui investigativi" e, in caso di urgenza, richiedere l'autorizzazione esclusivamente al Ministro degli interni e al capo della polizia. E' rilevante la modifica apportata all'articolo 431 del c.p.p., in quanto permette di acquisire al fascicolo del dibattimento anche gli atti "assunti all'estero a seguito di rogatoria", indipendentemente dalla conformità o meno alle regole processuali ed in specie a quelle relative al contraddittorio ed alle garanzie nei confronti del convenuto. Come mezzo indiretto di coercizione è sancita la pena della reclusione da uno a cinque anni per chi è "falso o reticente con la polizia giudiziaria o con il pubblico ministero".

Anche i termini per le indagini preliminari passano da 6 a 12 mesi per i processi di stampo mafioso. Già in precedenza la Corte costituzionale aveva apportato profonde modifiche al nuovo codice di procedura penale, abolendo istituti come il giudizio abbreviato ed il patteggiamento in appello e trasformando profondamente il regime delle prove; infatti, la sentenza n. 24 del 1992 ha riconosciuto ammissibili le deposizioni della polizia giudiziaria e le dichiarazioni ricevute da testimoni, mentre la sentenza n. 255 del 1992 ha consentito l'acquisizione e l'utilizzazione in giudizio delle deposizioni, rese alla polizia giudiziaria ed al pubblico ministero, prima del dibattimento. Il decreto legge n. 306 si è spinto ancora più avanti nella utilizzazione delle dichiarazioni rese fuori dal dibattimento, in quanto tali dichiarazioni, una volta acquisite in un procedimento, diventano direttamente utilizzabili in qualunque altro procedimento, mentre la presenza del testimone è richiesta "solo se il giudice lo ritiene assolutamente necessario". La regola esposta appare incompatibile con il sistema sancito nel nuovo codice penale, fondato

sul principio che la prova deve essere formata nel dibattimento, e contrasta con il diritto alla difesa garantito dalla Costituzione. Appare evidente l'involuzione del sistema processuale, anche se al decreto legge n. 306 non va disconosciuto il merito di aver chiarificata l'interpretazione delle norme relative alle indagini patrimoniali introdotte dalla prima legge antimafia, attraverso le quali era estremamente difficoltoso stabilire le relazioni intercorrenti tra i beni ed i soggetti mafiosi.

Con il decreto in esame vengono statuiti l'obbligo di giustificazione della legittima provenienza dei beni o della capacità economica del soggetto inquisito; il sequestro immediato dei beni nel corso del procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione; i provvedimenti nei confronti di imprenditori "sospetti" di connivenze con la criminalità.

Pertanto, nonostante i dubbi sulla legittimità della forma prescelta, quella del decreto legge, si ritiene che l'intervento legislativo, sostanzialmente, rappresenti sul piano operativo un tentativo valido determinato dalla improcastinabile necessità di contrastare l'intreccio criminalità-economia-politica, ormai dilagante nel nostro paese.

3.12 Considerazioni conclusive

Lo sviluppo e le dimensioni dell'attività contrattuale, il moltiplicarsi dei centri di spesa, la complessità e farraginosità dei controlli nel settore degli appalti pubblici e delle forniture, impongono una riflessione sulle varie problematiche esposte.

Le difficoltà e le disfunzioni della pubblica amministrazione locale, evidenziate già da alcuni anni dalla Corte con particolare riferimento alla contrattualistica, sono oggi aggravate dalle sempre più ridotte disponibilità

finanziarie che affluiscono agli enti locali e dai nuovi impegni che derivano dall'attuazione della legge di riforma delle autonomie; infatti il riconoscimento delle potestà statutarie e regolamentari, la creazione di diversi e variegati strumenti operativi, la nuova responsabilizzazione degli apparati non potranno non influire in maniera determinante sui modi attraverso i quali le amministrazioni locali dovranno provvedere d'ora in avanti a gestire dotando anche il proprio territorio delle necessarie infrastrutture.

D'altra parte, nella prospettiva della completa liberalizzazione degli appalti pubblici, gli enti locali sono tenuti a ridefinire il proprio modello di organizzazione burocratica, aggiornato alle nuove esigenze che si profilano in Europa.

Di fronte agli ulteriori gravosi impegni è, pertanto, indispensabile che le amministrazioni locali acquisiscano una conoscenza diffusa ed aggiornata della materia contrattuale, che costituisca adeguato supporto ad una contrattazione rispettosa sia del diritto nazionale che di quello comunitario.

E' questa del resto l'indicazione che proviene anche dall'articolo 56 della legge n. 142 del 1990, laddove esorta le amministrazioni locali al rispetto della normativa comunitaria.

Si deve per contro rilevare l'assenza di iniziative del governo centrale in tal senso, per cui si ritiene doveroso, almeno da parte delle regioni, un intervento normativo, nel delicato momento della transizione, che chiarifichi la tematica degli appalti pubblici, anche in relazione all'allargamento delle aree di responsabilità dei funzionari ed amministratori locali.

A fini operativi, potrebbe risultare utile l'istituzione da parte di ciascuna regione di una "commissione per i contratti pubblici", con compiti di supporto alle scelte contrattuali degli enti in punto di struttura giuridica dei

contratti; di consulenza riguardo alla normativa nazionale e comunitaria; di stimolo per l'avvio di una amministrazione fondata non più solo su atti, ma su risultati, attraverso la consapevolezza delle metodologie del lavoro una efficace programmazione delle opere.

L'istituto dovrebbe rappresentare, in sede regionale, l'interfaccia della istituenda Commissione di garanzia per le grandi opere, recentemente ipotizzata ³⁷ dall'Authority dell'antitrust; la Commissione, oltre a svolgere funzioni di controllo e di vigilanza sulla trasparenza degli appalti, avrebbe anche il ruolo di consulente per l'accertamento dei requisiti delle imprese candidate all'aggiudicazione degli appalti ed il compito di limitare le trattative private e le concessioni.

La commissione di garanzia, qualora le amministrazioni intendessero valersi delle cennate procedure, dovrebbe accertare se, nel caso concreto, ricorrano i presupposti voluti.

La Corte ritiene, inoltre, che ai fini della identificazione delle imprese dotate della necessaria professionalità dovrebbero essere istituiti, nei singoli comuni e province, speciali albi in cui inserire le imprese di fiducia, secondo criteri di rotazione annuale, per l'affidamento dei lavori a licitazione privata o a trattativa privata, reputando per contro che le altre forme di affidamento ed in particolare l'asta pubblica, per l'ampia platea dei soggetti partecipanti offrano di per sé maggiori elementi di garanzia. L'elenco speciale dovrebbe

³⁷La proposta dell'Antitrust è contenuta nel rapporto "Appalti pubblici e concorrenza", presentato il 30/6/1992, che contiene una analisi della disciplina comunitaria e nazionale, relativa al settore dei lavori pubblici, il quale assorbe attualmente circa 48mila miliardi di lire a cui si aggiungono circa 70mila miliardi per le forniture.

essere istituito anche ai fini dell'affidamento di forniture di beni e servizi, che, nell'attuale fase, stanno assumendo significativa consistenza.

A tal proposito, non può farsi a meno di rilevare che se esigenze di semplificazione consigliano ed impongono, per ora, l'istituzione di un solo elenco, in prospettiva sarebbe auspicabile la creazione di separati elenchi rispettivamente per i lavori e per le forniture, e, in un eventuale prosieguo, per le diverse tipologie di prestazioni, in modo che vi siano tanti elenchi separati per ognuna delle categorie interessate. Lo strumento operativo così attuato, rappresentando un ulteriore mezzo di moralizzazione delle attività gestorie, eviterebbe la possibilità di favorire alcune imprese a danno delle altre.

A tale iniziativa non sembrerebbe ostare la circostanza che, ai fini dell'individuazione delle imprese da invitare a gare o a selezioni per l'esecuzione di opere pubbliche, lo Stato ha emanato numerose leggi integrate da altrettante circolari del Ministero dei lavori pubblici. Queste normative, che si ispirano anche a finalità di lotta alla criminalità organizzata in campo economico, non sempre appaiono infatti idonee al raggiungimento degli obiettivi da perseguire in ambito locale, in considerazione dell'elevato numero dei soggetti iscritti all'albo nazionale dei costruttori, che riguarda l'intero territorio dello Stato, con conseguenti difficoltà operative nella verifica delle imprese da invitare, in base a quei requisiti di professionalità e di affidabilità che non possono non interessare l'ente appaltante.

Anche l'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, nella circolare AC/8315/1/1/636 del 19 gennaio 1991, ha evidenziato l'opportunità di stabilire preventivamente, con norme inderogabili, modalità e comportamenti da tenersi negli affidamenti al fine di salvaguardare l'attività amministrativa da pressioni, intimidazioni o

collusioni, attraverso l'istituzione di albi permanenti di appaltatori o di fornitori, distinti per oggetto e fasce di importo, da attivare mediante rotazione.

Si reputa utile anche l'istituzione, presso ciascun ente, di registri in cui vengano evidenziate notizie sul tipo di opera in corso, sul piano di aggiudicazione e sulle eventuali varianti, perizie suppletive e revisione prezzi.

Un impegno simile era stato imposto dalla legge n. 80 del 1987, alle Regioni ma solo un numero assai limitato di esse ha ottemperato all'obbligo legislativo.

Attualmente la pubblicità e l'accesso agli atti e documenti sono disciplinati anche dalle norme del capo V della legge n. 241 del 1990, i cui principi tendono a garantire non solo l'efficacia e l'efficienza ma anche la trasparenza dell'attività amministrativa, in quanto, per tale via, si rende operante il controllo da parte della collettività: controllo che si ritiene idoneo a limitare gli squarci di immoralità politica ed amministrativa.

Appare, poi, urgente il ritorno ad una progettazione esecutiva e definitiva da parte degli uffici dello stesso ente appaltante e comunque, qualora tale delicata fase della procedura venga affidata a privati, questi ultimi debbono essere responsabilizzati al massimo, attraverso idonee garanzie bancarie ed assicurative, riguardo allo studio progettuale portato a termine.

D'altra parte le imprese aggiudicatarie debbono garantire l'offerta definitiva tramite adeguate fidejussioni.

Circa le perizie di varianti, vale la pena ricordare che la legge 30 dicembre 1991, n. 412, mentre ne limita, per lo Stato la possibilità di utilizzo, per i lavori relativi agli enti locali ne ammette l'impiego, qualora le varianti

stesse rimangano nell'ambito delle risorse del mutuo concesso: la delibera di approvazione, quindi, viene considerata, ex lege, munita di copertura prescritta ai sensi dell'articolo 55 della legge n. 142 del 1990, purché ne venga data notizia agli istituti mutuanti, che, in tale ipotesi non possano più ricusare il finanziamento. Solo le perizie che esorbitino le risorse del mutuo diventano, a tal punto, senza copertura e non sembra più ammissibile la prassi di delibere di approvazione di perizie di varianti condizionate, come per il passato.

Da parte delle amministrazioni appaltanti appare, inoltre, indispensabile l'adozione di "codici di comportamento" idonei a definire preventivamente i principi etici ai quali amministratori e funzionari debbano uniformarsi, limitando gli ambiti di discrezionalità, all'origine di comportamenti devianti e di corruzione.

Si impone, inoltre, la realizzazione di una vera e propria "amministrazione per contratti" attraverso la quale vengano "contrattate" con lo Stato le esigenze effettive di bilancio degli enti in relazione al proprio territorio: tale metodo potrebbe contrastare la tendenza degli enti locali ad accumulare risorse finanziarie al di là delle effettive esigenze, specialmente in materia di opere pubbliche, ed evitare i finanziamenti a "pioggia" per opere che rimangono spesso incompiute.

La programmazione degli interventi, argomentata e documentata, implicherà finanziamenti sulla base di effettive esigenze e la stretta corrispondenza dei mezzi ai fini, secondo obiettivi programmati e contrattati con lo Stato, solleciterà il senso di responsabilità degli amministratori che, anche ai sensi dell'articolo 58 della legge sulle autonomie locali, dovranno

ricercare il "partner privato" secondo criteri effettivamente selettivi e quindi espulsivi delle imprese non affidabili.

Il mancato conseguimento degli obiettivi programmati e contrattati, con spreco di risorse pubbliche, comporterebbe, infatti, responsabilità per gli amministratori non solo di natura amministrativo-contabile ma anche economica, che riguarda appunto l'apprezzamento dei risultati conseguiti rispetto ai mezzi impiegati.

Nel quadro della nuova esigenza di trasparenza deve collocarsi anche l'articolo 12 del decreto legge sulla finanza locale 1992, reiterato, che prevede una ulteriore pubblicità per "le gare d'appalto, le licitazioni private, le concessioni di costruzione e gestione relative all'esecuzione di opere pubbliche e di forniture di beni e servizi" attraverso l'inserimento delle notizie nella rete informativa telematica dell'ANCI, almeno quindici giorni prima di quello stabilito per la presentazione dell'offerta o della domanda di ammissione alla gara.

A parte ogni considerazione sul particolare favore così concesso ad un ente di diritto privato, appare positivo l'ampliamento della informazione nel settore degli appalti e delle forniture pubbliche, che si è rivelato quanto mai inquinato; tuttavia la misura di per sé non sembra sufficiente a garantire la trasparenza nel settore stesso, come non lo è stata la pubblicità prescritta nei giornali a tiratura nazionale o locale.

Lo Stato deve, indifferibilmente, razionalizzare il mercato delle opere pubbliche, attraverso la redazione di un Testo Unico delle leggi nella complessa materia dei lavori pubblici. Come ulteriori provvedimenti potrebbe ipotizzarsi:

- 1) l'invito alle regioni a legiferare coerentemente con la normativa nazionale ed europea, come già fatto da alcune regioni (Lazio, Emilia-Romagna, ec..);
- 2) l'istituzione di un corpo specializzato di Superispettori e di una Authority che esplicino attività specifiche nel settore appalti, con possibilità d'accesso ai flussi finanziari, anche degli operatori privati del settore;
- 3) l'istituzione di una anagrafe degli appalti che attraverso interscambi tra centro e periferia, permetta agli enti locali immediate conoscenze sulla "salute" delle imprese contrattanti, con specificazione della "qualità" delle opere portate a termine;
- 4) la definizione di nuovi raccordi tra le regioni, che attraverso un loro organo, il comitato regionale di controllo, esercitano il controllo di legittimità sui più importanti atti amministrativi degli enti locali e gli organi dello Stato chiamati ad esercitare la vigilanza sulla gestione contabile degli enti stessi nonché a perseguire la responsabilità patrimoniale dei relativi operatori (Corte dei conti), anche attraverso specifiche previsioni da inserire nella produzione legislativa regionale.
In tal senso è del resto orientato il dibattito legislativo sulla istituzione di Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti con competenza nelle materie di contabilità pubblica non solo nelle regioni che si presentano a "rischio", ma anche in tutte le altre.
- 5) La pubblicazione di un bollettino periodico, a cura del Ministero degli interni, con l'elencazione delle persone fisiche e giuridiche che, sulla base dei dati e delle informazioni in possesso delle prefetture, non si trovino nella condizione giuridica di ottenere la certificazione antimafia.

4. La soggettività passiva tributaria degli enti locali

4.1 Condono fiscale

Il susseguirsi di decreti legge,³⁸ di decreti ministeriali³⁹ e di circolari relative al condono fiscale hanno evidenziato la confusione, i disservizi e le contraddittorietà che hanno caratterizzato le iniziative del Governo in questi ultimi mesi, in materia tributaria. Giova perciò un breve "excursus" sull'argomento.

La legge 31 dicembre 1991 n. 413 accorda il condono tributario in materia di imposte dirette e di imposte sul valore aggiunto, fissandone la scadenza al 30 aprile 1992. A quattro mesi dall'entrata in vigore della legge il Ministro delle finanze concede la prima proroga e vara un primo decreto che sdoppia le date di presentazione delle dichiarazioni da quelle relative ai

³⁸ cfr. decreto legge 1 febbraio 1992, n. 47; decreto legge 28 febbraio 1992, n. 174; decreto legge 26 marzo 1992, n. 244, sostituzione del decreto legge 1 febbraio 1992, n. 47; decreto legge 27 aprile 1992, n. 269 in sostituzione del decreto legge 28 febbraio 1992, n. 174; decreto legge 26 maggio 1992, n. 298, in sostituzione di parte del decreto legge 27 aprile 1992, n. 269; decreto legge 19 giugno 1992.

³⁹ cfr. decreto del Ministro delle finanze 29 gennaio 1992, concernente l'approvazione del modello di definizione dei rapporti tributari agli effetti IVA nonché del modello di attestazione del pagamento dell'imposta integrativa mediante delega alle aziende di credito (in supplemento ordinario n. 20 alla "Gazzetta Ufficiale" 31 gennaio 1992 n. 25); decreto del Ministro delle finanze 12 marzo 1992, concernente le modalità di riscossione mediante versamento diretto al concessionario delle imposte dovute per la definizione agevolata delle situazioni tributarie ("Gazzetta Ufficiale" 6 aprile 1992, n. 81); decreto del Ministro delle finanze 14 marzo 1992, concernente le modalità di versamento, tramite delega alle aziende di credito, di imposte e penalità dovute per la definizione agevolata delle situazioni tributarie ("Gazzetta Ufficiale" 15 aprile 1992, n. 89); decreto del Ministro delle finanze 18 marzo 1992, concernente le modalità di versamento, mediante conto corrente postale al concessionario, delle imposte dovute per la definizione agevolata delle pendenze tributarie ("Gazzetta Ufficiale" 10 aprile 1992 n. 85); decreto del Ministro delle finanze 27 marzo 1992, concernente l'approvazione del modello di domanda per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie in materia di imposte sui redditi degli enti pubblici territoriali e degli altri enti di cui all'articolo 55 della legge n. 413 del 1991 nonché delle modalità di versamento delle imposte dovute (supplemento ordinario n. 61 alla "Gazzetta Ufficiale" 31 marzo 1992, n. 76); decreto del Ministro delle finanze 30 marzo 1992, concernente l'approvazione del modello di domanda per la definizione dei rapporti, ai fini IVA, ai sensi dell'articolo 56 della legge n. 413 del 1991 (supplemento ordinario n. 61 alla "Gazzetta Ufficiale" 31 marzo 1992, n. 76).

versamenti che debbono effettuarsi entro il 20 maggio 1992; le prime, invece, entro il 1 giugno.

A fronte dell'evidente disagio dei contribuiti nell'affrontare i complessi meccanismi del condono sopraggiunge una seconda proroga adottata in forma alquanto anomala: il comunicato stampa, che legittima i versamenti entro il primo giugno.⁴⁰ Le difficoltà non sembrano dileguarsi ed il Ministero è costretto ad un nuovo decreto di proroga con il quale versamenti e dichiarazioni vengono fissati al 19 giugno. Ma il sovrapporsi di decreti non sembra aver fine ed anche il terzo rinvio si rivela insufficiente: si procede, pertanto, alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di una ulteriore rettifica dei termini con la quale i versamenti sono fissati al 19 giugno e le dichiarazioni alla fine dello stesso mese.

Con decreto legge 19 giugno 1992, recante "Differimento dei termini per i versamenti delle imposte sui redditi, dovute sulla base delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 1991, degli acconti di imposta e per taluni versamenti per la definizione agevolata dei rapporti tributari previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413" viene nuovamente differito il termine dei versamenti al 30 giugno 1992.

Nel frattempo, numerose circolari ministeriali ⁴¹ si sovrappongono, nello stesso arco di tempo senza apportare, in realtà, certezze al confuso

⁴⁰ Il comunicato, diffuso l'11 maggio 1992 dal Ministero delle finanze, ha riguardato il differimento dei termini per i versamenti relativi al condono fiscale..

⁴¹ cfr. circolare del Ministero delle finanze, n. 11 dell'8 maggio 1992, che ha per oggetto la "legge 30 dicembre 1991, n. 413, titolo VI". Definizione agevolata delle situazioni e delle pendenze in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto; circolare, n. 12 dell'8 maggio 1992, che ha per argomento la "definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto; circolare n. 39 del 20 giugno della direzione generale delle tasse e delle imposte indirette sugli affari e sulle "agevolazioni a favore dei soggetti

quadro di riferimento del condono tributario previsto originariamente dalla legge n. 413.

Dal quadro riferito si evidenzia, rispetto al problema del condono, una amministrazione finanziaria incerta e confusa e comunque inadeguata ai compiti assegnatole dalla legge di riforma, la n. 358 del 29 ottobre 1991, il cui fine deve identificarsi nella semplificazione e nella trasparenza dei rapporti con i contribuenti.

La fissazione di scadenze diverse prioritarie per i versamenti rispetto alle dichiarazioni non sembra inoltre, rispondere a logica in quanto il contribuente dovrebbe prima, con sufficiente chiarezza, definire il proprio debito d'imposta e, poi, procedere alla sua liquidazione.

D'altra parte non appare neppure condivisibile la proroga nel giorno di scadenza del beneficio fiscale, quando la maggior parte dei contribuiti potrebbe aver già assolto i propri obblighi fiscali.

4.2 Applicazione del condono agli enti locali

Con la legge n. 413, di accompagnamento alla finanziaria 1992, comuni, province, comunità montane, regioni ed altri soggetti giuridici ⁴² sono stati ammessi al condono fiscale per le dichiarazioni omesse od in rettifica, nonché per la definizione di eventuali altri rapporti d'imposta e le relative controversie in atto: l'articolo 55 concerne il condono per le imposte

colpiti dal sisma del 13 dicembre 1990 nella Sicilia orientale; ordinanze Ministro coordinamento protezione civile n. 2057 del 21 dicembre 1990, n. 2145 del 27 giugno 1991, n. 2198 del 27 dicembre 1991, n. 2276 del 4 giugno 1992. Adempimenti ai fini dell'IVA".

⁴² Sono stati ammessi al condono fiscale anche le USE, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), le aziende per il turismo e, ove istituite, le aziende di promozione turistica con legge n. 417 del 30 dicembre 1991 i benefici sono stati estesi anche alle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura.

dirette e l'articolo 56, quello relativo all' imposta sul valore aggiunto. Tali norme prevedevano il differimento dei termini per la sanatoria al 5 marzo 1992 per l'I.V.A. ed al 30 giugno 1992 per le imposte dirette.

Il condono, sollecitato primariamente dalla Corte fin dal 1988 nella deliberazione n. 686 del 1988, sarà idoneo a porre termine al sofferto protrarsi delle decretazioni d'urgenza e delle proroghe che si dipanano ormai da quella data?

Ad avviso di questa Corte, l'appropriata definizione del problema del condono resta affidata alla previa ed indifferibile attuazione del sistema di contabilità economica, ai sensi dell'articolo 55, sesto comma della legge n. 142 del 1990.

A seguito della evidenziazione fatta dalla Sezione delle gravi irregolarità fiscali caratterizzanti la gestione delle attività non istituzionali degli enti locali, si sono susseguite infatti numerose disposizioni normative, che, in realtà, non hanno eliminato le incertezze e le confusioni proprie del settore, ma hanno, invece, evidenziato le difficoltà del legislatore nell'individuare i presupposti per procedere ad una disciplina organica della materia.

In realtà, nell'intero iter procedimentale, non appaiono chiariti neppure i caratteri della commercialità delle attività che l'ente locale esplica in funzione complementare alle attività istituzionali; né le modifiche e le integrazioni apportate alla normativa originaria⁴³ si sono rilevate adatte al raccordo con la disciplina pubblicistica contabile a cui sono soggetti gli enti

⁴³ cfr. delibera n. 66 del 1991, volume primo, pagg. 595 e segg.

locali, mentre appaiono, per altro verso, idonee a creare adempimenti aggiuntivi ed ulteriori oneri ponendosi, esse stese, all'origine di quelle "irregolarità" che proprio la "sanatoria" avrebbe dovuto eliminare.

Con la legge n. 413 il Parlamento sembra voler concludere la tormentata vicenda, concedendo anche agli enti locali un condono di tipo forfettario, ancorato a sette scaglioni di classe demografiche sulla base degli effettivi residenti (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati)⁴⁴.

Resta comunque confermato che gli stessi soggetti hanno la facoltà di fruire anche del differimento dei termini previsto dall'articolo 9 del decreto legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito in legge 13 maggio 1988, n. 84 e successive modificazioni e che, comunque, le dichiarazioni presentate entro il 31 dicembre 1981, ai sensi del predetto articolo 9, sono considerate valide a tutti gli effetti, ai fini delle disposizioni dell'articolo 55, secondo comma, in materia di definizione agevolata prevista dalla legge n. 413.

E' da rilevare che la concessione del condono implica indirettamente il riconoscimento della soggettività tributaria agli enti locali, il che certamente, non sembra in linea con quanto affermato e dal legislatore nazionale, sia ai fini sulle imposte sui redditi sia ai fini I.V.A., e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia C.E.E..

Circa l'orientamento del legislatore nazionale appare opportuno ricordare che l'articolo 4, comma 3 bis, del decreto legge n. 310 del 1990, convertito in legge 22 gennaio 1990, n. 103, apportando modifiche all'articolo 88 del T.U.I.R, stabilisce l'esenzione dall'IRPEG per gli organi e le amministrazioni dello Stato compresi quelli ad ordinamento autonomo e quindi anche dei comuni, comunità montane, province e regioni. Viene,

⁴⁴ cfr. allegato b legge n. 413 del 1991.

pertanto, esclusa la natura commerciale di talune attività qualora esse: a) costituiscono esercizio di funzioni statali; b) abbiano natura previdenziale, assistenziale, sanitaria o siano esercitate da enti istituiti a tale fine, comprese le unità sanitarie locali.

Dall'affermazione deriva l'inesistenza della soggettività tributaria ai fini delle imposte sui redditi e, contemporaneamente, appare eliminata la qualifica di commercialità per alcune attività esercitate dagli enti locali, fermo restando l'applicabilità di imposte sui redditi di diversa natura. La disposizione, come la Corte ha già rilevato ⁴⁵ appare senza dubbio in linea con i principi affermati in sede C.E.E., nella sentenza della Corte di giustizia della comunità europea del 17 ottobre 1989 ⁴⁶.

La posizione assunta dal supremo organo di giustizia comunitario anche ai fini I.V.A., si richiama alle disposizioni della sesta direttiva C.E.E., ed esclude, per la maggior parte delle attività esercitate dai comuni, l'applicazione del tributo in quanto le considera non soggettivamente od oggettivamente imponibili ⁴⁷.

⁴⁵ cfr. deliberazione n. 55 del 1990, pag. 608.

⁴⁶ cfr. decisioni n. 213 del 1987 e n. 129 del 1988 della Corte di giustizia della comunità europea.

⁴⁷ La sentenza richiamata ha ribadito il principio secondo cui ogni ente di diritto pubblico può invocare in sede giudiziaria l'articolo 4, n. 5, della VI direttiva CEE (17 maggio 1977, n. 77/338) per opporsi ad una norma nazionale che stabilisca il suo assoggettamento all'IVA per un'attività, svolta in quanto pubblica autorità, che non risulti elencata nell'allegato d della stessa direttiva e che non dia luogo a distorsioni di una certa importanza nella concorrenza.

E' evidente che il contrasto della decisione rispetto alla legislazione fiscale nazionale ha sottoposto ad imposta numerose attività a carattere pubblicistico, le quali, invece, secondo la direttiva e la citata sentenza CEE, non sono imponibili.

Infatti, mentre l'orientamento ministeriale fino ad oggi seguito appare quello di sottoporre al tributo tutte le attività economiche rientranti nell'articolo 2195, anche se di stretto diritto pubblico, per la sesta direttiva, invece, non sono imponibili attività svolte dagli enti pubblici "in quanto autorità" svolte nell'ambito del "regime loro proprio". A ciò si aggiunge che la direttiva, all'articolo 13, prevede espressamente esenzioni "a favore di alcune attività di interesse

4.2.1 Periodi di imposta per i quali opera il condono.

Le perplessità permangono quindi non solo riguardo alla capacità giuridica degli enti locali, ma anche sull'ambito di applicazione della legge n. 413. Infatti, ai sensi del primo comma dell'articolo 55, il condono riguarda:

- a) tutte le annualità dal 1974 al 1990, per le quali siano stati notificati avvisi di accertamento, non divenuti definitivi alla data del 31 dicembre 1991;
- b) tutte le annualità dal 1981 al 1990, per le quali non siano stati notificati avvisi di accertamento.

La disposizione, ha in effetti, travolto le circolari n. 24 del 4/10/88 e n. 44 del 19/10/89 dell'amministrazione finanziaria secondo le quali: "i periodi d'imposta sanabili sono quelli per i quali non è ancora decaduto il potere degli uffici di effettuare la rettifica o l'accertamento".

Si ritiene, pertanto, che gli anni condonabili siano al più il 1985 o il 1986 e seguenti, in quanto quelli precedenti non sembrano più assoggettabili ad accertamenti.

Al contrario, la normativa subordina la validità del condono al fatto che vengano definiti tutti i periodi d'imposta dal 1981 al 1990, per i quali la dichiarazione non risulti ancora presentata.

Appare ovvio, quindi, che, se un comune non abbia mai presentato il modello 760, sarà tenuto a condonare gli anni che vanno dal 1981 al 1990.

pubblico", che invece non sono state considerate nella legislazione nazionale. La situazione creatasi a seguito della sentenza, valutata nell'ottica dell'economicità del sistema oltre che della certezza del diritto, non può che trovare organica regolamentazione a mezzo di apposito intervento normativo inteso ad individuare le attività degli enti pubblici che, pur rientrando nell'articolo 2195, non sono svolte in concorrenza con i privati, e pertanto non creano soggettività passiva tributaria.

I termini per l'accertamento relativi agli anni per i quali è stato differito il termine di presentazione della dichiarazione e che non abbiano formato oggetto della domanda di definizione agevolata di cui all'articolo 55, purché non scaduti alla data del 31 dicembre 1991, vengono prorogati, per effetto del comma decimo dell'articolo 55 stesso, al 31 dicembre 1995.

4.2.2 Operatività del condono ai fini IRPEG

Le novità introdotte in materia di condono sia ai fini IRPEG, sia ai fini IVA, non sono molto dissimili. L'articolo 55 della legge n. 413, riguardo alle imposte dirette, prevede soluzioni diverse a seconda che sia stata presentata o meno la dichiarazione dei redditi e che sia stato notificato o meno avviso di accertamento.

A seconda, dei diversi comportamenti degli enti si può distinguere tra comuni che:

- a) non hanno mai presentato dichiarazioni dei redditi dal 1981;
- b) hanno presentato solo alcune dichiarazioni dei redditi dal 1981;
- c) hanno presentato dichiarazione dei redditi e non hanno ricevuto alcun accertamento;
- d) hanno presentato dichiarazione dei redditi, ma, per alcuni periodi, sebbene vi sia stata notifica di accertamento, non sia intervenuta ancora decisione da parte delle commissioni tributarie;
- e) hanno presentato dichiarazione dei redditi, ma, per alcuni anni, siano state già notificate decisioni di commissioni tributarie, ancora non definitive.

Nell'ipotesi a) l'ente è tenuto al condono di tutti i periodi decorrenti dal 1981 al 1990, con il pagamento di una somma pari al doppio dell'imposta

dovuta per ciascuno degli anni 1981-1986, prevista nella tabella b allegata alla legge.

I comuni fino a 70.000 abitanti sono tenuti al pagamento di una somma forfettaria di lire 4 milioni per ciascuno degli anni 1981-1986 e di lire 2 milioni per gli anni 1987-1999, per complessivi 32 milioni.

Nell'ipotesi b) sarà sufficiente il pagamento dell'imposta secondo le modalità previste nell'ipotesi a) solo per i periodi per i quali non è stata presentata alcuna dichiarazione.

Nell'ipotesi c) l'ente locale può definire il condono, con il pagamento di una maggiorazione del 10% dell'imponibile già dichiarato.

Nell'ipotesi d) l'ente locale è tenuto al pagamento dell'imposta calcolata in relazione all'imponibile accertato ridotto del 70% o del 90% a seconda che sia avvenuto un accertamento induttivo da parte dell'ufficio o sia stato portato a termine un accertamento in rettifica.

Nell'ultima ipotesi, in presenza di una decisione delle commissioni tributarie non passata in giudicato, l'ente locale è tenuto al pagamento dell'importo stabilito con l'ultima decisione notificata, oppure l'importo dell'imposta calcolata sul 70% dell'imponibile accertato se l'accertamento è d'ufficio, o sul 50% dell'imponibile accertato in via di rettifica.

4.2.3 Operatività del condono ai fini IVA

Ai fini IVA, l'articolo 56 della legge n. 413 distingue situazioni diverse a seconda del comportamento tenuto dell'ente, per cui i comuni che non hanno presentato le dichiarazioni IVA ed ai quali non è stato notificato avviso di accertamento non dovranno presentare alcuna nuova dichiarazione,

ma sarà sufficiente l'istanza agli uffici IVA riguardante distintamente due gruppi di anni:

a) dal 1987 al 1990, per i quali l'ente è tenuto a versare, ai fini del condono, un importo rapportato alla propria classe demografica; dal 1982 al 1986, le somme debbono essere raddoppiate e versate, come le precedenti, contestualmente all'inoltro dell'istanza di condono.

Si differenzia la posizione dei comuni che hanno presentato le dichiarazioni IVA ed ai quali non è stato notificato avviso di accertamento.

In tal caso i rapporti potranno essere definiti, per ogni singolo periodo d'imposta in cui è stata presentata la dichiarazione, pagando il 10% dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione effettuata; nel caso in cui la dichiarazione presenti un credito d'imposta, l'ente sarà tenuto al pagamento di una somma pari al 50% dell'importo fissato nell'allegata tabella. In tale ultima ipotesi, appare evidente la perdita del credito dichiarato, con disparità di trattamento nei confronti degli altri soggetti d'imposta nei cui confronti sia maturato il credito, rispetto ai quali non è stato mai, in nessuna occasione, contestato il diritto a ricevere il rimborso. E' ovvio che il condono sarà operante solo se richiesto validamente per tutti i periodi d'imposta dovuti.

Una terza ipotesi riguarda quegli enti, cui sebbene sia stato notificato l'avviso di accertamento, purtuttavia non abbiano ancora ricevuto notifica della decisione da parte della commissione tributaria. Anche in tale ipotesi, ai fini della definizione del condono devono essere distinte varie situazioni, a seconda che l'ente:

- a) abbia ricevuto avviso di accertamento: in tal caso sarà tenuto al pagamento del 30% della maggiore imposta accertata;
- b) abbia ricevuto avviso di rettifica: in tale ipotesi sarà tenuto al pagamento del 10% dell'imposta accertata;
- c) abbia subito, a seguito di rettifica, una riduzione del credito d'imposta: sarà tenuto al pagamento del 10% della differenza tra credito dichiarato ed accertato.

Infine nell'ipotesi di deposito della decisione da parte della commissione tributaria, non ancora passata in giudicato, si potrà scegliere se pagare

- a) la somma del 70% dell'importo accertato in presenza di avviso di accertamento;
 - b) la somma del 50% dell'imposta accertata in presenza di avviso di rettifica.
- Appare rilevante che il parametro per la definizione delle controversie venga identificato nel "deposito" e non già nella notifica della decisione, sul presupposto che la notifica può essere attuata anche molto tempo dopo il deposito della sentenza.

Ai fini del condono è rilevante se il "giudicato" promana dalla commissione tributaria di primo grado, da quella di secondo grado oppure sia una sentenza della Corte di appello o della commissione centrale.

4.2.4 Termini e modalità per usufruire del condono

Le domande di condono, da redigersi su appositi moduli approvati dal Ministero delle finanze, debbono essere presentate entro il 30/6/92 all'ufficio delle imposte dirette o all'ufficio IVA competente, allegando le attestazioni dei versamenti eseguiti.

Ai fini della sanatoria di cui alla legge n. 154 del 1988 e successive modificazioni diversi sono stati i termini fissati.

La mancanza di raccordo tra le due normative implica la possibilità di due diverse richieste di condono: la prima ai fini della legge n. 413 del 1991 e l'altra ai fini della legge n. 84 del 1988.

Nella prassi si potrà verificare, inoltre, una situazione più appagante nei confronti di quegli enti che finora non abbiano ottemperato alle precedenti disposizioni normative, in quanto costoro saranno tenuti al pagamento di somme più limitate e per lo più forfettarie, con gli effetti propri del condono cosiddetto "tombale", idoneo perciò a sanare totalmente le irregolarità fiscali in atto.

Appare, pertanto, indispensabile che il condono, previsto dalla legge n. 413, venga coordinato con le altre disposizioni, tutt'ora in vigore, che potrebbero ritenersi, ormai, superflue e fuorvianti.

Comunque, anche dopo la scadenza del 30 giugno, gli adempimenti relativi al condono non possono certo considerarsi esauriti, in quanto gli enti dovranno tenere presenti anche le date future relative alle rate successive dei versamenti dovuti.

Il 3 luglio è scaduto il termine per effettuare i versamenti tardivi con l'applicazione della soprattassa ridotta del 3%; mentre dal giorno successivo dovranno essere applicate le soprattasse nella misura intera, che, anche ai fini IVA, è fissata nel limite del 50%, oltre agli interessi legali, che saranno commisurati all'entità del ritardo.

E' comunque certo che il ritardo nei versamenti non comporta la decadenza dai benefici del condono, decadenza che potrà conseguire solo a seguito dell'azione di recupero forzoso delle somme dovute.

4.3 La riforma del contenzioso tributario

Nel quinquennio 1986-1991 la pressione fiscale ha raggiunto il 40%; il fabbisogno del settore statale, è stato di 152.000 miliardi; il debito pubblico, con 1.454.000 miliardi, ha raggiunto il 104% del prodotto interno lordo; le entrate finali, a fine 1991, hanno costituito il 31% del PIL, a fronte delle spese che hanno inciso per il 41%; il peso degli interessi relativi al debito pubblico ammontante a 136.000 miliardi, è stato molto vicino al gettito IRPEF⁴⁸. In tale drammatico quadro della finanza pubblica, le riforme da tempo attese, sempre più indispensabili ad arginare la voragine della spesa pubblica, non sono state attuate, ed ad un passo dal 1993 il nostro sistema tributario sembra non più rispondente ai bisogni di un paese civile e si continuano invece ad adottare rimedi "temporanei", come appunto dimostrano il "condono fiscale", le "privatizzazioni", i tagli ai trasferimenti alla finanza locale e regionale.

Le inefficienze generalizzate, proprie di ogni apparato pubblico, sembrano colpire in modo particolare il Ministero delle finanze, la cui legge di riforma 29 ottobre 1991, n. 358, diretta ad attuare la produttività dei servizi finanziari, la semplificazione e la trasparenza dei rapporti con i contribuenti, nonché "l'armonizzazione del sistema tributario italiano con quello degli Stati appartenenti alla CEE", è rimasta praticamente inoperante.

Non è stato attuato neppure il regolamento relativo alla legge 241 del 1990.

L'operatività delle riforme appare indispensabile anche rispetto ad altri fenomeni come l'evasione fiscale, stimata intorno ai 300 mila miliardi e l'erosione valutata in circa 100 mila miliardi, cifre che dividono l'Italia in due

⁴⁸ cfr. rapporto del governatore della banca d'Italia relativo all'anno 1991.

parti: quella che assolve i propri obblighi d'imposta e quella che riesce ad eluderli. Un tentativo di cambiamento sembra essere apportato dalla delega per la riforma del contenzioso prevista dall'articolo 30 della legge n. 413 del 1991, che sembra innovare profondamente il precedente sistema.

La disposizione consente la creazione di una nuova magistratura speciale ai fini del contenzioso; mentre le controversie potranno essere risolte anche prima di intraprendere la tipica procedura contenziosa, in quanto, alle commissioni tributarie di primo grado, è affidato anche il ruolo di "conciliatori" tra contribuenti ed amministrazione finanziaria.

Con l'articolo in esame sono state poste le basi per l'eliminazione dei circa quattro milioni di ricorsi pendenti (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati): molto è affidato all'attuale condono tributario che prevede, come si è già detto, il "patteggiamento tributario", con il quale potrà essere chiesto l'esame preventivo della questione controversa; il giudice, attraverso una procedura più veloce rispetto alle vie normali potrà decidere sulla riduzione del valore accertato con una attenuazione delle sanzioni, sia penali che civili. Poiché la maggior parte dei ricorsi pendenti impegnano proprio le commissioni di primo grado, potrebbe avvenire, con il "patteggiamento", la riduzione del 50% dei ricorsi.

Accanto al nuovo istituto, altre disposizioni tendono a realizzare un procedimento contenzioso più snello con riduzione dei gradi di giudizio e facoltà attribuita al presidente della commissione o della sezione di dichiarare l'inammissibilità del ricorso, l'interruzione, l'estinzione del processo e la decadenza delle impugnazioni in relazione all'inerzia delle parti.

Le norme riguardanti il contenzioso sono dirette a garanzia non solo della celerità del procedimento, ma anche dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti: a tal fine è prevista l'esecuzione coattiva anche nei confronti dell'amministrazione finanziaria e, quale condizione di ammissibilità dell'appello da parte dell'ufficio, l'autorizzazione del funzionario che dirige il servizio del contenzioso nella direzione regionale delle entrate e delle direzioni compartimentali del territorio e delle dogane.

Ai fini delle direttive da impartire agli uffici, saranno determinanti le rilevazioni statistiche dei motivi che hanno determinato gli accoglimenti dei ricorsi, sia che riguardino atti di accertamento che le iscrizioni a ruolo di istanze di rimborso.

4.4 Dati relativi al gettito IVA

Va precisato che, a fini IVA, gli enti locali si atteggiavano sia come soggetti attivi che come soggetti passivi d'imposta.

A tal proposito, appare opportuno evidenziare che gli enti locali, nel 1990, hanno totalmente riscosso un gettito IVA pari a 86.902 miliardi rispetto ai 78.536 miliardi del 1989, con un aumento percentuale del 10,6% (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Le regioni che hanno evidenziato un maggior gettito d'imposta sono state la Lombardia (27.278 miliardi); il Lazio (11.321 miliardi); il Piemonte (9.506 miliardi); il Veneto (6.090 miliardi).

Le regioni in cui il gettito è stato minore sono: il Molise (106 miliardi); la Basilicata (182 miliardi); la Valle d'Aosta (514 miliardi); la Calabria (414 miliardi) e la Toscana (624 miliardi).

Le province che presentano piú alti introiti sono: Milano (17.378 miliardi); Roma (10.488 miliardi); Torino (5.758 miliardi); Como (2.829 miliardi); Genova (2.371 miliardi); Verona (2.071 miliardi).

Le province che, invece, si caratterizzano per i minori introiti sono: Enna (30 miliardi); Isernia (32 miliardi); Oristano (41 miliardi); Rieti (52 miliardi); Benevento (59,8 miliardi) (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Riprendendo l'esame, già altre volte compiuto, dagli enti locali come soggetti fiscali passivi, appare opportuno aggiornare anche i dati relativi all'IVA pagata dagli enti medesimi.

Il totale delle dichiarazioni annuali IVA degli enti a regime normale ⁴⁹ presentate nel 1990 e riferentesi all'anno d'imposta 1989 sono state 7.325; il volume d'affari totale è di 5.878 miliardi ed il volume medio per ente di 812 milioni (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati).

Il totale delle dichiarazioni IVA a regime forfettario sono state 84, con un volume di affari di 2 miliardi e 300 mila lire ed un volume medio di 27 milioni.

Le cifre evidenziano un decremento del numero delle dichiarazioni rispetto a quelle relative all'anno 1989, cui fa riscontro un analogo decremento del volume di affari.

Il totale delle cessioni imponibili, relative all'anno 1989, ammontano a 4.835 miliardi, mentre la relativa imposta è di 645 miliardi; gli importi per gli acquisti hanno raggiunto i 5.608 miliardi e 642 miliardi il relativo gettito IVA.

⁴⁹ I dati sono tratti dalla sintesi delle dichiarazioni IVA presentate nel 1990, elaborate dal Ministero delle finanze - direzione delle tasse e delle imposte indirette sugli affari.

La differenza IVA è quindi ancora negativa anche se di soli tre miliardi: ciò dipende dal rapporto tra le aliquote medie che è dell'1,23%, dal momento che l'aliquota media sulle cessioni (13,35%) è maggiore dell'aliquota media sugli acquisti (12,12%). L'effetto sufficientemente positivo del gettito IVA è attribuibile, inoltre, alla parte delle imposte non detraibili.

Appare attenuata la prassi registrata nelle precedenti relazioni, secondo la quale numerosi acquisti afferenti ad operazioni esenti venivano invece registrati come operazioni imponibili per ottenere un rimborso dallo Stato;⁵⁰ ancora elevato si presenta, invece, il credito d'imposta che, con riferimento agli enti di cui trattasi, è quantificabile in 125 miliardi.

5. Fenomeni emergenti dalle relazioni delle giunte ai consigli comunali

L'articolo 22 del D.P.R. 19 giugno 1976, n. 421, stabilisce l'obbligo per i comuni e le province d'allegare al rendiconto una relazione illustrativa dei dati consuntivi da cui risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi con particolare evidenza di iziazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Nelle precedenti relazioni è stato posto in risalto come negli anni decorsi le amministrazioni hanno seguito criteri diversi e in non pochi casi hanno manifestato difficoltà di compilazione. E' noto, d'altra parte, che esame di queste relazioni si pone come obiettivo non l'analisi di atti o di documenti, ma la conoscenza delle realtà, non è strumento per perseguire responsabilità, ma ha una sua autonoma collocazione ed è funzionale

⁵⁰ Il numero delle dichiarazioni riguarda comuni, province e regioni.

all'esercizio dei compiti propri degli organi rappresentativi delle collettività locali.

Sulla base di tali indicazioni, che avevano costituito oggetto della deliberazione n. 31 del 1986, la Sezione ha esaminato le relazioni illustrative di 241 enti campioni per indagare in quale misura erano stati perseguiti quegli obiettivi di chiarezza di individuazione del significato economico dei dati consuntivi, che sono alla base, nel settore societario, delle direttive della comunità economica europea.

In linea di massima, fa difetto nelle relazioni⁵¹, quella connessione tra le varie norme che prevedono i documenti per la gestione degli enti locali; la ricognizione, cioè, degli elementi costitutivi strutturali dell'ente, l'esposizione delle ragioni di fondo dell'impostazione del bilancio e la giustificazione delle scelte, anche sulla base delle eventuali osservazioni delle regioni (al riguardo poteva essere utilizzato lo schema logico redatto dall'ANCI). In particolare manca, in relazione alle nuove (sia pur limitate) disponibilità l'indicazione degli obiettivi espressi o impliciti nell'attribuzione di fondi con destinazione vincolata.

Correlata con l'esposizione dei dati di previsione è quella dei dati consuntivi. Peraltro, nella maggior parte delle relazioni esaminate appare prevalente l'esposizione delle risultanze desumibili dal conto, mentre più infrequente è la riclassificazione parallela in relazione alle scelte effettuate.

Del pari sono frequenti gli accenni alle cause che hanno determinato il miglioramento o il peggioramento dei risultati di amministrazione, di competenza e di cassa, con la sola indicazione delle componenti effettuali di

⁵¹ tranne in quelle dei comuni di Brescia, Piacenza, Firenze, Modena, Imola, Bolzano, Trento.

gestione, quali le maggiori o minori entrate o spese l'entità di riaccertamenti di residui.

Ma tali accenni non appaiono sufficienti sia in riferimento al D.P.R. n. 421 del 1979, il quale prevede che la relazione illustrativa dei dati consuntivi deve indicare il significato amministrativo ed economico dei dati stessi e quindi dei risultati finali, sia in relazione all'articolo 1 bis del decreto legge n. 318 del 1986 - (legge 488 del 1986) che, ai fini del risultato di amministrazione, stabilisce l'obbligo del rispetto del pareggio finanziario e di quello di amministrazione. Sotto questo profilo vanno ricordate le relazioni dei comuni di **Cuneo** e di **Novara** i quali danno contezza - in armonia con la delibera di questa Sezione - dei risultati di amministrazione sotto il duplice profilo del buon andamento e del raffronto fra costi e benefici dei vari servizi e della realizzazione di lavori pubblici, di edilizia pubblica e privata, di servizi sociali, cultura, ambiente e statistica. Del primo comune appare anche meritevole di menzione l'analisi attente dei servizi a domanda individuale e di quelli a domanda collettiva, quali acquedotti, farmacie, elettricità e centrale del latte.

Con riferimento alle singole relazioni, la Sezione ha ritenuto di operare una triplice suddivisione in rapporto alle fenomenologie emergenti dalle stesse, in rapporto di rilevanza decrescente:

1. Al primo posto si collocano quelle relazioni che danno contezza - in armonia con quanto evidenziato dalla delibera di questa Sezione - dei risultati di amministrazione sotto il duplice profilo del buon andamento e del raffronto fra costi e benefici dei vari servizi e della realizzazione di lavori

pubblici, di edilizia pubblica e privata, dei servizi sociali, cultura, ambiente e statistica.

In esse va posta in opportuno rilievo l'analisi attente dei servizi a domanda individuale e di quelli a domanda collettiva, quali quelli relativi agli acquedotti, farmacie, elettricità, centrale del latte, etc.

Rientrano in questa tipologia le relazioni dei seguenti enti :

Comune di Piacenza, che esamina, in particolare, il rendimento degli uffici e, più approfonditamente, le tematiche che costituivano oggetto di intervento degli uffici di sviluppo economico, del servizio assistenza sociale, teatro municipale, sport e tempo libero, asili nido, assetto del territorio e programmazione territoriale con i relativi allegati. Meritevole di menzione è l'allegato illustrante il settore risorse ed energie, tutela ambiente, viabilità e traffico, ecc.

Provincia di Ferrara, la quale pone in evidenza anche il significato economico dei dati di gestione, gli indici significativi, i tempi di erogazione della spesa, il controllo di gestione e l'evoluzione dei piani e programmi distinti perspicuamente per assessorati e per uffici e servizi.

Provincia di Modena, che suddivide, pregevolmente, l'analisi delle spese per programmi distinti per le aree di intervento: 1) sviluppo economico e qualificazione dell'apparato produttivo; 2) tutela dell'ambiente e uso razionale del territorio; 3) assetto viario e sistema di mobilità; 4) attività formative, promozioni culturali e sociali; 5) qualificazione della pubblica

amministrazione (edilizia scolastica e patrimonio, organizzazione del lavoro, etc.).

Comune di Imola (BO), che propone un'attenta sintesi consuntiva dei "progetti-obiettivo" ed un'acuta relazione consuntiva distinta per i diversi settori (ambiente, assi viari, centri merci intermodali, valorizzazione del centro storico, artigianato comunale, sviluppo agricolo, etc).

Comune di Bolzano, che presenta non poche peculiarità, quale quella di illustrare, anche attraverso significative comparazioni, espresse mediante grafici riguardanti il bilancio consuntivo in generale e le gestioni speciali, la disamina articolata e critica, corredata di grafici, per le singole voci di bilancio e per singole attività e servizi nelle loro varie implicazioni (ad es. indagine conoscitiva sullo stato di salute del comune, protezione civile, consultorio familiare comunale, ecc.)

Comune di Trento, che, nella sua pregevole ed ampia relazione, dà contezza, oltre che dei fenomeni di bilancio e del patrimonio, analizzati criticamente, anche dell'organizzazione generale e dei singoli uffici, in relazione alle rispettive prestazioni e rendimenti. Vasto risalto e dovizia di analisi sono dedicati a quanto costituisce oggetto di programmazione e di pianificazione nei settori della scuola, della cultura, dello sport, della riforma sanitaria, della casa, dell'agricoltura, industria, commercio, artigianato etc. Ogni intervento è illustrato sotto i diversi profili della opportunità, degli oneri, dei tempi, della rispondenza allo scopo prefissato, ovvero del venir meno dell'interesse all'opera da realizzare nel tempo

Provincia di Lucca ; definisce una serie di programmi per i vari settori di competenza, illustrandone, in dettaglio, i progetti di attuazione.

Comune di Brescia, espone un'ampia disamina dell'attività istituzionale; in particolare evidenzia l'analisi delle entrate e delle spese, oltreché quella funzionale ed economica degli investimenti.

Si dà contezza in tema di edilizia pubblica e privata dell'attività di risanamento, conservazione, adeguamento a nuove normative, tutela pubblica, incolumità, manutenzione ordinaria.

Lo stesso é a dirsi per il Servizio strade, fognature, depuratori, interventi speciali sul territorio. Nel settore di edilizia privata risultano dimezzati i tempi medi di emanazione previsti (60/90 gg.).

Sono, infine, esposte elaborazioni grafiche della gestione delle entrate e delle uscite con comparazione di dati nell'ultimo quinquennio e della gestione dei singoli servizi.

Comune di Novara: Presenta una dinamica articolata dei costi - risultati, dello sviluppo economico, delle finanze, bilancio, programmazione tributi. Peraltro, sia pure in forma critica, sono enumerate le realizzazioni in tema di lavori pubblici, di edilizia pubblica e privata, di servizi sociali, di cultura, ambiente, statistica.

Comune di Torino: ha predisposto ampia e articolata relazione con analisi critica e approfondita dei singoli settori, con comparazione dei dati omogenei e con la definizione di percentuali di realizzazioni delle attività

programmate. La relazione appare perspicua anche sotto il profilo dell'accuratezza dell'indagine.

Comune di Vicenza: espone una introduzione tecnica dei dati riassuntivi finanziari di bilancio e quindi una trattazione ragioneristica e critica dell'"azienda comunale" con riferimento al personale e all'organizzazione dei servizi, ai rapporti con le aziende municipalizzate, al patrimonio, al decentramento, all'istruzione, agli interventi in campo socio - sanitario, alle azioni di intervento realizzate nel campo abitativo, agli investimenti, alle spese per programmi e per progetti.

2. Al secondo posto si collocano numerosi altri enti che tentano un'analisi critica delle spese e delle entrate, sia pure nelle loro linee generali, ed una specificazione di rapporti tra previsioni e impegni per singoli comparti di spesa con riferimento ai piani finanziari e al riepilogo generale finanziario.

In particolare, nella relazione del comune di Pavia si dá un concreto risalto, in particolare, al conto patrimoniale e alla situazione debitoria che, al 31 dicembre 1990, è di circa 98 miliardi. ⁵²

⁵² La situazione economica dell'Azienda municipalizzata dello stesso ente si chiude in pareggio, mentre la situazione patrimoniale espone un attivo per circa 69 miliardi ed un passivo per 79,4 miliardi. La situazione patrimoniale del servizio trasporti urbani espone un attivo per circa 29,8 miliardi ed un passivo per 25, miliardi. Il servizio pubbliche affissioni pareggia per 1,1 miliardi, quello per lo smaltimento rifiuti pareggia per 8,9 miliardi, quello mercati per 249 milioni, e quello per mense scolastiche per 1,9 miliardi.

Completivamente i servizi gestiti in economia si chiudono con una differenza in negativo per 11,6 MD, in quanto i decurtamenti sono stati di 17,8 MD e gli impegni di 29,4 MD. Non mancano aggregazioni di dati dei vari servizi e raffrnti con gli anni precedenti.

Il comune di Sesto S. Giovanni pone in evidenza gli esiti del controllo di gestione ed espone un analitico commento circa il perseguimento degli obiettivi istituzionali dei singoli servizi e settori, tra i quali spicca il servizio a favore di minori disagiati, e il c.d. "servizio H" rivolto ad una utenza di gravità medio-lieve in attesa di insediamento lavorativo e il servizio per anziani, extracomunitari e tossicodipendenti.

Il comune di Cinisello Balsamo espone analitici dati prospettici e alcuni limitati rilievi in tema di servizi a domanda individuale, di strutture pubbliche e private, di strumenti urbanistici; per i servizi viene evidenziata un'analisi dei costi con medie e raffronti. Particolare ampiezza e significatività di dati è offerta dalle indagini sui servizi di mensa, asili nido, soggiorni climatici, settimane azzurre, campi di calcio, ecc.

Analoghe caratteristiche (ma minori indagini, se non descrittive, per i singoli servizi) presenta il comune di Cremona in cui si dà ampio risalto alle attività culturali (scuola di musica, spazio 900, associazione canto gregoriano e centro documentazione del patrimonio artistico). Notevole, altresì, il risalto alla pianificazione territoriale e alla elaborazione dati delle diverse attività.

In alcuni casi, poi, è presente il confronto, nel quadro degli investimenti, tra la previsione di spesa, le opere deliberate e quelle finanziate e il dato riassuntivo relativo alla gestione del bilancio di cassa.

E' il caso delle provincie di Gorizia, Padova, Genova, Udine e Venezia. Quest'ultima nell'ampia relazione dà vasto risalto all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e fornisce analisi qualitative e quantitative dei servizi, bisogni ed obiettivi, la stima del prodotto atteso.

La provincia di Bergamo tenta una evidenziazione del significato economico e di quello amministrativo dei conti.

La provincia di Ravenna fa una verifica del rispetto delle previsioni iniziali di bilancio e un'analisi dell'andamento della cassa. Il comune di Modena fa una perspicua analisi dell'andamento di cassa e del controllo di gestione con riferimento agli indicatori più significativi raffrontati con quelli relativi all'anno 1989. Il comune di Rimini merita considerazione per le analisi approfondite delle voci del bilancio comunale sulla base dei conti consuntivi relativi al periodo 1985-1990. Il comune di Carpi pone in evidenza valutazioni critiche della giunta.

Vanno poi menzionati, nell'ambito di questa tipologia, i comuni di Cesena; di Bressanone (meritevole di considerazione l'illustrazione, anche grafica, delle voci di spesa e di entrata); di Trieste (notevole l'illustrazione sul piano dei risultati, del funzionamento dei vari servizi e della gestione e conservazione del patrimonio); di Terni (pregevole la parte dedicata alla verifica della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione); di Siena e di Pistoia (peraltro non ricche di notazioni illustrative); di Casalmaggiore (notevole la disamina dei servizi generali e di quelli a domanda individuale); di Sondrio (pregevole l'esposizione economica di dati contabili); di Varese (meritevole di considerazione la compiuta esposizione dell'attività istituzionale e l'analisi delle spese nei diversi settori); della provincia di Savona (la quale fornisce una breve relazione illustrativa delle iniziative assunte nei vari settori); della provincia di Treviso (la quale fornisce un quadro conoscitivo distinto per singoli settori di intervento); della provincia di Mantova (che fornisce una serie importante di dati contabili, senza un'approfondita analisi, di Cremona (che presenta una relazione assai dettagliata ma carente di valutazioni e raffronti); della provincia di Milano (la quale espone in dettaglio i programmi di intervento, senza alcuna

valutazione né raffronti significativi); del comune di Potenza (che presenta una relazione illustrativa con brevi cenni di analisi e alcune schede statistiche); di Reggio-Emilia (che fornisce un'ampia espressione di dati con breve analisi statistiche dei dati disaggregati); della provincia di Torino (che espone ampi dati contabili con analisi matematiche e percentuali, utili raffronti, privi, peraltro, di commenti), del comune di Pescara (che presenta un'ampia illustrazione dei dati di bilancio, con disamina articolata per i vari servizi e percentuali di realizzazione dei dati previsionali); della provincia di Brescia (che espone un'ampia trattazione dell'attività dei singoli servizi con quadri comparativi, su base quinquennale, della gestione; del comune di Milano (che indica in particolare il grado di realizzazione delle voci di entrata corrente attraverso raffronti di dati consuntivi); del comune di Cuneo (da sottolineare la puntuale analisi sui servizi a domanda individuale, con riferimento alle percentuali di realizzazione dei singoli programmi previsionali e il rispetto delle regole di buon andamento); di Vercelli (da rilevare l'analisi e il raffronto fra costi e ricavi dei vari servizi erogati, sia a domanda individuale che istituzionali); del comune di Firenze (notevole per l'approfondimento dell'analisi dei servizi istituzionali e a domanda individuale e per l'esposizione di dati contabili, privi, peraltro di commenti); del comune di Savona (appare però scarna di valutazioni critiche la relazione, che però, presenta quadri comparativi riferiti ai dati gestionali per il quinquennio 1986-1990), del comune di Prato (che reca un'ampia esposizione illustrativa dei dati di bilancio, con un'apprezzabile analisi economico-funzionale delle varie voci, corredata da elaborazioni statistiche).

E' infine da segnalare il comune di Vicenza, che espone una relazione dettagliata del consuntivo del 1990, con ampia trattazione sull'attività svolta

riferita ad ogni settore, completata con dati percentuali e grafici statistici. Manca però una vera e propria analisi di bilancio e comparazione di esso con i risultati degli anni precedenti.

3. Al terzo posto si colloca la maggior parte degli enti che si limita a tratteggiare scarse note illustrative del conto finanziario e patrimoniale, senza scendere ad una qualunque analisi dei costi e benefici, ma indicando, al massimo, tabelle riepilogative di programmi e progetti.

E' il caso delle amministrazioni provinciali di Forlì, di Firenze e dei comuni di Parma (ricco di prospetti ma del tutto carente di note critiche), Agrigento, Cosenza, Lecce, Foggia, Brindisi, La Spezia, Rovigo, del comune di Forlì, Alfonsine, Fiorenzuola d'Arda, Salsomaggiore Terme, Fiorano Modenese, Cento, Zola Petrosa (BO), Mondolfo (PS), Codroipo (UD), Pordenone (che, peraltro, si segnala per qualche specificazione maggiore), Pesaro, Montepulciano, Orbetello (GR), Sansepolcro (SR), Montale (PT), Massa-Carrara, Figline Valdarno (FI) (anche se non manca qualche spunto illustrativo), Perugia, Pisa, Pordenone, Pieve Emanuele (MI), Solaro (MI), Aosta, Laveno Mombello (VA), Carpendolo (BS), Osio Sotto (BG), Samarate (PV), Mortara (PV), Cassano d'Adda (MI), Arese (MI), Codogno (MI), Castiglione delle Stiviere (MN), Erba (CO), Montichiari (BS), Paderno Dugnano (MI), Busto Arsizio (MI), Vigevano (da rilevare il raffronto su base triennale delle spese in diversi settori), Ascoli Piceno (notevole, la trattazione relativa ai servizi sociali e agli altri servizi), Aulla, Castelfidardo, Isernia, Caserta, S. Giorgio a Cremano, Pozzuoli, Castelnuovo nei monti (RE), Santena (TO), Como, Monza (che presenta una relazione assai dettagliata nei dati contabili, ma priva di valutazioni e raffronti), provincia di

Pisa, provincia di Bologna (che garantisce brevi cenni di commento e indicatori finanziari), comuni di Francoforte (SR), Castellammare del Golfo (TP), Sassari, Oristano, Matera, Catanzaro, Cosenza (che peraltro fornisce un'esposizione non critica per singoli settori), Lamezia Terme (CZ) Reggio Calabria, Taurianova (RC), Messina, Siracusa, Caltanissetta, Trapani, S. Agata di Militello (ME), Bitetto (BA), Martano (LE), Maglie (con qualche elaborazione statistica), Oria, Rutigliano (BA), Corato (BA) (che espone una serie di relazioni sottoscritte dai dirigenti dei servizi), Andria (BA), Molfetta (BA), Benevento, Maddaloni (CE), Salerno (che presenta un quadro comparativo riferito ad un triennio di riscossioni-impegni senza alcun commento), Torre del Greco (NA), Campobasso (che espone un'analisi funzionale per servizi), Chieti, l'Aquila, Rieti, Frosinone, Castellammonte, Pinerolo (che reca una sintetica esposizione di dati di bilancio, con particolare illustrazione dei risultati di gestione dei servizi pubblici coperti al 36%), Moncalieri (fornisce una succinta analisi dei dati gestionali, senza note critiche), Asti, Casalmongera (che espone una disamina per grandi aggregati dei dati consuntivi), Orvieto, Bastia Umbra (PG), Capannori, Collesalvetti (LI), Grosseto, Latina, La Spezia, San Remo, Imperia, Campomorone (GE), Pescantina (VE), Cerca (VE), Scorzi (VE), Vittorba (TU), Treviso, Susegana (TV), Rovigo, Vigonza (PD), Montegrotto (PD), Cesano Maderno (MI), Melegnano (MI), Cornaredo (MI), Varazze (SV), Garbagnate Milanese (MI).

Infine, il comune di Cattolica (ha predisposto una succinta relazione relativa ai dati di bilancio, ma non vi è ancora traccia di analisi; mentre quello di Canelli (AT) ha inviato il solo consuntivo.

6. Le relazioni dei revisori dei conti

6.1 Funzioni e compiti del nuovo organo di revisione nella disciplina della legge 8 giugno 1990, n. 142

Tra le innovazioni di rilevante entità apportate all'ordinamento delle autonomie locali dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da includere la nuova configurazione del sistema di controllo interno affidato al collegio dei revisori.

Nel precedente assetto normativo il collegio dei revisori era costituito da membri che i consigli provinciali o comunali nominavano nel loro ambito con il principale compito di accertare, a gestione conclusa, la concordanza dei dati del conto consuntivo con le risultanze contabili dell'ente ed il conto del tesoriere attraverso un esame "ex post" degli atti gestori costituenti il presupposto dei dati consuntivi (articolo 220, 221 e 223 del regolamento 12 febbraio 1911, n. 297, articolo 129 del T.U. 4 febbraio 1915, n. 148, articolo 309 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383).

Nell'intento di attribuire una maggiore efficienza ed economicità all'azione amministrativa, la legge n. 142 del 1990, con l'articolo 57, ha ridisegnato un nuovo organo di revisione diverso da quello precedente sia per la sua estrazione, sia per i più incisivi e rilevanti compiti allo stesso affidati.

In contrapposizione al precedente assetto, la revisione interna all'ente è stata affidata, anziché ad un organo di estrazione interna al consiglio, ad un collegio di estrazione esterna (o ad un unico revisore nei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti) i cui componenti sono dotati di professionalità specifica poiché scelti fra gli iscritti nel ruolo dei revisori

ufficiali dei conti, nell'albo dei dottori commercialisti e nell'albo dei ragionieri.

Trattasi di un organo che ha carattere permanente nella struttura organica dell'ente (i revisori durano in carica tre anni e non sono revocabili, salvo inadempienza) ed al quale sono attribuiti compiti di collaborazione con il consiglio e di controllo generalizzato sull'attività gestionale dell'ente, sia di legittimità che di merito, destinato a coprire aree di attività già di competenza dei CO.RE.CO., considerato che la stessa legge n. 142 del 1990 ha ristretto gli spazi del controllo esterno necessario di legittimità ed ha soppresso il controllo esterno di merito.

La continuativa attività del collegio dei revisori durante l'intero arco temporale dell'anno finanziario fa sì che il nuovo organo viene a porsi come strumento di assidua vigilanza, anche per conto del consiglio, sulla regolarità dell'azione amministrativa della giunta e degli altri organi ed uffici dell'ente.

Il suo compito non si esaurisce, come nel precedente ordinamento, nel verificare a chiusura della gestione che le risultanze del conto consuntivo concordino con le scritture contabili, ma nel seguire durante il suo svolgimento l'attività gestionale, con diritto di accesso a tutti gli atti e documenti dell'ente, collaborando con il consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo e riferendo con immediatezza allo stesso consiglio ogni riscontro di gravi irregolarità. Ciò consente al nuovo organo di revisione di configurarsi come strumento per l'accertamento di eventuali responsabilità nell'esercizio dell'attività dell'ente e non solo per il perseguimento della legittimità e del buon andamento della gestione, ma altresì per far rilevare comportamenti configuranti ipotesi di responsabilità (contabile, amministrativa, penale) che i revisori sono tenuti a segnalare se

non vogliono incorrere essi stessi in responsabilità per danni arrecati all'amministrazione per mancato adempimento dei loro doveri "con la diligenza del mandatario" ai sensi dell'articolo 1710 del codice civile, come disposto dal settimo comma dell'articolo 57 della legge n. 142 del 1990.

La complessa attività del nuovo organo di revisione degli enti locali è stata indicata dal legislatore nel citato articolo 57 della legge 142 che, a salvaguardia delle autonomie locali, ha demandato agli statuti ed ai regolamenti degli enti la disciplina delle forme estrinsecative delle funzioni dei revisori nel rispetto comunque della sovraordinata legge 142.

In ordine agli specifici compiti attribuiti al collegio dei revisori dal richiamato articolo 57, la Sezione ha avuto modo di esprimere il proprio avviso nella recente deliberazione n. 2 del 1992 emanata a seguito di discordanze manifestate dagli operatori locali sul ruolo dell'organo di revisione nel nuovo sistema delle autonomie locali.

Un primo essenziale compito del collegio dei revisori, come si è già rilevato, è quello della "collaborazione con il consiglio nella sua funzione di indirizzo e di controllo".

La legge non disciplina nei suoi aspetti operativi questa innovativa funzione del collegio dei revisori, rinviandone la regolamentazione agli statuti e regolamenti dei singoli enti.

La Sezione, nella citata deliberazione n. 2 del 1992, ha affermato che l'articolo 57 "delimita l'area della collaborazione riferendola alla funzione di controllo e di indirizzo svolta dal consiglio nell'ambito delle competenze ad esso intestate dalla legge", in particolare dall'articolo 32 della stessa legge n. 142, fra le quali alcune potrebbero non avere natura di atti di indirizzo e di controllo.

Al fine tuttavia di non svuotare di effettivo contenuto la norma e consentire che l'azione degli enti locali si conformi ai principi di economicità, efficienza e produttività, il collegio dovrà essere coinvolto nella misura più ampia possibile in ogni attività del consiglio che presenti aspetti economici, patrimoniali e finanziari. Nella citata deliberazione la Sezione ha avuto modo di affermare che, fra le competenze del consiglio, hanno sicuramente natura di atti di indirizzo e di controllo: "il bilancio preventivo e le sue variazioni, i piani finanziari, i programmi di investimento, le modalità di organizzazione dei vari servizi, la programmazione della gestione patrimoniale, i rapporti con le aziende e le istituzioni".

Il quinto comma dell'articolo 57 annovera poi fra le attribuzioni del collegio dei revisori, quella della "vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente".

Si tratta dell'attività sistematica e generale che si estrinseca attraverso la tradizionale figura del controllo che non deve limitarsi ai soli aspetti formali emergenti dalle scritture contabili ma deve comprendere anche gli aspetti sostanziali di natura finanziaria, patrimoniale ed economica.

Cosicché la vigilanza del collegio non deve ridursi al mero controllo degli adempimenti di legge ma deve essere estesa al vaglio intrinseco dei documenti contabili come l'accertamento dell'attendibilità delle entrate e della congruità delle spese iscritte nel bilancio di previsione o la verifica, in corso d'esercizio, dell'equilibrio finanziario ed economico della gestione, previsto dal secondo comma dell'articolo 55 della legge 142, ai fini dei conseguenziali interventi correttivi da parte del consiglio.

A titolo meramente esemplificativo devono comunque ritenersi compresi nell'attività del collegio, come affermato nella citata deliberazione

n. 2 del 1992, "la vigilanza sulle procedure per l'acquisizione delle entrate e per l'erogazione delle spese stabilite dall'ordinamento giuridico, sulle regole e limiti della gestione finanziaria e patrimoniale, sull'attività contrattuale, sull'amministrazione dei beni e sulla relativa contabilità, sulla regolarità del procedimento e sulla completezza della documentazione, sulla regolarità degli adempimenti fiscali".

Il collegio dovrà altresì verificare "il rispetto dei vincoli giuridici e contabili relativi alla gestione del bilancio, della completezza del procedimento amministrativo e dell'esecutività degli atti, oltre che degli obblighi posti a tutela dei terzi contraenti e dei creditori in genere".

I risultati della vigilanza, svolta durante il corso dell'esercizio, confluiscono infine nella relazione annuale sul conto consuntivo, che ai sensi del quinto comma dell'articolo 57, il collegio dei revisori è tenuto a predisporre e che deve accompagnare la proposta di deliberazione consiliare del consuntivo medesimo.

Nella relazione il collegio oltre ad attestare, come nel progresso ordinamento e sotto la propria responsabilità, la corrispondenza dei dati del consuntivo con quelli delle scritture contabili dell'ente e con il conto del tesoriere, ai sensi del sesto comma dell'articolo 57 "esprime rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione".

L'esecuzione di tale ultimo adempimento non può che collegarsi all'attività svolta dal collegio durante l'intero esercizio finanziario in esecuzione dei compiti di vigilanza e di collaborazione con il consiglio.

La permanente e continuativa attività del collegio, coinvolge quest'ultimo nell'auspicato cambiamento culturale nella gestione delle

risorse dell'ente al fine di renderne più proficua la loro utilizzazione nell'interesse dei destinatari dei servizi locali da improntare ad efficienza, efficacia ed economicità. Per esprimere "rilevi e proposte" il collegio è tenuto ad analizzare l'aspetto economico dell'attività svolta dall'ente rilevandolo dalla contabilità economica prescritta dal sesto comma dell'articolo 55 della legge n. 142 e dagli eventuali controlli economici interni della gestione che lo Statuto potrà prevedere ai sensi del nono comma dell'articolo 57 della stessa legge.

Attraverso l'elaborazione dei dati del consuntivo, sulla base di indici di comparazione, appositamente studiati ed affinati nel corso degli anni, si potrà valutare l'uso efficiente delle risorse e la capacità di raggiungere, scegliendo l'alternativa più economica, gli obiettivi di medio e lungo periodo da perseguire sulla base della domanda sociale espressa nei programmi annuali e pluriennali.

Le considerazioni sull'efficiente uso dei mezzi finanziari disponibili dovrà tener conto dell'ottimale organizzazione dell'ente e dei procedimenti di controllo interno adottati dallo stesso mentre l'analisi dell'efficacia gestionale comporterà l'individuazione dei costi delle svariate attività posti in relazione con i risultati raggiunti.

6.2 Esame delle relazioni sui conti consuntivi relativi all'esercizio finanziario 1990

L'esame delle relazioni del collegio dei revisori sui conti consuntivi degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 1990, ha fatto rilevare un rinvio generalizzato agli esercizi futuri dell'espletamento dei nuovi compiti attribuiti all'organo di revisione dall'articolo 57 della legge n. 142.

Cosicch  la quasi totalit  dei collegi ha svolto la relazione, che accompagna il consuntivo 1990, limitandosi a verificare a campione ed "ex post" i documenti contabili al fine di attestare la corrispondenza delle scritture dell'ente e del conto del tesoriere con i dati esposti nel conto consuntivo; in pratica i nuovi organi di revisione hanno espletato la loro attivit  secondo il superato modello del preesistente ordinamento, motivando il loro comportamento con il ritardo con il quale gli enti hanno provveduto alla loro nomina.

In effetti la stragrande maggioranza dei comuni e delle province ha nominato il nuovo collegio dei revisori nel corso del 1991 (ovvero in alcuni casi negli ultimissimi mesi del 1990) e quindi ad esercizio finanziario oramai concluso.

Non mancano esempi di relazioni doppie: una predisposta dal vecchio collegio dei revisori precedentemente nominato nell'ambito del consiglio secondo la preesistente normativa ed un'altra svolta dal nuovo organo di revisione nominato successivamente.

Di fatto   comunque da rilevare che i collegi non hanno potuto svolgere le loro funzioni in concomitanza dello svolgersi della gestione e seguire le attivit  degli enti con contestuale valutazione della loro regolarit  formale e sostanziale n  hanno potuto prestare la loro opera di collaborazione con i consigli.

Se moltissime relazioni appaiono prive di effettiva utilit  per il consiglio che approva il conto, perch  limitate ad una pura elencazione, accorpata per titoli, dei dati consuntivi, in alcuni casi si   potuto constatare lo sforzo dei collegi di pervenire ad analisi, anche se minimali, di risultati con suggerimenti di concrete proposte migliorative della gestione.

A titolo puramente esemplificativo, il collegio dei revisori del comune di Tortona (Alessandria) elenca una serie di proposte per una migliore organizzazione dei servizi e per la modifica delle procedure di accertamento e di riscossione di alcune imposte comunali (tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, tassa occupazione spazi ed aree pubbliche, imposte per l'esercizio di imprese, arti e professioni); il collegio della provincia di Asti propone al consiglio un organico sistema di controllo interno per una migliore gestione dei servizi;

i collegi dei comuni di Pistoia e di Prato iniziano a focalizzare la problematica sulla produttività ed efficienza cercando di mettere a punto degli "indici di riferimento" sulla base di grandezze finanziarie riferite a più esercizi finanziari; il collegio del comune di Giovinazzo (Bari) fa una serie di rilievi su punti specifici della gestione per il conseguimento di una migliore efficienza e produttività; il collegio di Lamezia terme (Catanzaro) conclude la relazione con alcuni suggerimenti di natura tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria; il collegio del comune di Paola (Cosenza) dá al consiglio indicazioni e suggerimenti in materia di politica delle entrate di competenza comunale, di politica degli investimenti e di politica del personale. Molto diffuso é infine il rilievo sul mancato aggiornamento delle scritture patrimoniali degli enti anche sulla base delle indicazioni già fornite dalla Sezione e richiamate in altra parte della relazione.

Gli esempi citati, pur se limitati a pochi enti, dimostrano comunque un auspicabile avvio della diversa e più proficua attività di controllo dell'organo di revisione secondo i principi fissati dalla legge n. 142.

6.3 Considerazioni conclusive

La Sezione è consapevole delle notevoli difficoltà, anche di carattere interpretativo, in ordine alla revisione economico-finanziaria, che gli enti hanno incontrato nella prima applicazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, tanto che ha ritenuto opportuno, in presenza di contrastanti comportamenti, emanare alcune deliberazioni chiarificatrici sul collegio dei revisori.

Già a pochi mesi dall'entrata in vigore della legge n. 142, nell'adunanza del 23 novembre 1990, è stata emanata la deliberazione n. 56 del 1990 con la quale è stata dichiarata l'immediata applicabilità dell'articolo 57 ed è stato affermato che, con l'emanazione della legge n. 142 "non può trovare collocazione, neppure in via transitoria, il vecchio organo di revisione".

Analoga deliberazione è stata successivamente emanata dalla Sezione (deliberazione n. 1 del 1992 - adunanza 24 gennaio 1992) per dichiarare l'immediata applicabilità dell'articolo 1, lett. i) della legge regionale siciliana 11 dicembre 1991, n. 48 riguardante il recepimento dell'articolo 57 della legge n. 142 e la sua obbligatoria valenza per gli enti locali della regione. Ancora recentemente, nell'adunanza del 24 aprile 1992, la Sezione ha emanato la deliberazione n. 2 del 1992 con la quale sono stati individuati gli adempimenti indispensabili che il nuovo collegio dei revisori deve porre in essere in osservanza delle funzioni allo stesso attribuite dall'articolo 57 della legge n. 142, ancorché alcuni aspetti operativi delle citate funzioni ed alcune forme di controllo economico interno debbano essere riservati all'autonomia degli enti locali e disciplinati dagli statuti e dai regolamenti emanati dagli enti medesimi.

Si é affermato nella citata deliberazione che gli statuti ed i regolamenti dovranno stabilire le forme di esercizio delle funzioni prescritte dall'articolo 57 di cui non possono in alcun modo limitare la portata ma semmai ampliarla con aggiuntive forme di controllo economico della gestione, tenendo conto della subordinazione dell'attività normativa locale alla sovraordinata legge n. 142.

In tale ottica appaiono immotivate alcune affermazioni riportate nelle relazioni di qualche collegio dei revisori secondo le quali é necessario attendere l'emanazione dello statuto e dei regolamenti, specie quello di contabilità, per adempiere le funzioni prescritte dall'articolo 57.

Confermando quanto già sopra detto in merito alla valenza degli statuti e dei regolamenti, si deve far presente, per quanto riguarda in particolare il regolamento di contabilità, che la sua emanazione non può condizionare o ritardare l'attività dei revisori che dovrà essere comunque svolta sulla base della vigente normativa mentre si conformerà alle disposizioni del nuovo regolamento quando questo sarà emanato e sarà entrata in vigore.

Con il contributo che la Sezione ha cercato di dare agli amministratori locali attraverso le citate deliberazioni chiarificatrici di molti aspetti della complessa materia del nuovo sistema di revisione interna degli enti locali, al quale devono aggiungersi le utili indicazioni fornite in materia dal Ministero dell'interno (vedasi al riguardo il decreto ministeriale 4 ottobre 1991 che, nel determinare il trattamento economico da attribuire ai revisori dei conti, ha elencato una serie di funzioni generali e particolari di competenza dell'organo per le quali valgono comunque le considerazioni e riserve svolte dalla Sezione nella citata deliberazione n. 2 del 1992), é auspicabile che

L'attività dei collegi dei revisori, già con l'esercizio finanziario 1991, si orienti rapidamente verso quelle nuove forme di controllo sostanziale (e non solo formale) voluto dal legislatore e volto a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità delle gestioni degli enti locali.

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 1990 oggetto della presente relazione, non può che esprimersi la consapevolezza dell'impossibilità di immediata pratica attuazione del nuovo modello di controllo, tenuto conto che la legge n. 142 è entrata in vigore il 13 giugno 1990, che i singoli collegi dei revisori sono stati nominati ad esercizio oramai concluso senza pertanto avere avuto la possibilità di esercitare la vigilanza concomitante allo svolgimento dell'azione amministrativa e non ultimo che la complessità della materia ragionevolmente imponeva una pausa di riflessione nel trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento.

7. Esame di particolari aspetti su un campione di enti

7.1 Oggetto e limite dell'indagine

Con riferimento alle gestioni finanziarie esaminate nell'ultimo triennio, la Sezione ha espletato specifiche indagini mirate su un campione significativo di enti.

Si rinvia a quanto diffusamente esposto nei precedenti documenti (cfr. relazioni per l'esercizio finanziario 1988, pag. 237 e segg. e per l'esercizio 1989, pag. 275 e segg.) in ordine alla metodologia dell'indagine.

A complemento di quanto rappresentato sulle problematiche del personale degli enti locali per il triennio 1976 - 1988, si rassegnano dati e considerazioni relativi all'esercizio 1989.

Essi concernono:

il rapporto tra i dipendenti in servizio e la popolazione degli enti, con l'evidenziazione delle amministrazioni che si discostano notevolmente dal valore medio; l'incidenza della spesa del personale su quella corrente, e la segnalazione dei rapporti anomali tra le due entità considerate; il costo per unità di personale globalmente considerato; un'analisi degli addendi che compongono il costo complessivo.

L'ultima analisi presenta caratteri di novità rispetto al passato.

Prima di procedere all'esposizione, occorre ricordare che i dati sono stati desunti dai certificati a consuntivo 1989, gli ultimi a disposizione un ordine temporale, poiché - come è noto - i conti consuntivi non recano elementi numerici in ordine alle unità di personale in servizio.

Si soggiunge che sono stati utilizzati i dati finanziari desunti dai certificati a consuntivo concernenti i pagamenti, nel rilievo che in materia la cassa segue pedissequamente la competenza, ed improbabile e contenuta dovrebbe essere la formazione dei residui.

La presenza di questi dimostrerebbe scarsa sollecitudine dell'amministrazione nel procedere alla erogazione delle competenze dei dipendenti, o arbitrio per mancato tempestivo versamento di somme di pertinenza degli enti previdenziali.

7.2 Rapporti dipendente in servizio/popolazione

Nelle precedenti relazioni la Sezione ha soffermato sistematicamente l'attenzione sui rapporti dipendenti in servizio/popolazione; rapporti posti a base dell'approvazione delle piante organiche da parte della Commissione Centrale per la Finanza locale al fine di realizzare una perequata espansione organizzativa degli enti.

Detti rapporti, in riferimento alle piante organiche, si sarebbero stabilizzati sia per le province (1/704) che per i comuni (1/85), secondo quanto rappresentato dal Ministero dell'Interno e segnalato dalla Sezione in relazione all'esercizio finanziario 1987.

Conseguentemente, il rapporto in esame, se riferito al personale effettivamente e comunque in servizio, dovrebbe essere più elevato di quelli considerati negli scorsi anni, nel rilievo della computazione anche del personale assunto in via straordinaria.

Pertanto, un effettivo armonico sviluppo degli organici ed una ordinata e programmata attività di copertura degli stessi dovrebbe fisiologicamente consentire di riscontrare un numero di abitanti per addetto non molto diversificato rispetto a quello posto a base della pianta organica.

Il numero di abitanti per addetto indica la proporzione tra una unità di personale incardinata effettivamente nell'ente, o assunta in via straordinaria, rispetto al numero dei cittadini virtuali destinatari dei servizi erogati dall'ente.

Detti rapporti per le amministrazioni provinciali oscillavano - secondo quanto lo scorso anno rilevato - per il 1988 da 1/615 (che dimostra un alto tasso di occupazione) ad 1/1784 (che dimostra incapacità o estrema difficoltà di reclutare personale).

Nel 1989 si osservano escursioni che vanno da 1/367 ad 1/1271.

In ordine al primo dato (amministrazione provinciale della Sicilia) va osservato che nella regione Siciliana l'espansione delle piante organiche, e quindi i rapporti dipendenti/popolazione, si discostano notevolmente dai valori medi nazionali, poichè in quella regione siede con competenza esclusiva una Commissione regionale per la finanza locale. Attualmente, le dotazioni degli enti locali siciliani - come già verificato in passato - sono più elevate rispetto alle medie nazionali. Spiegano la divergenza una serie di fattori adottati dalla Commissione Regionale, analiticamente esposti nella relazione dello scorso anno (cfr. pag. 303).

Tuttavia, è evidente la patologica espansione del personale dell'ente citato, che da 1137 unità del 1988 sale a 1928 unità del 1989.

Va, altresì, constatato che nella stessa area regionale i rapporti in esame rilevati presso altre due province sono rispettivamente: 1/741 e 1/760.

Quanto al valore massimo (1/1271) va osservato che trattasi di ente dell'area nord-occidentale, che presenta valori organici estremamente contenuti in diretta correlazione con l'espletamento di servizi gestiti all'esterno dell'ente a mezzo di aziende.

Analoghe considerazioni possono prospettarsi per altre amministrazioni della stessa area che recano rapporti di poco superiori o inferiori ad 1/1000.

Nell'area nord-orientale e centrale si riscontrano valori compresi tra 1/900 ed 1/700 che si palesano nella norma.

Per contro, nell'area meridionale, prevalgono valori prossimi ad 1/500, che depongono per un apparente eccesso di personale in servizio:

L'ambito del panorama comunale è alquanto variegato.

Rapporti dipendenti-popolazione variabili da 1/53 a 1/245 sono stati rilevati per il 1988.

Nel 1989 la forbice va da 1/37 ad 1/205.

Il 45% dei comuni presenta un rapporto dipendenti in servizio popolazione inferiore o appena superiore ad 1/100. Tanto dimostra un congruo livello di copertura delle piante organiche ed una soddisfacente capacità di assunzione. Non va trascurata qualche eccezione, poiché nell'area meridionale, e segnatamente nella regione Campania, è stato dato corso ad assunzioni per obbligo di legge che hanno prodotto, a volte, il c.d. sfondamento degli organici.

Presentano un rapporto dipendente popolazione superiore a 1/120, che depone per una non sufficiente dotazione di personale, il 20% dei comuni del campione, così localizzati:

35% nell'area nord-occidentale

30% nell'area nord-orientale

3% nell'area centrale

15% nell'area meridionale

17% nell'area insulare.

Dal che si desume - a parte la anomala situazione di insufficienza di personale in cui versano i detti enti - che il fenomeno trova più diffuso riscontro nel nord rispetto al centro sud.

Va infine osservato che dei comuni inclusi nel campione pochissimi presentano un rapporto dipendenti in servizio popolazione appena inferiore o superiore ad 1/200. Dette amministrazioni, presumibilmente al limite della paralisi, sono ubicate nelle regioni:

Veneto (1 comune di 6^a e 2 comuni di 5^a classe demografica);

Campania (1 comune di 8^a classe demografica).

7.3 Incidenza della spesa del personale su quella corrente

Particolare attenzione è stata sempre rivolta all'incidenza della spesa per il personale sul titolo I della spesa corrente, della quale costituisce la posta di maggior rilievo e quindi fattore di peculiare rigidità.

La spesa media per il personale, durante il triennio 1986/1988, si è attestata in termini di cassa sui valori del 40% circa.

Nel triennio osservato sono stati constatati scostamenti. (si confronti al riguardo quanto riferito nella precedente relazione, pag. 311 e 312).

La situazione migliora lievemente in termini globali durante il 1989, perché il totale nazionale si attesta su valori prossimi al 38%.

Un'analisi più dettagliata consente di rilevare valori eterogenei a livello di aree geografiche, di regioni, di singoli enti.

I valori medi riscontrabili per area geografica sono prossimi al: 35% (area nord-occidentale); 39% (area nord-orientale); 34% (area centrale); 50% (area meridionale); 40% (area insulare).

A livello regionale le incidenze medie sono: 44% (Piemonte); 31% (Lombardia); 47% (Liguria e Trentino Alto Adige); 39% (Veneto); 45% (Friuli Venezia Giulia); 37% (Emilia-Romagna); 39% (Toscana); 44% (Umbria); 43% (Marche); 30% (Lazio); 48% (Abruzzo); 47% (Molise); 50% (Campania); 44% (Puglia); 42% (Basilicata); 48% (Calabria); 39% (Sicilia e Sardegna).

A livello locale si notano disomogeneità maggiori. Infatti, sul campione in esame, presentano una incidenza inferiore al 40% di spesa del

personale su quella corrente il 39% degli enti dedotti in campione, così distribuiti per aree geografiche:

35% Nord-occidentale

34% Nord-orientale

16% Centrale

6% Meridionale

9% Insulare.

Tra detti enti prevalgono le amministrazioni provinciali e i comuni appartenenti in prevalenza alle classi demografiche ad elevata o a minima consistenza di popolazione.

Scarsamente rappresentati i comuni delle classi intermedie.

Espongono, invece, nell'anno di riferimento, un'incidenza di spesa del personale superiore al 40% della spesa corrente il 50% degli enti campione così distribuiti:

13% area nord occidentale;

15% area nord orientale

16% area centrale

36% area meridionale

20% area insulare.

Tra questi va segnalata la situazione critica di qualche amministrazione per la quale la spesa del personale costituisce un onere difficilmente compatibile con il normale espletamento delle funzioni istituzionali: due comuni di classe 8[^] della regione Campania (70% e 67%); un comune di classe 6[^] della regione Siciliana (64,6%).

I due comuni campani presentano un numero di abitanti per addetto molto basso, rispettivamente: 1/37 e 1/70 con costo per unità di personale di

31 e 40 milioni. Il comune della Sicilia ha un dipendente su 73 abitanti e un costo per unità di personale di circa 32 milioni.

7.4 Costo per unità di personale

L'onere finanziario per il personale, di solito considerato nel suo complesso, ha costituito oggetto nell'ultimo biennio di una indagine intesa a determinarne il costo per singola unità (cfr. relazione esercizio 1988, pag. 311 e segg.; relazione esercizio 1989 pag. 313 e segg.).

Sono stati in conseguenza esaminati i costi unitari medi per il triennio 1986-1988 e per le conclusioni acquisite si rinvia a quanto rappresentato nelle precedenti relazioni.

Con riferimento al 1989, la Sezione ha ritenuto utile valutare detto costo nel suo complesso e nelle componenti che lo costituiscono.

Gli elementi "de quibus" emergenti esclusivamente dai certificati a consuntivo sono stati desunti da detti documenti, che devono presumersi veridici, perché sottoscritti dal sindaco, dal segretariato comunale, dal responsabile dei servizi di ragioneria.

La ricerca non è improntata a spirito censorio, ma orientata a fornire un'analisi dettagliata delle componenti di una categoria di spesa, che maggiormente connota la rigidità del bilancio ed ha la maggior incidenza percentuale sulla spesa corrente, a fini di confronto, di autocontrollo ed eventualmente di reindirizzamento per le amministrazioni.

Il costo medio per unità di personale, nel 1989, in termini di totale nazionale, è pari a 33,27 milioni.

Tale costo nelle varie aree geografiche esaminate è stato di :

32,01 milioni nell'area nord occidentale;

35,11 milioni nell'area nord orientale;

32,19 milioni nell'area centrale;

34,55 milioni nell'area meridionale;

33,23 milioni nelle isole.

A livello regionale si riscontrano elementi estremamente eterogenei che variano in ordine crescente:

29,82 milioni (Basilicata); 30,83 milioni (Toscana); 31,02 milioni (Calabria); 31,1 milioni (Liguria); 31,3 milioni (Abruzzo-Molise); 31,63 milioni (Marche); 31,9 milioni (Piemonte); 32,04 (Friuli); 32,05 milioni (Umbria); 32,13 (Lombardia); 33,15 milioni (Lazio); 33,18 milioni (Sicilia); 33,55 (Emilia-Romagna, Sardegna); 34,95 milioni (Campania); 37,51 milioni (Trentino Alto Adige); 38,81 milioni (Veneto); 39,68 milioni (Puglia).

Il dato della Basilicata (29,8 milioni), apparentemente inferiore ad altri, si palesa nella media, poiché alla determinazione del costo globale concorrono le retribuzioni di unità di personale assunto in via straordinaria (il cui onere non è scorporabile dal costo complessivo).

Dette retribuzioni gravano nei bilanci degli enti in misura meno rilevante del personale ordinario quanto meno perché comportano l'erogazione di trattamento economico iniziale.

Inoltre, non può escludersi che per dette unità -che notoriamente dovrebbero essere rapportate ad anno - gli enti abbiano adottato, in sede di redazione dei certificati a consuntivo, criteri di prospettazione non ispirati al principio sopra indicato.

Alcune amministrazioni provinciali presentano costi unitari superiori a 35 milioni.

Esse sono ubicate:

- una nella regione Veneto (40 milioni);
- due nella regione Sicilia (35,8 e 36,5 milioni).

I comuni che versano in analoga condizione sono:

- comune di classe 9[^] della regione Piemonte (36,2 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Veneto (38,3 milioni);
- due comuni di classe 10[^] della regione Veneto (46,86 milioni e 38,3 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Veneto (35,9 milioni);
- comune di classe 9[^] della regione Trentino Alto Adige (37,15 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Trentino Alto Adige (37,9 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Friuli Venezia Giulia (38,9 milioni);
- comune di classe 10[^] della regione Emilia-Romagna (44,5 milioni);
- comune di classe 9[^] della regione Emilia-Romagna (35,5 milioni);
- comune di classe 6[^] della regione Emilia-Romagna (58,3 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Marche (38,46 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Lazio (37,66 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Abruzzo (36,61 milioni);
- comune di classe 11[^] della regione Campania (36,37 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Campania (37,73 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Campania (42,24 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Campania (38,50 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Campania (40,02 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Campania (41,68 milioni);
- comune di classe 9[^] della regione Campania (39,90 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Campania (43,93 milioni);
- comune di classe 10[^] della regione Puglia (50,82 milioni);

- comune di classe 8[^] della regione Puglia (44,28 milioni);
- comune di classe 8[^] della regione Puglia (46,90 milioni);
- comune di classe 9[^] della regione Calabria (36,26 milioni);
- comune di classe 11[^] della regione Sicilia (42,92 milioni);
- comune di classe 10[^] della regione Sicilia (35,50 milioni);
- comune di classe 7[^] della regione Sicilia (37,50 milioni);
- comune di classe 6[^] della regione Sicilia (37,60 milioni);
- comune di classe 9[^] della regione Sardegna (36,16 milioni);

7.5 Analisi delle spese per il personale

Un'analisi della composizione della spesa per il personale consente di evidenziare le seguenti poste registrate nei certificati a consuntivo: assegni fissi ed indennità; contributi obbligatori a carico dell'ente; compenso per lavoro straordinario; indennità di missione.

La componente di maggior rilievo è quella concernente gli assegni fissi, che rappresenta sul totale di spesa sul personale del campione in esame il 73,43%, seguono i contributi obbligatori a carico dell'ente (22,55%), il lavoro straordinario (3,53%) e le missioni (0,49%).

Il dettaglio a livello regionale consente di osservare che gli assegni fissi presentano variazioni da un minimo del 69,45% (Sardegna) ad un massimo del 79,42% (Puglia).

I contributi obbligatori a carico dell'ente variano dall'11,08% della Sardegna al 25,22% della Campania.

I compensi per lavoro straordinario oscillano dall'1,13% del Trentino Alto-Adige al 4,31% del Lazio.

La spesa per missioni supera la percentuale dell'1% solo nelle regioni Liguria (1,17%) e Sardegna (17,06%).

Riprendendo in esame la posta degli assegni fissi, può osservarsi che si verificano vistosi scostamenti dal dato medio del 73,43% nelle regioni: Puglia (79,42%); Molise (77,62%); Sicilia (77,25%).

Nelle stesse regioni i contributi obbligatori a carico dell'ente assorbono, in percentuale, rispettivamente: il 18,02%, il 18,59%, il 18,25%, e cioè una percentuale inferiore rispetto alla media (22,55%). Va ricordato altresì che la percentuale di assorbimento dello straordinario è inferiore alla media nazionale (3,53%) nella regione Puglia (2,29%), mentre supera in Molise (3,58%), e Sicilia (4,24%).

Esaminando il dettaglio degli enti inclusi nel campione delle tre regioni, si rileva però che alcuni enti hanno pagato, e quindi versato, i contributi obbligatori in percentuali vistosamente inferiori rispetto a quelle degli altri della stessa regione. Ne consegue che il ritardato pagamento e, quindi, versamento agli enti aventi diritto da parte delle amministrazioni in esame giustifica l'esistenza di percentuali inferiori alla media di contributi pagati e costituisce indizio dell'anomalo comportamento di queste ultime.

Va, inoltre, segnalato che nell'ambito della regione Sardegna, a fronte di una non elevata percentuale (69,45%) di incidenza della spesa per assegni fissi, si verifica la minima (11,08%) incidenza per contributi obbligatori.

Il fatto rinviene spiegazione nell'inconsistente versamento dei contributi da parte di un comune di 9^a classe demografica, che peraltro ha disposto missioni in notevolissima misura, pari al 29% del totale di spesa per il personale.

Al termine della esposizione emerge la considerazione della notevole diversificazione tra le situazioni degli enti.

Pertanto, prescindendo dalle aggregazioni, che a volte snaturano le posizioni dei singoli enti, si può osservare.

Le amministrazioni provinciali dedotte nel campione presentano dati sufficientemente omogenei, poiché la percentuale di incidenza degli assegni fissi oscilla tra il 70 e il 75 per cento, con due eccezioni: una provincia della regione Veneto (58%), che espone un'elevata percentuale di incidenza dei contributi obbligatori (37,6%) presumibilmente in dipendenza di un ritardato versamento delle annualità precedenti; un'altra della regione Sicilia, che a fronte di assegni fissi per 79,20%, reca il 18% di contributi obbligatori.

Nel contemplato ambito le spese per le indennità di missione sono comprese in percentuali contenute entro il limite massimo del 2,96% (amministrazione provinciale della regione Liguria). I compensi per lavoro straordinario, in percentuale, non eccedono il 4,95% (amministrazione provinciale della regione Lombardia).

Altrettanto può dirsi per i comuni di maggior consistenza demografica, per i quali gli assegni fissi e indennità incidono sul totale della spesa di personale in percentuali contenute tra il 70 e il 75 per cento.

Si segnalano gli scostamenti.

Comune di classe 2^a della Lombardia che presenta una incidenza di assegni fissi inferiore alla media (pari al 67,7%) con elevata percentuale di compensi per lavoro straordinario (11,4%); tale ultimo dato potrebbe giustificarsi con l'attività preparatoria allo svolgimento dei campionati mondiali di calcio.

Percentuale inferiore alla media, pari al 69,75%, per un comune di classe 11[^] della Campania, che espone una elevata aliquota di versamenti per contributi obbligatori (28,14%) probabilmente a causa di arretrato verso gli enti previdenziali.

Presentano incidenza di assegni fissi elevata: un comune di classe 10[^] della regione Puglia (83,9%); un comune di classe 11[^] della regione Sicilia (79,02%). Ambedue versano contributi in ridotta percentuale (14,44% il primo e 16,42% il secondo).

L'incidenza delle missioni presso tutti questi enti non supera l'1%.

7.6 Conclusioni

Al termine dell'indagine, che ha comportato l'esame di dati aggregati e di elementi analitici, emerge un primo rilievo: l'estrema diversificazione tra le situazioni in cui versano gli enti che non consente una agevole individuazione di connotati comuni.

In relazione ai singoli profili tenuti in considerazione possono trarsi riflessioni conclusive.

Un accettabile livello di pubblici servizi da erogare all'utenza presuppone un ragionevole rapporto tra dipendenti degli enti e popolazione che dovrebbe essere destinataria dei servizi stessi.

Il trenta per cento circa delle amministrazioni provinciali presenta un rapporto che si discosta dagli standards ed apparentemente palesa difficoltà di reclutamento. In effetti, per la maggioranza delle province ubicate nel centro Nord, si tratta di una scelta politica di gestione di alcuni servizi mediante aziende e consorzi, come può evincersi dai tipi di gestione indicati nei certificati a consuntivo.

Il venti per cento dei comuni espone una insufficiente dotazione di personale. Nel quadro dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti

dalla legge 142 del 1990, potrebbero tali enti procedere ad una congrua dotazione organica di personale.

Nello stesso contesto situazioni di sovradotazione di personale potrebbero rinvenire idoneo correttivo.

Incidenza di spesa del personale su quella corrente inferiore al quaranta per cento presentano il 39% degli enti dedotti in campione, tra i quali prevalgono le amministrazioni provinciali e comuni con elevata o minima consistenza di popolazione.

Per il cinquanta per cento degli enti, localizzati prevalentemente nell'area meridionale, la spesa per il personale costituisce fattore notevole di rigidità del bilancio, perché incide sulla spesa corrente per oltre il quaranta per cento.

I costi per unità di personale, alquanto omogenei presso le amministrazioni provinciali, presentano caratteri differenziali più evidenti tra i comuni. Come per il passato non si riscontra correlazione tra costi e consistenza demografica. Costi unitari medi superiori a 35 milioni si riscontrano presso comuni ubicati in quasi tutte le regioni, con una certa densità nel meridione e segnatamente nella regione Campania.

L'analisi della composizione della spesa per il personale ha particolarmente evidenziato variabilità nella percentuale di pagamento dei contributi obbligatori a carico degli enti nei confronti degli istituti previdenziali; il che sembra dimostrare un anomalo comportamento dilatorio da parte di una non rilevante aliquota di amministrazioni del campione preso in esame.

Al fine della rassegna va ulteriormente ribadito che la Sezione - che ha evitato di indicare nominativamente le amministrazioni - ha inteso svolgere una funzione di informazione e conoscenza per le valutazioni del Parlamento e soprattutto delle amministrazioni locali.