

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXIX-bis
N. 2

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 1991

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

Deliberazione n. 12/1993

VOLUME I

Comunicata alla Presidenza il 3 agosto 1993

11-CDC-RFL-0002-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1993

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

INDICE DEL VOLUME PRIMO

DELIBERAZIONE n. 12/1993

pag. XV

RELAZIONE :

PARTE I

1. Quadro normativo nazionale	pag.	1
1.1 Premessa	pag.	1
1.2 Norme sulla finanza locale per il 1991	pag.	3
1.3 Trasferimenti erariali per il 1991	pag.	4
1.4 Gli espropri	pag.	5
1.5 L'alienazione di beni patrimoniali	pag.	6
1.6 La copertura del costo dei servizi	pag.	7
1.7 Enti in difficoltà finanziaria	pag.	8
1.8 Normativa rilevante dopo il 1991	pag.	12
2. Quadro normativo regionale	pag.	14
2.1 Trentino Alto-Adige	pag.	14
2.1.1 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali. Norme di rilevanza finanziario-contabile	pag.	14
2.1.2 Regione - Disciplina generale delle deleghe e deleghe alle province autonome	pag.	17
2.1.3 Quadro normativo della provincia autonoma di Trento	pag.	18
2.1.3.1 Disciplina statutaria dei rapporti provincia-enti locali	pag.	18
2.1.3.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile provincia-enti locali	pag.	20
2.1.3.3 Disciplina generale delle deleghe	pag.	21
2.1.3.4 Mobilità del personale provincia-enti locali	pag.	23
2.1.4 Servizi istituzionali	pag.	24
2.1.4.1 Asili nido	pag.	24
2.1.4.2 Scuola materna	pag.	25
2.1.5 Settori d'intervento	pag.	27
2.1.5.1 Servizi sociali	pag.	27

2.1.5.1.1 Beneficienza pubblica e sicurezza sociale	pag.	27
2.1.5.1.2 Assistenza sanitaria	pag.	29
2.1.5.1.3 Formazione professionale e lavoro	pag.	31
2.1.5.1.4 Assistenza scolastica	pag.	32
2.1.5.1.5 Beni e attività culturali	pag.	33
2.1.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	34
2.1.5.2.1 Urbanistica	pag.	34
2.1.5.2.2 Ecologia	pag.	36
2.1.5.2.3 Trasporti	pag.	38
2.1.5.2.4 Strade	pag.	39
2.1.5.3 Sviluppo economico	pag.	41
2.1.5.3.1 Fiere mercati	pag.	41
2.1.5.3.2 Commercio	pag.	42
2.1.5.3.3 Turismo e sport	pag.	44
2.1.5.3.4 Agricoltura, foreste, bonifica montana	pag.	45
2.1.5.3.5 Caccia	pag.	47
2.1.5.3.6 Pesca	pag.	48
2.1.5.3.7 Industria ed energia	pag.	48
2.1.5.3.8 Artigianato	pag.	50
2.1.5.3.9 Cave e torbiere	pag.	51
2.1.6 Quadro normativo della provincia di Bolzano	pag.	52
2.1.6.1 Disciplina statutaria dei rapporti provincia-enti locali	pag.	52
2.1.6.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile	pag.	54
2.1.6.3 Disciplina delle deleghe - mobilità del personale	pag.	54
2.1.7 Servizi istituzionali	pag.	56
2.1.7.1 Asili nido	pag.	56
2.1.7.2 Scuole materne	pag.	57
2.1.8 Settori di intervento	pag.	58
2.1.8.1 Servizi sociali	pag.	58
2.1.8.1.1 Assistenza sociale	pag.	58
2.1.8.1.2 Assistenza sanitaria	pag.	61
2.1.8.1.3 Formazione professionale e lavoro	pag.	62
2.1.8.1.4 Assistenza scolastica	pag.	65
2.1.8.1.5 Beni e attività culturali	pag.	67
2.1.8.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	68
2.1.8.2.1 Urbanistica	pag.	68
2.1.8.2.2 Ecologia	pag.	71

2.1.8.2.3 Trasporti	pag.	73
2.1.8.2.4 Strade	pag.	75
2.1.8.3 Sviluppo economico	pag.	77
2.1.8.3.1 Commercio	pag.	77
2.1.8.3.2 Turismo	pag.	78
2.1.8.3.3 Agriturismo	pag.	80
2.1.8.3.4 Tempo libero	pag.	81
2.1.8.3.5 Agricoltura	pag.	82
2.1.8.3.6 Artigianato	pag.	84
2.2 Umbria	pag.	86
2.2.1 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali	pag.	86
2.2.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile	pag.	87
2.2.3 Disciplina generale della delega e mobilità del personale regione-enti locali	pag.	88
2.2.4 Servizi istituzionali	pag.	89
2.2.4.1 Polizia municipale e locale	pag.	89
2.2.4.2 Asili nido	pag.	91
2.2.5 Settori d'intervento	pag.	92
2.2.5.1 Servizi sociali	pag.	92
2.2.5.1.1 Assistenza sociale	pag.	92
2.2.5.1.2 Sanità	pag.	94
2.2.5.1.3 La formazione professionale	pag.	95
2.2.5.1.4 Scuola materna e dell'obbligo	pag.	96
2.2.5.1.5 Beni e attività culturali	pag.	97
2.2.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente	pag.	98
2.2.5.2.1 Urbanistica	pag.	98
2.2.5.2.2 Ecologia	pag.	99
2.2.5.2.3 Trasporti navigazione e porti lacuali	pag.	100
2.2.5.3 Sviluppo economico	pag.	103
2.2.5.3.1 Fiere, mercati, commercio	pag.	103
2.2.5.3.2 Turismo	pag.	104
2.2.5.3.3 Agriturismo	pag.	106
2.2.5.3.4 Agricoltura, foreste, bonifica montana	pag.	107
2.2.5.3.5 Artigianato	pag.	110
2.2.5.3.6 Cave e torbiere	pag.	112
2.2.5.3.7 Caccia	pag.	113
2.2.5.3.8 Pesca	pag.	114

2.3 Basilicata	pag. 116
2.3.1 Premessa	pag. 116
2.3.2 Le autonomie locali	pag. 116
2.3.3 La delega di funzioni amministrative	pag. 117
2.3.4 Esercizio delle funzioni amministrative	pag. 118
2.3.5 Enti ed organizzazioni locali	pag. 119
2.3.6 Settori d'intervento	pag. 121
2.3.6.1 Servizi sociali	pag. 121
2.3.6.1.1 Assistenza sanitaria ed ospedaliera	pag. 121
2.3.6.2 Cultura, informazione e istruzione	pag. 126
2.3.6.2.1 Diritto allo studio	pag. 126
2.3.6.2.2 Formazione professionale	pag. 128
2.3.6.2.3 Biblioteche, archivi	pag. 128
2.3.6.3 Sviluppo economico	pag. 130
2.3.6.3.1 Agricoltura	pag. 131
2.3.6.3.2 Commercio e cooperazione	pag. 134
2.3.6.3.3 Artigianato	pag. 135
2.3.6.4 Assetto territoriale	pag. 136
2.3.6.4.1 Urbanistica ed edilizia abitativa	pag. 136
2.3.6.4.2 Lavori pubblici	pag. 137
2.3.6.4.3 Parchi - ecologia - difesa dell'ambiente	pag. 140
2.4 Calabria	pag. 142
2.4.1 Premessa	pag. 142
2.4.2 Rapporti con gli enti locali	pag. 143
2.4.3 Esercizio delle funzioni amministrative	pag. 144
2.4.4 Enti locali e comunità montane	pag. 146
2.4.5 Settori d'intervento	pag. 148
2.4.5.1 Servizi sociali	pag. 148
2.4.5.1.1 Assistenza sanitaria ed ospedaliera	pag. 148
2.4.5.2 Cultura, informazione e istruzione	pag. 151
2.4.5.2.1 Diritto allo studio	pag. 151
2.4.5.2.2 Formazione professionale	pag. 152
2.4.5.3 Sviluppo economico	pag. 153
2.4.5.3.1 Agricoltura	pag. 154
2.4.5.3.2 Cooperazione e commercio	pag. 158
2.4.5.3.3 Artigianato	pag. 158
2.4.5.4 Assetto territoriale	pag. 160

2.4.5.4.1 Urbanistica ed edilizia abitativa	pag. 160
2.4.5.4.2 Lavori pubblici	pag. 161
2.4.5.4.3 Turismo ed industria alberghiera	pag. 161
2.4.5.4.4 Ambiente	pag. 162
3. Statuti	pag. 164
3.1 Province	pag. 181
3.1.1 Norme sulla gestione dei servizi (articoli 22 e 23 legge n. 142)	pag. 186
3.1.2 Amministrazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle S.P.A.	pag. 186
3.1.3 Partecipazione popolare	pag. 188
3.1.4 Accesso dei cittadini e diritto d'informazione	pag. 188
3.2 Comuni capoluogo di provincia	pag. 189
3.2.1 Organizzazione degli uffici	pag. 194
4. Regolamenti di contabilità e dei contratti	pag. 199
4.1 Regolamenti di contabilità	pag. 202
4.1.1 Province	pag. 202
4.1.2 Comuni capoluogo	pag. 203
4.2 Regolamenti per la disciplina dei contratti	pag. 205
5. Prospettazione generale della finanza locale 1991 a raffronto con i dati globali del biennio precedente	pag. 210
5.1 Analisi del quadro economico del settore statale	pag. 210
5.2 Settore pubblico: analisi del quadro generale	pag. 212
5.2.1 Manovra di finanza pubblica 1991	pag. 213
5.2.2 Finanza locale 1991 - Ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici	pag. 217
5.2.3 Politica fiscale e pressione tributaria	pag. 219
5.3 Trasferimenti dal settore statale agli enti locali flussi di cassa	pag. 220
5.3.1 Verifica degli obiettivi perseguiti dagli enti locali	pag. 223
5.4 Entrate	pag. 225
5.4.1 Parte corrente	pag. 225
5.4.2 Investimenti	pag. 225
5.5 Spese	pag. 226
5.5.1 Parte corrente	pag. 226
5.5.2 Conto capitale	pag. 227
6. Procedimento di presentazione dei conti e adempimento	pag. 228
7. La tenuta della contabilità	pag. 237

PARTE II

1. La gestione di parte corrente	pag. 241
1.1 Generalità	pag. 241
1.2 Entrate correnti	pag. 243
1.2.1 Amministrazioni provinciali	pag. 243
1.2.1.1 Entrate tributarie	pag. 246
1.2.1.2 Entrate extratributarie	pag. 248
1.2.1.3 Trasferimenti	pag. 249
1.2.1.4 Conclusioni	pag. 251
1.2.2 Amministrazioni comunali	pag. 254
1.2.2.1 Entrate tributarie	pag. 256
1.2.2.2 Entrate extratributarie	pag. 258
1.2.2.3 Trasferimenti	pag. 260
1.2.2.4 Conclusioni	pag. 263
1.3 Spese correnti	pag. 270
1.3.1 Amministrazioni provinciali	pag. 270
1.3.1.1 Spesa per il personale	pag. 273
1.3.1.2 Spesa per l'acquisto di beni e servizi	pag. 274
1.3.1.3 Spese per trasferimenti correnti	pag. 275
1.3.1.4 Spese per interessi passivi	pag. 275
1.3.1.5 Spese per l'amministrazione generale	pag. 276
1.3.1.6 Spese per rimborso prestiti	pag. 276
1.3.2 Amministrazioni comunali	pag. 277
1.3.2.1 Spesa per il personale	pag. 280
1.3.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag. 281
1.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti	pag. 282
1.3.2.4 Spese per interessi passivi	pag. 283
1.3.2.5 Spese per l'amministrazione generale	pag. 284
1.3.2.6 Spese per rimborsi di prestiti	pag. 284
2. Rilevazione del debito patrimoniale	pag. 286
3. Gli investimenti con riferimento all'anno 1991	pag. 290
3.1 Evoluzione nel triennio 1989/1991	pag. 292
3.1.1 I residui all'inizio di ciascun anno. Residui passivi	pag. 293
3.1.2 Il complesso delle opere o acquisti realizzati nel corso dell'anno in riferimento	pag. 295
3.1.2.1 Flusso di cassa	pag. 295

3.1.3 I nuovi investimenti	pag. 297
3.1.3.1 Spese	pag. 301
3.1.4 La massa spendibile esistente alla fine dell'anno 1991	pag. 302
4. Partite di giro	pag. 306
4.1 Premessa	pag. 306
4.2 Amministrazioni provinciali - Dati 1988/1989	pag. 307
4.3 Amministrazioni comunali - Dati 1988/1989	pag. 311
4.4 Partite di giro - Dati relativi agli esercizi 1990/1991	pag. 314
4.4.1 Premessa	pag. 314
4.4.2 Analisi dei dati delle amministrazioni provinciali per gli esercizi '90/'91	pag. 316
4.4.3 Analisi dei dati riguardanti le amministrazioni comunali	pag. 320
5. Risultati finali delle gestioni	pag. 330
5.1 Premessa	pag. 330
5.2 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali	pag. 331
5.3 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni comunali	pag. 335
5.4 Considerazioni conclusive	pag. 340
6. Gli indicatori finanziari	pag. 343
7. La gestione del patrimonio	pag. 353
7.1 Metodologia e ragioni dell'indagine	pag. 353
7.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio	pag. 358
7.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali	pag. 362
7.4 L'esame dei conti del patrimonio: prime analisi	pag. 372
7.4.1 Premessa	pag. 372
7.4.2 Dati sul saldo dei valori patrimoniali	pag. 373
7.4.3 La interdipendenza fra conto del bilancio e conto del patrimonio	pag. 374
8. Comunità montane	pag. 376

PARTE III

1. Organizzazione degli uffici e utilizzo del personale: incentivazione della produttività	pag. 377
1.1 Produttività negli accordi per il personale degli enti locali	pag. 377
1.2 Richieste agli enti e rilievi critici in ordine ai criteri di valutazione	pag. 381
1.3 Analisi delle rilevazioni predisposte dalle amministrazioni	pag. 383
1.3.1 Piemonte e Valle d'Aosta	pag. 384

1.3.2 Lombardia	pag. 385
1.3.3 Trentino Alto Adige	pag. 386
1.3.4 Veneto	pag. 386
1.3.5 Friuli	pag. 387
1.3.6 Liguria	pag. 388
1.3.7 Emilia-Romagna	pag. 388
1.3.8 Toscana	pag. 390
1.3.9 Umbria	pag. 391
1.3.10 Marche	pag. 391
1.3.11 Lazio	pag. 392
1.3.12 Abruzzo	pag. 392
1.3.13 Molise	pag. 393
1.3.14 Campania	pag. 393
1.3.15 Puglia	pag. 395
1.3.16 Basilicata	pag. 395
1.3.17 Calabria	pag. 396
1.3.18 Sicilia	pag. 396
1.3.19 Sardegna	pag. 397
1.4 Considerazioni finali	pag. 397
2. Indagini particolari sulla base dei certificati	pag. 400
2.1 Industria	pag. 400
2.1.1 Premessa	pag. 400
2.1.2 Competenze delle amministrazioni locali attinenti al settore dell'industria	pag. 400
Allegato n. 1	pag. 425
Allegato n. 2	pag. 426
2.2 Ambiente	pag. 427
2.2.1 Premessa	pag. 427
2.2.2 Le iniziative di carattere internazionale	pag. 427
2.2.3 Gli aggiornamenti legislativi nazionali	pag. 428
2.2.4 L'incidenza della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali	pag. 434
2.2.5 Il quadro delle competenze attuali e la ripartizione delle risorse	pag. 435
2.2.5.1 Acque	pag. 435
2.2.5.2 Suolo	pag. 436
2.2.5.3 Aria	pag. 438
2.2.6 L'attività concreta delle province	pag. 441
2.2.7 Alcuni problemi emersi	pag. 454
2.2.8 Considerazioni sull'attività della provincia	pag. 457

2.3	Protezione civile	
2.3.1	Nozione	pag. 459
2.3.2	La normativa	pag. 459
2.3.2.1	La normativa precedente	pag. 464
2.3.2.2	L'istituzione del servizio nazionale	pag. 464
2.3.2.3	La normativa regionale	pag. 470
2.3.3	Le componenti locali del servizio nazionale	pag. 476
2.3.3.1	Le province	pag. 482
2.3.3.2	I comuni	pag. 482
2.3.4	L'indagine sui dati	pag. 485
2.3.4.1	Premessa	pag. 493
2.3.4.2	Le province	pag. 493
2.3.4.3	I comuni	pag. 494
2.3.4.4.1	Introduzione all'indagine	pag. 497
2.3.4.3.2	Stato degli adempimenti	pag. 497
2.3.4.3.3	Interesse istituzionale e livello di formalizzazione	pag. 498
2.3.4.3.4	Attività svolte dai comuni in materia di protezione civile	pag. 500
2.3.4.3.5	Predisposizione del piano comunale	pag. 511
2.3.4.3.6	L'integrazione del volontariato nei servizi comunali	pag. 511
2.3.4.3.7	Attività di formazione e sensibilizzazione della popolazione	pag. 514
2.3.5	Conclusioni	pag. 516
2.4	Urbanistica	pag. 518
2.4.1	Cenni introduttivi	pag. 523
2.4.2	Quadro normativo - lineamenti	pag. 523
2.4.3	Legislazione regionale	pag. 525
2.4.3.1	Riparto competenze	pag. 528
2.4.3.2	Stato	pag. 531
2.4.3.3	Regione	pag. 533
2.4.3.4	Provincia	pag. 535
2.4.4	Area metropolitana	pag. 537
2.4.5	Il comune	pag. 538
2.4.6	Piani urbanistici	pag. 539
2.4.7	Osservazioni sull'applicazione della legge Bucalossi	pag. 541
2.4.7.1	Analisi dei proventi delle concessioni e delle sanzioni	pag. 550
2.4.7.2	Analisi della destinazione dei proventi delle concessioni e delle sanzioni	pag. 552

2.5 Polizia	pag. 556
2.5.1 Generalità: semantica ed evoluzione storica	pag. 556
2.5.2 Condizionamenti derivanti dal nuovo ordine costituzionale	pag. 558
2.5.3 Esegesi delle norme costituzionali: la tripartizione in giudiziaria, di sicurezza, amministrativa	pag. 558
2.5.4 Legislazione ordinaria e organigramma per voci	pag. 561
2.5.5 Trasferimenti in capo alle autonomie locali	pag. 563
2.5.6 Polizia locale urbana e rurale: residualità del profilo oggettivo; crescente rilievo del profilo soggettivo	pag. 566
2.5.7 Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale: polizia locale e municipale	pag. 569
2.5.8 Gestione del servizio	pag. 571
2.5.9 Legislazione regionale in materia: valutazioni critiche	pag. 573
2.5.10 Il nuovo ordinamento degli enti locali e l'organizzazione della polizia municipale	pag. 579
2.5.11 Potestà regolamentare dei comuni e regolamenti del servizio di polizia municipale	pag. 581
2.5.12 Regolamento e contrattazione collettiva secondo la legge n. 142 del 1990	pag. 582
2.5.13 Regolamenti comunali	pag. 584
2.5.14 Personale in servizio	pag. 588
2.5.15 Considerazioni finali	pag. 590
3 Attività contrattuale	pag. 592
3.1 Premessa	pag. 592
3.2 Dati di consuntivo	pag. 595
3.2.1 Andamento del settore dell'edilizia	pag. 600
3.2.2 I dati del settore	pag. 609
3.3 Quadro generale di riferimento delle opere pubbliche	pag. 613
3.3.1 Andamento del settore opere pubbliche	pag. 619
3.4 Il governo del territorio	pag. 623
3.5 I comuni e l'utilizzo delle risorse comunitarie	pag. 631
3.6 Ancora un primato negativo: le frodi al bilancio comunitario	pag. 636
3.7 Andamento della spesa per appalti pubblici locali	pag. 640
3.8 L'applicazione della legislazione antimafia	pag. 644
3.9 La trasparenza delle modalità di affidamento dei lavori	pag. 656
3.10 L'applicazione della normativa europea	pag. 666
3.10.1 Le problematiche connesse all'applicazione delle altre direttive europee	pag. 671
3.11 Il controllo di gestione e l'analisi economica	pag. 674

3.12 Considerazioni finali	pag.	681
4. Indagine sullo stato di attuazione dei nuovi modelli organizzativi e operativi degli enti locali e sul collegamento dei risultati delle gestioni con il conto consuntivo generale dell'ente	pag.	685
5. Indagine sui contenuti delle relazioni illustrative dei conti consuntivi degli enti locali	pag.	688
5.1 Premessa	pag.	688
5.2 I contenuti della relazione secondo l'articolo 55 della legge n. 142 del 1990	pag.	692
5.3 I risultati dell'indagine	pag.	697
5.4 Conclusioni	pag.	706

Deliberazione n. 12/1993



Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore **BUSCEMA**

Consiglieri: Dott. Francesco **COMPASSO**

Dott. Antonino **SANCETTA**

Dott. Giuseppe Salvatore **LAROSA**

Dott. Bartolomeo **MANNA**

Dott. Lodovico **PRINCIPATO**

Dott. Corrado **VALVO**

Dott. Sergio Maria **PISANA**

Dott. Guido **MACCAGNO**

Dott. Francesco **PETRONIO**

Dott. Alfredo **MASALA**

Dott. Orietta **LUCCHETTI BALSAMO**

Dott. Maria Luisa **DE CARLI**

Udite, nelle adunanze del 25 giugno, 12, 16, 19 e 23 luglio 1992, le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 30 luglio 1992, la relazione finale del Cons. 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 lo-

cali, secondo il piano delle rilevazioni adottato con delibera n. 6 del 16 luglio 1992.

2. Preliminarmente va ricordato che l'elevato tasso di indebitamento in campo nazionale ha determinato, nel 1991, un fabbisogno annuale nell'ambito del settore pubblico allargato pari a 159.876 miliardi.

In conseguenza la manovra economica di governo è stata orientata verso il contenimento delle spese segnatamente nei settori ove sono allocate dilatazioni del fabbisogno.

Gli indirizzi di orientamento economico finanziario impartiti per il 1991 agli enti locali imponevano drastici contenimenti delle spese di parte corrente entro il tasso di inflazione programmato del 5%, invarianza della spesa in conto capitale, accompagnata da un ampliamento dell'autonomia impositiva ed adeguamenti tariffari. Ciò per consentire un riequilibrio nel settore.

L'analisi dei dati non conferma l'auspicato andamento, piuttosto mostra una tendenza degli enti locali a dilatare le spese di parte corrente nel comparto degli acquisti di beni e servizi che lievita del 14% circa senza compensazione positiva tra le entrate proprie.

3. Al 30 giugno 1993 sono stati acquisiti n. 1.265 conti consuntivi del 1991 e, pertanto, risultano non pervenuti i conti consuntivi di n. 57 enti locali, elencati nella relazione.

3.1 Al 30 giugno 1993, su 1.265 conti dell'esercizio 1991 acquisiti, solo 973 recavano il conto del patrimonio. Rimane grave e diffusa l'inadempienza all'obbligo di una regolare rendicontazione non essendo pervenuti ben 349 conti patrimoniali rispetto al totale di 1.322 enti tenuti all'adempimento.

3.2 E' noto 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.

Allo stato attuale può 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, nella maggior parte dei casi, la sintesi di scritture inventariali revisionate e aggiornate secondo i criteri suggeriti.

Infatti, è ancora molto basso il numero degli enti che affermano di aver proceduto alla revisione generale e quindi all'aggiornamento degli inventari, anche se emerge dalla indagine che le iniziative in tal senso tendono ad aumentare in modo uniforme sul territorio.

4. I dati relativi alle entrate e spese correnti per il 1991 si riferiscono a tutte le province (92) ed a 1.098 conti di comuni esaminati su 1.173 conti pervenuti.

L'andamento delle entrate correnti dei comuni evidenzia, per il 1991, una crescita dell'autonomia finanziaria sia in termini assoluti che nel rapporto tra entrate proprie e trasferimenti.

Ciò in attuazione delle politiche fiscali e tariffarie tendenti ad accrescere la capacità impositiva degli enti e ad assicurare la copertura di quote predeterminate dei servizi erogati dai comuni.

Le entrate correnti aumentano rispetto all'anno precedente del 6,66% in termini di competenza e del 14,98% in termini di cassa.

Le entrate da trasferimenti presentano un incremento del 2,05% in termini di competenza e del 9,8% in termini di cassa con contenimento della spesa statale per trasferimenti nei limiti degli indirizzi programmatici che avevano stabilito nel 5% la misura dell'incremento del fondo ordinario per la finanza locale.

Nella composizione dell'entrata corrente i trasferimenti incidono (competenza) nel 1991 per il 61,7% a fronte del 64,5% del 1990.

Le entrate tributarie aumentano del 13,16% in competenza e del 14,05% in cassa, mentre le entrate extratributarie presentano un più consistente incremento sia in termini di competenza che di cassa (rispettivamente 17,52% e 36,59%).

Nell'ambito delle amministrazioni provinciali si constata un rallentamento del tasso di crescita dei trasferimenti in conto competenza (5,71% a fronte del 10,18% del 1990). Tuttavia, per l'esercizio 1991, le entrate per trasferimenti fanno registrare un aumento del 2,8% nella composizione dell'entrata corrente rispetto agli altri due titoli.

5. La spesa corrente dei comuni palesa, rispetto al 1990, un incremento dell'8,28% in termini di competenza e del 9,6% in termini di cassa.

Quella delle province aumenta rispettivamente del 6,52% e del 7,07%.

La spesa per il personale, che costituisce la maggior posta del totale delle spese correnti, aumenta sia per i comuni (+ 5,65% in competenza e + 8,55% in cassa) che per le province (+ 6,45% competenza e + 8,9% cassa).

La spesa per l'acquisto dei beni e servizi cresce, rispettivamente, del 13,8% per i comuni e del 13% per le province (competenza) e del 14,50% per i comuni e del 10,64% per le province (cassa). Si palesa in questo ambito un incremento rilevante che mal si concilia con l'indirizzo di contenimento dell'aumento entro il tasso di inflazione programmato del 5%.

6. L'analisi delle partite di giro ha riguardato gli esercizi 1988, 1989, 1990 e 1991, anche a scioglimento della riserva contenuta nella relazione presentata nel decorso anno.

Il raffronto è stato utile per evidenziare, nella serie storica del quadriennio, l'andamento tendenziale dei residui attivi e passivi, che, sia pure con alternanza di incrementi e diminuzioni, evidenzia il continuo e perdurante dato anomalo dell'accumulo di detti residui; accumulo che rimane tuttora quantitativamente molto elevato, denotando, fra l'altro, una difficoltà evidente nel processo di smaltimento dei residui stessi.

E' stata, altresì, avviata, per la prima volta, una analisi qualitativa dei dati, con l'evidenziazione di anomalie e patologie gravi, relative alla allocazione fra le poste in esame di partite contabili che non rappresentano entrate e spese erogate per conto terzi, senza influenza sulla finanza e sul patrimonio degli enti. Al riguardo è stata fatta opportuna segnalazione ai collegi dei revisori degli enti ed ai CO.RE.CO..

7. L'andamento degli investimenti non segue fisiologicamente la cadenza annuale del bilancio, poichè le opere pubbliche si realizzano in arco temporale più ampio (almeno un triennio).

Gli impegni costituiscono rappresentazione finanziaria delle nuove opere da avviare, mentre i pagamenti riflettono la dimensione delle opere, o lotti di opere, effettivamente realizzate in corso di esercizio. In questo divario i residui giocano un ruolo rilevante.

Dall'analisi dei dati riferentisi ai residui passivi si ricava il ritmo di realizzazione delle opere, mentre la massa dei residui attivi rappresenta le risorse spendibili.

L'imponente giacenza dei residui passivi alla data del 31 dicembre 1991 ed il confronto con l'omologa cifra dei residui attivi, inferiore per 12.077 MD, evidenzia tre profili:

- 1) i residui passivi sono in tendenziale crescita e la flessione verificatasi tra il 1989 e il 1990 costituisce una breve stasi alla quale segue una ripresa consistente del fenomeno;
- 2) la progressione del volume delle giacenze assume imponenti proporzioni di contenuto finanziario con connessi risvolti di carattere economico;
- 3) il rilevante divario tra le riscossioni da realizzare e le obbligazioni assunte dagli enti per opere in corso espongono gli stessi ad una crisi di liquidità per ora attenuata dalla cadenza ricorrente del fenomeno.

Quanto rappresentato è sintomatico della scarsa governabilità del settore degli investimenti accentuata dai condizionamenti derivanti del sistema di ammortamento dei mutui a carico dello Stato per la realizzazione di programmi speciali.

8. A chiusura dell'esercizio finanziario 1991, i dati globali della gestione - che possono evincersi dalle situazioni economiche di competenza e di cassa, dal risultato della gestione di competenza e dal risultato di amministrazione di 92 province e 1098 comuni - evidenziano che i consuntivi si chiudono con un'alta percentuale di disavanzo nella situazione economica di competenza (60% per le province - disavanzo globale di 217,7 MD - e 52,8% per i comuni, con un complessivo disavanzo di 1.429 MD) e nella situazione economica di cassa (36% per le province - disavanzo globale di 140.4 MD e 42% dei comuni, con disavanzo di 1.340 MD) e con una bassa percentuale di disavanzo nel risultato di amministrazione (nessuna provincia e 11% dei comuni con complessivo disavanzo di 384.6 MD)

I tre risultati finali unitariamente considerati offrono un panorama della finanza locale non in sintonia con l'equilibrio gestionale.

Si aggiunge che i risultati di amministrazione meno sfavorevoli di quelli delle situazioni economiche sono influenzati dalla gestione dei residui. Non va sottaciuto che detta gestione ingloba talora residui attivi di dubbia riscossione.

I dati suddetti non tengono, peraltro, conto dei residui passivi perenti che, a richiesta dei creditori nei termini di prescrizione, devono essere riscritti in bilancio, nonchè dei debiti fuori bilancio, che costituiranno oggetto di successiva trattazione.

9.1 La Sezione ha svolto, in esecuzione del piano delle rilevazioni, una precisa indagine sui contenuti di più rilevante importanza degli statuti e dei regolamenti di contabilità e per la disciplina dei contratti.

La ricerca sugli statuti ha riguardato gli enti che hanno fornito gli elementi (64 province e 78 comuni capoluogo) ed ha avuto riferimento ai seguenti argomenti: norme sulle attribuzioni degli organi; disciplina delle funzioni del collegio dei revisori; ordinamento degli uffici; norme sulla gestione dei servizi; amministrazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle s.p.a.; forme di partecipazione popolare; regolamentazione sull'attività degli organi di governo dell'ente.

Sono stati acquisiti ed esaminati pure 59 regolamenti di contabilità delle province e 97 di comuni capoluogo con riferimento alla disciplina degli aspetti di maggior rilievo, quali: l'esercizio provvisorio; le fasi dell'entrata e della spesa; l'attività dei collegi dei revisori; la resa del conto da parte dell'economista; il servizio di tesoreria; il servizio di economato; le scritture; la gestione dei beni; l'attività del consegnatario.

Sono stati, altresì, esaminati i regolamenti per la disciplina dei contratti di 59 amministrazioni provinciali e di 36 regolamenti comunali. Si è soffermata l'attenzione sui seguenti oggetti: modalità di gestione dei pubblici servizi (economia, concessione, azienda speciale, istituzione, società per azioni); vendita di beni mobili; collaborazioni esterne per particolari prestazioni; appalti pubblici e sub appalti; rinnovo dei contratti; istituzione dei collegi arbitrali; demarcazione delle competenze tra amministratori e funzionari.

9.2 I risultati conseguiti dal personale in tema di produttività nel 1991 sono stati valutati in base alle notizie fornite dagli enti in ordine all'utilizzazione dei fondi per il miglioramento dei servizi.

Una specifica richiesta è stata evasa da 902 enti su 1.322. Il tasso di adempimento (68%) è più elevato rispetto a quello dello scorso anno (49%).

Dimostrativa del velleitarismo dei contratti per il personale degli enti locali dell'ultimo decennio la circostanza che nessuna amministrazione sia stata in grado di preconstituire parametri e standards di produttività espressamente postulati dagli accordi del 1983, del 1987 e del 1990.

Tuttavia, numerosi (256) sono stati gli enti che hanno adottato - a seguito di contrattazione decentrata - criteri armonici con l'ipotesi subordinata prevista dall'accordo di cui al D.P.R. n. 333 del 1990.

Tali enti, conseguite le finalità poste a base di progetti - obiettivo e previ giudizi valutativi sui risultati, hanno erogato i compensi incentivanti secondo criteri predeterminati che tenevano in particolare rilievo gli apporti individuali con esclusione di erogazioni generalizzate collegate esclusivamente alla presenza in servizio e al parametro retributivo.

9.3 L'attività contrattuale, anche nel 1991, ha rappresentato l'epicentro della crisi di legalità che ormai pervade in larga misura l'amministrazione locale.

Al diffuso clientelismo politico ed alla disorganizzazione burocratica si è aggiunta la capillare invadenza della criminalità organizzata, che incide soprattutto nel settore delle opere pubbliche dove si è propagato un sistema illegale nell'assegnazione degli appalti, il cui fatturato annuo copre circa la metà dell'intero fatturato globale.

Le nuove forme di repressione e la ricentralizzazione dei poteri, che rivitalizzano il ruolo ispettivo e di controllo delle prefetture sugli appalti di opere, forniture e servizi e tendono ad assicurare la correttezza delle procedure di gara, sembrano non costituire valido argine al fenomeno.

Se il settore delle opere pubbliche si presenta più facilmente inquinabile, fenomeni non dissimili affliggono i settori dell'edilizia e della gestione del territorio. I rapidi mutamenti degli insediamenti urbani, i processi di urbanizzazione incontrollata, le deroghe agli strumenti pianificatori, il dilagare dell'abusivismo non sembrano trovare alcuna valida remora nei controlli interni, nè in quelli esterni all'ente locale.

La frantumazione delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali, la progressiva inadeguatezza della normativa, la settorialità degli strumenti di pianificazione, la complessità delle procedure attuative, la inefficacia della programmazione hanno determinato deleteri effetti nel settore.

Anche la gestione del territorio si caratterizza per interventi in deroga ad ogni strumento pianificatorio, per massicce disponibilità finanziarie liberate da qualsivoglia tipo di controllo, per limitata produttività delle opere ed insufficiente allocazione delle risorse.

L'accelerazione del tasso di crescita degli investimenti infrastrutturali, la cui dotazione, attualmente, è inferiore al 30% di quella degli altri paesi europei, la corrispondenza della qualità delle opere ai bisogni delle collettività amministrate, l'efficienza di una "domanda" tecnicamente sorretta da strutture idonee, rappresentano gli obiettivi prioritari che dovranno essere raggiunti eliminando la logica, da troppo tempo perdurante, della legi-

slazione "d'emergenza", degli interventi "straordinari", delle "procedure abbreviate".

9.4 Un'indagine sui contenuti delle relazioni illustrative dei conti consuntivi degli enti locali da parte delle giunte municipali e provinciali ha consentito di rilevare che il 28% delle amministrazioni ha presentato relazioni insufficienti a dare una illustrazione della situazione gestionale, mettendo in evidenza una scarsa attenzione nella elaborazione di questo documento che costituisce momento fondamentale nel complesso processo di programmazione finanziaria e conseguente realizzazione.

I risultati per grandi aree geografiche hanno registrato per le amministrazioni comunali un divario tra centro-nord e sud-isole; area, quest'ultima, in cui non appare ancora generalizzata una sensibilità per i valori dei consuntivi. La situazione si presenta migliore nelle amministrazioni provinciali i cui standards qualitativi possono essere considerati soddisfacenti.

E' da rilevare, infine, che il 12% degli enti (n. 138) ha sperimentato una nuova impostazione della relazione alla luce di quanto stabilito dall'articolo 55 della legge n. 142 del 1990, realizzando risultati in termini di contenuti molto validi ed utili per favorire l'introduzione di sistemi di controllo interno di gestione fondati sulla contabilità economica.

10. Nello svolgimento ulteriore dell'attività di individuazione e di ricerca delle peculiarità dei quadri normativi regionali (Trentino Alto Adige, Umbria, Basilicata e Calabria) e della presenza e del ruolo degli enti locali nei settori di intervento pubblico sono state effettuate specifiche indagini contenute nella relazione.

Inoltre, la Sezione riferisce in ordine a specifiche aree del pubblico intervento demandato all'azione amministrativa degli enti locali: ambiente; protezione civile; urbanistica; polizia locale.

P.Q.M.

- riferisce, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n.

51 e successive modificazioni, 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

(Cons. Dott. Antonino SANCETTA)



IL PRESIDENTE

(Prof. Salvatore BUSCEMA)



RELAZIONE

PARTE I

1. Quadro normativo nazionale

1.1 Premessa

Più volte é stato rappresentato al Parlamento che l'insieme delle disposizioni normative riguardanti le gestioni degli enti locali é frutto di una legislazione che si é andata accumulando nel tempo in maniera scarsamente coordinata e che, in alcuni casi, se non proprio contraddittoria, essa é certamente pleonastica. Ciò, ovviamente, implica la soluzione di non pochi problemi di carattere ermeneutico, ai quali questa Sezione ha in parte cercato di far fronte mediante deliberazioni di natura accertativa, che hanno interessato alcune norme ritenute di fondamentale importanza per la gestione finanziaria e per il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ma ciò non é sufficiente. E non lo é perché siffatti interventi non potranno in alcun modo esaurire tutti i diversi problemi oggi esistenti, che sono numerosi e di non facile soluzione.

La Sezione, pertanto, é dell'avviso che ormai sia indispensabile che venga emanato un testo unico, nel quale siano raccolte in maniera organica e sistematica tutte le disposizioni in materia di finanza locale, di guisa che gli operatori del settore possano disporre di un agile strumento di facile consultazione e, soprattutto, possano avere piena intelligenza delle disposizioni ancora in vigore, distinguendole da quelle ormai abrogate.

Invero, il Parlamento ha da tempo preso atto di tale situazione e, con la legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento delle autonomie locali, ha cercato di porvi rimedio disponendo che il Governo, in virtù dell'ultimo comma dell'art.64 di tale legge, emani il suddetto testo unico. Ciò, però, non é ancora avvenuto, nonostante che la stessa legge 142 prevedesse come termine ultimo

(di carattere sollecitatorio) il 13 gennaio 1991. Per cui le difficoltà continuano a manifestarsi con tutto il peso della loro ineluttabilità.

Ma codesto non é il solo dei ritardi che determinano elementi di disagio e di confusione nell'ambito della finanza locale. Tutt'altro.

Vale per tutti l'ancora parziale emanazione delle leggi attuative del principio contenuto nel 1° comma dell'art.54 delle norme sulla riforma, secondo il quale principio "l'ordinamento della finanza locale é riservato alla legge".

In aderenza a tale riserva, il legislatore ordinario dovrebbe riconoscere a province e comuni, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

Non solo, ma dovrebbe assicurare, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

Fino al 1991 ciò é avvenuto soltanto in parte.

Comunque, l'intervento del legislatore dovrebbe dispiegarsi attraverso una normazione che tenesse conto non solamente dei noti principi sanciti dalla Costituzione, ma anche di quelli contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale, ormai recepiti nell'ordinamento repubblicano con la legge 30 dicembre 1989, n.439. Altrimenti l'autonomia, nonostante la legge di riforma, risulterebbe come un pregevole scrigno, ma con scarso o punto contenuto in termini di concretezza.

Su tale linea di concretezza, però, il legislatore pare si sia ormai indirizzato abbastanza decisamente - come in appresso viene specificato - con l'emanazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504.

1.2. Norme sulla finanza locale per il 1991

Il capo XIV della legge n.142 del 1990 reca la normazione sulla finanza e la contabilità.

Trattasi di disposizioni c.d. di regime, cui dovrebbero attenersi tutti gli enti interessati, compreso lo Stato-apparato.

Ora, talune di dette norme hanno carattere programmatico, ma altre sono di immediata e diretta applicazione. Come quelle, ad esempio, contenute nell'art.55, che prevedono il termine del 31 ottobre per l'approvazione del bilancio preventivo da valere per l'anno dopo; oppure quelle che prescrivono il termine del 30 giugno per l'approvazione del conto consuntivo relativo all'anno precedente.

Tali termini, però, non sono sempre rispettati. Infatti, per il bilancio preventivo del 1991, il legislatore, con decreto-legge 15 settembre 1990, n.261, ha spostato al 31 dicembre la data ultima utile di approvazione.

Orbene, pur nella consapevolezza che in determinate situazioni non si può non intervenire con provvedimenti legislativi d'urgenza, sarebbe opportuno che la valutazione delle necessità fosse effettuata tempestivamente, di modo che le norme di "regime" non venissero derogate.

Ciò considerato, e passando ad esaminare la normativa riguardante le gestioni degli enti locali per il 1991, devesi evidenziare che, dopo l'emana-zione della legge finanziaria 29 dicembre 1990, n.405, la disciplina di dettaglio é intervenuta con il decreto-legge 12 gennaio 1991, n.6, convertito, con modi-ficazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n.80.

Le relative disposizioni vengono specificamente esaminate nelle singole parti in cui é strutturata la presente relazione.

In questa sede l'attenzione é principalmente indirizzata agli aspetti generali più salienti, che riguardano soprattutto:

- 1) i trasferimenti erariali;
- 2) gli espropri;
- 3) l'alienazione di beni patrimoniali;
- 4) la copertura del costo dei servizi;
- 5) gli enti in difficoltà finanziaria.

1.3 I trasferimenti erariali per il 1991.

Il cennato decreto-legge n.6 del 1991 ha previsto, all'art.1, il finanziamento delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane.

Tale finanziamento risulta ripartito nei tre seguenti fondi: a) fondo ordinario; b) fondo perequativo; c) fondo per lo sviluppo degli investimenti.

a) Il fondo ordinario ha accordato contributi alle province per 2.607 miliardi e 250 milioni, ai comuni per 14.819 miliardi e 075 milioni ed alle comunità montane per 86 miliardi e 700 milioni.

Per le province ed i comuni, detti contributi, che sono stati trasferiti in quattro rate trimestrali, risultano pari agli importi attribuiti nel 1990, aumentati del 5%. Per le comunità montane l'incremento é stato superiore, in quanto comprensivo anche di una parte dell'addizionale sui consumi dell'energia elettrica, nonché delle somme stanziata dalla legge n.93 del 1981, emanata ai fini dello sviluppo delle zone montuose.

b) Anche i contributi di carattere perequativo sono stati aumentati del 5% rispetto al 1990. Essi sono stati attribuiti per 1.020 miliardi e 400 milioni alle province e per 6.167 miliardi ai comuni; importi a cui si

sono aggiunte le somme derivanti dall'addizionale sui consumi di energia elettrica.

c) I mutui contratti dagli enti locali nel 1991 per investimenti hanno beneficiato di un contributo statale per il relativo ammortamento a partire dal 1992.

Originariamente detto contributo era di 600 miliardi, ma poi é stato decurtato di 200 miliardi destinati al finanziamento delle disposizioni legislative urgenti emanate in favore dell'edilizia scolastica e universitaria e relativi arredi.

Pertanto, dei 400 miliardi rimasti, 65 sono stati destinati al finanziamento di mutui ventennali contratti dai comuni con meno di 5000 abitanti per la costruzione, l'ampliamento o la ristrutturazione di acquedotti, fognature, impianti di depurazione delle acque, di smaltimento di rifiuti solidi urbani, incluso l'acquisto di mezzi speciali; 335 sono stati attribuiti a province, comuni e comunità montane mediante l'assegnazione di una quota fissa per abitante.

1.4 Gli espropri

Ormai é da diverso tempo che la materia degli espropri costituisce uno dei problemi finanziari più gravi per gli enti locali. Le ragioni vanno ricercate soprattutto nel fatto che le indennità di esproprio - praticate dagli enti sulla base di norme, già dichiarate incostituzionali dal giudice delle leggi - hanno raggiunto un livello tale da divenire difficilmente sopportabili dalle normali capacità di bilancio degli enti stessi. Ne é conseguita una situazione di grave squilibrio finanziario, se non addirittura di vero e proprio dissesto per parecchi di loro .

Il problema non poteva essere ignorato; per cui il legislatore, cercando di porvi rimedio, ha emanato una serie di provvedimenti legislativi, che, con approcci successivi, si é avviato verso il risanamento del settore.

Per il 1991 é l'art.6 del decreto-legge n.6 che reca disposizioni in materia di espropri. Queste si inseriscono in un contesto normativo che trova il suo momento genetico nella legge 27 ottobre 1988, n.458, poi proseguito con l'art.12 del decreto-legge n.415 del 1989.

Il suddetto art.6, estendendo la portata della cennata legge n.458, consente il finanziamento di maggiori oneri per indennità di esproprio rispetto a quelli stabiliti sulla base delle legge n.865 del 1971 e n.10 del 1977.

1.5 L'alienazione di beni patrimoniali

L'alienazione di beni patrimoniali da parte degli enti locali s'inquadra nella più generale linea di tendenza di politica economica, programmata dallo Stato per il ripianamento dei propri debiti. E gli enti territoriali del c.d. settore pubblico allargato non potevano essere da meno, soprattutto in considerazione che i loro bilanci, a differenza di quello statale, devono essere sempre in pareggio. E ove si consideri che da anni numerose gestioni di province e comuni chiudevano i propri consuntivi in disavanzo effettivo d'amministrazione, opportunamente il legislatore ha prodotto una serie di norme volte sia a ripianare i loro debiti pregressi, sia a perseguire l'equilibrio dei loro bilanci.

Al riguardo, questa Sezione già negli anni passati ha rappresentato al Parlamento gli effetti prodotti dalle disposizioni contenute nell'art.1 bis della legge n.488 del 1986 e negli artt.24 e 25 della legge n.144 del 1989. Le quali disposizioni accordavano agli enti interessati la facoltà di alienare beni non

redditizi o del patrimonio disponibile per il riequilibrio del bilancio o per il risanamento della gestione.

Ora, con l'art.3 della legge 22 dicembre 1990, n.403, di conversione del decreto legge 31 ottobre 1990, n.310, le province, i comuni, le comunità montane ed i loro consorzi possono alienare il loro patrimonio disponibile non solo per gli scopi indicati dai suddetti art. 1 bis della legge n. 488 del 1986 e 24 e 25 della legge n. 144 del 1989, ma anche al fine di realizzare opere pubbliche o finanziare le perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto.

Trattasi, comunque, di facoltà che vanno utilizzate con molta cautela e ponderazione, atteso che vendite indiscriminate potrebbero determinare un eccessivo impoverimento patrimoniale degli enti, soprattutto quando i cespiti alienati fossero caratterizzati da elevata redditività.

1.6 La copertura del costo dei servizi

Anche per il 1991 la copertura del costo dei servizi è quella prevista dall'art. 14 del decreto legge n. 415 del 1989. Trattasi di percentuali minime, che sono del 36% per i servizi a domanda individuale, del 50% per lo smaltimento dei rifiuti e dell'80% per il servizio di acquedotto. Ora, l'art. 9 del più volte citato decreto legge n. 6 del 1991 disciplina le certificazioni (da far pervenire al Ministero dell'Interno) relative al rispetto delle suddette percentuali minime di copertura. Gli artt. 3 e 4 del medesimo decreto-legge contengono norme sanzionatorie per gli enti che non si attengono al rispetto delle percentuali sopra indicate.

1.7 Enti in difficoltà finanziaria.

Da diversi anni la Sezione segue con il dovuto interesse i fenomeni relativi ai disavanzi d'amministrazione ed ai debiti fuori bilancio. E non ha mancato di indicare al Parlamento le ragioni genetiche di tali fenomeni, la loro consistenza ed i possibili rimedi per evitarli, o quanto meno per ridurne la portata.

Al riguardo, deve convenirsi che il legislatore si è preoccupato del problema ed ha cercato di eliminare il più possibile le manifestazioni patologiche di maggiore consistenza, approntando numerose norme che negli ultimi anni ottanta, seppure con lenta gradualità, hanno prodotto effetti abbastanza positivi.

Di grande rilievo in proposito sono le disposizioni contenute nel citato art. 1 bis della legge n. 488 del 1986.

Tali disposizioni, nell'attestare, tra l'altro, l'obbligo degli enti di indicare i debiti fuori bilancio, mirano al conseguimento di una maggiore chiarezza ed effettività del bilancio stesso. Esse hanno lo scopo di attivare un meccanismo amministrativo di riequilibrio della gestione finanziaria; un meccanismo idoneo a ricondurla con prontezza, in qualsiasi momento in cui si presenti la necessità, al punto mediano del pareggio fra entrata e spesa.

Come la Sezione ha fatto presente in altre occasioni di referto, il predetto art. 1 bis ha introdotto una più ampia e funzionale concezione del pareggio, nel senso che questo non è più inteso come puro e semplice requisito del bilancio di previsione, sibbene come assetto gestionale effettivo da preservare con continuità e con riferimento a tutte le componenti della gestione, ivi compresi i debiti fuori bilancio.

All'art. 1 bis ha fatto seguito la legge n. 144 del 1989, che con le norme contenute negli art. 24 e 25 ha recato novità di rilievo in materia di gestioni deficitarie.

Tali norme hanno completato l'azione già iniziata nel 1986 e hanno introdotto nuove forme di risanamento delle gestioni, che possono avvenire o con mezzi propri degli enti (art. 24), ovvero anche con l'intervento dello Stato (art. 25), da effettuarsi soltanto in presenza di particolari difficoltà finanziarie e in base a precise ineludibili modalità.

Anche l'applicazione dell'art. 6 della legge n. 155 del 1989 si inserisce indirettamente nella generale tendenza al risanamento delle gestioni, o quanto meno a meglio cadenzare le spese ed a ridurre la liquidità.

Tale norma ha introdotto il limite del 50 per cento dello stanziamento per l'assunzione di impegni di spese correnti nel primo semestre dell'esercizio.

Per agevolare il rispetto di siffatto limite, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, avvalendosi dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ha emanato una direttiva, la quale ha previsto, relativamente alle spese discrezionali per l'acquisto di beni e servizi del 1991, di limitare mediamente al 25 per cento degli stanziamenti complessivi l'assunzione di impegni nel primo semestre dell'anno. Ovviamente, facendo salvi alcuni tipi di impegni giuridicamente improcrastinabili.

L'azione del Parlamento nel settore in esame si è espressa appropriatamente anche con alcune disposizioni - ormai non più di carattere provvisorio, ma di pieno regime - contenute nella legge 8 giugno 1990, n. 142. Si fa riferimento soprattutto alle norme contenute negli artt. 53 -commi 1 e 3-, 55 -comma 5-, 57 -commi 5,6 e 7-.

Le disposizioni ivi contenute mirano al perseguimento di una gestione che sia, oltre che legittima, anche rispettosa dei criteri di buon andamento.

Infatti, l'art. 53 chiama in causa i responsabili dei servizi tecnici e contabili, nonché i segretari degli enti affinché esprimano, ciascuno per il settore di propria competenza, il parere di legittimità da farsi constare nella relativa deliberazione. Di tali loro pareri rispondono in via amministrativa e contabile.

Il 5° comma dell'art. 55 prevede che gli impegni di spesa non possano essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio interessato; prevede altresì che, in difetto di tale attestazione, l'atto cui essa accede debba considerarsi nullo di diritto.

L'art. 57, che ha riguardo alla revisione economico-finanziaria, prende in considerazione gli organi di revisione degli enti.

Tali organi, che effettuano il controllo "ab intra" sulla gestione, sono venuti ad assumere un ruolo fondamentale nella vita degli enti locali. Essi, incardinati in un rapporto di servizio con l'ente per il quale operano, collaborano con il consiglio nella funzione di controllo e di indirizzo, esercitano la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione ed attestano la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione. Inoltre, formulano rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione. In siffatta loro attività rispondono della verità delle loro attestazioni e devono adempiere i loro doveri con la diligenza del mandatario ex art. 1710 c.c., anche quando devono riferire sulle gravi irregolarità eventualmente riscontrate nella gestione.

Ora, sull'importanza della funzione attribuita dalla legge 142 a tali organi di controllo e, specificamente, su come essi hanno svolto la funzione stes-

sa nel primo anno della loro vita istituzionale, questa Sezione ha in animo di produrre un apposito referto.

E' facilmente intuibile che il pieno rispetto delle norme testé indicate induce ad eliminare, o quanto meno a ridurre, i fatti gestori causativi di deficit.

Ma si sa che le leggi camminano sulle gambe degli uomini; per cui la loro efficacia dipende dalla più o meno corretta applicazione che ne viene fatta. E ciò non sempre accade.

Con l'entrata in vigore della cennata legge n. 142 del 1990 le norme riguardanti gli enti in difficoltà finanziaria hanno fatto sistema. E ove si consideri che l'art. 12 bis del decreto-legge n. 6 del 1991, rinviando al 15 luglio 1991, con termine perentorio, a pena di decadenza, il termine per il riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio esistenti a 12 giugno 1990 (data di entrata in vigore della legge di riforma n. 142), il circuito relativo al ripiano del fenomeno gestorio deficitario si sarebbe dovuto ritenere chiuso.

Senonché, la situazione finanziaria di centinaia di enti locali si è manifestata più grave di quanto fosse ragionevole attendersi, per cui il legislatore ha dovuto provvedere ad emanare nuove norme per mettere gli enti stessi in condizione di far fronte ad altri numerosi debiti nel frattempo venuti a maturazione; debiti che hanno allungato di molto la lista dei comuni in dissesto e che vedono soprattutto nell'Italia meridionale l'area geografica di maggiore diffusione del fenomeno in questione.

Comunque, più puntuali considerazioni al riguardo sono contenute nell'apposito referto che questa Sezione ha recentemente approntato proprio su tali gestioni deficitarie.

In questa sede, e a conclusione dell'argomento concernente il quadro normativo nazionale, si ritiene opportuno indicare - anche se per linee molto generali - le tendenze rinvenibili nella legislazione successiva al 1991.

1.8 Normativa rilevante dopo il 1991.

Durante il 1992, e in questa prima metà del 1993, numerose sono state le norme prodotte dal legislatore in materia di finanza locale.

Della loro incidenza in tale settore si avrà modo di riferire con le future relazioni. Intanto, giova richiamare l'attenzione sulla legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, recante "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

Tale legge, oltre a porre agli enti locali numerosi limiti in materia di mutui e di contributi ordinari, ha istituito un'imposta straordinaria immobiliare (I.S.I.) sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili, il cui gettito è stato incamerato dall'erario.

Detta imposta da straordinaria è divenuta ordinaria in virtù del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante "il riordino della finanza degli enti territoriali", emanato a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Pertanto, la predetta I.S.I. si è trasformata in I.C.I. (Imposta Comunale Immobili) e il relativo gettito è incamerato dai comuni.

Il cennato decreto legislativo n. 504 del 1992, ha, tra l'altro, istituito e disciplinato due tributi provinciali: a) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente; b) imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel Pubblico Registro Automobilistico.

Esso ha inoltre dedicato l'intero titolo IV ai trasferimenti erariali degli enti locali.

Di particolare rilievo sono pure la legge n. 7 del 13 agosto 1992 e la legge n. 81 del 25 marzo 1993, emanate, rispettivamente, dalla Regione siciliana e dallo Stato, dettanti norme per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province, nonché dei consigli comunali e provinciali.

Trattasi di una svolta istituzionale di eccezionale rilievo, che modifica *radicalmente i tradizionali rapporti tra l'elettorato passivo e quello attivo in ambito locale*, accentuando la partecipazione del popolo sovrano alla scelta degli organi deputati alla gestione della cosa pubblica.

2. Quadro Normativo Regionale

2.1 Trentino Alto Adige

2.1.1 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali **Norme di rilevanza finanziario-contabile**

Il Trentino Alto Adige è stato costituito in regione autonoma sulla base dei principi contenuti nella carta costituzionale e secondo lo statuto speciale.

In esso "è riconosciuta parità di diritti ai cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali" (art.2 dello statuto).

Il vigente statuto, approvato con legge costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971 (il T.U. delle leggi costituzionali concernenti il medesimo è stato approvato con D.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972), pur con sostanziali modifiche introdotte nella competenza della regione e delle province di Bolzano e di Trento, ha mantenuto un sistema di autonomia tripolare assegnando alla regione una funzione generale di ordinamento con l'aggiunta di funzioni di intervento in alcune specifiche materie.

Per quanto riguarda le funzioni di ordinamento esse sono suddivise in competenze primarie (art.4 dello statuto) e competenze secondarie (art.5 dello statuto). Le prime riguardano l'ordinamento degli uffici regionali, degli enti para-regionali, degli enti sanitari e ospedalieri, delle camere di commercio. Inoltre vi è da considerare la competenza relativa alla disciplina delle elezioni regionali (art. 25 dello statuto). Le secondarie attengono, invece, ai comuni, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, agli enti di credito fondiario

ed agrario, alle casse di risparmio e rurali, nonché alle aziende di credito a carattere regionale.

Le competenze primarie di intervento trovano riscontro nell'impianto e nella tenuta del libro fondiario, nel servizio antincendi, nello sviluppo della cooperazione e nella vigilanza sulle cooperative.

L'art. 6 dello statuto attribuisce alla regione una competenza integrativa in materia di previdenza e assicurazioni sociali. Va precisato, inoltre, che con legge n.118 dell'11 marzo 1972, recante norme a favore delle popolazioni dell'alto Adige, è stata affidata alla regione la potestà di emanare norme di classificazione dei comuni ai fini della nomina dei segretari comunali e sul loro stato giuridico.

Risulta evidente che il ruolo politico e l'azione complessiva della regione si articolano nella legislazione ordinamentale (che normalmente non richiede impegni di spesa) compresa quella riguardante le province, ma limitatamente alle materie in cui le stesse hanno competenza di intervento come la sanità e l'assistenza pubblica, mentre per i settori di intervento il ruolo regionale resta specificatamente limitato.

Le iniziative che comportano esigenze di adeguati finanziamenti abbracciano l'impianto e la tenuta dei libri fondiari (cui si è aggiunta nel 1978 la competenza delegata in materia di catasto), lo sviluppo della cooperazione di cui alla legge regionale n. 7 del 29 gennaio 1954, il servizio antincendi (legge regionale n. 17 del 2 settembre 1978) e la previdenza e le assicurazioni sociali.

Giova segnalare, infine, che anche nei confronti della regione, così come delle province autonome di Bolzano e Trento, valgono le disposizioni contenute nella norma di attuazione approvata con D.P.R. n. 526 del 19 no-

vembre 1987, per quanto attiene al trasferimento delle funzioni richiamate nel D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977.

Circa i rapporti regione-enti locali è rimasta di competenza regionale la materia relativa all'ordinamento dei comuni, che è regolata dal T.U. delle leggi regionali, di cui al D.P.G.R. n. 16 del 19 gennaio 1984 (legge regionale, n. 29 del 21 ottobre 1963, legge regionale, n. 6 del 31 marzo 1971, legge regionale, n. 4 del 30 agosto 1979, legge regionale, n. 3 del 18 marzo 1980, legge regionale, n. 7 del 20 agosto 1981, legge regionale, n. 16 del 16 novembre 1983), e dalla recente legge regionale, n. 1 del 4 gennaio 1993.

Compete alla regione, su richiesta di comuni confinanti, la loro unione, mentre nel caso di comuni con popolazione inferiore a mille abitanti, privi di mezzi necessari per svolgere le funzioni di legge, l'iniziativa per la fusione è assunta dalla regione d'ufficio o su proposta della provincia competente. Spetta altresì alla regione, su richiesta dei comuni interessati, inoltrata tramite la provincia competente, la modifica delle circoscrizioni territoriali. Sono infine risolte dalla regione le controversie territoriali tra i comuni sentita la provincia competente per territorio e gli enti interessati. In caso di mancato accordo, circa la conseguente regolamentazione dei rapporti patrimoniali ed economico-finanziari, la disputa è risolta dalla regione; provvede invece la provincia quando tutti i comuni interessati alla vertenza fanno parte del suo territorio.

I trasferimenti effettuati con leggi della regione a favore delle province autonome, dei comuni e di altri enti locali per far fronte alle spese inerenti alle funzioni amministrative delegate (D.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972), sono gestite separatamente da quelle di competenza degli enti.

Gli enti anzidetti sono tenuti ad inviare alla regione, trimestralmente, la situazione degli impegni assunti e dei pagamenti eseguiti per ciascun capitolo

di spesa. Le somme eventualmente non utilizzate nell'esercizio delle funzioni sono riversate dagli enti delegati al bilancio regionale.

2.1.2 Regione - disciplina generale delle deleghe e deleghe alle province autonome

La delega di funzioni amministrative è sancita dall'art.18 dello statuto. In base ad esso la regione può esercitare le proprie funzioni delegandole alle province autonome e agli altri enti locali o avvalendosi dei loro uffici. La delega è utilizzata in pochi casi ed è conferita con legge, nella quale sono indicati l'ampiezza, gli indirizzi cui uniformarsi nell'esercizio, le esigenze finanziarie che sono a totale carico del delegante e gli aspetti riguardanti l'organizzazione ed il personale occorrente.

Fino ad ora la regione ha autorizzato la delega delle proprie funzioni amministrative solo nei confronti delle province autonome di Bolzano e di Trento e per le seguenti materie:

- Servizio antincendi (competenza primaria, art.4 dello statuto).

La competenza in materia di servizio antincendi viene di fatto esercitata dalle due province autonome in virtù della delega obbligatoria sancita dall'art.18 dello statuto. Di conseguenza la regione ha emanato la legge regionale. n. 17 del 2 settembre 1978 recante l'ordinamento del servizio antincendi e la delega delle relative funzioni alle province. Con successiva legge regionale. n. 11 del 16 maggio 1991 è stato introdotto un diverso criterio per la quantificazione dei fondi oggetto della delega. Per il 1993 l'onere della delega è stato fissato in miliardi 52,250, divisi in parti uguali fra le due province.

- Sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative (competenza primaria, art.4 dello statuto).

La competenza a favore delle province autonome deriva dalla legge regionale n.8 del 14 febbraio 1964, recante provvedimenti a favore della cooperazione, segnatamente dall'art.9, che, oltretutto, delinea anche i settori di intervento per i quali è disposta la delega, il cui onere per il 1993 è stato fissato in miliardi 8, suddivisi tra le due province.

- Previdenza e assicurazioni sociali (competenza integrativa, art. 6 dello statuto).

Il trasferimento delle competenze amministrative a favore delle province autonome, trova riscontro nelle ultime leggi che la regione ha emanato in materia di previdenza integrativa: legge regionale n. 4 del 24 maggio 1992, con interventi a sostegno della famiglia e in caso di degenza per malattie che colpiscono lavoratori autonomi, collaboratrici domestiche e casalinghe, nonché per infortuni domestici; legge regionale n. 7 del 25 luglio 1992, contenente provvidenze a favore delle casalinghe, dei lavoratori stagionali e dei coltivatori diretti mezzadri e coloni; legge regionale n. 3 del 28 febbraio 1993, recante l'istituzione dell'assicurazione regionale volontaria per la pensione delle casalinghe.

L'onere delle deleghe per le sopra citate leggi è stato fissato per il 1993 in miliardi 102,750, ripartiti fra le due province con legge di bilancio.

2.1.3 Quadro normativo della provincia autonoma di Trento

2.1.3.1 Disciplina statutaria dei rapporti provincia-enti locali

La provincia autonoma di Trento gode di potestà legislativa - primaria, concorrente ed integrativa - nelle materie indicate dagli artt.8, 9 e 10 dello statuto e in altre norme statutarie; essa ha altresì corrispondenti potestà am-

ministrative. Delega molte delle sue funzioni ai comprensori, ai comuni e ad altri enti, avvalendosi talvolta dei loro uffici.

Adotta la programmazione (legge provinciale n.25 del 1988) come metodo di governo il cui obiettivo è il coordinamento e l'indirizzo, ai sensi del terzo comma dell'art.41 della costituzione, della propria attività, di quella degli enti locali, degli enti pubblici operanti nel proprio territorio e dei privati verso finalità di sviluppo economico e sociale. Concorre, attraverso gli strumenti della programmazione, alla formulazione e attuazione del programma economico nazionale e ne realizza gli obiettivi nell'ambito delle competenze proprie e delegate.

Sono soggetti della programmazione la provincia autonoma, i comuni e i comprensori. Per quanto riguarda questi ultimi, la provincia ha ravvisato in essi lo strumento con cui favorire la partecipazione dei comuni al processo programmatorio, considerati i limiti derivanti dal loro assetto territoriale ed organizzativo.

La provincia garantisce la partecipazione degli enti locali sub-provinciali alla formazione degli atti di programma, attribuisce particolare rilevanza alle loro proposte assicurando spazi autonomi di programmazione.

Sono strumenti della programmazione provinciale: il programma di sviluppo, il piano urbanistico, il bilancio pluriennale e annuale.

Per quanto riguarda la programmazione sub-provinciale si ravvisano i seguenti strumenti: i piani urbanistici comprensoriali, gli strumenti urbanistici comunali, i bilanci comprensoriali e comunali. Il programma di sviluppo provinciale stabilisce gli obiettivi generali economico-sociali e territoriali, coordina gli interventi della provincia con quelli dei comprensori e dei comuni ed ha efficacia temporale per un massimo di cinque anni e comunque analoga a

quella del bilancio pluriennale. Tale programma ha inoltre efficacia di indirizzo, di prescrizione e di vincolo per le attività della provincia e degli enti ed aziende da essa dipendenti, per i programmi di sviluppo dei comprensori e dei comuni, relativamente alle materie ad essi delegate, e per gli enti e istituti pubblici che svolgono funzioni in materia di competenza provinciale.

2.1.3.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile provincia-enti locali

Le attribuzioni dello stato in materia di finanza locale, nonché quelle già spettanti alla regione Trentino Alto-Adige nella stessa materia, sono esercitate nel proprio territorio dalla provincia autonoma di Trento.

Le norme in materia di bilancio e di contabilità generale della provincia sono contenute nella legge provinciale n. 7 del 14 settembre 1979. Il bilancio pluriennale e quello annuale di previsione costituiscono strumenti finanziari della programmazione. Il bilancio pluriennale ha efficacia temporale corrispondente a quello del programma di sviluppo, è predisposto dalla giunta e approvato con legge del consiglio, unitamente al bilancio annuale.

In allegato al bilancio della provincia è data dimostrazione riassuntiva delle previsioni relative alle spese che gli enti locali dovranno effettuare, nel medesimo esercizio, nell'attuazione di funzioni loro delegate dalla provincia o comunque nell'ambito di progetti della provincia. Tali spese sono ripartite secondo i criteri prescritti per la ripartizione delle spese nel bilancio provinciale, nonché secondo la loro ripartizione territoriale per comprensori. Le spese degli enti locali relative a progetti della provincia inclusi nel bilancio sono indicate in corrispondenza dei singoli capitoli.

In aggiunta al rendiconto generale della provincia è esposto un elenco riassuntivo delle spese effettuate nel medesimo esercizio dagli enti locali

nell'esercizio delle funzioni delegate o comunque rientranti in un progetto provinciale.

La provincia autonoma di Trento assicura il finanziamento dei bilanci comunali e delle comunità comprensoriali mediante erogazioni a carico del proprio bilancio. In allegato ad esso porta le indicazioni riguardanti le previsioni relative alle spese che gli enti locali effettuano, nel medesimo esercizio, nell'attuazione di funzioni loro delegate o comunque nell'ambito di progetti loro affidati. Tali spese sono ripartite in base a criteri prescritti per la ripartizione delle spese nel bilancio provinciale secondo una suddivisione territoriale per comprensori, mentre quelle relative a progetti sono indicate in corrispondenza dei singoli capitoli di bilancio.

2.1.3.3 Disciplina generale delle deleghe

Destinatari della delega di funzioni da parte della provincia autonoma di Trento sono prevalentemente i comprensori, e poi i comuni o loro consorzi.

Nel dettare nuove norme in materia di organizzazione dei comprensori (legge provinciale n. 10 del 20 luglio 1981), la provincia ha disciplinato in maniera organica tale istituto.

Il conferimento della delega di funzioni amministrative ai comprensori ha luogo, per ciascuna materia, con legge provinciale la quale stabilisce i criteri generali cui l'ente deve uniformarsi.

La provincia mantiene in ogni caso l'esercizio delle funzioni necessarie ad assicurare il conseguimento degli obiettivi, il controllo sull'esercizio delle funzioni e la verifica periodica dei risultati operativi conseguiti.

Una commissione paritetica provincia/comprensori elabora per ciascun ente e per ciascuna legge un documento d'intesa che contiene i criteri e le mo-

dalità di gestione della delega. In particolare, il documento fa riferimento al piano provinciale e a quelli comprensoriali, alle risorse finanziarie occorrenti ed al loro impiego, agli strumenti di attuazione ed al personale eventualmente necessario. Qualora l'approvazione del documento non avvenga entro i termini stabiliti dalla legge di delega, la provincia approva una apposita deliberazione che fissa le direttive in ordine alle modalità e ai criteri dell'azione delegata.

Tale deliberazione può essere sostituita in qualsiasi momento da un successivo documento d'intesa provincia/comprensori.

Il conferimento della delega diviene operante per tutti i comprensori alla data fissata dalla provincia; per particolari ragioni organizzative possono essere fissate date diverse. Nell'esercizio delle funzioni delegate il comprensorio deve attenersi alle indicazioni contenute nella legge e nel documento d'intesa.

Al termine di ciascun esercizio finanziario o di periodi operativi di durata diversa, l'ente fa il consuntivo della attività delegata svolta. La provincia può comunque disporre, in ogni momento, ispezioni per assicurare il corretto esercizio delle funzioni.

Qualora il comprensorio non provveda o ritardi in ordine a specifici obblighi inerenti alla delega, o in caso di persistenti violazioni di legge, la provincia può sostituirsi ad esso per il compimento dei singoli atti; decide la revoca della delega nel caso i ritardi o le violazioni si protraggano in modo tale da rappresentare un concreto e grave pregiudizio per il corretto svolgimento delle funzioni.

La legge indica i criteri per l'esercizio della delega e la provincia, sentiti gli enti, predispone un programma distinto per materie, con le relative implicazioni di carattere finanziario. Le assegnazioni finanziarie a ciascun ente co-

stituiscono trasferimenti a carico della provincia e sono iscritte nei bilanci dei singoli comprensori, in appositi capitoli di entrata ed uscita, per essere utilizzati con vincolo di destinazione.

2.1.3.4 Mobilità del personale provincia-enti locali

La provincia autonoma di Trento disciplina il trasferimento di personale, per l'esercizio di funzioni delegate da parte di comuni o loro consorzi e di comprensori, secondo criteri e misure di salvaguardia che vengono definiti in accordo con le rappresentanze sindacali. La consistenza numerica ed il relativo profilo professionale sono, di norma, indicati nelle singole leggi di delega.

In caso di revoca della delega o di assegnazione della stessa ad altro ente, nel rispetto del principio che il personale segue le funzioni delegate, si provvede al suo trasferimento.

Nel disciplinare la delega di funzioni amministrative a favore dei comprensori, la provincia di Trento, con legge provinciale n. 10 del 20 luglio 1981, detta norme specifiche riguardanti anche il personale.

La commissione paritetica provincia/comprensori, prevista dalla citata legge, nel redigere il documento d'intesa circa i criteri di gestione e di esercizio delle funzioni, fa riferimento anche al personale eventualmente necessario, indicandone espressamente il fabbisogno e le relative qualifiche. Alle esigenze riscontrate si provvede, in via preferenziale, con il trasferimento di personale della provincia, al quale è garantita la conservazione della posizione giuridico-economica acquisita.

I comprensori, per fronteggiare particolari ed urgenti necessità, possono avvalersi di personale messo a disposizione dall'ente delegante, che se ne assume l'onere finanziario. Alla scelta di tale personale provvede la provincia

sulla base di graduatorie predisposte in base a criteri oggettivi. Il personale può essere tenuto in tale posizione per un periodo massimo di un anno prorogabile soltanto in casi eccezionali.

E' consentito, infine, in via del tutto eccezionale (art.70 della legge provinciale del 1963), il comando di personale della provincia presso gli enti delegati.

2.1.4 Servizi istituzionali

2.1.4.1 Asili nido

Il settore è disciplinato dalla legge provinciale n.13 del 13 marzo 1978 e la provincia ne favorisce lo sviluppo nel quadro di una politica di sostegno alla famiglia, intervenendo a favore dei comuni.

Gli asili nido articolano la loro organizzazione in collegamento con le scuole dell'infanzia e sono aperti ai bambini fino all'età di tre anni; quelli di età inferiore ai tre mesi possono essere ammessi solo in casi di particolari necessità familiari.

Il coordinamento pedagogico e l'attività educativa sono assicurati dalla provincia attraverso coordinatori pedagogici.

I comuni provvedono all'amministrazione degli asili nido e deliberano il regolamento di gestione la cui cura è affidata ad un comitato da essi nominato.

La loro frequenza è subordinata alla corresponsione di una retta mensile, salva l'assegnazione di posti gratuiti a bambini appartenenti a famiglie che abbiano i requisiti per fruire dell'assistenza economica di base. I genitori dei bambini hanno diritto di accesso all'asilo e possono riunirsi in assemblea per discutere con il comitato di gestione gli indirizzi pedagogici, organizzativi ed

assistenziali. Il personale, educativo e ausiliario, è inquadrato negli organici del comune e frequenta periodicamente corsi di aggiornamento promossi dalla provincia.

Nell'ambito degli obiettivi generali dei programmi di sviluppo, la provincia elabora un piano pluriennale che viene aggiornato annualmente in correlazione con l'approvazione del bilancio. Esso è articolato per comprensori e indica le opere da realizzare e la rispettiva area di utenza, con particolare riguardo alle zone depresse. Piani e aggiornamenti sono formulati tenendo conto delle proposte dei comuni e dei comprensori.

Per il funzionamento degli asili nido, la provincia dispone la ripartizione delle somme assegnate tra i comuni, che provvedono all'amministrazione secondo parametri da essa fissati. Concede altresì contributi ai comuni per la costruzione, ampliamento e riattamento di edifici da adibire ad asili.

2.1.4.2 Scuola materna

All'istituzione, ordinamento e funzionamento delle scuole dell'infanzia (legge provinciale n.13 del 21 marzo 1977) provvede la provincia che fissa gli orientamenti della attività educativa.

La scuola, articolata in sezioni, accoglie i bambini che compiano il terzo anno di età e assicura la gratuità della frequenza. Sono ammessi e integrati in esse i bambini affetti da disturbi dell'intelligenza e da menomazioni fisiche e sensoriali. Nelle scuole dell'infanzia provinciali ed equiparate dei comuni è garantito l'uso del ladino quale mezzo di insegnamento accanto alla lingua italiana. A tale scopo è assegnato personale a tempo indeterminato e determinato, che documenti la conoscenza della lingua.

Quando non sia possibile provvedere all'istituzione di scuole provinciali, possono concorrere al servizio di educazione pre-scolastica le strutture di enti, istituti privati e di ordini o congregazioni religiose. A tal fine la provincia è autorizzata a stipulare convenzioni per il finanziamento delle gestioni.

I comprensori provvedono all'acquisto e al rinnovo delle attrezzature e dell'arredo necessari al funzionamento delle scuole e a tal fine ricevono dalla provincia adeguati finanziamenti.

Spetta ai comuni, usufruendo dei fondi necessari messi a disposizione dalla provincia, la costruzione, ampliamento e manutenzione degli edifici e locali per l'attività didattica; provvedere al personale non insegnante; al funzionamento anche didattico e amministrativo; alla conservazione e manutenzione degli arredi e delle attrezzature. Gli stessi provvedono altresì ad organizzare il servizio di mensa in forma gratuita o semigratuita, facendo fronte agli oneri con le rette delle famiglie e con contributi provinciali.

Al fine di corrispondere in modo equilibrato alle esigenze delle diverse parti del territorio, la provincia predispone, sentiti i comuni e i comprensori, un piano di sviluppo di durata quinquennale, articolato per comprensori, nel quale sono precisate le priorità. Nel rispetto di queste e sempre sulla base delle richieste degli enti locali elabora annualmente un piano, anche esso articolato per comprensori.

2.1.5 Settori d'intervento

2.1.5.1 Servizi sociali

2.1.5.1.1 Beneficienza pubblica e sicurezza sociale

L'ordinamento dei servizi socio-assistenziali in trentino, disciplinato dalla legge provinciale n.14 del 12 luglio 1991, si propone la realizzazione di strutture atte a garantire le persone in stato di bisogno.

Fatta eccezione per quelle che ne abbiano diritto, le altre che fruiscono delle prestazioni sono tenute a rimborsare le spese o concorrervi; in ogni caso è garantita ai titolari di redditi insufficienti la conservazione di una quota della pensione.

Sono soggetti del sistema socio-assistenziale: la provincia, i comuni, i comprensori, gli altri enti pubblici, le associazioni, le fondazioni e cooperative, le istituzioni private senza fini di lucro, il volontariato e la famiglia.

La provincia esercita le funzioni inerenti all'applicazione:

- di norme di integrazione alle provvidenze statali per i ciechi civili;
- di provvedimenti in favore dell'assistenza agli anziani nonché per l'esecuzione di programmi di opere pubbliche;
- delle disposizioni riguardanti la concessione di contributi a favore degli enti di natura associativa e di provvidenze a favore di mutilati ed invalidi civili anziani e minorenni;
- delle norme a tutela degli zingari;
- delle disposizioni riguardanti la vigilanza e il controllo per l'assistenza e la protezione della maternità e dell'infanzia;

- della disciplina degli interventi volti a prevenire e rimuovere gli stati di emarginazione.

Ai comuni sono delegate: le funzioni attribuite alla provincia in materia di assistenza e beneficenza pubblica; le funzioni esercitate dall'O.N.M.I. e trasferite alla provincia; l'assistenza agli infermi di mente, ai figli naturali abbandonati e ai ciechi e sordomuti poveri, già spettante alla provincia; le funzioni prima svolte da enti pubblici a carattere nazionale operanti in materia di assistenza; le funzioni per la prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza e alcolismo; le funzioni esercitate dagli E.C.A. e quelle per la ristrutturazione dei servizi socio-assistenziali a livello comprensoriale. I comuni con popolazione inferiore a ventimila abitanti esercitano le funzioni ad essi delegate in forma associata con i comprensori di rispettiva appartenenza.

La provincia svolge altresì le funzioni di indirizzo e di coordinamento allo scopo di assicurare l'omogeneità delle prestazioni. Sentiti gli enti gestori predispone ed approva il piano socio-assistenziale, assicurandone l'integrazione ed il coordinamento con le previsioni di quello sanitario. Nel rispetto del piano, concede contributi a favore di istituzioni pubbliche o private che operano senza scopi di lucro per l'acquisto, la costruzione e il completamento di immobili necessari per lo svolgimento dell'attività.

Per l'esercizio delle funzioni delegate, gli enti gestori devono dotarsi di una specifica struttura organizzativa indispensabile per una buona gestione tecnico-amministrativa. Possono stipulare convenzioni con enti pubblici, associazioni, fondazioni, istituzioni private senza fini di lucro e organizzazioni di volontariato al fine di realizzare interventi di promozione sociale.

Il personale degli E.C.A. e quello della provincia, impiegato in attività socio-assistenziali, è trasferito agli enti gestori e conserva la posizione giuridica ed economica acquisita.

2.1.5.1.2 Assistenza sanitaria

Nell'esercizio delle competenze ad essa spettanti ai sensi dello statuto speciale, la provincia di Trento provvede alla tutela della salute con il servizio sanitario, secondo i principi e gli obiettivi stabiliti dalla legge n. 833 del 23 dicembre 1978. Col testo unico di cui alla legge provinciale n. 33 del 6 dicembre 1980, successivamente modificata ed integrata dalle leggi provinciali n. 29 del 29 agosto 1983, n. 14 del 24 dicembre 1984, n. 2 del 13 gennaio 1986, n. 4 del 19 gennaio 1988 e n. 33 del 5 settembre 1988, ha provveduto alla disciplina del settore.

In relazione a quanto previsto dall'art. 11 della legge n.833 del 1978 e dalla legge regionale. n. 6 del 30 aprile 1980, il territorio provinciale è ripartito in aree coincidenti con i comprensori che a loro volta corrispondono agli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali.

Per il conseguimento degli obiettivi in materia di sanità, la provincia predispone il proprio piano, che di norma ha durata triennale, in consonanza con i contenuti e gli indirizzi del piano nazionale. Alla sua elaborazione concorrono con pareri e proposte le unità sanitarie locali e i comuni.

Le unità sanitarie locali perseguono i loro obiettivi attraverso piani e bilanci preventivi che devono conformarsi ai contenuti e agli indirizzi del piano provinciale. Tale conformità viene accertata dalla provincia che successivamente provvede alla sua approvazione.

La provincia svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle unità sanitarie, allo scopo di assicurare la conformità agli obiettivi del piano provinciale, e a tal fine emana direttive comprendenti vincoli, prescrizioni, disposizioni finanziarie e modalità di verifica. Deve pertanto sostituirsi alle unità sanitarie per il compimento di singoli atti nel caso di sistematica violazione di direttive emanate.

Le unità sanitarie presentano annualmente alla provincia, allegata al proprio bilancio, una relazione sui livelli assistenziali raggiunti e sulle esigenze che si sono manifestate.

Il volontariato è ammesso a concorrere al conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario provinciale e le unità sanitarie favoriscono l'apporto delle associazioni, che regolano con apposite convenzioni

La provincia, all'atto della costituzione delle unità sanitarie, ha adottato disposizioni circa il graduale trasferimento alle medesime delle funzioni per l'impiego del personale, la gestione finanziario-contabile dei servizi, nonché l'utilizzazione dei beni e delle attrezzature.

Ai fini del finanziamento della spesa sanitaria, la provincia determina ogni anno il complessivo fabbisogno finanziario per le funzioni attribuite alle unità sanitarie, in conformità agli obiettivi ed ai criteri stabiliti dai piani nazionale e provinciale. Il riparto delle somme viene effettuato in base a quanto stabilito dal piano provinciale.

Nell'ambito del riordino del settore socio-assistenziale, la regione ha disposto, con la legge regionale n. 2 del 25 febbraio 1982, la soppressione degli enti comunali di assistenza e il trasferimento ai comuni del loro patrimonio mobiliare ed immobiliare, e del personale addetto in modo esclusivo o permanente a compiti socio-assistenziali. Sarà la provincia successivamente a

delegare ai comprensori funzioni già esercitate da essa nonché quelle esercitate dagli enti comunali di assistenza e da altri enti pubblici. Tali funzioni sono esercitate dai comprensori attraverso le unità sanitarie. E' da tener presente, infine, che la gestione finanziaria e contabile del settore socio-assistenziale deve essere separata da quella riguardante la materia sanitaria.

2.1.5.1.3 Formazione professionale e lavoro

La legge provinciale n.21 del 3 settembre 1987 detta norme sull'ordinamento della formazione professionale.

La provincia esercita le funzioni di programmazione, di gestione e di controllo del sistema che si articolano in attività di prima formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione per le varie attività.

A sostegno del sistema formativo, la provincia promuove iniziative di studio, ricerca e documentazione, anche attraverso la stipula di convenzioni con università o enti specializzati. Predispose il piano pluriennale del settore per la cui attuazione stabilisce: i traguardi formativi; la spesa annuale; l'istituzione e l'ampliamento dei centri; l'entità dei finanziamenti da assegnare ad enti o associazioni senza fini di lucro; gli interventi per sostenere e migliorare il sistema. Determina l'entità dell'eventuale concorso economico a carico degli utenti e fissa i requisiti e i criteri per le precedenza e per le ammissioni ai corsi, ai quali possono accedere le persone che abbiano assolto l'obbligo scolastico o ne siano stati esentati.

La provincia può affidare attività di formazione, mediante convenzioni, ad enti o associazioni senza fini di lucro, determina annualmente l'entità del contributo finanziario, si fa totale carico degli oneri relativi al personale e mette a disposizione, anche gratuitamente, immobili, attrezzature ed arredi di-

dattici. Essa può inoltre: attivare iniziative per la formazione e l'aggiornamento degli operatori; stipulare convenzioni con enti o imprese per l'impiego di proprio personale in attività formative di rilievo tecnologico e favorire processi di passaggio al lavoro autonomo.

Nell'ambito di progetti speciali, limitatamente ai mestieri individuali, autorizza la formazione presso botteghe-scuola gestite da maestri artigiani e promuove la partecipazione ad attività formative di persone colpite da menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali.

2.1.5.1.4 Assistenza scolastica

Al fine di favorire l'esercizio del diritto allo studio agli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, la provincia ha disciplinato il settore con le norme contenute nel testo unico di cui alle leggi provinciali n.30 del 10 agosto 1978, n.12 del 20 maggio 1980 e n.15 del 23 giugno 1986.

Persegue tali obiettivi attraverso servizi di mensa e trasporto, forniture di libri di testo, concessione di assegni di studio, attività integrative della scuola, iniziative a favore degli alunni affetti da minorazioni e delega ai comprensori le funzioni amministrative concernenti la loro attuazione, ad eccezione dei servizi di trasporto.

La provincia predispone annualmente un piano unitario di interventi col quale ripartisce tra i comprensori i relativi finanziamenti e cerca di corrispondere in modo equilibrato ai fabbisogni delle diverse parti del territorio.

Con la soppressione dei patronati scolastici i loro beni sono stati trasferiti ai comprensori e ai comuni, per essere destinati alle attività di assistenza scolastica. Gli insegnanti elementari che non hanno chiesto di rimanere alle dipendenze dello stato sono stati inquadrati nei ruoli della provincia.

La provincia può erogare contributi, nel rispetto delle competenze statali, a favore di enti, associazioni e scuole che curino corsi di aggiornamento del personale, convegni e seminari di studi e attività di ricerca. Analoghi contributi provinciali sono previsti per favorire l'orientamento scolastico degli studenti attraverso attività di formazione e la realizzazione di sperimentazioni, progetti e ricerche. A favore degli alunni handicappati vengono assicurati i servizi di accompagnamento e trasporto, di assistenza educativa e la fornitura di attrezzature scolastiche specialistiche.

Il comprensorio provvede all'assunzione, mediante concorso, del personale assistente-educatore e, in relazione alle esigenze riscontrate nel proprio territorio, determina la consistenza della propria pianta organica.

2.1.5.1.5 Beni e attività culturali

Le attività culturali tendono a favorire la formazione culturale attraverso la frequentazione attiva delle strutture. Con la legge provinciale n.12 del 30 luglio 1987 si provvede ad una articolata disciplina del settore.

La provincia approva il piano pluriennale che può essere aggiornato annualmente, col quale promuove le attività e lo sviluppo delle strutture. Esso costituisce lo strumento degli interventi ed è articolato nelle seguenti sezioni: biblioteche, archivi, musei e mostre; attività culturali e attività didattiche delle scuole musicali; interventi per strutture, attrezzature e arredi.

Concede agevolazioni ai comuni e ai comprensori, alle associazioni culturali, ai singoli privati e alle cooperative per le attività culturali, per l'acquisizione, la costruzione, la ristrutturazione e l'ampliamento di strutture e per l'acquisto di arredi e attrezzature; dispone inoltre finanziamenti per le biblioteche comunali.

La provincia esercita anche funzioni di coordinamento, cura lo sviluppo delle biblioteche, promuove la realizzazione del sistema bibliotecario provinciale, costituito dalle biblioteche che gestisce direttamente, da quelle di pubblica lettura, speciali e di conservazione gestite dai comuni o da enti pubblici e privati. Si prefigge il conseguimento di molteplici obiettivi, tra cui: l'integrazione e razionalizzazione delle risorse bibliografiche; l'adozione di sistemi informativi; il prestito interbibliotecario; i servizi centralizzati; il collegamento con le reti bibliografiche nazionali.

I comuni possono deliberare l'adesione delle loro biblioteche a sistemi locali che favoriscano la collaborazione tra le strutture aderenti e che fanno capo ad una biblioteca che le coordina.

2.1.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.1.5.2.1 Urbanistica

L'assetto e lo sviluppo urbanistico del territorio nonché la disciplina del paesaggio e degli insediamenti storici sono disciplinati dalla legge provinciale n.22 del 5 settembre 1991 che all'art.2 individua nella provincia, nei comprensori e nei comuni i soggetti responsabili della pianificazione del territorio.

Competono alla provincia: la vigilanza, il coordinamento e la promozione della attività urbanistica; il supporto tecnico ed il sostegno finanziario ai comuni e ai comprensori nella formazione dei loro strumenti di pianificazione urbanistica.

La pianificazione del territorio si attua attraverso il programma pluriennale, il piano urbanistico provinciale, il piano di coordinamento comprensoriale, il piano regolatore generale comunale, i piani attuativi.

La provincia, sentiti i comprensori e i comuni, redige il piano urbanistico che traccia le linee di sviluppo del territorio, in armonia con gli indirizzi della programmazione, stabilisce la localizzazione delle principali strutture e infrastrutture di interesse provinciale e assicura unità di indirizzo e organicità alla pianificazione urbanistica di grado subordinato. Considera la totalità del territorio provinciale e stabilisce la sua ripartizione in comprensori.

Ciascun comprensorio provvede a redigere, sentiti i comuni interessati, il piano comprensoriale che ha per oggetto la rete infrastrutturale di interesse sovracomunale, la difesa del suolo e delle acque, la tutela ambientale e paesaggistica e il dimensionamento delle aree produttive di livello locale.

Infine i piani regolatori generali, redatti dai comuni, che riguardano la totalità del loro territorio e si uniformano alle linee tracciate dai piani urbanistici provinciali e comprensoriali. Ne formano oggetto il centro storico, gli insediamenti abitativi e storici, le aree produttive, commerciali, agricole, forestali e da sottoporre a vincoli particolari, le zone di interesse culturale e paesaggistico e le principali infrastrutture. In esso sono fissate inoltre le norme per l'attività costruttiva e i termini per l'adozione dei piani attuativi.

Due o più comuni contigui possono redigere un piano regolatore generale intercomunale qualora, per le caratteristiche di sviluppo del rispettivo territorio, ritengano opportuno il coordinamento delle direttive.

I comuni hanno facoltà di espropriare le aree comprese nei piani attuativi di edilizia abitativa, per utilizzarle direttamente ovvero cederle in proprietà all'istituto trentino per l'edilizia, alle cooperative e ad enti pubblici. Analoga facoltà può essere esercitata riguardo ai piani attuativi per insediamenti produttivi. Le deliberazioni comunali non conformi alle norme delle leggi urbanistiche sono soggette ad annullamento da parte della provincia. Nell'esercizio

delle competenze in materia urbanistica, la provincia si avvale della commissione urbanistica provinciale per consulenze tecnico-giuridiche, della commissione provinciale per la tutela paesaggistico-ambientale per consulenze tecniche.

2.1.5.2.2 Ecologia

La materia d'ambiente è regolata dal testo unico di cui alle leggi provinciali n.22 del 25 luglio 1988 e n.26 del 22 agosto 1988 che contengono norme per la tutela dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento e per gli scarichi nocivi in atmosfera.

Le emissioni di fumi, gas, polveri, vapori ed esalazioni moleste da impianti produttivi di qualunque tipo devono avere caratteristiche e composizione comprese entro limiti stabiliti dalla provincia.

Per quanto riguarda gli scarichi dei nuovi insediamenti civili è fatto obbligo che siano convogliati nelle fognature pubbliche, secondo le disposizioni stabilite dal piano provinciale e dai regolamenti comunali. Ove ciò non sia possibile per ragioni tecniche è ammesso il loro scarico sul suolo o sottosuolo, previo un prescritto trattamento particolare. Lo smaltimento dei liquami raccolti in contenitori di automezzi itineranti (camper, caravan, ecc.) devono essere scaricati in appositi pozzetti ubicati presso impianti stradali di distribuzione dei carburanti, purché il relativo scarico sia collegato con pubbliche fognature dotate di impianto di depurazione biologico. Tutti gli scarichi sono soggetti ad autorizzazione provinciale e comportano il pagamento di un canone.

Le sostanze e i materiali solidi o semisolidi, che possano contribuire all'inquinamento del sottosuolo o delle acque, devono essere accatastati su ba-

samenti resistenti all'azione delle sostanze medesime e protetti dall'azione delle piogge e del vento. E' vietato effettuare scarichi occasionali di liquido inquinante nell'alveo e sulle rive dei corsi d'acqua naturali e artificiali.

La provincia promuove e realizza iniziative e progetti per sensibilizzare gli agricoltori sul corretto impiego dei fitofarmaci di sintesi e dei concimi solubili, nonché sullo smaltimento dei relativi residui; in caso di inosservanza delle norme può disporre la sospensione delle attività che generano inquinamento.

Le competenze in materia di smaltimento dei rifiuti sono così ripartite:

- la provincia, sentiti i comuni e i comprensori interessati, approva il piano per lo smaltimento dei rifiuti urbani, di quelli speciali, tossici e nocivi;
- i comprensori, sentiti i comuni interessati, approvano il piano di smaltimento dei materiali di demolizione, costruzione, scavi e i veicoli fuori uso;
- i comuni sono responsabili dello smaltimento dei rifiuti urbani, nonché di quelli speciali il cui onere è a totale carico dei produttori;
- la commissione per la tutela dell'ambiente e il servizio protezione ambiente, istituiti dalla provincia, ciascuna per la parte di propria competenza, autorizzano l'esercizio delle attività del settore.

L'approvazione dei piani di smaltimento costituisce variante agli strumenti urbanistici comunali ed equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

La provincia realizza le discariche controllate, gli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e acquista i mezzi meccanici necessari; trasferisce ai comuni la proprietà delle discariche esaurite e degli impianti dismessi. Si fa carico della gestione degli impianti di riciclaggio, di compostaggio e di incenerimento, con recupero di energia. Approva un piano triennale per l'adeguamento e il potenziamento di macchinari e attrezzature da destinare alla raccolta

e trasporto dei rifiuti urbani, e a tal fine assegna contributi a favore dei comuni e di aziende municipalizzate. Predispose anche il piano per la bonifica delle discariche controllate, con relativi oneri a carico del bilancio provinciale, e concede finanziamenti ai comuni per la bonifica di quelle non controllate o abusive.

I comprensori provvedono alla gestione delle discariche e ripartiscono tra i comuni serviti le spese di gestione. Assieme a questi ultimi realizzano e gestiscono le discariche per materiali inerti.

2.1.5.2.3 Trasporti

La legge provinciale n.43 del 17 ottobre 1978 detta norme in materia di ordinamento e finanziamento dei trasporti pubblici su strada.

I servizi di pubblico trasporto su strada si articolano in servizi urbani ed extraurbani che devono essere organizzati in modo da risultare tra loro coordinati, mentre per quanto riguarda le caratteristiche di svolgimento si distinguono in ordinari, speciali, turistici, sperimentali e straordinari. I primi tre servizi sono soggetti a concessione mentre i successivi necessitano di autorizzazione; entrambi i provvedimenti sono di competenza provinciale.

La provincia rilascia le concessioni per i servizi urbani ed approva i relativi programmi, sentiti i comuni e le società interessate. Sono parimenti soggette a sua concessione la costruzione e l'esercizio di stazioni per autolinee.

Autorizza i comuni o loro consorzi ed i comprensori ad effettuare servizi speciali di trasporto per lavoratori e studenti. Fissa le tariffe dei servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano e ne prevede di particolari per varie categorie.

La provincia approva un piano quinquennale per l'acquisto di materiale rotabile e per la realizzazione di infrastrutture ed eroga contributi a favore delle società concessionarie con prevalente capitale pubblico; sono previsti altresì contributi sulle spese di gestione.

Per assicurare uniformità di trattamento agli utenti di diversi tipi di trasporto pubblico, autorizza le società con prevalente capitale pubblico, che gestiscono linee funiviarie, ad applicare il sistema tariffario previsto per il trasporto su strada, facendosi carico degli eventuali effetti negativi sulla gestione.

2.1.5.2.4 Strade

La legge provinciale n.24 del 19 agosto 1991 che disciplina il sistema stradale classifica le strade di interesse provinciale in provinciali, comunali e vicinali.

Sono provinciali quelle che costituiscono il principale collegamento: tra la rete stradale statale e quella dei capoluoghi di ogni comune e tra questi ultimi; tra le valli principali e quelle laterali; tra le frazioni ed il capoluogo; con insediamenti turistici; con impianti pubblici di interesse intercomunale. La provincia, sentito il parere dei comuni interessati, dispone la classificazione delle strade e con regolamento di esecuzione determina le loro caratteristiche tecniche in relazione all'intensità del traffico.

Sono comunali: le strade che congiungono il maggior centro del comune con le frazioni e con le più vicine infrastrutture; le frazioni tra di loro, quelle all'interno degli abitati esclusi gli eventuali tratti statali e provinciali; i collegamenti dei centri commerciali, turistici o sportivi al capoluogo e frazioni. Il comune dispone la classificazione con apposita delibera che è sottoposta all'esame della provincia per l'approvazione.

Sono considerate vicinali le strade non incluse nelle precedenti categorie o che fanno parte della rete rurale.

Le strade provinciali dismesse, ove siano ancora utilizzabili, sono declassificate e assunte dai comuni che le riclassificano previo accordo con la provincia.

Compete ai comuni o loro consorzi la costruzione, il ripristino e la manutenzione di strade comunali. Per quanto riguarda la manutenzione ordinaria vi può provvedere direttamente la provincia ma i comuni sono tenuti al rimborso delle spese; in casi particolari l'importo del rimborso può essere ridotto della metà. La provincia può procedere alla costruzione, manutenzione straordinaria, ripristino delle strade comunali a condizioni che il comune o relativo consorzio se ne assuma l'onere e presenti un progetto approvato. In caso di lavori eseguiti in economia l'onere si riduce alle spese di acquisto dei materiali

La legge provinciale n. 49 del 25 novembre 1988 fissa i criteri per la disciplina dei percorsi ciclabili e ciclopedonali. La provincia con la creazione di una rete di percorsi si prefigge di migliorare le condizioni ambientali e di garantire la sicurezza dell'uso della bicicletta. Approva annualmente un piano degli interventi che stabilisce i criteri di priorità, individua i percorsi da realizzare direttamente e fissa l'entità dei finanziamenti da assegnare ai comuni e loro consorzi.

Nella scelta dei percorsi sono favorite le strade e le sedi ferroviarie dismesse, gli argini dei fiumi e dei torrenti, mentre nella progettazione si tiene conto sia dei movimenti periferia-scuola-lavoro, sia dei principali punti di interscambio con linee di trasporto pubblico.

La provincia individua i percorsi di interesse provinciale e ne informa i comuni interessati, i quali, singolarmente o consorziati, possono predisporre i progetti esecutivi dei tronchi ricadenti nei rispettivi territori.

Ove i comuni ne facciano richiesta, la provincia può provvedere direttamente alla progettazione e alla realizzazione dei percorsi. Le opere possono essere affidate ai comuni e consorzi interessati, con l'obbligo della manutenzione.

I comuni, singoli o consorziati, possono procedere alla realizzazione di percorsi ciclabili o ciclopedonali di interesse locale, ricevendo dalla provincia contributi in varia misura.

2.1.5.3 Sviluppo economico

2.1.5.3.1 Fiere - mercati

La promozione delle fiere, mostre ed esposizioni è disciplinata dalla legge provinciale n.35 del 2 settembre 1978, mentre restano ferme le attribuzioni degli organi dello stato concernenti le fiere internazionali e le esposizioni universali.

Le manifestazioni fieristiche devono essere caratterizzate da preminenti funzioni di promozione e dall'assenza di fini di lucro. Esse si suddividono in fiere (manifestazioni periodiche senza limitazione merceologica), mostre (manifestazioni periodiche interessanti un settore merceologico) ed esposizioni (manifestazioni a carattere occasionale). Assumono la qualifica di nazionali, interprovinciali, provinciali e locali in rapporto alla provenienza degli espositori e possono essere organizzate da enti pubblici o privati.

La provincia concede o revoca l'autorizzazione a tutte le manifestazioni e decide sulla eventuale nuova qualifica da attribuire; approva altresì il calendario nel quale sono inserite quelle autorizzate. Alla chiusura delle manifestazioni gli organizzatori sono tenuti a trasmetterle una relazione dei risultati economico-finanziari. Essa prevede contributi a favore di enti pubblici e società controllate per la costruzione, l'ampliamento o l'ammodernamento di impianti e servizi destinati al settore. Per lo stesso scopo la provincia assicura contributi a favore di consorzi, cooperative, enti privati ed associazioni che non perseguano fini di lucro.

2.1.5.3.2 Commercio

Con la legge provinciale n. 46 del 22 dicembre 1983 che disciplina il settore commerciale, la provincia determina gli indirizzi e attua gli strumenti diretti a favorire l'ammodernamento strutturale e lo sviluppo dell'apparato commerciale. Sono soggetti della politica commerciale la provincia, i comprensori e i comuni.

La provincia predispone il piano commerciale, di durata quinquennale, coordinato con il programma di sviluppo ed approva i piani elaborati dai comprensori e dai comuni. I comprensori adottano anch'essi un piano pluriennale nel quadro delle previsioni di quello provinciale ed in armonia con il programma di sviluppo del territorio. Analogamente i comuni sedi di comprensorio o con popolazione residente superiore a diecimila abitanti, sono tenuti ad adottare un piano di sviluppo e di ammodernamento della rete di distribuzione, anch'esso di eguale durata e coordinato con gli strumenti provinciali e comprensoriali.

Presso la provincia, i comprensori e i comuni sono istituite commissioni per il commercio che esprimono pareri obbligatori sui contenuti dei rispettivi piani e sulle domande di autorizzazione per l'apertura ed il trasferimento degli esercizi al dettaglio.

La provincia autorizza o revoca l'istituzione, il trasferimento, la ristrutturazione e ampliamento dei mercati all'ingrosso e ne concede la gestione soltanto ad aziende pubbliche o a partecipazione pubblica. Autorizza altresì la creazione di centri commerciali al dettaglio di grandi dimensioni, mentre negli altri casi l'autorizzazione è concessa dal comprensorio, salvo che per i comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti.

I comuni concedono o revocano l'autorizzazione per l'esercizio del commercio ambulante, per la vendita di merci con distributori automatici e per la rivendita di pubblicazioni in posti fissi. Decidono inoltre sull'istituzione, ampliamento, spostamento e soppressione dei mercati ambulanti e indicano le relative aree e i posteggi.

Sono previste agevolazioni finanziarie da parte della provincia per la costruzione, l'acquisizione, l'ampliamento e la ristrutturazione di immobili, per l'utilizzazione delle moderne tecnologie aziendali nel campo gestionale ed organizzativo e per la ristrutturazione finanziaria. Possono beneficiare delle agevolazioni le imprese per il commercio all'ingrosso e al dettaglio, gli enti pubblici che istituiscono mercati all'ingrosso, le cooperative e i consorzi impegnati nel processo distributivo. La provincia è competente al rilascio delle concessioni per l'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione di carburanti; è competente altresì a concedere le autorizzazioni per gli impianti utilizzati esclusivamente da mezzi delle amministrazioni pubbliche, nonché per quelli siti all'interno di stabilimenti e cantieri. Sentiti i comuni, la camera di

commercio e varie rappresentanze, determina infine i limiti temporali per lo svolgimento delle attività di vendita.

2.1.5.3.3 Turismo e sport

La ristrutturazione della nuova organizzazione turistica è disciplinata dalla legge provinciale n.21 del 4 agosto 1986.

In armonia con le previsioni del programma di sviluppo la provincia adotta un piano di politica turistica di durata non superiore a cinque anni previo parere obbligatorio del comitato per il turismo.

Allo scopo di realizzare una gestione delle attività turistiche a livello territoriale, la provincia ha istituito una azienda provinciale, dotata di autonomia contabile e amministrativa, la quale svolge attività di promozione e propaganda, effettua studi e partecipa a fiere, mostre e convegni.

Individua, con riferimento a tutto o parte del territorio di un comprensorio, "ambiti turistici" comprendenti una o più località, contrassegnate da caratteristiche di omogeneità sotto il profilo turistico e in ciascuno di tali ambiti istituisce una "azienda di promozione turistica" dotata di autonomia amministrativa, con conseguente soppressione delle esistenti aziende autonome di cura, soggiorno e turismo. Tale azienda ha il compito di istituire uffici di informazione e di accoglienza, provvedere alla promozione, promuovere manifestazioni, fare rilevazioni del movimento turistico nel proprio territorio. Tutte le deliberazioni da essa assunte devono essere sottoposte, pena la decadenza, all'assenso della provincia.

Nei territori non compresi negli ambiti turistici, dove non operi altra associazione, possono essere costituite le pro-loco che, oltre a promuovere lo sviluppo e la valorizzazione turistica, sono tenute a svolgere opera di propa-

ganda e possono riunirsi in consorzi, al pari delle associazioni, quando il loro territorio ha caratteristiche turistiche omogenee.

La provincia concorre al finanziamento delle strutture operative e dei progetti delle "aziende di promozione turistica" e concede altresì sovvenzioni alle pro-loco.

Gli interventi tendenti allo sviluppo ed alla promozione delle attività sportive (legge provinciale n.21 del 16 luglio 1990) favoriscono le iniziative dei comprensori, dei comuni e loro consorzi per la realizzazione di nuovi impianti.

Nel quadro della programmazione economica e al fine di assicurare idonee condizioni di svolgimento delle attività sportive, la provincia approva un programma triennale settoriale che prevede la costruzione, ristrutturazione, ampliamento e miglioramento delle strutture, assicurando i necessari contributi in favore dei comitati provinciali delle federazioni, del comitato provinciale del C.O.N.I. e di enti ed associazioni.

Delega ai comuni le funzioni relative alla concessione dei finanziamenti ad enti ed associazioni a carattere dilettantistico, per l'organizzazione di manifestazioni locali, per l'acquisto di attrezzature sportive fisse e mobili e per interventi di sistemazione e miglioramento di strutture sportive.

2.1.5.3.4 Agricoltura, foreste, bonifica montana

Il testo unico di cui alle leggi provinciali n.17 del 31 agosto 1981 e n.38 del 18 novembre 1988 disciplina gli interventi organici in materia di agricoltura.

La provincia, al fine di migliorare le condizioni di vita e di reddito delle popolazioni rurali, regola gli interventi nel settore e adotta misure per lo svi-

luppo dell'economia nelle zone montane sfavorite. Per raggiungere gli obiettivi fissati dal programma di sviluppo, approva il piano del settore che ha durata non superiore a cinque anni.

Sono ammesse ai benefici finanziari le iniziative dirette al miglioramento e al potenziamento dell'agricoltura che siano in armonia col piano provinciale. Esse riguardano le infrastrutture e il riordinamento fondiario, lo sviluppo della zootecnia e il miglioramento e potenziamento del suo patrimonio, il miglioramento della produttività dei pascoli montani e delle produzioni viticole ed ortofrutticole.

Per quanto riguarda le zone sfavorite è istituito un regime speciale di aiuti.

La provincia anticipa inoltre le provvidenze previste dalla legge n.590 del 1981 allo scopo di favorire la tempestiva ripresa economica delle zone agricole danneggiate da eccezionali calamità naturali o avversità atmosferiche.

Per migliorare l'efficienza e la produttività del patrimonio forestale e per elevare le condizioni economiche e sociali della montagna, è stato emanato il testo unico di cui alla legge provinciale n.48 del 23 novembre 1978 e successive modificazioni e integrazioni.

In relazione ad esso la provincia, sentiti i comprensori, approva il piano generale del settore che prevede la realizzazione di opere forestali e infrastrutturali. Gli enti interessati all'esecuzione diretta dei lavori di utilizzazione boschiva nelle loro proprietà sono autorizzati dalla provincia ad eseguire tali lavori nelle aree considerate idonee. Il programma esecutivo delle utilizzazioni viene predisposto ogni anno dagli enti interessati, in conformità alle prescrizioni contenute nel piano provinciale.

La provincia concede contributi a favore di privati ed enti per opere di rimboschimento, infrastrutturali e per l'acquisto di attrezzature. Autorizza il servizio foreste ad eseguire opere previste dal piano generale forestale e a tal fine istituisce il fondo forestale provinciale che consente la realizzazione di tali opere.

2.1.5.3.5 Caccia

Al fine di mantenere e migliorare l'equilibrio dell'ambiente, la provincia tutela la fauna selvatica e disciplina l'esercizio della caccia (legge provinciale n.24 del 9 dicembre 1991). Per il conseguimento degli scopi predispone il piano faunistico provinciale, avvalendosi di enti e di istituti specializzati, delle associazioni venatorie e sentito il comitato faunistico provinciale.

Spettano alla provincia la programmazione, l'indirizzo, l'attuazione e il controllo delle iniziative e degli interventi per la tutela del patrimonio faunistico e per l'esercizio della caccia ed in particolare: delibera il calendario faunistico e la stipula di convenzioni con gli enti gestori delle riserve di caccia; promuove ed attua studi ed indagini; sceglie specifiche aree per particolari azioni di protezione; decide sui ricorsi; adotta il regolamento per lo svolgimento del servizio di vigilanza; richiede la consulenza di istituti specializzati.

La provincia concorre alle spese per la vigilanza nelle riserve e per altri compiti. Sulla base delle indicazioni contenute nel piano faunistico sono redatti per ciascuna riserva programmi annuali di prelievo.

La licenza di porto d'armi per uso di caccia è concessa dall'autorità statale dopo il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio venatorio rilasciata da apposita commissione di nomina provinciale.

2.1.5.3.6 Pesca

Le norme per l'esercizio della pesca nel trentino sono contenute nella legge provinciale n.60 del 12 dicembre 1978. La provincia, allo scopo di tutelare e meglio regolamentare le acque agli effetti dell'esercizio della pesca, ha dichiarato estinti i diritti esclusivi detenuti a qualunque titolo da privati, società ed enti, fatta eccezione per i diritti dei comuni e della comunità di Fiemme e previa corresponsione di una indennità.

Sentito il comitato provinciale della pesca, può dare in concessione il diritto di pesca ad associazioni o società di pescatori sportivi locali, delle quali approva lo statuto tipo. La misura del canone, la durata della concessione e i relativi obblighi sono fissati nel disciplinare di concessione.

Sono inoltre di competenza della provincia: l'approvazione della "carta ittica" articolata per bacini idrografici; un piano di miglioramento della pesca di durata quinquennale; l'autorizzazione all'immissione di nuove specie ittiche; dichiarare bandite le acque da pesca che presentino condizioni favorevoli per la frega dei pesci, per lo sviluppo del pesce novello e per la sosta invernale; il rilascio della licenza di pesca.

Essa può concedere contributi per manifestazioni pubbliche alle associazioni o società che esercitano attività di acquacoltura e ai concessionari dei diritti di pesca.

2.1.5.3.7 Industria ed energia

Nell'ambito degli obiettivi del programma di sviluppo la provincia pone in atto anche gli strumenti diretti a favorire il sorgere di nuove imprese industriali, l'ampliamento, l'ammodernamento, la ristrutturazione e la riconversione di quelle esistenti, con lo scopo di consolidare e sviluppare la struttura produt-

tiva. Le norme che disciplinano la materia sono contenute nel testo coordinato delle disposizioni contenute nella legge provinciale n.4 del 3.4.1981, modificata ed integrata dalle leggi provinciali n.4 del 3 aprile 1981, n.3 del 25 gennaio 1982, n.10 del 17 marzo 1983, n.26 del 16 agosto 1983, n.7 del 3 settembre 1984 e n.29 del 23 novembre 1987.

La provincia determina i criteri per il conseguimento degli obiettivi prefissati e provvede, nell'ambito della programmazione, ad adottare il piano pluriennale di sviluppo industriale. Ai fini della realizzazione dell'equilibrio economico e territoriale, individua le zone insufficientemente sviluppate alle quali riconosce maggiori incentivazioni per nuove iniziative. Prevede contributi per la ristrutturazione e riconversione del settore, per la ricerca e l'acquisizione di nuove tecnologie, e per iniziative che determinino un incremento della mano d'opera femminile. Trasmette inoltre al ministero del bilancio una relazione semestrale dei provvedimenti adottati e dei risultati conseguiti con la gestione delle quote di finanziamento statale destinate agli interventi.

La provincia, i comuni e i consorzi tra enti pubblici apprestano aree industriali nel rispetto degli strumenti urbanistici e le acquisiscono per esproprio o a trattativa privata. Per quelle non realizzate direttamente la provincia concede contributi agli altri enti.

Ulteriori agevolazioni provinciali sono concesse a favore di consorzi o cooperative tra imprese industriali, per l'incremento e la razionalizzazione della produzione, la commercializzazione dei prodotti e per l'assistenza tecnica, amministrativa e gestionale.

La provincia promuove l'impiego di tecnologie avanzate aventi come scopo il risparmio di energia - soprattutto combustibile - e l'utilizzo di fonti energetiche alternative; con il testo coordinato di cui alla legge provinciale

n.14 del 29 maggio 1980, modificata e integrata dalle leggi provinciali n.8 del 17 marzo 1983, n.40 del 15 novembre 1983 e n.7 del 10 marzo 1986, provvede a disciplinare il settore.

Sentito il parere del comitato tecnico da essa costituito, predispone un piano di intervento ed in relazione alle domande pervenute eroga contributi ad enti pubblici o a privati. Le agevolazioni sono concesse ai settori civile, artigianale, industriale ed agricolo per tutto ciò che consenta risparmio di energia e sua produzione da fonti alternative. Sono ammessi ad usufruire di contributi persone singole, associazioni ed imprese che realizzino impianti dimostrativi per l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e prototipi a basso consumo energetico specifico. La provincia eroga infine contributi a favore di società concessionarie di servizi di trasporto pubblico e di aziende municipalizzate per l'acquisto di veicoli ad uso urbano con trazione elettrica e tradizionale, nonché per l'acquisto di impianti di trazione elettrica a batteria.

2.1.5.3.8 Artigianato

Per la nuova disciplina dell'artigianato (legge provinciale n.34 del 12 dicembre 1977) l'impresa artigiana può svolgere la sua attività in luogo fisso oppure in forma ambulante o di posteggio ed impiegare personale dipendente dentro certi limiti quantitativi. Operano nel settore anche quelle costituite in forma cooperativa, in consorzio e in altra forma con esclusione delle società per azioni, a responsabilità limitata, in accomandita semplice o per azioni. Per la vendita dei beni nel luogo di produzione queste ultime sono esonerate dall'obbligo di munirsi dell'autorizzazione comunale.

I titolari delle imprese sono tenuti ad iscriversi all'albo istituito presso la provincia; almeno ogni tre anni è previsto il riesame delle singole posizioni per

la conferma dell'iscrizione o la cancellazione. L'iscrizione dà titolo all'applicazione di tutte le agevolazioni previste dalla legge.

La provincia istituisce la commissione provinciale per l'artigianato e le commissioni comprensoriali alle quali spettano vari compiti.

A chi esercita un mestiere che richieda specifiche cognizioni tecniche o presenti particolare interesse artistico è conferito il titolo di maestro artigiano, con l'obbligo di iscrizione ad un elenco speciale, anch'esso istituito presso la provincia.

I laboratori diretti da maestri artigiani possono essere costituiti in bottega-scuola e gli apprendisti che vi svolgono il tirocinio possono frequentare corsi di formazione complementare presso centri promossi dalla provincia per elevare la loro preparazione culturale e professionale.

2.1.5.3.9 Cave e torbiere

L'attività di ricerca e di coltivazione dei minerali deve essere effettuata nel rispetto delle esigenze di salvaguardia dell'ambiente; sono escluse le escavazioni negli alvei del demanio idrico statale e provinciale (legge provinciale n.6 del 4 marzo 1980).

La provincia predispone, approva e aggiorna un piano di utilizzazione dei minerali previo esame delle osservazioni fatte pervenire dai comuni. E' previsto altresì il concorso dei comprensori i quali, sentiti i comuni nei cui territori sono localizzate aree suscettibili di attività estrattiva, fanno pervenire alla provincia il loro parere. L'attuazione del piano provinciale avviene sulla base di programmi pluriennali approvati dai comuni.

La coltivazione delle cave e delle torbiere è consentita al proprietario del terreno nel quale è sito il giacimento e deve essere esercitata secondo un

disciplinare approvato dalla provincia. L'autorizzazione è concessa dal comune, non è cedibile e può essere sospesa o revocata in caso di non osservanza degli obblighi previsti dal disciplinare. La provincia ed il comune possono disporre controlli e verifiche per accertare la regolarità dell'attività di coltivazione.

Qualora aree suscettibili di attività estrattiva ricadano in territori di proprietà di vari comuni sorge l'obbligo per essi di suddividerle in lotti di dimensioni sufficienti ad una razionale coltivazione. Tali lotti possono essere affidati in concessione a terzi mediante asta pubblica o licitazione privata, previa corresponsione di un canone.

Per quanto riguarda le aree indicate nel piano provinciale, qualora i proprietari non provvedano alla coltivazione dei giacimenti o non ne concedano ad altri il diritto, il comune può procedere alla espropriazione. E' altresì di competenza comunale l'autorizzazione alla ricerca di nuovi giacimenti.

La provincia provvede a realizzare le infrastrutture e i servizi sociali per i giacimenti di notevole estensione e determina un canone che va suddiviso tra i titolari delle attività di coltivazione. I servizi sociali realizzati sono gestiti dal comune competente per territorio secondo le modalità indicate dalla provincia.

2.1.6 Quadro normativo della provincia di Bolzano

2.1.6.1 Disciplina statutaria dei rapporti provincia-enti locali

La provincia autonoma di Bolzano è dotata di speciale autonomia. In conformità alle disposizioni statutarie gode di competenze legislative (primaria, secondaria ed integrativa) e di corrispondenti potestà amministrative nelle materie di cui agli artt.n.8, 9 e 10 dello statuto; competenze e potestà che

esercita entro i limiti indicati dall'art.4 (carta costituzionale, principi dell'ordinamento giuridico dello stato, obblighi internazionali e interessi nazionali). Si tratta delle stesse materie per le quali lo stato ha trasferito o delegato funzioni con il D.P.R. n. 616 del 22 luglio 1977. Ai sensi dell'art. 18, secondo comma dello statuto, può delegare alcune sue funzioni ai comuni e ad altri enti o avvalersi dei loro uffici.

Pur priva di una legge organica sulla programmazione, la provincia adotta come strumento base della pianificazione il piano di sviluppo e coordinamento territoriale (legge provinciale n. 25 del 6 luglio 1992 sulla disciplina urbanistica), che definisce i principi per assicurare un indirizzo coordinato della pianificazione a livello comunale e comprensoriale. Uno degli elementi del piano di sviluppo è costituito dall'elenco delle materie per le quali sono previsti piani di settore. Lo stesso è suscettibile di adeguamento alla scadenza di un decennio ed in tal caso tutti i piani di settore provinciali e sub-provinciali devono tener conto delle modifiche intervenute.

I piani di settore previsti da leggi della provincia devono essere elaborati in conformità alle linee tracciate dal piano di sviluppo e devono tendere a trasformare in concrete pianificazioni i suoi obiettivi, principi e direttive.

La provincia garantisce la partecipazione dei comuni e degli altri enti locali alla formulazione del programma. Gli stessi concorrono alla stesura definitiva del piano di sviluppo e dei piani di settore provinciali, con la presentazione di osservazioni e proposte motivate. Collaborano altresì al conseguimento degli obiettivi della pianificazione di ordine superiore predisponendo, a loro volta, piani che riguardano il loro territorio.

2.1.6.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile

La provincia autonoma di Bolzano esercita, nell'ambito del suo territorio, le attribuzioni dello stato e quelle già di competenza della regione in materia di finanza locale.

In relazione a ciò assume particolare rilevanza la legge provinciale n. 6 del 14 febbraio 1992, la quale disciplina l'assegnazione di fondi da parte della provincia ai comuni, per consentire loro l'esercizio delle funzioni proprie, trasferite e delegate.

La ripartizione delle risorse finanziarie viene concordata ogni triennio tra la provincia e una rappresentanza unitaria degli enti locali per consentire ad essi un'adeguata programmazione pluriennale degli interventi.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale di previsione, che costituiscono gli strumenti finanziari della programmazione provinciale, sono predisposti dalla giunta ed approvati con legge dal consiglio (legge provinciale n. 8 del 26 aprile 1980).

Per uniformità con i criteri adottati dalla provincia, i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti hanno l'obbligo di redigere il bilancio pluriennale che viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio di previsione.

Anche i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti possono adottare il bilancio pluriennale quando ne faccia richiesta la maggioranza assoluta dei consiglieri.

2.1.6.3 Disciplina delle deleghe - mobilità del personale

La provincia di Bolzano è priva di una disciplina generale dell'istituto della delega. La delega è prevista in un numero limitato di leggi nelle quali le

funzioni amministrative sono conferite ai comuni o loro consorzi. In tali leggi sono indicati i limiti della delega e soltanto in un paio di casi viene disciplinato l'aspetto relativo alla dotazione di personale e di risorse finanziarie.

Si tratta essenzialmente delle leggi provinciali n. 1 del 2 gennaio 1981, relativa al servizio sanitario, e n. 13 del 30 aprile 1991, riguardante il riordino dei servizi sociali.

Per quanto riguarda il personale, la prima delle menzionate leggi non ha previsto un trasferimento di personale dalla provincia alle unità sanitarie locali, in quanto ad esse è stato assegnato il personale dei preesistenti enti ospedalieri e mutualistici. La seconda legge ha invece stabilito che la provincia metta a disposizione degli enti locali propri dipendenti, già addetti in modo esclusivo o prevalente alle attività delegate. A detto personale viene assicurato, fino a quando non sarà disposto diversamente, lo stato giuridico ed il trattamento economico vigente. La provincia si fa carico della sua amministrazione fino all'eventuale trasferimento agli enti delegati.

Riguardo agli aspetti finanziari le leggi in questione prevedono per i comuni o loro consorzi l'obbligo di trasmettere alla provincia i programmi di attività e di spesa dell'anno successivo e i dati di spesa riferiti all'anno precedente. L'erogazione dei fondi viene disposta a favore degli enti delegati con versamenti, in via anticipata, in relazione a fabbisogni trimestrali di cassa. Alla scadenza di ciascun trimestre è data dimostrazione dell'utilizzazione delle somme introitate nel medesimo periodo. I finanziamenti assegnati sono destinati alla copertura delle spese individuate e sono iscritti nei bilanci degli enti in appositi capitoli di entrata e di uscita.

La legge provinciale n. 13 del 30 aprile 1991 prevede poi che le somme assegnate, ove non utilizzate nell'esercizio di competenza, siano riportate nel

bilancio dell'anno successivo e conteggiate dalla provincia ai fini della ripartizione dei fondi per il relativo esercizio. Gli enti beneficiari dei finanziamenti allegano al conto consuntivo una relazione sui risultati raggiunti, nonché l'indicazione analitica delle spese sostenute.

2.1.7 Servizi istituzionali

2.1.7.1 Asili nido

La materia relativa agli asili nido, disciplinata dalla legge provinciale n.26 dell'8 novembre 1974, riguarda il servizio educativo e sociale per la prima infanzia, atto a favorire l'armonico sviluppo dei bambini e a dare una risposta globale ai bisogni propri dell'età.

La provincia, sentiti i consorzi comprensoriali, predispone il piano annuale per la ripartizione dei contributi, di cui alla legge n.1044 del 1971, tenendo conto della consistenza dei servizi già esistenti nel territorio dei comuni e del consorzio richiedenti, della popolazione residente e del livello di disoccupazione femminile. Il piano prevede due distinte graduatorie, la prima relativa alla costruzione o riattamento dell'edificio e all'arredamento, la seconda che attiene alla gestione, al funzionamento e alla manutenzione dell'asilo.

I comuni provvedono, col concorso di contributi provinciali, alla costruzione o al riadattamento di immobili già esistenti e alla loro manutenzione e gestione, con vincolo ventennale di destinazione.

L'asilo nido è un servizio sociale aperto a tutti i bambini fino a tre anni, secondo criteri d'ammissione stabiliti dai comuni o dai consorzi, e la sua localizzazione deve assicurare l'integrazione della struttura nel quartiere o nel nu-

cleo abitato. Rimane aperto per tutto l'anno e l'orario deve tener conto delle necessità delle famiglie utenti. La vigilanza igienica e sanitaria nonché l'assistenza sanitaria e pediatrica sono affidate alle unità sanitarie locali.

Sono previsti micro-nidi aggregati a scuole materne nelle località in cui il numero dei potenziali utenti sia inferiore a quello minimo previsto.

L'amministrazione degli asili nido spetta ai comuni o ai consorzi mentre la gestione è affidata ai comitati che hanno a disposizione personale inquadrato nei ruoli comunali.

La pianta organica è costituita da due categorie: addetti all'assistenza e addetti ai servizi. Il personale preposto all'assistenza deve essere in possesso di diploma attinente al servizio e periodicamente partecipa a corsi di aggiornamento organizzati dalla provincia.

2.1.7.2 Scuole materne

Con l'ordinamento della scuola materna, disciplinato dalla legge provinciale n.36 del 7 agosto 1976, si persegue il fine dell'educazione e dello sviluppo della personalità infantile, integrando l'opera della famiglia.

La provincia, sentiti i comuni interessati, predispone un programma pluriennale e le direttive per un graduale sviluppo del settore, prevedendo interventi preferenziali nelle zone sprovviste di scuole, in quelle depresse o isolate di montagna o ancora interessate da processi accelerati di urbanizzazione. Istituisce le scuole materne provinciali, riservandosene in qualche caso la gestione a titolo di sperimentazione e le sopprime se il numero dei frequentatori, nel corso dell'anno scolastico, resta costantemente al di sotto dei minimi previsti. Autorizza l'istituzione di scuole da parte di enti e privati e su loro richiesta, sentiti i comuni competenti, può trasformarle in provinciali. I comuni o

loro consorzi provvedono normalmente alla gestione delle strutture scolastiche e si fanno carico delle relative spese. Riscuotono dai genitori degli alunni una adeguata retta per concorrere alle spese di gestione non a carico della provincia, la quale fissa i criteri e le forme di assistenza per quanto riguarda il trasporto gratuito o semigratuito degli scolari.

L'amministrazione e la vigilanza del settore sono affidate al sovrintendente scolastico per le scuole materne in lingua italiana ed agli intendenti scolastici per le rispettive scuole in lingua tedesca e ladina. Le scuole materne di ciascun gruppo linguistico formano un circondario che a sua volta si suddivide in circoli didattici.

Per ogni circondario in lingua italiana e tedesca è istituito un consiglio di circondario, mentre nelle località ladine è istituito un consiglio di circolo.

In ogni scuola materna è istituito un comitato che promuove la collaborazione tra comune, genitori e scuola.

2.1.8 Settori di intervento

2.1.8.1 Servizi sociali

2.1.8.1.1 Assistenza sociale

Gli interventi per assicurare prestazioni e servizi di assistenza sociale sono stabiliti allo scopo di impedire od eliminare tutto ciò che ostacola il dignitoso sviluppo della persona umana. Per il conseguimento di tali fini, la legge provinciale n.13 del 30 aprile 1991 contiene le norme che disciplinano il riordino del settore. I servizi sociali mirano al mantenimento e al reinserimento

della persona nella vita familiare, sociale e lavorativa e si integrano con quelli sanitari, scolastici, giudiziari e formativi.

La provincia approva il piano sociale, di durata triennale, coordinandolo con quello sanitario e con gli altri piani di settore. Prima della stesura definitiva sente il parere della consulta provinciale dell'assistenza sociale che è costituita da rappresentanti della provincia, dei comuni o loro consorzi, da rappresentanti delle istituzioni pubbliche e private che operano nel settore e da esperti. La sua composizione deve adeguarsi inoltre alla consistenza dei gruppi linguistici esistenti nel territorio.

Anche in materia di riqualificazione e aggiornamento professionale la provincia, sentita la consulta, approva i relativi piani annuali e pluriennali e provvede alla loro attuazione direttamente o tramite convenzioni con enti specializzati. Concede contributi o sovvenzioni ad istituzioni pubbliche e private che promuovano l'attività di formazione.

Ai sensi del D.P.R. n.670 del 1972 i comuni esercitano le funzioni amministrative riguardanti: l'assistenza pubblica già di competenza dei soppressi enti comunali di assistenza; l'assistenza economica concernente l'erogazione di prestazioni; il pagamento di rette; le attività socio-assistenziali riguardanti l'istituzione e la gestione di centri diurni e dei servizi di aiuto domiciliare; l'affidamento familiare, extrafamiliare e di assistenza pedagogica e abitativa; l'istituzione e la gestione di comunità alloggio, consultori familiari, centri sociali, laboratori protetti, convitti, servizi di trasporto, case albergo e di riposo, centri di prima accoglienza.

I comuni esercitano le funzioni proprie o delegate in forma singola, consorziata o attraverso comunità comprensoriali. La gestione avviene attraverso propri uffici, mediante istituzioni di cui agli artt.22 e 23 della legge

n.142 del 1990, oppure ricorrendo al convenzionamento con enti pubblici e privati. Al fine di assicurare la funzionalità ed economicità, nonché una gestione unitaria dei servizi, i confini territoriali dei consorzi tra comuni non devono intersecare i confini delle unità sanitarie locali.

I distretti sociali rappresentano l'unità organizzata dei servizi sociali per l'erogazione delle prestazioni ed i loro ambiti territoriali, definiti dalla provincia, devono coincidere con quelli dei distretti sanitari. Per assicurare la massima integrazione tra i due servizi la sede del distretto è unica.

La provincia può concedere contributi in conto capitale e in conto gestione a favore delle istituzioni pubbliche di assistenza che contraggano convenzioni con gli enti gestori di servizi sociali. Analoghe agevolazioni può assicurare anche agli enti privati non aventi fini di lucro che contribuiscano con propri interventi al sistema anche attraverso il convenzionamento con comuni o consorzi di comuni.

Mette a disposizione dei comuni, ai quali ha delegato la gestione di servizi, beni immobili, mobili e attrezzature di sua proprietà già destinati prevalentemente alle attività del settore. Analogamente fanno i comuni nei confronti degli enti convenzionati.

La provincia può delegare ai comuni o consorzi la progettazione, direzione ed esecuzione dei lavori di costruzione, ampliamento e ristrutturazione di immobili di proprietà provinciale destinati ai servizi sociali.

I comuni ed i consorzi, nell'espletamento delle funzioni proprie o delegate, si avvalgono di personale loro o di quello trasferito o messo a disposizione. Il personale dipendente dalla provincia e dalle unità sanitarie locali, già addetto al servizio socio-assistenziale in modo esclusivo o prevalente, è messo a disposizione dei comuni e loro consorzi. Ad esso continua ad applicarsi lo

stato giuridico ed il trattamento economico vigente presso l'ente di provenienza. Le unità sanitarie locali sono rimborsate dai comuni e consorzi delle spese per il personale messo a disposizione.

I servizi sociali sono finanziati attraverso il fondo sociale provinciale, i fondi comunali per far fronte alle funzioni proprie, le contribuzioni degli utenti, i contributi e le elargizioni di terzi.

2.1.8.1.2 Assistenza sanitaria

La tutela della salute, come diritto del cittadino ed interesse della collettività, è realizzata con l'osservanza dei principi e degli obiettivi fissati dalla legge n. 833 del 23 dicembre 1978 e disciplinata con la legge provinciale n.1 del 2 gennaio 1981. In Alto-Adige l'attuazione del servizio sanitario nazionale compete alla provincia che esercita le relative funzioni amministrative, con facoltà di delegarne alcune ai comuni. Restano comunque salve le competenze riservate allo Stato dal D.P.R. n.670 del 1972 per quanto riguarda l'igiene e la sanità, nonché le attribuzioni del sindaco quale autorità sanitaria locale.

Sono delegate ai comuni, associati nella gestione delle unità sanitarie locali, le funzioni amministrative spettanti alla provincia in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

La provincia esercita le funzioni riguardanti: il servizio provinciale veterinario; l'igiene e sicurezza ambientali; le autorizzazioni all'apertura e all'esercizio di farmacie, di case di cura, stabilimenti termali, ambulatori, laboratori di analisi e radiodiagnostica.

Nell'organizzazione sanitaria provinciale il distretto sanitario di base rappresenta la struttura tecnico-funzionale dell'unità sanitaria locale, nella

quale sono assicurate le prestazioni di primo livello e di pronto intervento, mentre le strutture ospedaliere sono dotate di autonomia tecnico-funzionale.

Il piano sanitario triennale è approvato dalla provincia sentiti l'assemblea generale delle associazioni dei comuni, il consiglio sanitario provinciale e gli organi della sanità militare territorialmente competenti. Le unità sanitarie locali, a loro volta, attuano le loro finalità attraverso piani e programmi pluriennali e annuali, che devono conformarsi ai contenuti ed agli obiettivi del piano provinciale. Entrambe erogano, nell'ambito delle rispettive competenze, le prestazioni di assistenza sanitaria attraverso le proprie strutture ed in assenza di queste stipulano convenzioni con istituti.

Per quanto riguarda il finanziamento della spesa delle unità sanitarie locali, la provincia vi provvede determinando annualmente il complessivo fabbisogno per le funzioni ad esse attribuite, in conformità agli obiettivi dei piani nazionale e provinciale. Il riparto della somma viene effettuato in base ai criteri stabiliti nel piano provinciale.

La provincia e le unità sanitarie locali provvedono ad organizzare, nell'ambito del sistema informatico provinciale, un sistema informatico sanitario.

I comuni sono tenuti a comunicare alle unità sanitarie locali le notizie anagrafiche della popolazione, utili al fine della programmazione sanitaria e per la gestione dei servizi.

2.1.8.1.3 Formazione professionale e lavoro

Al fine di favorire la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro, di accrescere la competitività del sistema economico e di facilitare la partecipazione attiva dei lavoratori alla vita sociale, la provincia promuove la

formazione e l'addestramento professionale e disciplina organicamente il settore con la legge provinciale n. 40 del 12 novembre 1992.

Le iniziative di formazione professionale costituiscono un servizio di interesse pubblico e sono rivolte al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori in un quadro di formazione permanente. Attività di formazione e di aggiornamento sono promosse dalla provincia anche per il personale insegnante, sia pubblico che privato.

La provincia può attuare tipologie formative di breve durata, annuali, pluriennali o a cicli modulari:

- azioni di formazione e di orientamento al lavoro (successive all'assolvimento dell'obbligo scolastico, integrativa alla scuola statale e di transizione al lavoro);
- azioni di formazione al lavoro (conseguenti ad accordi contrattuali di lavoro, aggiornamento e specializzazione, perfezionamento, riqualificazione e riconversione professionale); corsi di preparazione agli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione;
- azioni di formazione e di cooperazione con l'impresa.

A sostegno del sistema formativo, la provincia promuove attività di assistenza tecnica, visite di istruzione e periodi di formazione lavoro in azienda, manifestazioni competitive, convegni, seminari e conferenze.

Per l'attuazione delle iniziative elencate la provincia può autorizzare la stipula di convenzioni con privati, enti pubblici o istituti, università e centri di ricerca.

Per gli interventi in materia di formazione professionale viene adottato un piano provinciale pluriennale che contiene una elencazione dei corsi e le

relative caratteristiche. La gestione delle azioni formative può essere affidata dalla provincia a proprie strutture organizzative, a privati, enti pubblici, istituti ed università mediante convenzione. Possono essere previsti contributi provinciali per le spese di gestione ad enti pubblici o privati che organizzano corsi di formazione.

L'iscrizione ai corsi avviene su domanda degli interessati e la provincia può stabilire una tassa a carico degli allievi che li frequentano. Nel regolamento di esecuzione sono stabiliti i relativi programmi e le prove d'esame per il conseguimento delle qualifiche professionali e dei relativi diplomi. I titoli rilasciati al termine dei corsi gestiti dalla provincia o da essa riconosciuti hanno la stessa validità degli attestati rilasciati a norma della legislazione statale (D.P.R. n. 689 dell'1 dicembre 1973).

Per l'attuazione delle attività formative la provincia si avvale: delle proprie strutture, scuole o centri; di sedi e mezzi didattici delle scuole statali, previa intesa con l'autorità scolastica competente; di strutture appartenenti a terzi, enti pubblici o privati. Qualora si avvalga delle strutture e dei mezzi di cui ai punti secondo e terzo può contribuire alle spese per migliorie e ampliamenti delle sedi e strutture, per l'acquisto di attrezzature e per l'arredamento dei locali. Possono infine essere stipulati protocolli d'intesa o convenzioni, con disciplina dei relativi oneri, tra la formazione professionale e le imprese all'avanguardia in specifici campi, per l'uso di attrezzature, di locali e di risorse umane.

I programmi didattici dei corsi possono prevedere periodi di formazione-lavoro in aziende ubicate nel territorio provinciale, nazionale o estero. A tale scopo la provincia può stipulare apposite convenzioni con aziende pubbli-

che o private per assicurare la disponibilità di un congruo numero di posti per gli allievi in formazione.

I corsi finalizzati al conseguimento di una qualifica, specializzazione o abilitazione professionale si concludono con l'esame di diploma. Il titolo eventualmente conseguito viene annotato nel libretto personale di lavoro.

2.1.8.1.4 Assistenza scolastica

Con la legge provinciale n.7 del 31 agosto 1974, riguardante l'assistenza scolastica, la provincia si propone di assicurare una reale uguaglianza di opportunità educative al fine di consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il raggiungimento dei gradi più alti degli studi.

La provincia approva un piano annuale di attività concernente la realizzazione dei seguenti servizi: assegnazione di borse di studio; fornitura di libri di testo; trasporti e altre facilitazioni di viaggio; assicurazione degli alunni e del personale; provvidenze per mutilati ed invalidi civili; refezioni scolastiche; doposcuola; servizi didattici integrativi ed attività formative complementari.

Ai servizi possono accedere gli alunni residenti in Alto-Adige, iscritti a istituti di istruzione primaria e secondaria, a carattere statale e parificati, ubicati anche fuori del territorio provinciale.

I comuni singoli o fra loro convenzionati o consorziati usufruiscono di contributi provinciali per promuovere o organizzare servizi di refezione scolastica. Determinano le condizioni di ammissione degli alunni al servizio, tenuto conto delle condizioni economiche familiari, della distanza dalla scuola e delle strutture disponibili; gli alunni appartenenti a famiglie di condizioni economiche disagiate sono ammessi gratuitamente.

Con i fondi messi a disposizione dalla provincia, i consigli di circolo o di istituto assegnano agli alunni della scuola dell'obbligo, gratuitamente in comodato, i libri di testo; analogamente si opera a favore degli alunni di tutte le altre scuole che appartengono a famiglie in condizioni economiche precarie.

La provincia provvede: a promuovere e organizzare servizi di trasporto scolastico, concedendo rimborsi parziali o totali per le spese sostenute, in relazione alle possibilità economiche delle famiglie; a coprire con l'assicurazione gli alunni da rischi di infortuni nello svolgimento delle attività didattiche e durante i viaggi da e per la scuola; a far organizzare, previa erogazione dei fondi necessari, il servizio di doposcuola, quelli didattici integrativi e delle attività formative complementari; ad assicurare ai mutilati ed invalidi civili, minorati fisici, psichici e sensoriali, i servizi di accompagnamento e trasporto e di assistenza durante le lezioni, nel doposcuola e durante gli altri servizi didattici integrativi.

Può inoltre assumere iniziative per la realizzazione o promozione di convitti e residenze studentesche e realizzare tali iniziative direttamente o mediante la concessione di contributi ai comuni, loro consorzi ed alle scuole, nonché ad altri enti o istituzioni qualificati che ne facciano richiesta.

I beni mobili ed immobili dei soppressi patronati scolastici vanno a far parte del patrimonio della provincia e da questa possono essere trasferiti, a titolo gratuito, ai rispettivi comuni. Gli insegnanti elementari comandati a prestare servizio presso detti patronati sono inquadrati nei ruoli della provincia, salvo richiedano di restare alle dipendenze dello stato, e conservano l'anzianità maturata e gli altri diritti acquisiti.

I contributi obbligatori che i comuni erano tenuti a corrispondere ai patronati scolastici vengono utilizzati direttamente per fini di assistenza scolastica.

2.1.8.1.5 Beni e attività culturali

Allo scopo di favorire la formazione di base e l'educazione culturale delle persone la provincia, con la legge provinciale n.41 del 7 novembre 1983, regola il sistema altoatesino delle biblioteche di interesse pubblico per quanto riguarda la struttura, organizzazione, promozione e finanziamento. Allo stesso scopo concede finanziamenti ai comuni.

Sono pubbliche le biblioteche tenute dalla provincia, da enti pubblici, da scuole, da parrocchie e da istituzioni private. Il sistema bibliotecario provinciale è costituito da biblioteche locali, centro di sistema, e speciali. Le prime hanno come bacino di utenza il territorio di uno o più comuni confinanti, dove però possono essere istituite strutture distinte qualora nei consigli comunali siano rappresentati più gruppi linguistici. Quelle centro di sistema sono ubicate in posizione baricentrica nell'ambito di un sistema bibliotecario a livello comunale o circondariale, mentre sono considerate speciali le biblioteche scolastiche, di comunità e settoriali.

Presso ogni biblioteca locale o centro di sistema l'ente gestore istituisce un consiglio cui viene affidata la responsabilità della gestione amministrativa, dell'organizzazione e della conduzione culturale.

La provincia istituisce tre consulte provinciali, distinte per gruppi linguistici (tedesco, italiano e ladino), con il compito di esprimere pareri e formulare proposte riguardanti il settore. Promuove il sorgere di nuove biblioteche, concede agli enti contributi per l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e

l'arredamento dei locali, eroga contributi anche per l'attività ed il funzionamento e si fa carico delle spese relative ad una parte del personale.

Con la legge provinciale n.38 del 23 agosto 1988, la provincia detta regole per il settore museale, favorendo l'istituzione di strutture di interesse provinciale e sostenendo quelle gestite da enti pubblici e da associazioni private. Istituisce i musei provinciali, mette a loro disposizione edifici, arredi e attrezzature, si fa carico delle relative spese di manutenzione, li sottopone a controllo e vigilanza, ne approva i bilanci e in caso di gravi irregolarità scioglie i consigli.

Il trattamento economico e giuridico del personale dei musei, il cui ordinamento e pianta organica sono soggetti ad approvazione da parte della provincia, deve corrispondere a quello del personale di quest'ultima. Per esigenze particolari ed urgenti, e previa autorizzazione, si può procedere ad altre assunzioni con contratto privatistico; è prevista altresì la copertura di eventuali posti vacanti col trasferimento di personale della provincia, fatta salva la sua posizione giuridica ed economica.

La provincia concorre infine alle spese di gestione dei musei provinciali e di analoghe strutture di enti pubblici, di associazioni e di privati.

2.1.8.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.1.8.2.1 Urbanistica

Con decreto del presidente della giunta provinciale n.20 del 23 giugno 1970, è approvato il testo unico delle leggi sull'ordinamento urbanistico di cui alle leggi provinciali n.n. 38 del 1973, 1 del 1978, 23 del 1978, 52 del 1978, 34 del 1980, 16 del 1982, 45 del 1983, 4 del 1987 e 47 del 1988. Tale decreto,

modificato dalla legge provinciale n. 25 del 6 luglio 1992, disciplina la conservazione e la trasformazione del territorio nei suoi aspetti molteplici: socio-economico, dell'assetto idrogeologico, della tutela del patrimonio storico, artistico, paesistico ed ambientale.

Il piano provinciale di sviluppo e coordinamento del territorio contiene la pianificazione di ordine superiore per lo sviluppo della provincia. In esso devono essere indicati gli obiettivi per uno sviluppo economico, culturale e sociale della popolazione e per assicurare un indirizzo coordinato della pianificazione a livello comunale e comprensoriale. Nel formulare gli obiettivi e i principi urbanistici più importanti ai tre diversi livelli (provincia, comune e comprensorio) deve avere particolare rispetto per le esigenze dell'ambiente. Sul progetto di piano provinciale è consentito a chiunque di presentare eventuali osservazioni e proposte. Anche i comuni, al pari del ministero dei lavori pubblici, possono esprimere su di esso il proprio parere motivato. La giunta provinciale, sentita la commissione edilizia, delibera sulle osservazioni e proposte pervenute e sottopone il progetto definitivo del piano al consiglio per l'approvazione. Tutti gli enti sono obbligati a rispettarlo nell'ambito delle rispettive competenze.

Il piano provinciale di settore trasforma in concrete pianificazioni gli obiettivi, i principi e le direttive del piano di sviluppo e coordinamento territoriale. Il suo procedere, dalla fase di progetto fino all'approvazione definitiva, segue le stesse procedure adottate per il piano di sviluppo. Alla scadenza del decennio dall'entrata in vigore, la provincia, sentiti gli organi consultivi, può confermarlo o adeguarlo a nuove esigenze. A far data dal deposito del progetto di piano e fino alla sua entrata in vigore - ma comunque non oltre due anni - la provincia può ordinare la sospensione di lavori che possano compromettere o

rendere più gravosa la sua attuazione. Analogo atteggiamento può essere imposto dai comuni in relazione ai loro piani.

Il piano urbanistico comunale deve riferirsi alla totalità del territorio comunale e considerare, principalmente, il sistema viario principale, la delimitazione e la definizione funzionale delle singole zone (residenziale, agricola, industriale, paesistica, verde ed altre), le aree riservate ad opere e impianti di interesse pubblico, l'ampiezza delle zone di rispetto, i principali servizi urbani. Nella sua impostazione devono essere oggetto di particolare studio le direttrici di sviluppo dell'abitato e le caratteristiche delle attività economiche locali prevalenti.

I comuni non possono rilasciare licenze di costruzione per opere che siano in contrasto col piano di settore provinciale e sono tenuti ad adeguare alle prescrizioni di quest'ultimo i loro strumenti urbanistici. Gli enti già forniti di piano all'entrata in vigore di quello provinciale devono provvedere ad uniformarlo ad esso.

La provincia, su richiesta di uno o più comuni o di propria iniziativa, può disporre la formazione di un piano urbanistico intercomunale, provvedendovi direttamente o incaricando uno degli enti interessati di procedere alla redazione. Spetta poi ai singoli comuni approvare la parte del piano di propria competenza.

Il rilascio di concessioni che consentano ai comuni di derogare alle norme del regolamento edilizio e di attuazione dei piani urbanistici, nei casi di edifici pubblici, è subordinato all'autorizzazione da parte della provincia e della sovrintendenza ai monumenti.

I regolamenti edilizi sono deliberati dai comuni, in armonia con le norme del codice civile e del testo unico delle leggi sanitarie.

Sono previsti anche piani di risanamento predisposti dai comuni. Con la loro approvazione da parte della provincia le misure in essi previste acquistano valore di dichiarazione d'urgenza e di indifferibilità.

2.1.8.2.2 Ecologia

La provincia disciplina la materia che riguarda tutto ciò che di solido, liquido e gassoso altera le normali condizioni di salubrità dell'ambiente e costituisce pregiudizio diretto e indiretto alla salute dei cittadini e danno alle cose.

La legge provinciale n.22 del 20 giugno 1980 tratta il problema relativo alla gestione degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto.

I consorzi di comuni, ai quali sono affidati gli impianti ed i collettori principali, provvedono: alla loro gestione, manutenzione ed eventuale ristrutturazione, modifica e ampliamento; al censimento di tutte le reti fognarie che adducono agli impianti; al controllo della qualità delle acque di ri fluo; alla riscossione del canone da parte degli utilizzatori delle strutture. Possono affidare la gestione degli impianti alle comunità comprensoriali competenti per territorio e stabilire particolari convenzioni di consulenza - sempre allo stesso scopo - con le imprese costruttrici.

In attesa della costituzione dei consorzi di comuni, la provincia può stabilire convenzioni con le imprese costruttrici per la gestione di impianti di depurazione da essa realizzati e porre a carico dei comuni interessati le relative spese. Predisporre gli elenchi degli impianti e dei collettori principali di sua proprietà e dei comuni, da comprendersi nel territorio di ciascun comprensorio, e li trasferisce al loro patrimonio mediante convenzione a titolo gratuito.

Gli interventi relativi allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono disciplinati dalla legge provinciale n.21 del 29 luglio 1986. In base ad essa la provincia è autorizzata a provvedere direttamente o mediante terzi alla progettazione, realizzazione e gestione dei servizi e impianti di interesse provinciale per la raccolta e lo smaltimento di rifiuti solidi, comprese le relative aree di deposito.

La provincia, sentiti pareri dei comuni, dei consorzi o comunità- comprensoriali, predispone un programma che individua: i tipi e i quantitativi dei rifiuti; i metodi di trattamento; la dimensione dei bacini; le zone di stoccaggio temporaneo o definitivo e le piattaforme specializzate per i rifiuti tossici; le modalità di esecuzione e finanziamento; le eventuali modifiche da apportare ai piani urbanistici; i criteri per l'organizzazione e gestione dei servizi. Dispone la realizzazione delle opere previste dal piano anche mediante piani stralcio, autorizza l'occupazione temporanea delle aree, ne dispone l'esproprio o ne acquista la disponibilità con contratti di diritto privato.

Per motivate ragioni di igiene autorizza il deposito provvisorio o definitivo dei rifiuti presso le discariche e gli impianti ritenuti idonei.

La legge provinciale n.12 del 4 giugno 1973 contiene norme contro l'inquinamento dell'aria provocato da impianti industriali e artigianali nonché dall'uso di mezzi azionati da motore.

Gli stabilimenti industriali e artigianali devono possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere entro i più ristretti limiti l'emissione di fumi, gas, polveri o esalazioni. La richiesta al comune di licenza edilizia per la realizzazione di opifici è subordinata alla presentazione del progetto relativo agli impianti di abbattimento. Soltanto dopo l'approvazione del progetto da parte della provincia l'ente competente può provvedere al rilascio del docu-

mento richiesto. Anche l'inizio dell'attività nei nuovi stabilimenti deve essere autorizzata dai comuni. Qualunque interruzione dei dispositivi di abbattimento comporta, qualora manchino equivalenti dispositivi di riserva, il momentaneo arresto degli impianti e l'obbligo di darne comunicazione al comune.

Le unità sanitarie locali provvedono alla elaborazione dei programmi per gli accertamenti periodici della qualità dell'aria e dei rumori all'aperto. Nei comuni in cui sia stato accertato il superamento dei limiti di inquinamento può essere disposto da parte della provincia un servizio speciale di rilevamento.

Nel caso di accertato superamento dei limiti di inquinamento il comune interessato adotta i seguenti provvedimenti: limitazione del traffico; invito a ridurre l'uso di impianti termici; ordinanza che obbliga gli stabilimenti industriali e artigianali a ridurre le emissioni prodotte.

Anche per quanto riguarda il rilascio della licenza edilizia per edifici o locali destinati alle lavorazioni industriale, artigianale, commerciale e ad altre attività lavorative, il richiedente deve presentare al comune i progetti illustranti le caratteristiche dei locali e dei relativi impianti. L'ente rilascia la licenza soltanto in presenza del parere positivo espresso dalla provincia su tali progetti.

E' fatto obbligo ai comuni di adeguare i loro regolamenti alle norme contro l'inquinamento dell'aria in ambiente aperto ed in edifici.

2.1.8.2.3 Trasporti

La disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone è contenuta nella legge regionale. n.16 del 2 dicembre 1985, modificata e integrata dalla legge provinciale n. 28 del 23 ottobre 1991.

Tutti i servizi pubblici di interesse provinciale adibiti al trasporto di persone e cose, esercitati su sede propria o su strade pubbliche, nonché quelli svolti con impianti fissi, sono soggetti a concessione e si svolgono secondo le modalità stabilite dall'orario provinciale. Il provvedimento è rilasciato dalla provincia a singole imprese di trasporto o a loro consorzi, ha una durata massima di nove anni e può essere revocato quando il titolare perde i requisiti previsti.

La provincia può disporre servizi di trasporto per esigenze temporanee o di interesse turistico o per l'accertamento del traffico su nuovi percorsi o per la sperimentazione di nuove modalità di esercizio. Su richiesta dei comuni o di altri enti, può autorizzare nuovi servizi di trasporto di interesse comunale o di area o l'intensificazione di servizi esistenti. In caso di pubbliche calamità o quando sia necessario assicurare servizi di pubblico trasporto, può imporre ai concessionari l'obbligo di assicurare le necessarie comunicazioni, a fronte delle quali concede sovvenzioni in relazione ai maggiori oneri imposti.

Approva ogni anno il programma di intervento nel settore e le eventuali modifiche che si rendono necessarie nel corso dell'esercizio.

Alle imprese che effettuano servizi, la provincia autorizza programmi di esercizio commisurati alle risorse aziendali e consortili, stabilendo livelli tariffari e contributivi tali da assicurare il regolare svolgimento dei servizi e l'equilibrio economico della gestione.

Sentiti i comuni interessati, rilascia la concessione per l'esercizio di impianti di autostazione e al fine di agevolare la realizzazione degli investimenti concede a favore dei concessionari un contributo sulle spese di investimento. Varie agevolazioni sono assicurate dalla provincia per promuovere il miglioramento dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni delle imprese,

qualora il concessionario presenti un programma di ristrutturazione aziendale che comporti operazioni di fusione con altre imprese. Sono previsti contributi provinciali anche a favore di imprese, in particolare di quelle minori, che si riuniscano in consorzi.

Le tariffe dei servizi di trasporto sono fissate dalla provincia sulla base della distanza coperta, fatta eccezione per quelle urbane alle quali si applica la tariffa minima prevista per le extraurbane. Esse si articolano in ordinarie, preferenziali e speciali. La provincia può comunque autorizzare l'applicazione di particolari tariffe ordinarie e di interconnessione.

A favore delle imprese di trasporto pubblico la provincia dispone annualmente contributi in conto esercizio, finalizzati a compensare le obbligazioni da loro assunte ed in particolare quelle tariffarie e contributi sulle spese di investimento per promuovere il potenziamento e il rinnovo dei beni strumentali necessari all'esercizio dei servizi.

2.1.8.2.4 Strade

Le disposizioni per la classificazione delle strade di uso pubblico di interesse provinciale sono contenute nella legge provinciale n.47 del 21 agosto 1975. In base ad essa le strade sono suddivise in tre classi: provinciali, comunali e vicinale. Alla loro classificazione provvede la provincia con propria deliberazione, sentiti i comuni e sempre che rispondano a precisi requisiti. In particolare sono provinciali quelle che collegano Bolzano con i capoluoghi dei singoli comuni e questi tra di loro; tali strade alla rete statale e alle grandi infrastrutture di trasporto e le valli laterali con la principale. Le loro caratteristiche tecniche sono fissate dalla provincia con un regolamento. I tratti di-

smessi perdono la classe e, ove siano ancora utilizzabili, vengono assunti dai comuni previa convenzione con la provincia.

Per quanto riguarda le strade comunali, esse devono assicurare il collegamento tra il maggior centro del comune, le frazioni e le più vicine infrastrutture di trasporto. La loro classificazione avviene con deliberazione comunale.

La provincia può provvedere, direttamente o con contributi, alla costruzione, sistemazione e rettifica delle strade di interesse provinciale e dichiararle, anche limitatamente a tratti di esse, "con diritto di precedenza".

La legge regionale n.50 del 22 novembre 1988 detta disposizioni sulla classificazione e manutenzione della rete viaria rurale. Sono considerate rurali le strade che collegano gli insediamenti agricoli alle strade normali.

La provincia istituisce un apposito elenco delle strade rurali predisposto sulla base del censimento e dei periodici accertamenti effettuati dai comuni. Concorre alla loro manutenzione ordinaria con un contributo fisso a favore dei comuni che sostengono l'onere complessivo, salva la facoltà di questi ultimi di rivalersi in parte nei confronti dei proprietari. Anche per le spese di manutenzione straordinaria i comuni possono avvalersi di contributi provinciali.

Per le strade interpoderali (ovvero quelle rurali non aperte al pubblico transito), gli utenti riuniti in associazioni possono usufruire di contributi provinciali per lavori straordinari ed ordinari. Contributi straordinari possono essere concessi anche a favore delle strade poderali.

2.1.8.3 Sviluppo economico

2.1.8.3.1 Commercio

Le norme riguardanti la disciplina del commercio sono contenute nella legge provinciale n.68 del 24 ottobre 1978.

Tutti gli esercenti il commercio all'ingrosso e al minuto, compresi i produttori agricoli, sono obbligati ad iscriversi al registro istituito presso la camera di commercio, anche se svolgono l'attività saltuariamente. Sono iscritte d'ufficio le cooperative di consumo e loro consorzi. E' prevista l'iscrizione in uno speciale elenco, annesso al registro, per coloro che siano preposti alla gestione dal titolare dell'impresa o da enti pubblici.

Al fine di favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo, la provincia approva le direttive per l'adeguamento della rete di vendita, articolata su base comprensoriale, sentiti i pareri della comunità di valle e dell'associazione di categoria. I comuni, a loro volta, preso atto delle direttive della camera di commercio, e nel rispetto delle disposizioni dettate a livello provinciale e comprensoriale, deliberano il loro piano che recepisce le necessità di sviluppo dell'apparato distributivo locale e lo trasmettono alla provincia per eventuali modifiche. Direttive provinciali e piani comunali hanno durata quadriennale.

L'autorizzazione all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento delle grandi strutture di vendita è subordinata al nulla osta da parte della provincia e analoghe autorizzazioni per gli esercizi di vendita al minuto sono di competenza dei comuni. Questi ultimi sono inoltre preposti ad autorizzare: spacci interni; distribuzione a mezzo di apparecchi automatici all'esterno degli esercizi; vendite per corrispondenza e a domicilio.

2.1.8.3.2 Turismo

Per il conseguimento delle finalità di natura turistica, la legge provinciale n. 33 del 18 agosto 1992 contiene le norme che disciplinano il riordnamento delle organizzazioni del settore che si articola nelle seguenti strutture: azienda provinciale per la promozione turistica che assume la denominazione di "Alto Adige promozione turismo"; associazioni turistiche; consorzi turistici.

L'azienda promuove ed incentiva il movimento turistico nel territorio provinciale e più precisamente: svolge attività di promozione, di propaganda e di pubblicità turistica in Italia e all'estero; svolge attività di partecipazione a fiere, mostre e convegni; effettua studi, rilievi e ricerche; coordina la propaganda e le manifestazioni di interesse turistico; promuove la partecipazione al processo promozionale di ogni altro ente pubblico o privato; offre assistenza ai turisti. Per lo svolgimento di tali compiti la provincia mette a disposizione dell'azienda beni, attrezzature e materiali, personale e fondi. I beni mobili e immobili di provenienza provinciale sono amministrati dalla provincia che si fa carico delle spese relative al personale assegnato. L'azienda utilizza inoltre i beni e le attrezzature di enti e di privati mediante apposite convenzioni; può assumere personale con contratto a tempo determinato e stipulare convenzioni per studi e ricerche; amministra i fondi assegnati dalla provincia nonché erogazioni provenienti da enti pubblici o privati.

Le associazioni turistiche, con personalità giuridica privata, non hanno fini di lucro e si costituiscono a livello locale allo scopo di promuovere il turismo nella zona di loro competenza ed in particolare: istituire servizi di informazione e di assistenza; promuovere in ambito locale manifestazioni varie; valorizzare il patrimonio paesaggistico, artistico e storico; gestire impianti e servizi; svolgere le funzioni delegate dalla provincia o dal comune competente.

Esse sono iscritte in apposito elenco presso la provincia a condizione: che la zona di competenza comprenda l'intero territorio di un comune; che le entrate siano adeguate al raggiungimento degli scopi statutari; che disponga di una sede centrale attrezzata, con facoltà di istituire uffici di informazione distaccati. In un medesimo ambito territoriale può operare una sola associazione la quale, per fondati motivi, può essere cancellata dall'elenco provinciale. Lo statuto delle associazioni deve contenere norme che prevedano, in caso di scioglimento o cancellazione, la destinazione dei beni al comune competente per la successiva assegnazione ad altro ente turistico eventualmente costituitosi.

Per ottenere una maggiore efficienza nell'attività di promozione, la provincia favorisce la costituzione di consorzi sovracomunali tra organizzazioni turistiche operanti in ambiti territoriali con caratteristiche turistiche omogenee. Essi possono costituirsi sotto forma di associazione o di società cooperativa e, ove rispondano ai requisiti richiesti, possono essere iscritti nell'elenco provinciale dei consorzi. Vi possono aderire le organizzazioni turistiche locali, gli enti e le associazioni interessati al settore, nonché gli operatori privati. Il loro statuto deve prevedere la possibilità di adesione per ogni associazione turistica.

Sia l'azienda provinciale che le associazioni ed i consorzi sono tenuti ad inviare annualmente alla provincia, per l'approvazione, il programma di attività, copia del bilancio di previsione e successivamente copia del bilancio consuntivo.

Le aziende di cura, soggiorno e turismo o di soggiorno e turismo esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge sono trasformate in associazioni turistiche con personalità giuridica di diritto privato e ne viene disposta l'iscrizione nell'elenco provinciale. Quelle esistenti in ambiti con popol-

azione superiore a ventimila abitanti che hanno fatto istanza per la conservazione della personalità giuridica di diritto pubblico, continuano ad essere disciplinate dal capo I della legge provinciale n. 41 del 6 settembre 1976, modificato dall'art. 1 della legge provinciale n. 44 del 10 agosto 1978.

Le associazioni turistiche che succedono alle aziende subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di queste ed in particolare si vedono trasferita la titolarità dei beni mobili ed immobili. Viene altresì trasferito alle associazioni, col medesimo trattamento economico, il personale di ruolo degli enti soppressi.

Allo scopo di agevolare le organizzazioni turistiche nell'assolvimento dei propri compiti, la provincia stanziava annualmente nel bilancio fondi da erogare alle associazioni turistiche, ai consorzi turistici, nonché alle aziende di cura, soggiorno e turismo o di soggiorno e turismo che a richiesta hanno mantenuto la personalità giuridica di diritto pubblico.

2.1.8.3.3 Agriturismo

La legge provinciale n.57 del 14 dicembre 1988, relativa alla disciplina e allo sviluppo dell'agriturismo, promuove ed incentiva il settore allo scopo di conseguire una integrazione dei redditi aziendali e meglio utilizzare il patrimonio rurale sia edilizio sia naturale, favorendo ed orientando nuovi flussi turistici. Nell'attività agrituristica resta prioritaria quella agricola e comunque per essa possono essere utilizzati i locali siti negli edifici dell'imprenditore, che siano in possesso di idonei requisiti di stabilità, sicurezza e decoro. Gli operatori del settore sono iscritti in un elenco presso la provincia dal quale si può essere cancellati per gravi motivi. La revoca dell'iscrizione può comportare

l'eventuale recupero totale o parziale degli eventuali contributi pubblici concessi.

La provincia può devolvere agli imprenditori agricoli contributi sulle spese affrontate: per la costruzione, ristrutturazione, ampliamento e sistemazione degli interni di fabbricati da destinare ad attività agrituristica; per l'installazione nei fabbricati di strutture per la conservazione, per la vendita al dettaglio e per il consumo dei prodotti agricoli dell'azienda; per l'installazione o ripristino dei servizi igienico-sanitari, idrici, elettrici e per la realizzazione di impianti e attrezzature per il tempo libero.

Sono previsti contributi da parte della provincia ad enti ed associazioni, per studi e manifestazioni atte a sensibilizzare gli addetti al settore.

2.1.8.3.4 Tempo libero

Lo sviluppo delle attività del tempo libero, rivolte a rafforzare e ampliare i rapporti sociali e a sviluppare le capacità intellettuali e fisiche della persona fuori del lavoro (legge provinciale n.22 dell'8 luglio 1983) è considerato un obiettivo tra i più qualificanti.

La provincia, i comuni singoli o associati, gli enti, le associazioni ed i rispettivi consorzi esercitano funzioni di promozione delle attività del tempo libero.

Sono previsti contributi da parte della provincia a favore di associazioni e istituzioni ricreative per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento e l'acquisizione di strutture e impianti. Le provvidenze sono concesse solo per le opere destinate esclusivamente o prevalentemente alle attività del tempo libero. Rientrano in tale categoria anche gli impianti polivalenti per la parte utiliz-

zabile per attività ricreative. Per le realizzazioni in argomento resta salva la competenza dei comuni.

Ulteriori sovvenzioni e sussidi a favore di istituzioni, associazioni e gruppi ricreativi aziendali sono concesse dalla provincia per lo svolgimento di attività ricreative. Esse riguardano in particolare l'acquisto di equipaggiamento, attrezzature e materiale per l'organizzazione di manifestazioni o convegni e l'aggiornamento dei dirigenti.

La provincia è autorizzata anche ad assumere gli oneri per la realizzazione diretta di opere riguardanti il settore.

2.1.8.3.5 Agricoltura

La legge provinciale n. 1 dell'11 gennaio 1974 regola interventi a favore dell'agricoltura alto atesina.

Sulla base di tale legge la provincia prevede a favore del settore una serie articolata di provvidenze:

- contributi in conto capitale e in conto interessi a favore di cooperative agricole e di loro consorzi, per la realizzazione e l'acquisto di strutture e relative attrezzature occorrenti ad assicurare la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli e zootecnici;
- analoghi contributi a titolari di aziende agricole per la costruzione, ampliamento, ristrutturazione, risanamento e acquisto di fabbricati aziendali e di fabbricati rurali ad uso abitazione e relative pertinenze;
- contributi in conto capitale ed interessi a titolari di aziende agricole suscettibili di sviluppo.

Per quanto riguarda le opere di bonifica (legge provinciale n.28 dell'11 luglio 1975), la provincia interviene direttamente o con contributi ai consorzi,

anche in zone montane. Tali contributi sono concessi: per le spese di manutenzione straordinaria, ripristino delle opere di interesse del comprensorio e per l'acquisto di macchinari; per le spese relative ad opere di miglioramento fondiario; per l'ordinaria amministrazione e per il personale dipendente.

Per quanto riguarda la ricomposizione fondiaria (legge provinciale n.34 dell'8 novembre 1982), mirante alla razionalizzazione e al miglioramento delle strutture aziendali e agrarie e delle infrastrutture, la provincia può ordinare, quando ne facciano richiesta un consorzio di bonifica o di miglioramento fondiario, l'attuazione di una composizione fondiaria; in linea di principio possono essere interessati appezzamenti fondiari che nel piano urbanistico sono definiti verde agricolo o bosco. A tal fine occorre anche il parere dei comuni interessati e l'accordo di almeno la metà dei proprietari che dispongano di non meno della metà delle superfici; la ricomposizione fondiaria deve essere annotata, su richiesta del rispettivo consorzio, nel libro fondiario.

In materia di economia forestale (legge provinciale n. 17 del 14 giugno 1983), la provincia rende esecutive le prescrizioni deliberate dal comitato forestale.

Sono di competenza provinciale: l'approvazione dei vincoli; dei cambiamenti di coltura e degli atti di polizia forestale; dei piani economici e delle perizie sulle migliori boschive; dei piani di utilizzazione dei pascoli degli enti; le prescrizioni per lavori derivanti dal cambiamento di coltura; la formazione delle tariffe dei prezzi del legname.

Per consentire interventi in economia da parte del comitato, la provincia autorizza la costituzione del fondo forestale, che è alimentato con una parte degli introiti derivanti dalle utilizzazioni boschive, dagli accantonamenti per

tagli straordinari, da contributi provinciali, comunali, di enti pubblici o da privati, da somme a carico del bilancio provinciale.

I piani economici dei beni silvo-pastorali devono essere approvati dal comitato e resi esecutivi dalla provincia. Su richiesta di enti pubblici la provincia può autorizzare l'ispettorato per le foreste ad eseguire in economia le opere.

2.1.8.3.6 Artigianato

L'ordinamento dell'artigianato e della formazione professionale artigiana è contenuto nella legge provinciale n. 3 del 16 febbraio 1981.

La commissione provinciale dell'artigianato, istituita dalla provincia, provvede alla tenuta dell'albo della categoria presso la camera di commercio.

Sono obbligate ad iscriversi in esso tutte le imprese artigiane aventi i requisiti richiesti, nonché i consorzi e altre forme associative tra imprese. Ciò implica il riconoscimento della qualifica artigiana dell'impresa e comporta l'applicazione nei confronti della stessa e del titolare delle disposizioni concernenti il settore. L'albo è composto di quattro sezioni sulle quali sono iscritte rispettivamente: le imprese individuali, le società e le cooperative, i consorzi e altre forme associative, le imprese che esercitano l'attività artigiana in via secondaria. La provincia riceve almeno semestralmente un elenco delle iscrizioni, delle cancellazioni o delle variazioni nonché l'albo delle imprese aggiornato. Contro il provvedimento di diniego all'iscrizione è ammesso ricorso alla provincia, la cui decisione può essere impugnata davanti all'autorità giurisdizionale competente. Il titolare dell'impresa è tenuto a comunicare alla commissione e al comune competente per territorio tutte le variazioni concernenti

l'iscrizione all'albo. Ogni cinque anni si provvede alla sua revisione in base ai rilievi all'uopo occorrenti effettuati dai comuni.

L'attività artigianale è rilevabile dal profilo professionale, dalla descrizione dell'attività e dalla relativa iscrizione all'albo. La commercializzazione dei propri prodotti da parte di consorzi, cooperative e società tra imprese non è soggetta ad autorizzazione amministrativa. Presso la provincia è istituito il ruolo degli artigiani qualificati, formato da tre sezioni alle quali sono rispettivamente iscritti: quelli in possesso del diploma di maestro artigiano, di diploma di specializzazione professionale, di diploma di lavorante artigiano. I diplomi di maestro artigiano e di specializzazione professionale sono rilasciati dalla provincia ai candidati che hanno superato il relativo esame.

La provincia può disporre misure di incentivazione per investimenti da parte di imprese artigiane iscritte nell'albo regionale. Possono altresì fruire di contributi le persone o società che intendono costituire una impresa artigiana. In questi casi l'incentivazione è liquidata ad avvenuta iscrizione dell'impresa nell'albo. Gli interventi di carattere finanziario sono rivolti principalmente a: sostenere l'avvio di nuove imprese e quelle in grado di mantenere, qualificare o incrementare l'occupazione; favorire i processi di innovazione tecnologica; migliorare le condizioni di sicurezza e igiene; sostenere le imprese i cui titolari possono vantare una particolare qualificazione professionale o quelle situate in zone strutturalmente deboli.

2.2 Umbria

2.2.1 Disciplina statutaria dei rapporti regione-enti locali

La regione Umbria, è stata dotata di statuto ai sensi dell'art.123, comma secondo, della Costituzione, con legge n.344 del 22 maggio 1971. Essa considera gli enti locali come soggetti fondamentali dell'organizzazione locale e promuove il potenziamento effettivo della loro autonomia.

Esercita normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali e soltanto in casi particolari si avvale dei loro uffici. Emanando leggi nei limiti dei principi fissati dalle leggi dello Stato nelle materie indicate dall'art.117 della Costituzione, per le quali, con il D.P.R. n.116 del 24 aprile 1977, è stato disciplinato da parte dello Stato il trasferimento per delega delle funzioni amministrative. Le materie di cui si è fatto cenno, suddivise per settori organici (servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio), saranno trattate in prosieguo.

La Regione (articolo 16 dello statuto) assume la programmazione come metodo di azione volta a realizzare lo sviluppo equilibrato dell'economia regionale, le riforme di struttura ed i fini sociali. In collaborazione con gli enti locali concorre alla determinazione degli obiettivi generali del piano economico nazionale, alla sua formazione ed attuazione e adotta un programma regionale di sviluppo. Per la predisposizione di quest'ultimo appronta piani pluriennali di attività e di spesa per materie di sua competenza, nonché per quelle ad essa delegate dallo Stato, e coinvolge in questa fase gli enti locali che a loro volta, sulla base dei piani regionali, predispongono quelli di loro competenza.

2.2.2 Norme di rilevanza finanziario-contabile

L'ordinamento contabile della Regione è disciplinato dalla legge regionale n.23 del 3 maggio 1978. Il bilancio pluriennale, che ha durata triennale, assume come termine di riferimento il piano regionale di sviluppo. Il consiglio approva ogni anno con legge, su proposta della giunta, il bilancio di previsione annuale e l'aggiornamento del bilancio pluriennale.

Per quanto riguarda i rapporti con gli enti locali, le norme contenute nella citata legge n.23 stabiliscono che le entrate e le spese relative a funzioni amministrative delegate dalla Regione devono essere iscritte nei bilanci degli enti in apposita categoria, con denominazione "delega di funzioni regionali".

Alle spese di funzionamento sostenute dagli enti locali per funzioni delegate e per l'utilizzo di uffici e strutture amministrative da parte della Regione si provvede a carico di appositi capitoli da istituire nel bilancio regionale, distinti da quelli relativi alle spese di funzionamento dell'amministrazione regionale, mentre le corrispondenti entrate sono iscritte nei bilanci degli enti locali.

In allegato al bilancio regionale sono riportate le previsioni relative alle spese che devono affrontare gli enti locali, nel medesimo esercizio, nello svolgimento delle funzioni delegate o comunque nell'ambito di progetti della regione loro affidati. I fondi agli enti locali sono assegnati con vincolo di destinazione.

2.2.3 Disciplina generale della delega e mobilità del personale regione-enti locali

La delega di funzioni amministrative di cui agli artt. n.71 dello statuto e n.118 della Costituzione, nonché l'eventuale revoca, è disposta con legge regionale ed è diretta, di norma, a tutti gli enti di eguale livello istituzionale. Per la sua revoca, ove non riguardi la generalità degli enti, è richiesta la maggioranza dei due terzi del consiglio regionale, previa audizione degli enti interessati. Essa è di norma a tempo indeterminato in relazione alla natura delle funzioni. Le leggi regionali la prevedono per singole materie, ne determinano il contenuto e la durata, fissano i limiti dei poteri di indirizzo, coordinamento e vigilanza del consiglio e della giunta e regolano i rapporti finanziari che ne derivano.

Sono previste adeguate forme di collaborazione e di controllo a carattere economico, finanziario e contabile (art.58 della legge regionale n.23 del 3 maggio 1978 sulla contabilità). Gli enti delegati, oltre alla rendicontazione delle spese effettuate, devono presentare alla Regione una relazione sui risultati economici e finanziari nei modi e secondo le periodicità stabilite dalle singole leggi. Le spese sono gestite dagli enti locali separatamente rispetto a quelle di loro competenza secondo le direttive regionali.

La Regione può disporre in ogni momento verifiche sulla destinazione e sull'impiego delle assegnazioni, segnala gli inconvenienti riscontrati e offre la sua collaborazione per ovviare ad essi suggerendo gli opportuni rimedi. La commissione consiliare affari istituzionali effettua i controlli previsti e riferisce periodicamente al consiglio.

La mobilità del personale regione-enti locali trova la sua disciplina nella legge regionale n.46 del 16 dicembre 1983 mentre sono le singole leggi a stabilire i criteri e le esigenze.

Per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate sono previsti il trasferimento, l'assegnazione funzionale ed il comando di personale regionale presso gli enti locali.

In caso di trasferimento la Regione provvede alla corrispondente riduzione dei propri organici, mentre gli enti destinatari adeguano conseguentemente i loro.

Il trasferimento e l'assegnazione funzionale di personale che, conserva la posizione giuridica ed economica acquisita, sono effettuati, previa intesa con gli enti locali, sulla base di criteri obiettivi concordati a livello regionale. *In caso di revoca della delega o di assegnazione della stessa ad ente diverso, il personale segue le funzioni delegate e il trasferimento avviene in base a criteri concordati.*

Il personale regionale può essere comandato a prestare servizio presso gli enti locali, allorché la Regione si avvalga dei loro uffici, per un periodo non superiore ad un anno, prorogabile dietro assenso del dipendente. E' altresì consentito con gli stessi criteri il comando presso la Regione di personale di enti locali.

2.2.4 Servizi istituzionali

2.2.4.1 Polizia municipale e locale

In attuazione della legge n.65 del 7 marzo 1986, la Regione regola l'istituzione, l'organizzazione generale, i compiti ed il funzionamento del servizio di polizia municipale e locale con le norme contenute nella legge regionale n.34 del 30 aprile 1990.

I comuni singoli o associati e gli altri enti locali esplicano tali compiti nell'ambito delle loro competenze; salvo l'esercizio delle funzioni delegate ai comuni dallo Stato (art.19 del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977), tutti gli enti locali esercitano le funzioni di polizia urbana loro attribuite nel rispetto della citata legge regionale

Per l'espletamento delle funzioni tutti gli enti locali si avvalgono di propri operatori, eventualmente costituiti in corpi o in servizi nel caso in cui gli addetti siano inferiori a sette unità. E' tuttavia loro facoltà associarsi per la gestione dei corpi secondo ambiti territoriali ritenuti ottimali.

Il personale operativo destinato a prestare servizio in altro comune associato, diverso da quello di appartenenza, è posto alle dipendenze funzionali dell'ente in cui opera, mantenendo peraltro la dipendenza agli effetti economici dall'ente di appartenenza.

L'organico degli addetti al corpo è fissato in base alla consistenza numerica degli abitanti, e la sua distribuzione nell'ambito del territorio tiene conto della estensione della circoscrizione, della popolazione, del traffico, dell'importanza turistica, commerciale e industriale.

Compito principale dei corpi e dei servizi, entro i limiti territoriali di competenza degli enti di appartenenza, è quello di vigilare sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e delle altre disposizioni emanate dallo Stato, dalla Regione, dalle province, dai comuni e dagli altri enti locali.

La polizia municipale è posta alle dipendenze amministrativa e funzionale del sindaco e dell'assessore delegato, mentre per quanto riguarda gli altri enti la dipendenza fa capo al rispettivo legale rappresentante o delegato. I vigili urbani sanitari, inquadrati nei ruoli del personale delle unità sanitarie

locali, dipendono da queste sotto il profilo funzionale, disciplinare e retributivo per i servizi sanitari e socio-assistenziali.

2.2.4.2 Asili nido

Le finalità e i principi informatori in materia di asili nido e la relativa disciplina riguardante la loro realizzazione, l'organizzazione, la gestione, i finanziamenti ed i controlli sono contenuti nella legge regionale n.30 del 2 giugno 1987.

L'asilo nido qualifica l'intervento dei comuni nel settore della educazione, mentre la Regione ne favorisce l'istituzione e la gestione e predispone e approva il piano regionale annuale.

Le funzioni dei comuni riguardano la scelta della localizzazione degli asili, le loro caratteristiche strutturali e la ricettività, gli orientamenti educativi (d'intesa con i comitati di gestione da essi nominati); approvano altresì il calendario di attività.

In presenza di particolari esigenze locali, i comuni possono essere autorizzati dalla Regione all'adozione, in sezioni di asili nido, di particolari tipologie sperimentali. La Regione favorisce l'inserimento delle attività di volontariato nell'ambito del servizio, stipulando convenzioni con le associazioni.

Per quanto riguarda il finanziamento del settore, la Regione concede annualmente contributi ai comuni per la gestione e il funzionamento degli asili; per l'acquisizione, costruzione e ristrutturazione dei medesimi; per le iniziative sperimentali.

La vigilanza ed il controllo degli asili competono alla Regione, nel rispetto delle direttive contenute nel piano annuale, mentre la vigilanza

igienica e sanitaria è esercitata dalle unità sanitarie locali territorialmente competenti.

2.2.5 Settori d'intervento

2.2.5.1 Servizi sociali

2.2.5.1.1 Assistenza sociale

In attuazione delle norme costituzionali e dell'art.6 dello statuto, viene promossa la formazione di un sistema di sicurezza sociale che concorre a rimuovere le cause di ordine economico e sociale che impediscono livelli di vita dignitosi. A tale scopo, con la legge regionale n.29 del 31 maggio 1982, vengono affrontati i problemi riguardanti l'organizzazione e la gestione delle attività dei servizi socio-assistenziali.

Le associazioni dei comuni esercitano le funzioni amministrative attraverso le unità sanitarie locali per quanto riguarda: interventi di prevenzione, di promozione sociale, di attività di assistenza alla maternità e all'infanzia, di attività di aggregazione sociale, servizi per il tempo libero, tutela psico-affettiva dei minori ricoverati nei presidi ospedalieri, interventi di sostegno contro i rischi di emarginazione, interventi di promozione sociale per gli anziani, eliminazione delle barriere architettoniche.

Nel campo degli interventi assistenziali le funzioni vengono esercitate con interventi di assistenza economica, assistenza domiciliare, soddisfacimento di esigenze abitative, emergenza e pronto intervento assistenziale, intervento socio-assistenziale a favore di minori, servizio di affidamento familiare, servizi residenziali.

Tali interventi avvengono nell'ambito del piano regionale di settore predisposto con il concorso delle associazioni dei comuni.

Le associazioni dei comuni individuano inoltre quali tra le funzioni di promozione sociale esercitare attraverso altri organismi di gestione.

Sono inoltre delegate ai comuni riuniti in associazioni ed alle comunità montane le funzioni amministrative regionali di vigilanza e controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per la protezione della maternità e dell'infanzia, e gli istituti pubblici e privati per l'assistenza.

Risultano infine subdelegate ai comuni le funzioni regionali di controllo sull'amministrazione delle persone giuridiche private con sede nel territorio dell'ente locale.

Delega di funzioni amministrative ai comuni associati è prevista inoltre dalla legge regionale n.11 del 6 marzo 1975 che disciplina l'assistenza estiva ed invernale in favore dei minori, nel quadro del piano regionale e dei piani comprensoriali che prevedono l'organizzazione di soggiorni e campeggi, di centri a carattere permanente e di altre attività extra-scolastiche aventi carattere di assistenza. Gli enti delegati possono convenzionarsi con enti pubblici o privati sulla base di programmi concordati in ambito comprensoriale, allo scopo della piena utilizzazione delle strutture e delle risorse delle istituzioni che esplicano attività di assistenza estiva e invernale.

L'apertura della gestione di soggiorni, campeggi e centri ricreativi per l'assistenza in favore dei minori è soggetta ad autorizzazione dei consorzi comunali.

2.2.5.1.2 Sanità

Il servizio sanitario è costituito dall'insieme di funzioni, strutture e servizi organizzati nel territorio della Regione per la tutela della salute dei cittadini. Le norme che disciplinano il settore sono contenute nella legge regionale n.65 del 19 dicembre 1979, attuativa della legge n.833 del 1978 sulla riforma sanitaria.

L'attuazione del servizio sanitario regionale compete alla Regione, alle province ed ai comuni. Ad esso provvede la Regione con la formulazione del piano triennale, che rispetta i contenuti e gli indirizzi del piano nazionale.

Le unità sanitarie locali costituiscono lo strumento con il quale i comuni realizzano la gestione di tutti i servizi sanitari.

Le comunità montane, quando il loro territorio coincide con quello delle associazioni dei comuni, e le associazioni negli altri casi, esercitano le funzioni amministrative relative alla gestione dei servizi sanitari, proprie dei comuni o ad essi delegate, mediante le unità sanitarie locali.

Le attribuzioni amministrative delegate alla Regione, ai sensi dell'art.7 della legge n.833 del 23 dicembre 1978, sono subdelegate ai comuni che le esercitano mediante le unità sanitarie locali. Le funzioni di indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle attribuzioni delegate sono esercitate dalla Regione. Gli elenchi dei provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni delegate vengono trasmessi trimestralmente alla Regione.

Le funzioni amministrative in materia socio-assistenziale di competenza dei comuni (artt.22 e 23 del D.P.R. n.616 del 1977) sono esercitate dalle associazioni dei comuni o dalle comunità montane mediante le unità sanitarie locali.

La Regione formula altresì il piano socio-assistenziale allo scopo di realizzare l'integrazione dei servizi sanitari con quelli socio-assistenziali.

La gestione dei fondi per le funzioni socio-assistenziali è tenuta distinta da quella relativa al fondo sanitario. I comuni prevedono in bilancio gli stanziamenti per attività socio-assistenziali, che trasferiscono alle proprie associazioni o alle comunità montane con il personale e i beni occorrenti.

Sono trasferiti ai comuni, con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali, i beni immobili, mobili e le attrezzature degli enti ed istituti destinati ai servizi igienico-sanitari, e così pure i beni destinati ai medesimi servizi di competenza delle province e di altri enti titolari di ulteriori funzioni, oltre quelle disciplinate dalla legge n.833 del 1978.

2.2.5.1.3 La formazione professionale

La Regione disciplina con legge regionale n.69 del 21 ottobre 1981, modificata e integrata dalla legge regionale n.14 del 28 maggio 1991, le attività di formazione e di orientamento professionale e le iniziative rivolte all'educazione permanente della popolazione residente (cittadini italiani, comunitari ed extra comunitari), quali settori di intervento di un unitario sistema formativo regionale.

Le funzioni di programmazione del sistema formativo sono esercitate dalla Regione, nel quadro delle politiche comunitarie, degli obiettivi della programmazione nazionale e del piano regionale di sviluppo.

Il programma pluriennale, corrispondente a quello del bilancio pluriennale, è predisposto dalla giunta regionale, con il concorso delle province, ed approvato dal consiglio.

Il piano annuale attuativo di formazione professionale è predisposto dalla Regione, sulla base dei dati attuativi annuali presentati dalle province.

Esso contiene l'elencazione degli interventi ed il relativo finanziamento.

Le funzioni amministrative relative al coordinamento territoriale delle proposte formative e all'organizzazione e gestione degli interventi sono delegate alle province. Spetta inoltre ad esse concedere l'assenso agli enti pubblici per lo svolgimento di attività volontarie di formazione ed ai privati per l'inserimento nel piano attuativo annuale provinciale - che comporta il riconoscimento da parte della regione - dei corsi riconosciuti e non finanziati.

2.2.5.1.4 Scuola materna e dell'obbligo

Al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che si frappongono alla partecipazione di ogni cittadino alla comunità scolastica, la Regione ha varato norme che disciplinano gli interventi per il diritto allo studio (legge regionale n.77 del 23 dicembre 1980).

I comuni, singoli o associati, promuovono le condizioni per la piena attuazione del diritto allo studio dall'infanzia all'assolvimento dell'obbligo. Promuovono altresì interventi diretti ad agevolare la prosecuzione degli studi.

La Regione predispone il programma annuale, tenendo conto delle proposte del consiglio scolastico e dei comuni singoli o associati, che contiene gli obiettivi, le priorità e l'incidenza minima delle contribuzioni degli utenti. Il programma, per ciò che concerne le scuole materne, le scuole dell'obbligo e le scuole secondarie superiori, è attuato dai comuni singoli o associati.

Gli enti locali assicurano i seguenti interventi: servizio di trasporto, servizio di mensa, contributi per l'acquisto di pubblicazioni per biblioteche. Provvedono altresì all'erogazione gratuita dei libri di testo per le scuole elementari e favoriscono la sperimentazione didattica attraverso il finanziamento per l'acquisto di materiale.

Gli interventi sono a favore degli alunni delle scuole pubbliche e private, gestiti da enti delegati ai sensi della legge n.47 del 25 agosto 1978. La contribuzione è differenziata secondo fasce di reddito; sono esonerati da ogni contribuzione gli alunni che versino in condizioni di particolare disagio economico. In collaborazione con gli organi collegiali della scuola, i comuni associati nelle unità sanitarie locali, attuano gli interventi di assistenza sociale e medico-psico-pedagogica.

2.2.5.1.5 Beni e attività culturali

In attuazione degli articoli 8 e 9 dello statuto, la Regione disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative ad essa attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato in materia di musei degli enti locali e di interesse locale (legge regionale n.35 del 3 maggio 1990).

L'ente persegue il conseguimento della piena conoscenza, tutela, valorizzazione ed uso dell'intero patrimonio culturale regionale che porti alla costituzione ed attivazione di un sistema museale regionale integrato, comprendente tutti i servizi museali di interesse regionale, articolati sulla base di una precisa attribuzione per ciascuno di essi.

Onde assicurare la qualità degli interventi e l'efficacia della spesa, la regione esercita funzioni di indirizzo e coordinamento e provvede a controllare il funzionamento dei musei locali e di interesse locale.

Gli enti locali formulano proposte finalizzate alla elaborazione del piano triennale e dei programmi annuali, trasmettono alla Regione i progetti esecutivi per la realizzazione degli interventi previsti dai piani annuali, provvedono alla loro realizzazione e rispondono all'obbligo della rendicontazione. E' altresì competenza degli enti locali la gestione diretta di

musei e raccolte di loro proprietà, il controllo sulla regolare attuazione degli interventi previsti dai vari piani, nonché il collaudo finale degli stessi.

Il sistema museale regionale individua gli istituti e i musei esistenti o da istituire che ne fanno parte; tale individuazione costituisce il riconoscimento dell'interesse regionale ed è presupposto per la loro ammissibilità a contributi e benefici. Sono ammessi ad usufruire di tali benefici anche gli enti ed i privati proprietari di musei inclusi nel sistema museale regionale.

2.2.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.2.5.2.1 Urbanistica

La disciplina urbanistica e dell'assetto del territorio si attua, nell'ambito della Regione, mediante il piano urbanistico territoriale regionale, i piani urbanistici comprensoriali, i piani regolatori generali, i regolamenti edilizi e i relativi piani attuativi.

La materia è regolamentata dalla legge regionale n.40 del 3 giugno 1975, modificata e integrata dalle leggi regionali n.17 del 1976, n.20 del 1977, n.12 del 1978, n.30 del 1979, n.48 del 1980, n.29 del 1984 e n.26 del 1989.

Le funzioni amministrative, già esercitate dai consorzi tra comuni o dalle comunità montane in base alla citata legge regionale n.40, sono state attribuite alle province ed ai comuni con legge regionale n.6 del 17 aprile 1991.

Le province esercitano varie funzioni per i rispettivi territori. Presiedono alla formazione dei piani urbanistici comprensoriali, approvando nella fase di predisposizione un documento programmatico per la loro

elaborazione, da sottoporre all'esame dei comuni facenti parte del comprensorio interessato.

Sono inoltre delegate o subdelegate a svolgere funzioni amministrative riguardanti: la concessione di nulla-osta al rilascio di licenze edilizie in deroga alle norme dei piani regolatori generali comunali; la sospensione o la demolizione di opere non rispondenti alle prescrizioni di piani urbani vigenti e alle norme di regolamenti edilizi; la preventiva autorizzazione a formare il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi; l'approvazione di varianti di strumenti urbanistici generali adottati dai comuni, anche riguardo alla viabilità secondaria, interna o di penetrazione.

Per l'esercizio di tutte le funzioni attribuite, le province si avvalgono del personale regionale già assegnato funzionalmente alle associazioni intercomunali.

I comuni, a loro volta, esercitano le funzioni amministrative loro subdelegate per quanto riguarda l'approvazione: di piani di zona per l'edilizia economica e popolare; dei piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi; dei regolamenti edilizi comunali.

2.2.5.2.2 Ecologia

In armonia con le previsioni del piano urbanistico territoriale, la Regione detta norme, per la tutela degli alberi e della flora spontanea, ai fini della difesa dell'ambiente e del paesaggio. E' la legge regionale n.49 del 18 novembre 1987, modificata e integrata dalla legge regionale n.11 del 4 aprile 1990, che provvede a disciplinare la materia.

Sono delegate alle comunità montane e, nelle zone non classificate montane, ai comuni, le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle

autorizzazioni: per l'abbattimento e lo spostamento di piante protette al fine di consentire costruzioni edilizie e opere di trasformazione e miglioramento fondiario miranti ad evitare danneggiamenti di manufatti esistenti; per la raccolta e il commercio di specie erbacee ed arbusti sottoposti a tutela; per il rimboschimento con la piantagione e la semina di specie arboree non previste dalla legge; per quanto concerne prescrizioni e divieti volti alla prevenzione degli incendi; per lo svolgimento di manifestazioni pubbliche e gare in zone previste dalla Regione; per la circolazione in tutti gli ambienti naturali di proprietà pubblica.

Gli enti locali menzionati sono altresì delegati a comminare le sanzioni amministrative per la violazione delle norme regionali.

Sempre in tema di tutela ambientale, la legge regionale n. 14 del 4 marzo 1980 prevede la subdelega di funzioni ai consorzi di comuni ed alle comunità montane per la tutela delle cose e delle località contenute in elenchi approvati dalla Regione. Gli enti subdelegati sono tenuti a trasmettere alla Regione copia dei provvedimenti adottati.

La Regione impartisce direttive agli enti subdelegati per l'esercizio delle funzioni che possono contenere disposizioni vincolanti. Può altresì annullare gli atti amministrativi illegittimi assunti dagli enti subdelegati.

2.2.5.2.3 Trasporti navigazione e porti lacuali

La Regione, attraverso il decentramento delle funzioni e delle competenze proprie e delegate, promuove lo sviluppo del sistema dei trasporti e delle relative infrastrutture e riconosce ad esso il carattere di servizio sociale e di strumento per il conseguimento degli obiettivi dei vari livelli di programmazione.

E' la legge regionale n.44 del 17 agosto 1979 che contiene le norme a disciplina del servizio pubblico di trasporto.

La Regione approva il piano regionale dei trasporti in armonia con gli indirizzi del piano nazionale e come indirizzo dei piani di bacino, per i quali provvede all'approvazione ed all'erogazione dei contributi. Promuove per ciascun bacino di traffico la costituzione di consorzi facoltativi tra comuni e province per l'esercizio delle funzioni in materia di programmazione i quali: provvedono all'adozione e all'aggiornamento del piano di bacino, conformandosi agli indirizzi del piano regionale; partecipano alla formazione e all'aggiornamento del piano regionale; provvedono al controllo dei bilanci delle aziende di gestione e fruiscono dei contributi del fondo regionale trasporti.

Sono inoltre delegate ai comuni costituiti in consorzi tutte le funzioni amministrative in materia di tranvie, filovie, linee automobilistiche e la navigazione lacuale, fluviale, di porti lacuali e di navigazione interna.

La legge regionale n.44 del 30.8.1982 delega alle province e ai comuni le funzioni amministrative in materia di circolazione di trasporti e veicoli eccezionali. Qualora la circolazione interessi il territorio di due comuni contigui, il rilascio dell'autorizzazione di competenza del comune nel cui territorio si svolge la parte prevalente del trasporto; l'autorizzazione spetta alla provincia quando la circolazione interessa il territorio di più di due comuni. Gli enti che rilasciano l'autorizzazione di rispettiva competenza ne danno comunicazione agli altri enti competenti per la rimanente rete viaria dei vari livelli.

Per quanto riguarda il lago Trasimeno e il bacino imbrifero di appartenenza, la legge regionale n.39 del 2 maggio 1980 disciplina le funzioni amministrative delegate alla provincia di Perugia.

Gli interventi di competenza della provincia, nelle funzioni delegate, sono coordinati con quelli della Regione e degli enti locali interessati.

Sono delegate alla provincia le seguenti funzioni: navigazione e porti lacuali; polizia delle acque; utilizzazione e gestione delle aree e del demanio lacuale e fluviale; sistemazione idrogeologica; interventi per la protezione della natura; opere idrauliche; licenze di approvvigionamento di acque pubbliche.

Restano di competenza regionale i programmi per l'utilizzazione delle risorse idriche.

La successiva legge regionale n.23 del 19 luglio 1988 disciplina la navigazione nel lago Trasimeno ai fini della sicurezza, della salvaguardia dell'ambiente e della riqualificazione turistica.

La normativa attribuisce alla provincia di Perugia l'esercizio di funzioni per quanto riguarda: l'indicazione di limiti alla navigazione in una fascia costiera di protezione; alla balneazione e all'uso delle imbarcazioni a vela; la delimitazione delle zone con divieto di navigazione; le caratteristiche delle imbarcazioni e le modalità di comportamento degli equipaggi; le operazioni di alaggio, attracco, ormeggio e rifornimento; le zone riservate allo sci nautico e ai natanti minori; l'impiego delle tavole a vela; i rumori molesti; gli ancoraggi; i transiti sui pontili.

La delega regionale a favore della provincia riguarda anche le competenze proprie dell'ispettorato di porto.

2.2.5.3 Sviluppo economico

2.2.5.3.1 Fiere, mercati, commercio

Gli interventi per la razionalizzazione e lo sviluppo del settore distributivo e le provvidenze a favore di cooperative tra commercianti al dettaglio sono disciplinati con legge regionale n.31 del 30 giugno 1973, che prevede da parte della Regione l'erogazione di contributi.

Le funzioni amministrative relative al settore sono delegate alle province, tra le quali sono ripartiti i fondi regionali per la concessione delle provvidenze. Le domande per ottenere contributi devono essere indirizzate alle province competenti che, in base a criteri di ammissione, fissano l'entità del contributo. Sono privilegiate le iniziative che contribuiscono alla razionalizzazione della distribuzione, anche sotto l'aspetto della localizzazione dei punti di vendita e dei depositi, sulla base delle indicazioni fornite dai comuni.

Per quanto riguarda la distribuzione di carburanti per autotrazione, è la legge regionale n.42 dell'8 novembre 1990 che disciplina le funzioni esercitate nel settore.

Spettano alla Regione le competenze per quanto riguarda: l'approvazione di piani comunali; l'autorizzazione preventiva al trasferimento e alla concentrazione di impianti situati in più province o in comuni diversi; il rilascio del nulla-osta preventivo per i provvedimenti comunali concernenti impianti G.P.L. e metano ed impianti ubicati sulle vie di comunicazione di interesse regionale.

Sono di competenza dei comuni l'esercizio di funzioni in ordine a: rilascio, rinnovo, revoca e decadenza delle concessioni; rilascio delle

autorizzazioni per la modifica e trasferimento di impianti; rilascio della concessione al loro potenziamento; rilascio dell'autorizzazione alla sospensione dell'attività; il collaudo. Tali funzioni sono esercitate dai comuni anche per quanto riguarda gli impianti per uso privato.

Quando i provvedimenti elencati interessano impianti ubicati lungo vie di comunicazione di interesse regionale, essi sono adottati previo nulla-osta della Regione. E' altresì soggetta ad autorizzazione comunale, sentita, ove occorra, l'autorità competente, l'installazione di impianti in acque interne e in aeroporti.

Il piano regionale per la rete di distribuzione di carburanti per uso autotrazione ha validità quadriennale ed è automaticamente prorogato fino all'approvazione con legge del nuovo piano. I comuni sono tenuti a predisporre i loro piani, anche essi di durata quadriennale, in attuazione di quello regionale. Sono esonerati da tale obbligo i comuni privi di impianti. Qualora intervengano nuove norme o direttive governative in materia, i comuni predispongono variazioni o integrazioni al loro piano e lo inviano alla Regione per l'approvazione.

2.2.5.3.2 Turismo

Le competenze dei comuni e delle province in materia di turismo sono numerose e varie.

La legge regionale n.10 del 23 gennaio 1973, che detta norme sulle attrezzature ricettive alberghiere e turistiche, tese a favorire lo sviluppo del settore mediante provvidenze di carattere finanziario, prevede la delega di funzioni amministrative a favore delle province.

Ad esse compete infatti di ricevere le domande di ammissione al finanziamento a tasso agevolato per opere di costruzione, trasformazione, ampliamento e adattamento di alberghi, locande, ostelli, villaggi turistici, rifugi, campeggi e di attrezzature sportive e ricreative.

Le province valutano le iniziative nei loro aspetti sociali, economici, tecnici e finanziari e deliberano circa la loro ammissione al finanziamento.

Successivamente, previo accertamento dell'esecuzione delle opere, dispongono la liquidazione del contributo e provvedono a presentare alla Regione, semestralmente, il rendiconto finanziario delle operazioni effettuate.

Per quanto riguarda la disciplina della classificazione ricettiva, la legge regionale n.33 dell'8 giugno 1981 fa distinzione tra aziende alberghiere (alberghi, motel, villaggi-albergo, alberghi residenziali) ed aziende all'aria aperta (villaggi turistici e campeggi).

Le funzioni amministrative di classificazione degli alberghi spettano alle aziende autonome comprensoriali di cura, soggiorno e turismo limitatamente alla fase di espletamento delle pratiche istruttorie da sottoporre alla Regione per la decisione.

Sono invece i comuni a curare la fase istruttoria delle pratiche di classificazione delle aziende ricettive dell'aria aperta, per le successive determinazioni della Regione.

In caso di modifica di classificazione sono le aziende autonome comprensoriali di cura, soggiorno e turismo ed i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, a proporre alla Regione le modifiche richieste.

La legge regionale n.3 del 14 agosto 1986, che detta norme per la disciplina delle attività professionali di guida, interprete e accompagnatori

turistici, delega ai comuni la vigilanza ed il controllo nella loro attività-professionale, l'accertamento delle infrazioni e la erogazione delle sanzioni.

I proventi delle sanzioni amministrative sono devoluti ai comuni quale corrispettivo dell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo.

Essi sono tenuti a trasmettere alla Regione, annualmente, una dettagliata relazione sull'attività svolta.

E' altresì dei comuni, ai sensi del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977, la potestà di rilasciare la licenza per l'esercizio della professione, sospenderla o revocarla.

2.2.5.3.3 Agriturismo

La Regione si prefigge di agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali, attraverso la integrazione dei redditi aziendali ed il miglioramento delle condizioni di vita, contribuendo allo sviluppo e al riequilibrio tra le diverse realtà delle zone agricole del territorio.

Con la legge regionale n.38 del 6 agosto 1987, la Regione detta norme che disciplinano gli interventi a favore dell'agriturismo che si estrinseca nelle due attività: quella dell'agriturismo equestre e della vendita diretta al pubblico di prodotti alimentari e artigianali tipici di produzione propria.

E' istituito presso la Regione l'elenco dei soggetti abilitati all'esercizio dell'agriturismo.

La disciplina amministrativa dell'attività agrituristica è devoluta al comune che rilascia le autorizzazioni alle aziende con sede nel proprio territorio. Ottempera all'obbligo di trasmettere ogni anno alla Regione l'elenco nominativo delle attività autorizzate nell'anno precedente, con l'indicazione delle caratteristiche di ciascuna di esse.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività concessa dal sindaco può essere sospesa o, nei casi di inadempienza grave e reiterata, revocata.

La Regione predispone il programma regionale agrituristico e di rivitalizzazione delle aree rurali di durata triennale, sulla base delle proposte avanzate dalle comunità montane o dai singoli comuni non compresi nel territorio di tali enti.

Le comunità montane e i comuni singoli o associati possono redigere piani integrati straordinari, contenenti l'indicazione dell'entità degli apporti finanziari richiesti per la loro realizzazione e l'eventuale partecipazione finanziaria dei singoli enti interessati. I piani sono approvati dalla Regione che ne determina il relativo finanziamento.

2.2.5.3.4 Agricoltura, foreste, bonifica montana

In materia di agricoltura sono state emanate numerosissime leggi regionali.

La gestione del patrimonio agro-forestale regionale, disciplinato con legge regionale n.23 del 14 maggio 1979, si riferisce ai beni esistenti nel territorio regionale già facenti parte del demanio forestale dello Stato, trasferiti alla Regione in attuazione dell'art.11 della legge n.281 del 16 maggio 1970, dell'art.1, lett.h) del D.P.R. n.11 del 15 gennaio 1972 e dell'art.68 del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977.

Le funzioni amministrative inerenti alla gestione dei beni di cui alla presente legge sono delegate alle comunità montane che le svolgono nel rispetto degli indirizzi dettati dalla programmazione regionale. Tale gestione viene effettuata sulla base di piani economici agro-forestali quinquennali, redatti in armonia con i piani di sviluppo zonali.

I piani economici e le loro revisioni sono predisposti dalle comunità montane e la Regione, dopo averli approvati, assegna i mezzi finanziari per la gestione dei beni all'atto della definizione del programma annuale.

Per l'esercizio delle funzioni delegate le comunità montane si avvalgono del corpo forestale dello Stato.

I provvedimenti in favore dell'attività agricola, in attuazione della legge n.403 dell'1 luglio 1977, sono disciplinati dalle norme contenute nella legge regionale n.17 del 24 aprile 1979, che prevede:

- contributi in conto capitale a favore di cooperative agricole e consorzi di cooperative agricole, i cui programmi risultino in armonia con il programma regionale di sviluppo;
- contributi in conto interessi per la trasformazione di passività onerose;
- contributi in conto interessi su mutui e prestiti a favore di aziende agricole singole o associate.

Le funzioni amministrative inerenti alla concessione delle provvidenze previste sono delegate ai consorzi di comuni che provvedono all'istruttoria delle domande.

Le comunità montane esercitano funzioni amministrative riguardanti interventi relativi a programmi di rimboschimento, di riassetto del territorio, opere di bonifica montana e di difesa del suolo, di cui alla legge regionale n.48 del 28 dicembre 1973.

La natura degli interventi riguarda: rimboschimento dei terreni; ricostituzione dei boschi degradati; consolidamento delle pendici franose; sistemazione dei pascoli; sistemazione idraulico forestali; prevenzioni e difesa dagli incendi; difesa antiparassitaria; costituzione e potenziamento di vivai; opere infrastrutturali.

Ancora le comunità montane sono destinatarie della delega di funzioni amministrative per gli interventi di recupero, valorizzazione e sviluppo socio-economico dei territori collinari e montani (legge regionale) n.47 del 16 dicembre 1983).

Sono delegati ad esse, in particolare, i seguenti interventi sul territorio: rimboschimento dei terreni nudi; ricostituzione dei boschi; risistemazione e miglioramento dei pascoli; sistemazione idraulico-forestale; bonifica montana; difesa del suolo; prevenzione e difesa dagli incendi; difesa antiparassitaria; vivaistica; opere infrastrutturali; faunistica; tartuficoltura.

La Regione approva un programma annuale articolato in zone omogenee, redatto in armonia col piano di sviluppo economico e col piano urbanistico territoriale, individua gli indirizzi programmatici del settore cui dovranno attenersi gli enti delegati nella predisposizione dei progetti esecutivi finanziati in sede regionale.

Le comunità montane possono altresì predisporre e realizzare progetti speciali previsti dalla normativa regionale, statale e comunitaria.

In coerenza con quanto previsto dagli artt.14,17 e 19 dello statuto ed in attuazione dei principi e dei criteri stabiliti dalla legge n.440 del 4 agosto 1978, la Regione, con legge regionale n.59 del 29 maggio 1980, detta norme concernenti l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.

Per tale legge, sono destinatari della delega di funzioni i consorzi di comuni e le comunità montane, e il loro esercizio riguarda il censimento e l'assegnazione delle terre incolte ed abbandonate e la vigilanza sulla realizzazione del piano di sviluppo o di utilizzazione da parte del proprietario e dell'assegnatario.

Gli interventi in materia di bonifica sono finalizzati al razionale utilizzo e alla tutela del territorio, con particolare riferimento alle risorse idriche. Le norme che disciplinano il settore sono contenute nella legge regionale n.4 del 25 gennaio 1990.

Ai fini della formazione del programma pluriennale, i consorzi di bonifica formulano proposte di intervento alle comunità montane che provvedono a far conoscere alla Regione il loro parere in merito. I consorzi di bonifica trasmettono altresì alle comunità aggiornamenti delle proprie proposte ai fini della stesura da parte della Regione del piano attuativo annuale.

Per quanto riguarda il settore, le comunità montane sono delegate ad esercitare le seguenti funzioni amministrative: progettazione ed esecuzione di opere anche nei comuni parzialmente montani e non montani; stipula di convenzioni con i comuni aggregati per regolamentare la loro partecipazione alla gestione delle funzioni in materia.

Fino alla costituzione dei consorzi di bonifica sono delegate alle comunità montane anche le funzioni relative all'esercizio e manutenzione delle opere di bonifica.

La progettazione e l'esecuzione di opere di bonifica sono date dalle comunità montane in concessione ai consorzi e, qualora questi non siano stati costituiti, vi provvedono direttamente curandone anche l'esercizio e la manutenzione.

2.2.5.3.5 Artigianato

La Regione, in attuazione della legge quadro n.443 dell'8 agosto 1985 e dell'art.21 dello statuto, ed in armonia con le indicazioni del piano regionale di sviluppo, con la legge regionale n.5 del 12 marzo 1990 disciplina il settore

dell'artigianato per il conseguimento della sua tutela, sviluppo e valorizzazione nelle diverse espressioni territoriali, artistiche, produttive e di servizio.

Al fine di favorire lo sviluppo delle imprese artigiane, sono previste agevolazioni per l'accesso al credito, e le relative funzioni amministrative sono delegate alle province che provvedono, annualmente, alla ripartizione dei fondi messi a disposizione dalla Regione tra i soggetti interessati, sulla base dei programmi da questi presentati. Le cooperative affidatarie trasmettono alla Regione ed alla provincia il bilancio per la verifica dei progressi conseguiti con le incentivazioni, per una relazione annuale sui risultati complessivi conseguiti nel settore.

La costituzione, funzione, incorporazione e sviluppo dei consorzi e delle cooperative artigiane nei settori indicati come prioritari nel piano pluriennale possono beneficiare di incentivi finanziari in varia misura da parte della Regione che vi provvede direttamente. Sono altresì concessi contributi diretti dalla Regione a favore di imprese artigiane per poter usufruire di servizi reali (consulenze di varia natura, studi, ricerche e progettazioni).

Allo scopo di perseguire l'obiettivo di riequilibrio e di razionalizzazione dell'uso del territorio, sono favoriti gli insediamenti dell'artigianato produttivo all'interno di aree attrezzate e nei centri storici.

E' istituito un fondo regionale con gestione delegata alle province. I programmi sono realizzati dai comuni, dai comuni con imprese e da sole imprese; queste ultime sono tenute a rendere conto ai comuni interessati della corretta attuazione delle opere ammesse a finanziamento agevolato.

E' prevista una particolare tutela dell'artigianato artistico in alcuni settori (ceramica, legno, ferro, tessitura, ricamo, oreficeria) e l'istituzione di un albo delle imprese. Per quanto riguarda lo specifico settore, la Regione

promuove la realizzazione di manifestazioni, tutelando l'immagine e la peculiarità dei prodotti e promuove la creazione di strutture integrate (studi, ricerche e diffusione dell'immagine), delegandone la gestione ai comuni, che la esercitano anche con il concorso di altri enti locali, enti pubblici e associazioni di categoria. I finanziamenti regionali sono accordati sulla base di programmi presentati e dei resoconti delle spese approvati dai comuni.

Contributi in varia misura sono assicurati inoltre dalla Regione al settore della promozione con interventi in campo nazionale e nel territorio regionale.

Le linee programmatiche e gli obiettivi perseguiti sono definiti nel piano triennale regionale, elaborato sulla base delle proposte formulate dalle province, dai comuni e da altri organismi.

2.2.5.3.6 Cave e torbiere

La coltivazione delle cave e torbiere è disciplinata dalla legge regionale n.28 dell'8 aprile 1980.

Le funzioni amministrative delegate ai comuni, competenti per territorio, riguardano le attività estrattive soggette ad autorizzazione.

La domanda di autorizzazione è inoltrata al comune che la rilascia per un periodo massimo di venti anni, rinnovabile. Il rilascio è subordinato alla stipula di una convenzione che determini gli obblighi a carico dell'esercente l'attività di coltivazione. L'autorizzazione ha natura personale ed il subentrante è soggetto a nuovo provvedimento. Essa si estingue per scadenza del termine, per rinuncia o per decadenza (previa diffida).

Le attività estrattive soggette a concessione sono di competenza della Regione.

La vigilanza sulla utilizzazione delle cave e torbiere spetta all'amministrazione che ha rilasciato il provvedimento di autorizzazione o concessione. Il comune è comunque tenuto a segnalare alla Regione eventuali irregolarità delle coltivazioni.

2.2.5.3.7 Caccia

La conservazione e la ricostituzione del patrimonio faunistico, ai fini del riequilibrio ecologico, nonché la salvaguardia della produzione agricola, è l'obiettivo che si prefigge la legge regionale n.21 del 3 giugno 1986, che detta norme in materia di tutela del patrimonio faunistico e di disciplina della caccia.

Il piano regionale per la conservazione e la ricostituzione del patrimonio faunistico è predisposto dalla giunta ed approvato dal consiglio regionale; esso ha durata quinquennale.

La Regione approva e pubblica il calendario venatorio. La caccia è comunque vietata nelle zone di riserva integrale, nelle oasi di protezione, nelle zone di ripopolamento, nei centri di produzione selvaggine e nelle zone di addestramento cani.

Sono delegate alle province le funzioni amministrative riguardanti le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici e privati di produzione di selvaggina, gli ambiti territoriali, le zone di addestramento cani, la perimetrazione degli ambiti territoriali.

Specifiche autorizzazioni possono essere rilasciate dalle province per quanto riguarda gli appostamenti fissi, i fondi chiusi, l'allevamento di selvaggina, il controllo della fauna; può altresì essere rilasciata la concessione per la costituzione di aziende faunistico-venatorie.

La funzione di indirizzo e di coordinamento per l'esercizio delle attribuzioni delegate è esercitata dalla Regione sulla base della programmazione regionale. Gli enti delegati trasmettono alla Regione il piano di attività per l'anno successivo, una relazione illustrativa dell'attività svolta nell'anno precedente nell'esercizio delle funzioni delegate e un rendiconto finanziario.

2.2.5.3.8 Pesca

Le norme per la tutela, la conservazione e l'incremento della fauna ittica, nonché la disciplina dei modi e gli strumenti per l'esercizio della pesca sono contenute nella legge regionale n.25 del 13 luglio 1983.

La Regione promuove ed attua studi e ricerche nel settore e provvede alla redazione della carta ittica, nella quale sono indicate le caratteristiche biogenetiche dei corsi d'acqua interessanti la pesca, la potenzialità produttiva delle acque e gli interventi tecnici atti ad aumentarla, le acque idonee per l'acquacoltura. Tale carta ha carattere vincolante per quanto riguarda le specie da immettere nelle acque ed è aggiornata almeno ogni cinque anni. In base ad essa ed in conformità del piano regionale di sviluppo, la Regione predispone in collaborazione con le province la proposta di programma per la conservazione e l'incremento delle risorse ittiofaunistiche, programma che prevede: l'incremento della pescosità, lo sviluppo delle attività economiche connesse all'esercizio della pesca, l'educazione naturalistica e sportiva dei pescatori, dei giovani e degli operatori del settore.

Il programma approvato dal consiglio regionale ha validità triennale ed è attuato mediante programmi stralcio annuali.

L'esercizio delle funzioni amministrative, già di competenza degli organi centrali e periferici dello stato in materia di pesca nelle acque interne, è delegato dalla Regione alle province. Ciascuna di esse, sulla base del programma triennale, elabora e trasmette alla Regione proposte di intervento, in relazione alle quali viene deliberato il programma annuale.

Le province competenti per territorio istituiscono, nei limiti ed in conformità al programma annuale, zone di ripopolamento, zone di protezione, zone con divieto temporaneo di pesca. Autorizzano la cattura di specie ittiche a scopo scientifico o di ripopolamento, l'immissione di specie ittiche anche estranee alla fauna locale, la messa in secca temporanea dei corsi d'acqua e dei bacini, la costruzione di strutture idonee alla risalita del pesce lungo i corsi d'acqua, l'estrazione di ghiaia e sabbia dal letto dei corsi d'acqua, la concessione di derivazione di acque pubbliche.

Sono altresì soggetti ad autorizzazione provinciale il rilascio della licenza di pesca e le concessioni di piscicoltura per l'esercizio della pesca professionale e agonistica.

2.3 Basilicata

2.3.1 Premessa

Lo Statuto della Regione Basilicata é stato adottato dal Consiglio regionale nelle sedute del 4 dicembre 1970, 10 marzo 1971 e 29 marzo 1971, e approvato con legge 22 maggio 1971, n.350.

Tra i principi generali, lo Statuto afferma quale istanza politico-sociale preminente la partecipazione, e affida alla Regione il compito di promuovere "la più ampia partecipazione delle autonomie locali e delle formazioni sociali al processo di sviluppo democratico della Basilicata".

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali o avvalendosi dei loro uffici.

Per il conseguimento delle sue finalità la Regione "assume la politica di piano come metodo e come impegno democratico di intervento"(art.6).

2.3.2 Le autonomie locali

Particolare rilievo assume, ai fini della presente indagine, l'art.54 St., che delinea il quadro complessivo dei rapporti tra regioni ed enti locali, rapporti definiti "di partecipazione e di collaborazione".

In questa linea, la Regione promuove, indirizza e coordina l'attività degli enti locali per attivare una politica di equilibrato sviluppo territoriale e sociale, nel rispetto della loro autonomia e in armonia con gli obiettivi della programmazione regionale.

Il riordinamento degli enti locali, attraverso la individuazione di nuove forme associative e di decentramento, rappresenta un obiettivo fondamentale della Regione.

E ciò al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini al governo degli enti territoriali locali.

L'obiettivo del decentramento può essere conseguito attraverso la istituzione di circondari e comprensori, previo il parere dei consigli provinciali e dei consigli comunali interessati.

Nel rapporto di collaborazione e partecipazione, i comuni e le province possono rivolgere interrogazioni e petizioni al Consiglio regionale.

2.3.3 La delega di funzioni amministrative

Ampio rilievo nello statuto, la Regione Basilicata ha garantito all'istituto della delega delle funzioni amministrative alle province, ai comuni o ad altri enti locali o ad organismi associati di enti locali a dimensioni comprensoriali.

L'art.55 ha precisato che la delega é, di norma, a tempo indeterminato ed é disposta per legge regionale ed "é diretta a tutti gli enti di eguale livello istituzionale".

Le leggi regionali che conferiscono la delega di singole materie agli enti locali debbono determinarne i contenuti e fissare la durata e stabilire i limiti dei poteri di indirizzo, coordinamento e vigilanza del Consiglio e della Giunta ed i presupposti per il loro esercizio.

Le leggi di delega debbono regolare i conseguenti rapporti finanziari.

2.3.4 Esercizio delle funzioni amministrative

L'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione Basilicata, ai sensi e per gli effetti dei D.P.R. 14 gennaio 1972 nn.1,2,3,4,5, e 6 e dei D.P.R. 15 gennaio 1972 nn.7,8,9,10, e 11, é stato regolato con legge regionale 4 maggio 1973, n.7.

Il citato complesso normativo, con riferimento alle funzioni trasferite, conferisce al Consiglio regionale la potestà di :

- a) determinare gli indirizzi politici ed amministrativi;
- b) approvare i regolamenti e ogni altro atto avente contenuto normativo;
- c) approvare i programmi ed i piani di sviluppo economico;
- d) deliberare sull'assegnazione e sulla ripartizione dei finanziamenti in relazione ai programmi ed ai piani di cui al punto c).

Con successiva legge regionale. 20 giugno 1974, n.7, la Regione Basilicata ha delegato l'esecuzione dei lavori, previsti nell'art.4 del D.L. 21 settembre 1973, n.731, di competenza dei comuni, province ed altri enti, agli enti medesimi.

I provvedimenti di esercizio della delega per i singoli enti sono riservati alla competenza del Presidente della giunta regionale, su conforme parere della giunta medesima.

In applicazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, la Regione ha emanato una organica disciplina normativa delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione.

Tra le leggi più importanti si segnalano:

- a) legge regionale. 24 luglio 1978, n.30: "Norme sullo scioglimento degli EE.CC.AA., sul passaggio delle attribuzioni, dei rapporti patrimoniali e del

- personale ai comuni", in attuazione dell'art.25 del D.P.R. 24 luglio 1977 n.616;
- b) legge regionale 1 settembre 1978, n.39: "Soppressione dei consorzi provinciali per l'istruzione tecnica" in applicazione dell'art.30 del D.P.R. 616 del 1977;
 - c) legge regionale 4 maggio 1981, n.9: "Funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali", che disciplina, in attuazione dell'art.82 del D.P.R. n.616 del 1977, l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di bellezze naturali;
 - d) legge regionale 10 luglio 1981, n.19: "Disciplina delle funzioni amministrative regionali in materia di trasporti";
 - e) legge regionale 18 dicembre 1981, n.54: "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e in materia farmaceutica";
 - f) legge regionale 30 marzo 1985, n.13: "Regolamentazione per l'estinzione delle istituzioni pubbliche d'assistenza e beneficenza".

2.3.5 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 regionale 19 ottobre 1973, n.27, in applicazione dei principi e delle finalità della legge 3 dicembre 1971, n.1102, ha disciplinato la istituzione e l'attività delle comunità montane. Con l'art.5 è stata prevista la delega, ai sensi dell'art.118 Cost. e dell'art.55 St., di proprie funzioni amministrative alle comunità montane. Con la citata legge è stata definita la ripartizione in 13 zone omogenee del territorio montano della

regione (art.2) e dettate le norme finanziarie per la utilizzazione e ripartizione dei fondi statali e regionali (artt.15 e 16).

Importante sotto il profilo dell'ordinamento degli enti locali é la legge regionale 28 luglio 1972, n.5, che disciplina la "Istituzione di nuovi comuni e mutamenti della circoscrizione territoriale". In particolare, l'art.2 prevede che "i comuni il cui territorio risulti insufficiente ai fini dell'impianto, dell'incremento e miglioramento dei servizi pubblici, dell'espansione degli abitati o alle esigenze dello sviluppo economico, possono ottenere l'ampliamento della loro circoscrizione". Ragioni di efficienza amministrativa e di ragionevole utilizzo delle risorse ai fini del miglioramento dei servizi pubblici rappresentano parametri del buongoverno delle comunità locali. Allo stesso criterio si ispira il successivo art.4, che prevede "la fusione e l'incorporazione per i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti" quando si constati che essi "manchino dei mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi".

E' interessante, per la nostra indagine, osservare come la Regione Basilicata abbia conferito un ruolo specifico ai circondari di Melfi e Lagonegro, istituiti rispettivamente con leggi regionali 20 maggio 1975 n.39 e n.40.

Nella logica del decentramento amministrativo attuato dalla regione Basilicata, i circondari di Melfi e Lagonegro si qualificano come "circoscrizioni territoriali", e con le citate leggi vengono istituite nei due circondari una sezione circondariale dell'ufficio regionale dei lavori pubblici ed una sezione circondariale dell'ufficio regionale "assistenza e cooperazione" per l'agricoltura.

2.3.6. 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.

2.3.6.1 Servizi sociali

2.3.6.1.1 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 (art.7). La innovazione più consistente della normativa del 1978 sul servizio sanitario é rappresentata dalla istituzione ed organizzazione delle U.S.L. Si osserva che, pur restando integra la struttura periferica del S.S.N., incentrata sulla U.S.L., la natura giuridica e la struttura gestionale sono state radicalmente modificate dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502, che detta nuove norme sul "riordino della disciplina in materia sanitaria, ai sensi dell'art.1 della legge 23 ottobre 1922, n.421".

In attuazione della legge 833 del 1978, con legge regionale 3 gennaio 1980, n.1, la Regione Basilicata ha inteso disciplinare l'organizzazione, la gestione e il funzionamento del servizio sanitario regionale.

Le funzioni amministrative delegate alla Regione, ai sensi del citato art.7 della legge 833, sono state delegate ai comuni, che le esercitano mediante

le U.S.L., con modalità e indirizzi indicati nella legge regionale 3 gennaio 1980, n.1.

L'unità sanitaria locale, struttura operativa dell'associazione dei comuni (art.10), provvede, nell'ambito del territorio individuato dalla regione, alla gestione unitaria della tutela della salute, dei servizi sanitari di base, garantendo i collegamenti funzionali e le integrazioni operative con i servizi socio-assistenziali.

Nel quadro del servizio sanitario regionale, assume una funzione specifica e particolare di organo di consulenza tecnica della Regione e delle U.S.L. il comitato tecnico regionale di sanità, previsto dall'art.21 della legge regionale 3 gennaio 1980 n.1.

Con l'art.27 sono stati definiti gli ambiti territoriali di attività delle U.S.L. e con il successivo art.28 è stata definita la delimitazione territoriale dei distretti di base, secondo criteri di efficienza, e funzionalità ed economicità, atti a garantire:

- la funzionalità e l'efficacia dei servizi;
- l'impiego economico delle risorse;
- la partecipazione degli utenti.

Nei comuni superiori a 20 mila abitanti può essere individuato più di un distretto.

L'art.29 disciplina i criteri per la individuazione degli ambiti territoriali di riferimento dei servizi integrativi di base. Di particolare rilievo e significato, la norma dell'art.4 che disciplina le funzioni amministrative delegate alla Regione ex art.7 legge 833, che sono delegate ai comuni che le esercitano mediante le U.S.L.

Gli obiettivi della articolazione sul territorio regionale del S.S.N. sono fissati dall'art.6. Essi consistono in questi punti:

- unitarietà degli interventi di prevenzione, di diagnosi e cura e di riabilitazione;
- integrazione funzionale delle diverse competenze;
- territorializzazione dei servizi;
- potenziamento della prevenzione e dei servizi di base;
- coordinamento ed integrazione con i servizi socio-assistenziali del territorio;
- *partecipazione degli utenti alla gestione democratica dei servizi;*
- formazione di una moderna coscienza sanitaria degli operatori, dei cittadini e delle comunità.

In questo quadro di indirizzi ed obiettivi, è da sottolineare la particolare incidenza riservata dall'art.7 alla partecipazione degli utenti alla gestione sociale dei servizi, che comporta il diritto della popolazione:

- all'informazione in ordine agli aspetti sostanziali dei diversi problemi sanitari e socio-assistenziali;
- al coinvolgimento nei processi di formazione delle decisioni di particolare rilievo;
- alla verifica dell'efficacia dei servizi.

Aspetti importanti e qualificanti del complesso normativo regionale sono collegati al modello generale del servizio sanitario regionale che si articola sul territorio in aree funzionali omogenee, così individuate:

- 1) area funzionale dei servizi sanitari di base, denominata distretto di base;
- 2) area funzionale dei servizi integrativi di base, denominata area specialistica;
- 3) area funzionale dei servizi comprensoriali;
- 4) area funzionale dei servizi multizonali e di quelli regionali.

Definita come "struttura operativa dell'associazione dei comuni" l'U.S.L. in Basilicata provvede, nell'ambito del proprio territorio, alla gestione unitaria della tutela della salute, esercitando in particolare i compiti appresso indicati:

- a) l'educazione sanitaria della popolazione;
- b) l'igiene dell'ambiente;
- c) la protezione sanitaria materno-infantile, l'assistenza pediatrica e la tutela del diritto alla procreazione cosciente e responsabile;
- d) la prevenzione individuale e collettiva delle malattie fisiche e psichiche;
- e) l'igiene e medicina scolastica negli istituti di istruzione pubblica e privata di ogni ordine e grado;
- f) l'igiene e medicina del lavoro, nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali;
- h) l'assistenza ospedaliera per le malattie fisiche e psichiche;
- i) l'assistenza medico-generica ed infermieristica, domiciliare e ambulatoriale;
- l) l'assistenza medico-specialistica ed infermieristica, ambulatoriale e domiciliare, per le malattie fisiche e psichiche;
- m) la riabilitazione;
- n) l'assistenza farmaceutica e la vigilanza sulle farmacie;
- o) l'igiene della produzione, lavorazione, distribuzione e commercio degli alimenti e delle bevande;
- p) la profilassi e la polizia veterinaria, la ispezione veterinaria.....;
- q) gli accertamenti, le certificazioni ed ogni altra prestazione medico-legale spettante al servizio sanitario nazionale.

La riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali é stata regolata con legge regionale 4 dicembre 1980, n.50; ed in conseguenza é stata data attua-

zione ad un programma di interventi regionali per la ristrutturazione ed il potenziamento dei servizi assistenziali a favore delle persone anziane (legge regionale 20 marzo 1981, n.3); mentre con la legge regionale 2 giugno 1981, n.11, é stato definito un programma di interventi straordinari nel settore degli asili nido.

Sempre nel settore della sicurezza sociale, si segnalano alcune importanti leggi della Basilicata.

In particolare:

- legge regionale 25 gennaio 1982, n.4 ("misure urgenti per l'assistenza psichiatrica");
- legge regionale 6 gennaio 1983, n.6 ("tutela sanitaria delle attività sportive");
- legge regionale 30 novembre 1984, n.38 "interventi a favore di cittadini portatori di handicaps";

Nel settore dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, gli interventi legislativi regionali più importanti riguardano:

- disciplina dei servizi diagnostici extra-ospedalieri (legge regionale 30 aprile 1980, n.25);
- norme per la dialisi domiciliare (legge regionale 24 maggio 1980, n.46);
- incentivazione della raccolta e distribuzione del sangue (legge regionale 18 dicembre 1981, n.55);
- provvidenze a favore dei cittadini affetti da talassemie (legge regionale 26 luglio 1982, n.22);
- valorizzazione del volontariato socio-assistenziale (legge regionale 22 maggio 1985, n.10);

- interventi di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento sociale dei dipendenti da sostanze stupefacenti, psicotrope e da alcool (legge regionale 22 marzo 1985, n.11);
- istituzione in ciascuna U.S.L. del dipartimento di salute mentale (legge regionale 30 marzo 1985, n.14);
- istituzione in ciascuna U.S.L. del servizio dipartimentale di riabilitazione (legge regionale 2 maggio 1985, n.30).

2.3.6.2. Cultura, informazione e istruzione

2.3.6.2.1. Diritto allo studio

All'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di natura socio-culturale che concretamente condizionano l'esercizio di fatto del diritto allo studio, la Regione Basilicata con legge regionale 5 maggio 1977, n.16 ("organizzazione dei servizi e delle attività culturali") ha inteso favorire, con una adeguata normativa ed incisivi interventi finanziari, iniziative ed attività culturali.

In particolare, l'art.2 disciplina gli interventi regionali tesi a promuovere iniziative culturali e processi di aggregazione sociale nelle aree interne. A tal fine, con la citata legge la Regione si propone di conseguire:

- la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali;
- le iniziative di sostegno e promozione del diritto allo studio, rivolte agli studenti ed alla generalità dei cittadini, ed articolate in servizi per il condizionamento economico e culturale;
- la organizzazione, da parte di enti locali, di istituti e di associazioni, di attività e manifestazioni culturali che abbiano particolare rilevanza per l'effettivo esercizio del diritto allo studio;

- la promozione di attività organizzate dalle scuole di ogni ordine e grado e dei circoli studenteschi.

Strumenti delle attività promozionali sono i centri regionali dei servizi culturali (CRSC), ai quali è affidato il compito del coordinamento, e le biblioteche comunali e provinciali.

Uno specifico settore d'intervento è il diritto allo studio universitario.

La regione Basilicata, con legge regionale 6 gennaio 1983, n.5, in attuazione di quanto previsto dall'art.44 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, si è impegnata a favorire "l'attuazione del diritto allo studio nella università della Basilicata, rimuovendo le difficoltà di ordine economico e sociale che ne possano ostacolare il pieno e libero esercizio.

In particolare, le norme contenute nella citata legge sono finalizzate ai seguenti obiettivi:

- a) rendere affettiva e proficua la frequenza ai corsi universitari;
- b) consentire il raggiungimento dei più alti gradi di cultura e di preparazione professionale da parte di cittadini capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi;
- c) favorire la più ampia fruizione sociale dei servizi formativi dell'università.

Con adeguata normativa, la Regione Basilicata ha disciplinato: il potenziamento del centro interregionale di studi e documentazione -CINSEDO- (legge regionale 30 dicembre 1983, n.38; il completamento del centro residenziale studentesco di Matera e la sua riconversione in centro di servizi universitari (legge regionale 4 aprile 1985, n.15); la partecipazione al consorzio lucano universitario (legge regionale 17 aprile 1985, n.20).

2.3.6.2.2 Formazione professionale

La Regione Basilicata, per assicurare ai cittadini uguaglianza di opportunità professionali e culturali e per assicurare la loro partecipazione allo sviluppo della realtà regionale ed alla vita sociale, ha disciplinato con legge regionale 1 marzo 1980, n.13, l'attività di orientamento e formazione professionale nei settori produttivi di beni e servizi pubblici e privati, compresi quelli sociali.

La formazione e l'orientamento professionale (SFOP), siccome stabilisce l'art.1 della citata legge, é "uno strumento di raccordo tra la politica del lavoro e la scuola, e concorre a potenziare il fattore umano nella capacità di gestire il progetto scientifico-tecnologico e l'espansione dei processi democratici".

La gestione dei centri pubblici di formazione professionale é delegata alle comunità montane, con la sola eccezione del centro di formazione professionale di Maratea che é affidata al comune capoluogo di provincia (art.11); i corsi isolati, non compresi tra le attività dei centri, sono affidati, secondo i settori d'intervento, alle comunità montane o alle U.S.L.

2.3.6.2.3 Biblioteche, archivi

La Regione Basilicata assume, tra i suoi compiti primari, la promozione e lo sviluppo delle biblioteche degli enti locali e d'interesse locale, e ne coordina l'attività nell'ambito della programmazione culturale regionale.

Con legge regionale 21 maggio 1980, n.37, ha disciplinato i servizi di pubblica lettura e gli interventi di educazione permanente, proponendosi di:

- a) promuovere la pubblica lettura mediante la costituzione di adeguati strumenti biblioteconomici, bibliografici ed informativi;
- b) istituire un sistema bibliotecario regionale articolato sul territorio;

- c) curare la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio librario, documentario e archivistico;
- d) realizzare la formazione e l'aggiornamento del personale addetto all'attività delle biblioteche;
- e) assicurare a tutte le componenti della comunità regionale permanenti possibilità di accesso all'informazione e alla consulenza.

Le biblioteche degli enti locali della Basilicata sono - come é statuito dalla citata normativa - "strutture culturali al servizio dei cittadini" e come tali "concorrono, nel rispetto della pluralità delle posizioni ed opinioni, allo sviluppo democratico delle comunità locali". Ciò é possibile promuovendo "la partecipazione alle attività culturali, alla realizzazione del diritto allo studio e all'educazione permanente".

Le biblioteche provvedono:

- a) al reperimento, all'acquisizione, alla salvaguardia, alla catalogazione, al progressivo incremento del materiale bibliografico, manoscritto, a stampa, audiovisivo e dei documenti comunque intesi che abbiano attinenza al patrimonio culturale della regione;
- b) ad assicurare la massima fruizione pubblica del patrimonio culturale;
- c) a collaborare con gli istituti di ricerca, con associazioni e gruppi di divulgazione culturale, con le scuole di ogni ordine e grado, con le forze sociali organizzate, al fine di promuovere l'informazione e la circolazione delle idee.

Compito specifico delle biblioteche é quello di assumere iniziative idonee alla conoscenza e diffusione del patrimonio storico e civile della Basilicata.

A tal fine potranno stabilire, mediante apposite convenzioni, organici rapporti con le biblioteche scolastiche o comunque di interesse locale, allo scopo di integrare ed unificare la gestione dei servizi di lettura a livello locale.

La Regione (art.6) favorisce la cooperazione fra le biblioteche di enti locali e la creazione di sistemi bibliotecari territoriali e urbani. Le biblioteche di enti locali possono associarsi fra loro dando vita a sistemi bibliotecari comprensoriali.

Particolare attenzione, la Regione Basilicata ha dedicato agli interventi di educazione permanente.

Per l'art.12 della citata legge n.37 del 1980, la Regione programma ed attua interventi di promozione educativa extrascolastica, attinenti in particolare ai seguenti obiettivi:

- a) sviluppare il ruolo delle biblioteche come centri di diffusione della cultura;
- b) aggiornare l'istruzione acquisita dai cittadini;
- c) apprestare adeguate ricorrenze educative per gli adulti e i lavoratori;
- d) arricchire il tempo libero con appropriati strumenti di decondizionamento e di animazione.

La Regione contribuisce, sulla base di criteri oggettivi, all'attività degli enti locali per il funzionamento delle biblioteche. Il contributo regionale é concesso fino ad un massimo del 60% della spesa ritenuta ammissibile e può essere elevato al 70% per i sistemi territoriali e urbani.

2.3.6.3 Sviluppo economico

Nell'ampio ed articolato settore dello sviluppo economico e dei conseguenti e coerenti interventi economico-finanziari, la Regione si é proposta (art.5 dello statuto) il compito essenziale di "rimuovere gli ostacoli di ordine

economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale della regione".

La Regione assume la politica di piano come metodo e come impegno democratico d'intervento, in concorso con lo Stato e con gli enti locali, nell'attività economica pubblica e privata, per indirizzarla e coordinarla a fini sociali.

2.3.6.3.1 Agricoltura

Con il citato art.5 St., la Regione Basilicata, nell'ambito delle sue competenze costituzionali, si propone come obiettivi fondamentali: una politica di sviluppo del comparto economico dell'agricoltura; l'attuazione delle riforme necessarie per stabilire equi rapporti sociali nelle campagne; la promozione della proprietà diretto-coltivatrice; la realizzazione di adeguate iniziative in favore delle zone e delle comunità montane.

Con la legge regionale del 28 novembre 1972, n.9, sono state attivate provvidenze a favore delle imprese agricole in materia di concessione di credito di conduzione; provvidenze rifinanziate con le leggi regionali 19 ottobre 1973, n.26; 6 agosto 1974 n.17; 6 agosto 1974, n.19.

Nell'importante settore della zootecnia, la Regione é intervenuta con diversi provvedimenti legislativi; così come con la legge regionale 16 aprile 1974, n.2, ha concesso provvidenze in favore delle imprese diretto-coltivatrici per il miglioramento ed incremento delle produzioni pregiate, con particolare riferimento alla viticoltura. Interventi rinnovati con legge regionale del 7 luglio 1977, n.23.

Sempre nel settore della zootecnia, con legge regionale del 9 giugno 1975, n.47, è stato predisposto un organico piano di interventi straordinari per un immediato sostegno alle attività zootecniche, con particolare riguardo agli allevamenti bovini, mediante erogazione di contributi a favore delle aziende singole ed associate (premi di natalità di allevamento; per l'ingrasso dei vitelli; per la rimonta).

Un complesso ed articolato sistema di interventi nel settore dell'irrigazione è stato predisposto dalla Regione Basilicata. Si segnalano, in particolare, le leggi regionali del 9 giugno 1975, n.48 ("interventi in favore del consorzio di bonifica di Bradano e Metaponto"); 27 ottobre 1975, n.57 ("interventi in favore dell'ente irrigazione" per facilitare l'esecuzione dei progetti ammessi al finanziamento della sezione orientamento del FEOGA); 19 gennaio 1976, n.8 ("interventi della regione nel settore dell'irrigazione").

Su quest'ultimo provvedimento legislativo, la regione Basilicata, al fine di estendere l'irrigazione nel territorio regionale, ha inteso finanziare, con spesa a suo totale carico, la esecuzione di nuove opere pubbliche per la irrigazione nei comprensori di bonifica integrale e montana. I relativi progetti di massima, elaborati dai consorzi ed enti di bonifica, sono finanziati dalla regione.

Importante legge di indirizzo e di coordinamento programmato degli interventi della Regione e delle comunità montane in materia di agricoltura e foreste è la legge regionale 30 agosto 1976, n.26.

Obiettivi della citata legge sono:

- a) il miglioramento dei redditi derivanti dalle attività agricole, nonché le condizioni di vita, di lavoro e di sicurezza delle popolazioni rurali delle

zone montane, in connessione con gli altri interventi regionali in materia di agricoltura e foreste;

- b) la difesa del suolo e di alcune componenti dell'ambiente naturale e del paesaggio, il miglioramento delle risorse, l'utilizzazione e la loro valorizzazione.

Incisive competenze sono state affidate, con l'art.2 della predetta legge, alle comunità montane che, in attesa della predisposizione del piano territoriale di coordinamento, potranno elaborare un piano territoriale di massima, con particolare rilevanza alla valorizzazione delle aree in abbandono.

Un significativo rilievo sociale é da attribuire alla legge regionale 3 dicembre 1976, n.30, finalizzata all'obiettivo di realizzare una migliore struttura produttiva delle aziende, basata sull'incremento delle produzioni e il miglioramento dell'habitat rurale. In attuazione delle norme della predetta legge, il regolamento esecutivo (approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 1° aprile 1977) affida agli ispettorati provinciali dell'agricoltura l'istruzione delle pratiche di miglioramento fondiario.

Anche nei settori della meccanizzazione (legge regionale 23 agosto 1977, n.31, "prestiti per la meccanizzazione in agricoltura"), per l'impianto di serre e colture ortofrutticole protette (legge regionale 5 settembre 1977, n.36), per la coltivazione e l'incremento delle piante officinali (legge regionale 16 gennaio 1978, n.4), per lo sviluppo tecnologico in agricoltura (legge regionale 24 maggio 1980, n.45), per la formazione dei divulgatori agricoli (legge regionale 24 marzo 1982, n.8), la Regione Basilicata ha attuato un organico di sistema normativo finalizzato all'obiettivo di potenziare la ricerca e la sperimentazione quali mezzi di incentivazione e di sviluppo di una agricoltura moderna.

In attuazione della legge 27 dicembre 1977, n.968, la Regione ha competenza a disciplinare l'attività venatoria ed il suo esercizio, nella salvaguardia della natura e dell'ambiente.

Con la legge regionale 6 novembre 1979, n.39, è stata disciplinata e regolamentata l'attività venatoria. Con l'art.1 della predetta legge, la Regione dichiara quale principio posto a base del suo intervento legislativo "il rispetto e la difesa dell'ambiente e del suo equilibrio biologico e naturale". Di conseguenza, la Regione assume le più idonee iniziative per la conservazione e l'incremento del patrimonio faunistico regionale.

Con successivo regolamento per la gestione sociale delle zone faunistiche (approvato dal Consiglio regionale con delibera n.324 dell' 8 luglio 1982), la Regione potrà istituire e nell'ambito del proprio territorio, su proposta delle province e delle associazioni venatorie e naturalistiche riconosciute a livello nazionale, aree faunistiche a gestione sociale della caccia.

Le norme per l'esercizio dell'attività venatoria, approvate con il regolamento del 10 gennaio 1983, conferiscono al Presidente della giunta provinciale la competenza a rilasciare l'attestato di abilitazione, la licenza e il rinnovo della stessa.

2.3.6.3.2 Commercio e Cooperazione

Con la legge regionale 23 novembre 1978, n.50 ("interventi a favore della cooperazione e istituzione della consulta regionale"), la Regione, nel riconoscimento della funzione sociale e del ruolo fondamentale della cooperazione, ha disciplinato una serie di interventi nel settore; ed ha, di conseguenza, istituito la consulta generale della cooperazione con il compito di concorrere alla elaborazione dei programmi di sviluppo regionale.

I criteri per la determinazione dell'orario di apertura e chiusura dei negozi ed esercizi pubblici di vendita e consumo di alimenti e bevande, nonché delle attività di commercio ambulante, sono stati disciplinati con la legge regionale 21 dicembre 1978, n.53. La determinazione dei criteri spetta ai comuni.

La Regione - a norma dell'art.7 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 - ha subdelegato ai comuni l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di distributori di carburanti e la determinazione degli orari di apertura e chiusura degli stessi (legge regionale 2 febbraio 1979, n.4).

L'esercizio delle funzioni amministrative relative all'attività dei comitati provinciali dei prezzi è stato delegato, con legge regionale del 13 maggio 1980, n.31, alle province.

2.3.6.3.3 Artigianato

Con legge regionale del 1° luglio 1976, n.22, la Regione ha inteso disciplinare organicamente in un testo nuovo le provvidenze a favore dell'artigianato, integrandole con i contributi in conto capitale previsti dalla successiva legge regionale del 1° marzo 1980, n.14.

Le aziende artigiane in forma individuale o associata, regolarmente iscritte agli albi provinciali delle imprese artigiane (ai sensi della legge n.860 del 25 luglio 1956) o alla sezione speciale degli albi, sono i soggetti beneficiari delle provvidenze finanziarie erogate dalla Regione.

Le disposizioni regionali di cui alla citata legge prevedono contributi a favore di comuni, dei consorzi di comuni e di enti pubblici, delle comunità montane per la costituzione di aree attrezzate per insediamenti artigiani (artt.6 e 13), agevolazioni relative agli investimenti fissi (artt.14 e 20), contributi in

conto interessi per mutui a medio termine (artt.21 e 25); agevolazioni relative al credito per l'esercizio e l'avviamento dei consorzi (art.30); contributi per l'avviamento di cooperative e consorzi (art.32); ed infine la istituzione del fondo di garanzia regionale (artt.35 e 37).

Particolari incentivazioni si prevedono per la formazione professionale, con riguardo alla figura del "maestro artigiano" da riconoscersi a tutti coloro che, titolari o soci di aziende artigiane, tradizionalmente esercitano attività artigianale tipica (art.45); alle "botteghe - scuola" (art.50), qualifica riconosciuta a quelle aziende artigiane i cui titolari risultino "maestri artigiani" e che siano in condizione di fornire agli apprendisti una specifica qualificazione professionale.

2.3.6.4 Assetto territoriale

2.3.6.4.1 Urbanistica ed edilizia abitativa

La Regione Basilicata, interessata da secoli a movimenti franosi del territorio, per fronteggiare le conseguenze dannose di eventi naturali, ha inteso disciplinare con legge regionale del 3 agosto 1977, n.29, gli interventi per il consolidamento e trasferimento degli abitati minacciati da frane.

In attuazione dei principi stabiliti dall'art.5 dello St., sono stati promossi dalla Regione, a totale carico del proprio bilancio, interventi diretti al risanamento di abitati o di loro parti aventi caratteristiche di fatiscenza, insalubrità e antigienicità (legge regionale 10 giugno 1978, n.23).

Le norme di attuazione della legge 28 gennaio 1977, n.10, in materia di edificazione dei suoli sono state disciplinate dalla Regione Basilicata con

legge regionale 6 luglio 1978, n.28, che affida ai comuni di stabilire l'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria.

L'art.23 individua e disciplina il potere sostitutivo della Regione in caso di inadempienza da parte del sindaco.

Nel settore dell'edilizia abitativa, la Regione con successive disposizioni ha disciplinato la contrazione di mutui diretti al risanamento di abitati (legge regionale del 20 agosto 1979, n.26); la concessione di contributi per mutui agevolati per la realizzazione di programmi costruttivi a cooperative edilizie e loro consorzi (legge regionale del 28 agosto 1979, n.30); la gestione e il controllo delle opere di interesse privato realizzate con i benefici di cui alla legge 13 maggio 1981, n.219.

Per dare attuazione alla legge regionale n.10 dell' 8 febbraio 1977, il Consiglio regionale, con la successiva legge 3 maggio 1983, n.12; ha definito la normativa-cornice per la formazione dei piani territoriali di coordinamento.

Spetta ai comuni e alle comunità montane (art.6) partecipare alla revisione dei progetti dei piani stessi e adeguare agli stessi gli strumenti urbanistici esistenti.

2.3.6.4.2 Lavori pubblici

Nel settore dei lavori pubblici, la Regione Basilicata ha sviluppato una positiva azione nel potenziamento di specifiche infrastrutture pubbliche e servizi sociali.

Si segnalano, sotto questo riguardo, alcuni provvedimenti legislativi di rilievo:

- a) legge regionale 4 maggio 1973, n.9: "norme per la concessione di contributi trentacinquennali per opere stradali, impianti di pubblica illuminazione, opere igienico-sanitarie, acquedotti e fognature";
- b) legge regionale 30 novembre 1973, n.36: "costituzione di due centri residenziali studenteschi nelle città di Potenza e di Matera" ed il conseguente regolamento, approvato il 14 febbraio 1975;
- c) legge regionale 21 dicembre 1975, n.42: "norme per la concessione di contributi per il completamento ed ampliamento di opere ospedaliere";
- d) legge regionale 27 maggio 1975, n.42: "provvedimenti per l'edilizia scolastica minore" e successive leggi di rifinanziamento;
- e) legge regionale 30 ottobre 1984, n.33: "norme per la classificazione, di manutenzione e la sistemazione bistrade provinciali";
- f) legge regionale 13 aprile 1985, n.19: "provvidenze regionali per il rafforzamento dei sistemi urbani".

Particolare rilievo assume la legge regionale 23 novembre 1978, n.51, che dispone un quadro organico di interventi urgenti per il ripristino, riparazione e sistemazione di opere pubbliche di competenza comunale.

La Regione Basilicata - a norma dell'art. 1 della predetta legge - dispone interventi, a sue spese, di carattere urgente ed inderogabile allo scopo di salvaguardare la funzionalità e l'agibilità, comunque compromesse, delle seguenti opere pubbliche:

- acquedotti, fognature, cimiteri ed altre opere igieniche;
- case comunali ed altri edifici od impianti di proprietà comunale destinati a pubblici servizi;
- strade comunali, limitatamente alle opere crollate e/o danneggiate, il cui mancato ripristino comprometta la pubblica incolumità, con esclusione dei

lavori finalizzati al ripristino, al rifacimento e alla manutenzione della pavimentazione;

- opere ed impianti di interesse intercomunale.

Con la legge regionale 21 maggio 1980, n.38, la Regione ha individuato i soggetti incaricati della realizzazione dei programmi costruttivi di edilizia agevolata-convenzionata ed ha disciplinato i criteri normativi degli interventi di sua competenza.

I soggetti attuatori degli interventi previsti dall'art.36 della legge 5 agosto 1978, n.457, sono stati individuati (art.4 legge regionale 35 del 1980) ed i contributi sono attribuiti:

- a) per nuovi alloggi da assegnare in proprietà a comuni, istituti case popolari, cooperative edilizie e loro consorzi, imprese di costruzione e loro consorzi;
- b) per nuovi alloggi da assegnare in locazione a comuni, IACP, cooperative e loro consorzi;
- c) per il recupero del patrimonio edilizio esistente a comuni, IACP, cooperative e loro consorzi, imprese di costruzioni e loro consorzi, nonché privati proprietari anche riuniti in consorzi nelle forme di legge.

Al fine di perseguire l'obiettivo di miglioramento dei servizi di carattere essenziale e del potenziamento della struttura territoriale, la Regione promuove con la legge regionale, 26 aprile 1985, n.24, un "programma straordinario di interventi nel settore delle sfere di competenza degli enti locali".

I finanziamenti previsti dalla predetta legge sono diretti alla realizzazione di opere stradali, igienico-sanitarie ed interventi di edilizia scolastica.

2.3.6.4.3 Parchi - ecologia - difesa dell'ambiente

Intensa ed incisiva appare l'azione legislativa della Regione Basilicata nei settori indicati.

Il patrimonio storico-naturale delle chiese rupestri, particolarmente diffuse nel materano, la sua difesa e valorizzazione ha trovato riferimento nella legge regionale 16 gennaio 1978, n.3, istitutiva del parco storico-naturale delle chiese rupestri.

La Regione ha riconosciuto il carattere storico-artistico naturale del patrimonio delle chiese rupestri e con la istituzione del Parco ha inteso salvaguardarne i valori storici e promuoverne la valorizzazione ai fini conservativi, culturali e territoriali.

Con l'art.3 la Regione ha delegato al comune di Matera la formazione del piano delle aree in cui ricadono i monumenti e loro pertinenze storico-funzionali e di servizio e la sua successiva gestione.

In materia di parchi sono importanti la legge regionale 10 luglio 1981, n.17, che detta norme per la salvaguardia e la promozione del parco naturale del Pollino e la successiva legge 30 gennaio 1986, n.3, che istituisce il parco regionale del Pollino.

Nel settore della difesa dell'ambiente e della lotta all'inquinamento, la Regione é intervenuta con importanti normative.

Si segnalano, in particolare:

- a) legge regionale 22 maggio 1980, n.42, sulla tutela della flora e dei biotipi in Basilicata;
- b) legge regionale 25 agosto 1981, n.28, che disciplina i contributi per la realizzazione, la modifica, l'adeguamento di impianti di depurazione e pretrattamento degli scarichi idrici delle imprese industriali ed agricole;

c) legge regionale 22 febbraio 1982, n.5, che detta norme per la concessione di contributi ventennali finalizzati alla integrale attenzione del primo programma di risanamento delle acque.

In relazione all'art.6 del D.P.R. 10 settembre 1982, n.915, la Regione ha definito (con legge regionale 4 settembre 1986, n.22,) un quadro normativo in materia di smaltimento dei rifiuti, definendo i compiti attribuiti ai comuni e alle province.

Anche nel settore della tutela pubblica contro l'inquinamento atmosferico ed acustico, la Regione é intervenuta con legge 4 novembre 1986, n.23, affidando alle province il compito di effettuare nelle zone individuate del piano regionale di risanamento atmosferico il rilevamento delle immissioni.

2.4 Calabria

2.4.1 Premessa

Lo Statuto della Regione Calabria è stato approvato con legge 28 luglio 1971, n.519, ai sensi dell'art.123 della Costituzione.

Tra i principi generali, lo Statuto afferma i valori della democrazia e della uguaglianza dei cittadini, nel rispetto della dignità della persona umana. La Regione favorisce il più ampio decentramento politico e amministrativo, le autonomie locali e, in armonia con l'art.3 della Costituzione, la effettiva partecipazione dei lavoratori all'attività politica, sociale ed economica.

Particolare rilievo viene assicurato ai problemi dello sviluppo economico e sociale nel quadro di "indirizzi che valgano a riscattare la Calabria dalla sua storica arretratezza".

La Regione assume come obiettivo primario della sua azione la piena occupazione "per bloccare l'esodo dei lavoratori, predisponendo idonee iniziative per rendere effettivo il diritto al lavoro di tutti i cittadini".

La Regione assume la programmazione come metodo e strumento volti a realizzare le riforme economiche e sociali, in collaborazione con gli enti locali.

La riconosce che la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa ed al controllo democratico dei pubblici poteri rappresenta "condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica" (art.39).

Per il conseguimento di questi obiettivi, la Regione (art.40) consulta sulle principali questioni, nonché a loro richiesta, i comuni, le province, gli

enti comprensoriali; promuove, altresì, indagini conoscitive ed incontri su particolari problemi, sollecitando, al riguardo, la diretta partecipazione dei cittadini interessati.

2.4.2 Rapporti con gli enti locali

Particolare rilievo assume, ai fini della presente indagine, il titolo V dello Statuto, che delinea il quadro complessivo dei rapporti tra Regione ed enti locali.

L'art.48 afferma che la Regione "riconosce nella partecipazione degli enti locali alla sua attività, anche legislativa e politico-amministrativa, un momento essenziale dell'autonomia e del decentramento politico ed amministrativo".

In questo contesto, la Regione favorisce il potenziamento effettivo della autonomia dei comuni e delle province e si incarica di coordinarne l'azione collegandola agli obiettivi della programmazione.

E' di particolare interesse, al fine di realizzare una più razionale articolazione dei poteri locali, l'obiettivo di istituire i comprensori, con la diretta partecipazione dei comuni interessati. La formazione e la competenza sul territorio dei comprensori sono stabiliti con apposita legge regionale.

Con l'art.51 dello Statuto, la Regione Calabria stabilisce la delega di funzioni amministrative alle province, ai comuni, singoli o associati, e ad altri enti locali. La delega di funzioni amministrative nonché la sua eventuale revoca sono disposte con legge regionale.

Le spese sostenute dalle province, dai comuni o da altri enti locali, per le funzioni delegate, sono a totale carico della Regione (art.52); l'utilizzazione

degli uffici degli enti locali avviene sulla base di accordi fra le regioni e gli enti interessati.

2.4.3 Esercizio delle funzioni amministrative

L'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione Calabria, ai sensi e per gli effetti dei D.P.R. 14 gennaio 1972 nn.1,2,3,4,5 e 6 e dei D.P.R. 15 gennaio 1972 nn.7,8,9,10 e 11, è stato disciplinato con legge regionale 15 dicembre 1973, n.18.

Il predetto complesso normativo, con riferimento alle funzioni trasferite, delinea la ratio, i contenuti le linee che ispirano l'azione della Regione.

In primo luogo, la Regione tende a favorire con le leggi di delega l'aggregazione dei comuni, fra loro e con la provincia, in strutture associative più efficienti rivolte "a garantire il carattere generale ed organico della delega di funzioni regionali". La delega è, di norma, a tempo indeterminato ed è conferita per l'esercizio di funzioni organicamente definite, anche se non si esclude la possibilità che singole e specifiche leggi di delega, in relazione esclusiva ai contenuti delle funzioni delegate, possano prevedere una delega a tempo determinato.

Il contenuto delle funzioni delegate dalla Regione, gli eventuali limiti di tempo, gli oneri finanziari sono determinati da singole leggi regionali (art.3).

Con la legge di delega, è ovvio, la Regione stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi ai quali gli enti destinatari della delega debbono attenersi (art.4).

L'art.5 prevede la consultazione degli enti destinatari della delega, i quali negli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni delegate devono far menzione della delega ricevuta.

A favore degli enti delegati, che ne facciano richiesta, la Regione può ricorrere all'istituto del comando per i propri dipendenti, applicando criteri e mobilità stabiliti dalla legge regionale sullo stato giuridico ed economico del personale. Con provvedimento del Consiglio regionale (art.16) agli enti locali delegati possono essere destinati beni e servizi per l'espletamento delle funzioni delegate.

Tra le leggi di delega più importanti si segnalano:

- a) legge regionale 22 maggio 1980, n.9, "delega in materia di artigianato e istituzione degli uffici di pianificazione delle comunità montane";
- b) legge 2 giugno 1980, n.20, "norme in materia urbanistica - delega";
- c) legge 2 giugno 1980, n.27, "delega in materia di agricoltura e foreste";
- d) legge 2 giugno 1980, n.29, "modificazione all'art.8 della legge regionale 10 novembre 1975, n.31".

Altre deleghe sono contenute nelle seguenti leggi:

1973, n.16 (calamità naturali); 1975, n.29 (diritto allo studio); n.31 (norme sugli interventi regionali per la realizzazione di opere pubbliche); 1978, n.27 (tesserino venatorio); 1979, n.2 (eventi sismici); 1980, n.1 (edilizia residenziale).

In applicazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, la Regione ha inteso disciplinare un complesso normativo organico in materia di funzioni amministrative trasferite alla Regione stessa e/o delegate agli enti locali.

Tra le leggi più significative è sembrato opportuno individuarne le seguenti:

- scioglimento e trasferimento delle funzioni esercitate dagli E.C.A. (31 maggio 1978, n.6);

- norme per il rilascio dei tesserini e dei certificati di abilitazione all'esercizio venatorio, (legge 14 dicembre 1978, n.27);
- norme per la soppressione dei patronati scolastici (legge 26 maggio 1979, n.6);
- soppressione dei centri di servizi culturali e dei centri di servizi sociali, con conseguente delega ai comuni delle funzioni in materia di promozione educativa e culturale (legge 26 maggio 1979, n.8);
- istituzione del servizio sanitario regionale, disciplinato con la legge 2 giugno 1980, n.18.

2.4.4 Enti locali e Comunità montane

Nella prima legislatura regionale, si registra il più incisivo intervento normativo della Regione Calabria finalizzato all'obiettivo di rendere più funzionale il rapporto con gli enti locali.

Particolare attenzione è stata riservata, pertanto, ad un complesso normativo teso a disciplinare, da una parte, l'esercizio della delega delle funzioni amministrative regionali agli enti locali (con la già citata legge n.18 del 1973) dall'altra a stabilire le norme per il controllo sugli atti degli enti locali con la legge 27 dicembre 1973, n.22.

L'adeguamento delle vecchie circoscrizioni territoriali di alcuni comuni della Calabria alle mutate realtà istituzionali e socio-economiche della Regione ha trovato un puntuale riscontro nella specifica normativa regionale.

Al riguardo si segnalano le seguenti leggi di modifica:

- a) legge 5 febbraio 1977, n.8 "modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Reggio Calabria e di Cardeto";

- b) legge 26 agosto 1977, n.23 "modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Melito Porto Salvo e di Rogudi";
- c) costituzione in comune autonomo della frazione di San Ferdinando del comune di Rosarno in provincia di Reggio Calabria (legge 28 novembre 1977, n.28);
- d) modifiche alle circoscrizioni dei comuni di Bianco e di Africo in provincia di Reggio Calabria (legge 22 maggio 1978, n.4);
- e) modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Nardodipace, Fabrizia e Mongiana in provincia di Catanzaro (legge 14 dicembre 1978, n.26);
- f) modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni di Bianco e Ferruzzano (legge 24 maggio 1980, n.12).

Per quanto riguarda la costituzione delle comunità montane in Calabria bisogna fare riferimento ad un organico intervento legislativo, a cominciare dalla legge 29 gennaio 1974, n.4.

Il predetto provvedimento normativo, in applicazione degli artt.1,14 e 15 della legge 25 luglio 1952, n.991, e dell'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n.657, determina la ripartizione dei territori montani della Calabria e la conseguente istituzione, sulla base di criteri di unità territoriale economica e sociale, di 25 comunità montane.

Esse sono ripartite in zone omogenee (provincia di Catanzaro, 7; provincia di Cosenza, 11; provincia di Reggio Calabria, 7) e comprendono i comuni il cui territorio ricade, in tutto o in parte, in ciascuna delle zone omogenee determinate dall'art.1. La comunità montana programma - a norma dell'art.19 - i propri interventi mediante l'adozione di un piano quinquennale di sviluppo economico sociale della propria zona.

Importanti e specifiche deleghe alle comunità montane, in particolare nei vitali settori regionali dell'artigianato e dell'agricoltura, sono state disciplinate rispettivamente dalle leggi 22 maggio 1980, n.9, e 2 giugno 1980, n.27.

2.4.5 Settori d'intervento

Individuato il terreno di intervento della Regione in materia di deleghe delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, è opportuno esaminare il quadro normativo degli interventi nei singoli settori dell'attività economica.

2.4.5.1 Servizi sociali

2.4.5.1.1 Assistenza sanitaria ed ospedaliera

Con legge 2 giugno 1980, n.18, istitutiva del servizio sanitario regionale, la Regione Calabria ha posto, tra i principi e gli obiettivi della sua azione, la tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività" nel pieno rispetto della libertà, dignità ed uguaglianza dei cittadini, senza distinzione di condizioni individuali e sociali.

L'art.1 definisce i compiti della Regione e degli enti locali che attuano il servizio sanitario nazionale operando "con il metodo della programmazione pluriennale e della più ampia partecipazione democratica".

Con l'art.2, la Regione attribuisce ai comuni singoli o associati e alle comunità montane l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Le funzioni attribuite ai comuni, singoli o associati, e alle comunità montane vengono esercitate attraverso strutture operative denominate Unità Sanitarie Locali.

L'art.3 definisce l'Unità Sanitaria Locale come "il complesso unificato dei presidi, degli uffici e dei servizi che, in un ambito territoriale determinato, assolve ai compiti del servizio sanitario nazionale". L'USL si articola in settori, in collegamento funzionale tra di loro, per corrispondere alle esigenze della collettività nelle attività seguenti: igiene ed ecologia; medicina diagnostica e terapeutica; veterinaria; farmaceutica; servizi sociali.

L'art.4 definisce gli ambiti territoriali di ciascuna Unità Sanitaria Locale.

Sono da considerarsi interventi incisivi, nel settore socio-sanitario, alcuni provvedimenti legislativi che mirano a rimuovere o ad attenuare le cause del malessere regionale.

In particolare, si segnalano i provvedimenti assunti dalla Regione con legge 21 dicembre 1973, n.20, per agevolare il completamento, l'ampliamento e l'ammodernamento di ospedali civili.

Per l'attuazione delle predette opere, la Regione concede a comuni, province e loro consorzi, nonché ad enti ospedalieri contributi annui costanti, nella misura del 7% della spesa riconosciuta ammissibile per un periodo massimo di 35 anni. La legge è stata rifinanziata con successiva legge n.6 del 1975.

L'assistenza farmaceutica diretta a coltivatori diretti, artigiani e commercianti è stata disciplinata con legge 22 aprile 1974, n.6, in attesa della istituzione del servizio sanitario nazionale.

Anche nel settore della medicina preventiva, la Regione ha concesso contributi e attrezzature tecnico-sanitarie ai comuni e loro consorzi, alle province, alle comunità montane ed agli enti ed istituti pubblici che svolgono attività sanitaria nell'ambito del proprio territorio.

Con la legge 17 settembre 1974, n.14, gli interventi finanziari erano finalizzati alla:

- a) prevenzione della patologia della prima infanzia e dell'età scolare;
- b) prevenzione della patologia del lavoro; ed inoltre alla igiene del suolo e dell'abitato; alla tutela dell'ambiente; alla vigilanza sulla produzione e sul commercio delle sostanze alimentari; alla educazione igienico-sanitaria; alla creazione di nuovi presidi sanitari di medicina preventiva.

Ed inoltre, specifici interventi sono stati finalizzati alla erogazione di provvidenze in favore degli infermi hanseniani e dei loro familiari a carico (legge 17 maggio 1976, n.13); per l'assistenza dialitica domiciliare, di cui alla legge 30 novembre 1976, n.18; sul diritto di accesso all'assistenza ospedaliera erogata ex legge 17 agosto 1974, n.386 (legge 13 dicembre 1976, n.20).

Nel settore della medicina riabilitativa, la legge 12 marzo 1977, n.10, ha consentito alla Regione Calabria di stipulare con gli enti pubblici che operano nel settore della riabilitazione convenzioni per il potenziamento dei servizi di recupero, rieducazione funzionale e reinserimento sociale degli handicappati in età evolutiva.

Con legge 8 settembre 1977, n.26, la Regione, in attuazione della legge 29 luglio 1975, n.405, ha istituito i consultori familiari; ciò al fine di "assicurare un servizio specialistico di assistenza sociale, psicologica e sanitario al singolo, alla coppia ed alla famiglia".

L'art.3 precisa che, fino all'entrata in vigore del piano socio-sanitario, le attività disciplinate dalla legge in questione sono svolte dai comuni, dai consorzi dei comuni e dalle comunità montane sulla base di programmi coordinati approvati e finanziati dalla Regione.

La legge regionale 22 maggio 1980, n.10 ("norme per la promozione e lo sviluppo dell'assistenza domiciliare agli anziani e per la creazione di centri di incontro") assume un forte rilievo sociale in una Regione come la Calabria caratterizzata dal fenomeno dell'invecchiamento della popolazione.

Infatti, con la predetta disciplina normativa, la Regione riconosce e tutela il diritto dell'anziano "alla piena fruizione di servizi sociali, sanitari ed assistenziali" che consentano il regolare ed ordinato svolgimento della vita sociale e che tendano a favorire il permanere dell'anziano nel proprio ambito civile.

A tal fine, la Regione si è assunta l'onere finanziario di erogare contributi ai comuni, consorzi di comuni e comunità montane per l'attività di aiuto domestico, per la gestione di centri di incontro e per le prestazioni di mensa e lavanderia.

2.4.5.2 Cultura, informazione e istruzione

2.4.5.2.1 Diritto allo studio

Al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettivo esercizio del processo educativo, la Regione Calabria con legge 3 giugno 1975, n.29, ha inteso promuovere una serie di interventi.

Essi si propongono di: assicurare il proseguimento degli studi ai capaci e meritevoli privi di mezzi; favorire il compimento dell'obbligo scolastico da parte degli adulti e l'accesso ai vari gradi dell'istruzione; garantire l'esercizio

della sperimentazione predisponendo servizi collettivi, al fine di una piena ed omogenea funzionalità educativa di tutte le scuole.

La Regione, al fine di realizzare le finalità predette, affida al distretto scolastico (art.2) i compiti di programmazione e di coordinamento delle linee *programmatiche fissate dal Consiglio regionale*.

Le funzioni di cui agli artt.5 e 6 della legge (scuola materna e scuola dell'obbligo) sono delegate ai comuni che, per il loro esercizio, possono avvalersi dei consigli di circolo e di istituto.

La Regione intende concorrere, nell'ambito dei distretti scolastici, al potenziamento dei servizi di istruzione degli adulti e di educazione permanente (art.13). E al tal fine ha istituito i centri di servizi socio-culturali utilizzando le strutture trasferite alla Regione Calabria con delibera del CIPE del 12 dicembre 1972.

L'incremento ed il miglioramento del patrimonio edilizio scolastico ha trovato sostegno finanziario nella legge 3 giugno 1975, n.30 ("finanziamento per l'edilizia scolastica minore").

I contributi in conto capitale per lavori di ampliamento, adattamento e sistemazione di costruzioni adibite o da adibire all'attività scolastica materna e dell'obbligo possono essere concessi solo ai comuni.

Interventi a favore delle opere universitarie della Calabria e dell'Istituto universitario statale di architettura di Reggio Calabria sono stati disciplinati dalla legge 30 novembre 1977, n.29. I predetti interventi finanziari sono finalizzati all'obiettivo di assicurare l'effettivo esercizio del diritto allo studio, anche agli studenti universitari bisognosi, mediante erogazione di sussidi, da corrispondersi in servizi.

In coerenza con quest'obiettivo, la successiva legge regionale 9 dicembre 1977, n.32, disciplina un complesso di agevolazioni al fine di garantire il trasporto con tariffe preferenziali degli studenti e dei lavoratori dipendenti.

Per beneficiare delle agevolazioni di viaggio, l'art.3 demanda ai sindaci l'accertamento della posizione redditoriale dei richiedenti.

2.4.5.2.2 Formazione professionale

La Regione Calabria ha prestato particolare attenzione al settore della formazione professionale, al quale ha riservato specifici interventi finanziari (art.4 della legge 3 febbraio 1976, n.3 - provvedimenti urgenti e straordinari per il rilancio dell'economia regionale).

Adeguati provvedimenti sono stati assicurati agli allievi dei corsi ordinari di formazione professionale nel settore paramedico (legge 18 marzo 1977, n.11) e al personale addetto al settore della formazione professionale (legge 16 maggio 1980, n.8).

2.4.5.3 Sviluppo economico

Ampia ed incisiva è l'azione della Regione nel settore dello sviluppo economico, siccome viene delineata dall'art.56 dello statuto.

Infatti, la Regione, assumendo la programmazione come metodo e strumento di interventi economici finalizzati all'obiettivo delle riforme e dello sviluppo globale della Calabria, si propone di svolgere una organica azione nei vari settori della vita economica e sociale.

La Regione, soggetto autonomo della programmazione, in collaborazione con gli enti locali e le forze sociali, in relazione all'art.3 dello statuto,

indirizza la propria azione per lo sviluppo economico ai seguenti obiettivi primari:

- a) attua una politica agraria indirizzata alla formazione della proprietà diretto-coltivatrice singola o associata;
- b) attua piani per un equilibrato processo di industrializzazione rivolto a promuovere la piena utilizzazione delle risorse umane e materiali della Regione;
- c) potenzia il turismo quale componente importante dello sviluppo economico e sociale, impegnandosi ad avviare piani specifici per il suo incremento.

Tra gli altri obiettivi dello sviluppo economico, la Regione promuove la cooperazione nella produzione e nei servizi; promuove lo sviluppo dell'artigianato, incentivando la formazione di nuove imprese, favorendone nuove forme associative.

2.4.5.3.1 Agricoltura

Con il citato art.56 dello statuto, la Regione Calabria assume come obiettivo prioritario della sua azione nel processo di sviluppo economico la promozione di una efficace politica agraria che, con l'attuazione di piani di zona e comprensoriali, di orientamento produttivo, di trasformazione fondiaria e di valorizzazione del prodotto, di bonifica, di irrigazione e cooperazione sia in grado di perseguire "il raggiungimento di equi rapporti sociali nelle campagne, assicurando livelli di reddito tali da garantire una esistenza libera e dignitosa".

Da questa impostazione di linee generali, sono scaturiti provvedimenti legislativi di notevole rilievo per il settore dell'agricoltura.

Con legge regionale 27 dicembre 1973, n.23, sono stati disposti interventi per miglioramenti fondiari a favore di consorzi di bonifica e dei comuni "quali rappresentanti degli operatori agricoli amministrati" per la realizzazione di strade interpoderali.

La concessione di prestiti di conduzione al tasso del 3% è stata regolata dalla legge regionale 16 gennaio 1974, n.2.

Un complesso normativo di notevole importanza per il settore della zootecnia è rappresentato dalla legge regionale 17 settembre 1974, n.16.

L'art.1 fissa gli obiettivi dell'intervento regionale "per il coordinato sviluppo delle attività zootecniche volte al miglioramento e potenziamento degli allevamenti, delle relative produzioni ed al consolidamento socio-economico delle imprese singole o associate"; e - di conseguenza - la Regione Calabria promuove ed attua un organico piano di intervento a completamento ed integrazione di oltre analoghe azioni predisposte e finanziate con leggi statali.

L'azione regionale si dispiega nel miglioramento del patrimonio zootecnico e del suo risanamento, nella qualificazione professionale degli addetti; nel potenziamento delle strutture zootecniche aziendali (centri di allevamento; stalle sociali; attrezzature complementari) per un complessivo impegno finanziario di 6 miliardi, ripartito nel triennio 1974 - 76.

Un complesso normativo fondamentale nella politica agraria regionale è la legge 3 giugno 1975, n.23, che disciplina organici interventi per lo sviluppo della cooperazione agricola.

Le norme della citata legge sono dirette ad attuare programmi pluriennali per il coordinamento delle azioni volte al sostegno della cooperazione nei processi della produzione, trasformazione, tipicizzazione, conservazione e

commerciatizzazione dei prodotti agricoli. La in questione promuove l'inserimento dell'agricoltura calabrese nei piani di sviluppo nazionale e comunitario.

In particolare, l'azione della Regione Calabria è indirizzata a promuovere, mediante adeguati interventi finanziari a favore delle cooperative e dei loro consorzi la gestione di impianti collettivi per la lavorazione, trasformazione e vendita delle produzioni agricole e zootecniche (art.6).

Del pari è importante il sostegno economico della Regione a cooperative agricole e ai loro consorzi, per la realizzazione di strutture e delle relative attrezzature di pertinenza, comprese le scorte di prima dotazione indispensabili al completamento dei cicli di lavorazione e confezionamento dei prodotti agricoli e zootecnici e loro sottoprodotti (art.7).

La legge regionale 3 giugno 1975, n.25, disciplina gli interventi economici a sostegno dei miglioramenti fondiari in agricoltura.

In particolare, gli interventi connessi al provvedimento "de quo" sono finalizzati alla promozione delle seguenti opere:

- a) utilizzazione aziendale delle acque d'irrigazione consortile, nonché captazione, raccolta e distribuzione delle acque superficiali e sotterranee a scopo irriguo;
- b) sistemazione dei terreni allo scopo di regolarizzare il regime delle acque ed a migliorare le condizioni per una più estesa ed economica meccanizzazione delle operazioni colturali;
- c) consolidamento dell'insediamento su fondi condotti da coltivatori diretti con opere finalizzate al miglioramento delle condizioni igienico-abitative.

Gli interventi diretti al potenziamento delle infrastrutture rurali e delle opere idrauliche di bonifica sono stati disciplinati dalla legge regionale 3 giu-

gno 1975, n.26, il cui finanziamento è stato previsto per il primo anno in 9 miliardi.

Gli interventi ammessi al finanziamento regionale riguardano:

- a) approvvigionamenti idrici per uso potabile, elettrodotti e fognature a servizio di insediamenti rurali;
- b) opere di provvista, adduzione e distribuzione delle acque destinate all'irrigazione;
- c) collettori principali, naturali ed artificiali delle acque discolo e impianti necessari per la loro funzionalità;
- d) strade interpoderali e di bonifica;
- e) centri di servizi, scuole rurali ed edifici a carattere pubblico per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali.

Trattasi di leggi che sono state successivamente rifinanziate allo scopo di *promuovere più evolute condizioni di vita nelle campagne e di migliorare la produttività delle aziende agricole*. In particolare, si segnalano le seguenti leggi di rifinanziamento:

- modificazioni e rifinanziamento della legge regionale 3 giugno 1975, n.23, recante norme sullo "sviluppo della cooperazione agricola" (legge 31 luglio 1976, n.17);
- rifinanziamento e modificazioni della legge regionale 3 giugno 1975, n.26, recante "interventi nel settore delle infrastrutture rurali e delle opere pubbliche di bonifica" (legge 7 gennaio 1977, n.3);
- rifinanziamento e modifiche della legge regionale n.16 del 1974 recante "incentivi per lo sviluppo della zootecnia" (legge 2 giugno 1978, n.8);
- modifiche all'art.7 della legge regionale 24 marzo 1982, n.8 (4 febbraio 1983, n.6);

- modifica ed integrazione alla legge regionale n.32 del 6 giugno 1980. Mutui a tasso agevolato per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (legge regionale 14 aprile 1983 n.15).

2.4.5.3.2 Cooperazione e commercio

Intensa è l'azione legislativa della Regione Calabria nel settore della cooperazione agricola. Al riguardo occorre segnalare la legge regionale 3 giugno 1975, n.23, e la successiva legge di rifinanziamento 31 luglio 1976, n.17.

Nel settore della cooperazione sono importanti alcuni provvedimenti legislativi:

- la legge regionale 6 dicembre 1979, n.13 (adozione di provvedimenti diretti alla promozione e allo sviluppo della cooperazione);
- la legge regionale 2 giugno 1980, n.25, che disciplina gli interventi diretti ad agevolare l'accesso al credito e alla cooperazione delle imprese artigiane;
- la legge regionale 2 giugno 1980, n.30, che detta norme per la concessione di contributi a favore delle cooperative a proprietà indivisa.

Nel settore dell'attività commerciale, la Regione Calabria si è impegnata in una azione di sostegno dell'assistenza farmaceutica diretta ai commercianti (22 aprile 1974, n.6). Provvedimento che è stato modificato e rifinanziato con successive disposizioni legislative, e, segnatamente, con le leggi 15 aprile 1975, n.11; 25 giugno 1976, n.16; 10 settembre 1978, n.14.

2.4.5.3.3 Artigianato

Con legge regionale 17 settembre 1974, n.12, la Regione ha disciplinato la concessione di incentivi finanziari diretti a favorire lo sviluppo delle imprese artigiane e l'incremento della produzione artigiana.

L'intervento finanziario della Regione è diretto a favorire la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di laboratori artigiani, l'acquisto e la messa in opera dei macchinari e delle attrezzature occorrenti, nonché per la formazione di scorte di materie prime e di semilavorati.

Con l'art.6 è fatto obbligo al sindaco di far pervenire il proprio parere all'assessorato regionale all'artigianato sulle domande di contributo.

L'insediamento delle piccole e medie imprese produttive, in particolare i nuovi impianti produttivi artigianali, sono favoriti dalla Regione attraverso la concessione di contributi finanziari, disciplinati dalla 16 aprile 1977, n.13.

Possono godere dei contributi i comuni nel cui territorio non siano previsti agglomerati industriali dai piani regolatori generali dei consorzi per le aree ed i nuclei di industrializzazione.

Con altra importante disposizione legislativa (legge regionale 2 giugno 1980, n.25) sono state emanate norme per disciplinare gli interventi diretti ad agevolare l'accesso al credito e alla cooperazione delle imprese artigiane.

Alle cooperative artigiane ed ai consorzi, costituiti da almeno tre aziende artigiane, la Regione può concedere contributi per sostenere le seguenti iniziative:

- a) costruzione, acquisto, ampliamento e ammodernamento di immobili;
- b) acquisto di macchinari, impianti ed attrezzature;
- c) costituzione di servizi sociali per i soci e per i dipendenti;
- d) allacciamenti elettrici, idrici e fognanti;
- e) impianti per la depurazione dell'acqua, dell'aria e dell'ambiente.

2.4.5.4 Assetto territoriale

2.4.5.4.1 Urbanistica ed edilizia abitativa

Tra i primi provvedimenti legislativi della Regione, si segnala la legge 30 agosto 1973, n.14, con la quale - in attesa della approvazione del piano urbanistico regionale - sono state emanate misure di protezione delle coste; modificata ed integrata con la successiva legge regionale 28 maggio 1975, n.18.

Con la legge regionale 14 maggio 1974, n.7, è stato affrontato il problema dei piani regolatori comunali ed intercomunali.

La Regione, al fine di attuare una completa disciplina urbanistica, anche in funzione di tutelare le zone costiere, ha disciplinato la concessione di contributi ai comuni interessati o loro consorzi per la formazione o revisione di piani regolatori generali.

La Regione Calabria, con legge 2 giugno 1980, n.20, ha delegato ai comuni, singoli o associati, le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica.

La delega in materia urbanistica (art.2) riguarda le funzioni amministrative concernenti l'istruttoria e l'approvazione dei seguenti strumenti:

- 1) piani di zona;
- 2) piani pluriennali di attuazione;
- 3) piani particolareggiati e loro varianti;
- 4) piani per gli insediamenti produttivi;
- 5) piani di lottizzazione.

Per quanto riguarda il settore dell'edilizia abitativa, la Regione, con la legge 15 gennaio 1980, n.1, ha emanato un complesso di norme per

disciplinare l'esercizio dei poteri da essa attribuiti e ripartiti tra Consiglio regionale, Giunta regionale e Presidente della Giunta regionale.

2.4.5.4.2 Lavori pubblici

Nel settore dei lavori pubblici, la Regione Calabria ha posto in essere un ampio ventaglio di provvedimenti legislativi.

Si segnalano quelli di maggiore rilievo:

- a) programma triennale per opere pubbliche di interesse degli enti locali da ammettere a contributo regionale. Provvidenze per i maggiori oneri connessi alla esecuzione di opere pubbliche. (legge 29 agosto 1974, n.11);
- b) norme sugli interventi regionali per la realizzazione di opere pubbliche. Delega agli enti locali. (legge 10 novembre 1975, n.31);
- c) accensione di mutui passivi per complessive lire 27.250.000.000 per la realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale. (legge 3 febbraio 1976, n.4);
- d) finanziamento di opere pubbliche di interesse degli enti locali per interventi straordinari di iniziativa della Regione. (legge 18 marzo 1977, n.12).

2.4.5.4.3 Turismo ed industria alberghiera

Il settore del turismo, preminente risorsa di sviluppo per la Calabria, è stato al centro dell'azione di indirizzo e d'intervento della Regione.

In particolare, la legge 31 agosto 1973, n.15, ha inteso disciplinare incentivazioni ed interventi nel settore turistico-alberghiero.

La Regione - al fine di incentivare la costruzione di nuovi impianti ricettivi alberghieri ed extra-alberghieri e la riqualificazione di quelli esistenti -

si è fatta carico di concedere contributi in conto capitale ad enti pubblici, organizzazioni del turismo sociale e dei lavoratori ed a privati operatori del settore.

Per il conseguimento dell'obiettivo di favorire l'afflusso turistico in Calabria attraverso il trasporto aereo, la Regione (con legge 23 gennaio 1975, n.5) ha assunto impegni finanziari per la concessione di contributi per i servizi di trasporti aerei turistici e per quelli a terra connessi, limitatamente per questi ultimi, ai transfert dagli scali aeroportuali alla destinazione ricettiva e viceversa.

Al fine di promuovere ed incentivare lo sviluppo turistico della Calabria, la Regione (con legge 2 giugno 1980, n.23) ha concesso agli enti pubblici e privati, agli imprenditori, con priorità alle aziende a prevalente conduzione familiare, provvidenze per la realizzazione di:

- a) opere di costruzione, ricostruzione, ammodernamento e ampliamento di alberghi, pensioni, campeggi, ostelli per la gioventù;
- b) opere, impianti e servizi complementari dell'attività turistica;
- c) opere di ristrutturazione e adattamento di immobili ubicati nelle aree interne di proprietà di enti pubblici, con destinazione turistico-ricettiva anche stagionale;
- d) opere di arredamento e rinnovo dell'arredamento degli esercizi alberghieri.

2.4.5.4.4 Ambiente

E' stata già richiamata la normativa regionale sulla protezione delle coste calabresi.

Di particolare interesse, nel settore della tutela e valorizzazione ambientale e delle risorse naturali, è la legge regionale 8 settembre 1977, n.25, che detta misure di salvaguardia del versante calabrese del Pollino.

Una commissione speciale, istituita a norma dell'art.3, d'intesa con i comuni e le comunità montane interessate, è stata investita del compito di predisporre una proposta relativa alla salvaguardia dell'ambiente e alla valorizzazione organica ed integrata dall'area calabrese del Pollino.

3. Statuti

Con la legge n. 142 del 1990 è stata introdotta una radicale riforma degli enti locali.

In particolare, l'art. 4 ha stabilito, per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale, il principio dell'autonomia statutaria degli enti locali. "I comuni e le province adottano il proprio Statuto": è la norma del primo comma del predetto articolo che statuisce un obbligo non derogabile, perentorio nei termini, significativo nei contenuti di una norma non delegabile. A pena dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali che non avessero adempiuto all'obbligo inderogabile - nei termini perentori - di adottare il proprio Statuto.

La qualificazione giuridica dello Statuto - trattasi di atto normativo che disciplina la struttura, l'organizzazione e l'attività dell'ente comune e dell'ente provincia - si caratterizza per il duplice obbligo a carico degli enti locali della "adozione" di uno Statuto "proprio".

L' "adozione" dello Statuto da parte di comuni e province, nella volontà ben manifestata dal legislatore, rappresenta un preciso ed inderogabile obbligo giuridico per gli enti locali. Pena, in caso di inadempienza, lo scioglimento del consiglio.

E poi: l'adozione dello Statuto significa che comuni e province sono obbligati a darsi da se medesimi e dall'interno dei propri consigli, uno statuto "proprio" elaborato e deliberato con procedure e atti decisionali autonomi.

Lo Statuto è, pertanto, un atto autonomo, specifico, "proprio" dell'ente da cui promana e da esso soltanto. E' un atto individuale perchè appartiene solo all'ente che lo ha "adottato", fatto "proprio": non può confondersi, per i suoi specifici ed autonomi contenuti, con gli statuti di altri enti locali.

Ciò premesso, la Sezione ha ritenuto di grande importanza, ai fini della presente relazione al parlamento, svolgere una precisa indagine sui contenuti di più rilevante importanza degli statuti dei comuni e delle province.

Avviare una preliminare indagine sulle più qualificanti ed incisive norme statutarie dei comuni-capoluogo e delle amministrazioni provinciali è un contributo essenziale per poter riferire al Parlamento sullo stato di attuazione della 142. E ciò perchè dal diverso, autonomo e specifico modo di atteggiarsi di comuni e province conseguirà l'effetto di valutare, ad un tempo, l'autonomia degli enti locali e viepiù di verificare se i contenuti di necessarietà ed esclusività degli statuti siano stati completamente recepiti.

L'indagine svolta dalla Sezione, in aderenza alle indicazioni contenute nel piano delle rilevazioni, ha condotto ad una precisa, necessaria ripartizione che riguarda le province ed i comuni capoluoghi di provincia, rinviando alla successiva relazione al Parlamento l'estensione della indagine ai comuni metropolitani e ai comuni fino a 100 mila abitanti.

L'indagine ha preso il via con la trasmissione ai comuni capoluoghi e alle province di un questionario rivolto ad ottenere risposte in merito:

- a) alle norme sulle attribuzioni degli organi (ex art. 42 legge 142);
- b) alla disciplina delle funzioni del collegio dei revisori (art. 57);
- c) all'ordinamento degli uffici;
- d) alle norme sulla gestione dei servizi (artt. 22 e 23);
- e) all'amministrazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle s.p.a.;
- f) alle forme di partecipazione popolare (art. 6);
- g) alla regolamentazione del diritto di accesso dei cittadini all'informazione sull'attività degli organi di governo dell'ente (art. 7).

E' possibile, al termine dell'indagine condotta su un campione abbastanza significativo di enti, trarre qualche considerazione.

La Sezione ha inteso accertare i contenuti più significativi dei singoli statuti, in particolare riservando adeguata attenzione agli istituti facoltativi previsti dalla legge n. 142 del 1990. E ciò in relazione alle competenze di determinati organi collegiali (consigli, giunte, revisori dei conti), alla loro composizione, ai rapporti reciproci.

Di particolare significato è la norma dell'art. 33, terzo comma della legge 142, che prevede la figura nell'assessore esterno e il difforme avviso di alcuni Co.re.Co. nell'esercizio del potere di controllo di legittimità.

Alcuni comuni e province hanno ritenuto di ampliare la previsione normativa del citato art. 33, terzo comma, che, prescrive, per la nomina dell'assessore esterno, i soli requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere dell'ente, prevedendo non solo il requisito della particolare professionalità quanto il requisito della non candidatura alle ultime elezioni.

Su questo punto si registrano contrastanti provvedimenti dei Co.re.Co.: alcuni hanno soppresso i requisiti "aggiuntivi", da altri sono stati ritenuti pienamente legittimi.

C'è da osservare che l'intervento soppressivo dei Co.re.co., di fatto, limita l'autonomia decisionale degli enti locali. E, d'altra parte, c'è una ratio difficilmente censurabile nelle disposizioni statutarie che prescrivono i requisiti della specifica professionalità e della non candidatura degli assessori esterni perchè questo indirizzo tende a mettere al riparo gli organi elettivi dal rischio di "compensazioni" e lottizzazioni tra i non eletti delle diverse parti politiche.

E' stato approfondito dalla Sezione l'istituto della partecipazione; e - al riguardo - gli enti hanno inteso esercitare in questa materia la competenza primaria che ad essi deriva dall'autonomia statutaria garantita dalla 142.

La titolarità dei diritti di partecipazione è stata estesa da molti statuti ai cittadini non solo maggiorenni ma che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età. E' prevalso l'indirizzo di garantire i diritti di cittadinanza e, quindi, la loro concreta attuazione, ai soggetti che vivono nella comunità, integrati in essa, che si impegnano per il suo sviluppo civile e sociale, ancorchè non in possesso del requisito della residenza.

In questo contesto si inquadrano tutti gli istituti della partecipazione: dalle consulte generali o di settore alle consultazioni popolari, dai referendum alle istanze, petizioni, proposte che i cittadini singoli o associati sono in diritto di rivolgere agli amministratori dell'ente locale.

Un istituto sul quale si è ampiamente dispiegata l'autonomia statutaria degli enti è quello del difensore civico.

Una particolare tendenza a ritenere possibile l'elezione del difensore civico da parte dei cittadini - tassativamente non prevista dalla 142 - è rimasta soccombente. Tutti gli statuti esaminati ne prevedono l'elezione da parte dei consigli. Evidenti difformità emergono dall'esame dei requisiti richiesti per la elezione del difensore civico.

Ciò premesso in via generale, è opportuno avanzare più dettagliate considerazioni in ordine ai singoli gruppi di quesiti proposti dall'indagine.

Per quanto riguarda le norme sul funzionamento degli organi, si è riscontrato che gli statuti non prevedono che possono partecipare ai lavori del Consiglio membri esterni, cioè non legittimati dal voto popolare, anche se ne prevedono la partecipazione nelle commissioni consiliari. In tal caso viene de-

mandato ai regolamenti la disciplina della partecipazione e dei poteri (deliberativi, consultivi) dei membri esterni.

Il secondo quesito posto in relazione all'organizzazione del Consiglio comunale riguarda l'attribuzione allo stesso di determinate funzioni aggiuntive oltre quelle previste in via normale dall'art. 32 della legge n. 142 del 1990.

La disposizione citata, invero, sembrerebbe esaurire, nelle varie ipotesi elencate, tutte le materie devolute alla competenza del Consiglio, poichè parla di competenza "limitata" agli atti fondamentali elencati; ma non può, peraltro, escludersi innanzitutto la devoluzione al Consiglio di poteri in ordine a materie non fondamentali (o essenziali) per la vita dell'ente; inoltre, deve considerarsi che la specificazione delle competenze fondamentali, con previsioni ulteriori di dettaglio inserite nello Statuto, può considerarsi come ipotesi non eccezionale; in terzo luogo occorre considerare che, in relazione ad attribuzioni conferite ai Consigli da altre disposizioni della legge n. 142 del 1990, oltrechè dall'art. 32, queste possono considerarsi come aggiuntive rispetto a quelle fondamentali (vedasi, ad esempio, l'art. 8 della stessa legge, che menziona i rapporti del consiglio degli enti con il difensore civico).

Al riguardo, la grande maggioranza degli enti ha fatto conoscere - come è stato innanzi rilevato - che non sussistono nello Statuto funzioni aggiuntive attribuite al Consiglio; un buon numero di enti, peraltro, ha ritenuto di comprendere fra le materie devolute al Consiglio anche alcune facoltà o poteri non previsti espressamente dalla citata disposizione di legge (nomina di commissioni particolari per lo svolgimento di indagini amministrative e disciplinari, nonchè per l'esame dei problemi relativi alla pari opportunità di lavoro; compiti di esame della relazione annuale predisposta dal difensore civico; potere di esame e di indagine sul referto elaborato dal Collegio dei revisori; potestà di

indire i referendum nonché consultazioni di enti, associazioni, organizzazioni sindacali e di categoria).

Il terzo quesito posto in relazione alla competenza dei Consigli riguarda la previsione statutaria di istituti di decentramento delle funzioni di competenza consiliare.

A tale quesito la quasi totalità degli enti interpellati ha dato risposte positive, individuando per la maggior parte nelle circoscrizioni tali istituti.

Non mancano comuni che hanno istituito organi diversi di decentramento (a Novara sono presenti le Consulte, a Milano le zone di decentramento); ma si deve osservare che nella sostanza il funzionamento di tali istituzioni si equivale.

Tali organismi, infatti, rappresentano un decentramento territoriale delle funzioni loro delegate dal Consiglio comunale; hanno propri organi amministrativi elettivi (Consiglio circoscrizionale); sono sottoposti al controllo dell'organo di governo dell'ente.

In molti casi la disciplina completa dei poteri, delle funzioni e del modulo ordinamentale degli istituti di decentramento viene deferita ad apposito regolamento.

L'indagine successiva riguarda le funzioni del sindaco e della giunta comunale.

Per il sindaco si è inteso accertare se al medesimo gli statuti attribuiscono funzioni aggiuntive oltre a quelle fondamentali previste dall'art. 36 della legge n. 142 del 1990, che regola le competenze del rappresentante del comune in maniera onnicomprensiva e con rinvio alle funzioni allo stesso attribuite dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti; esulano dall'indagine le attribu-

zioni del sindaco quale ufficiale del governo, che sono disciplinate dal successivo art. 38 della citata legge n. 142.

Per quanto riguarda le funzioni aggiuntive attribuite dagli statuti al sindaco le risposte ai quesiti si sono ugualmente divise in positive e negative (circa la metà, cioè, degli statuti esaminati prevedono attribuzioni aggiuntive a favore del sindaco).

Le funzioni più ricorrenti, al riguardo, sono: la facoltà di delega delle proprie funzioni ai dirigenti, ai Consiglieri, agli assessori e al vice segretario; la facoltà di indire i referendum consultivi, di promuovere accordi di programma con altri enti, di irrogare provvedimenti disciplinari, promuovendo indagini amministrative particolari; l'eventuale esercizio delle funzioni della giunta su delega della stessa; la facoltà di sospendere, previa motivazione, gli atti di competenza dei singoli assessori e dei dirigenti, sottoponendoli al riesame della giunta; la facoltà di verifica della conformità dell'attività e della gestione degli enti strumentali e delle aziende comunali agli indirizzi preventivamente adottati dal Consiglio comunale; il potere di promuovere indagini e acquisire atti, documenti ed informazioni riguardanti la gestione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle s.p.a., cui partecipa l'ente; il potere di nomina del personale dipendente.

Si può, pertanto, rilevare che le funzioni aggiuntive attribuite dagli statuti al sindaco costituiscono un complesso di facoltà e di poteri, che ben si conciliano con la funzione primaria del sindaco di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'ente e ne precisano la natura, la portata ed i limiti; laddove, poi, i singoli statuti non provvedono a specificare in dettaglio tutti i poteri aggiuntivi, che debbono essere conferiti al sindaco, è da ritenere che debbono necessariamente provvedere al riguardo i relativi regola-

menti, anche se la materia, attinente più all'ordinamento dell'organo che al suo funzionamento, dovrebbe considerarsi più propriamente pertinente alla disciplina degli statuti.

Per quanto riguarda, poi, la giunta comunale e le relative funzioni aggiuntive, eventualmente conferite dagli statuti, oltre quelle previste dall'art. 35 della legge n. 142 del 1990, l'indagine ha anche in tal caso evidenziato una quasi perfetta parità tra enti che hanno previsto, nei loro statuti, tali funzioni ed enti che non hanno provveduto al riguardo (oltre un certo numero di enti che non hanno fornito adeguate precisazioni).

L'art. 35 della legge n. 142 del 1990, invero, nel definire le competenze della giunta, oltre a determinare la funzione primaria della stessa, che è quella di attuare gli indirizzi generali del Consiglio comunale e di svolgere attività propositive e di impulso, adotta un criterio residuale, statuendo che sono di competenza della giunta 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, degli altri organi di governo dell'ente e/o dei funzionari.

Al riguardo sarebbe, pertanto, quanto mai opportuno che i singoli statuti indicassero con precisione le competenze particolari della giunta, beninteso nel rispetto dei limiti di legge, ma con scrupolo ed attenzione alla necessità di conferire all'organo di governo dell'ente tutti i poteri per assicurare il corretto e continuo esercizio dell'attività di amministrazione e di cura degli interessi della collettività.

Come è stato rilevato, non sempre gli statuti provvedono a tale compito; è da presumere che in tal caso la disciplina dei poteri della giunta sia affidata, anche se impropriamente, alla facoltà regolamentare.

Nei casi specifici esaminati si è riscontrata l'attribuzione alla giunta delle seguenti funzioni: controllare il raggiungimento effettivo degli obiettivi prefissati dagli organi di governo dell'ente; valutare il grado di efficacia, con opportuni parametri di giudizio, dell'azione amministrativa dei singoli uffici dell'ente; garantire l'applicazione di misure atte ad assicurare, compatibilmente con le funzioni esercitate, il controllo della gestione economica degli uffici, delle aziende e degli enti strumentali; adottare deliberazioni di urgenza in materia di adozione del bilancio; avviare l'eventuale procedimento disciplinare a carico dei dirigenti e dei responsabili della gestione dei servizi dell'ente.

L'indagine prosegue in relazione all'aspetto funzionale e organizzativo del collegio dei revisori, la cui disciplina fondamentale è contenuta nelle disposizioni dell'art. 57 della legge n. 142 del 1990.

I quesiti hanno riguardato non solo la prevista collaborazione del collegio stesso con il consiglio comunale nella sua funzione di controllo ed indirizzo, che, a tenore della disposizione citata, deve essere prevista nei singoli statuti degli enti (anche per tale quesito le risposte degli enti hanno confermato la rispondenza del contenuto degli statuti alle prescrizioni di legge) nonchè sulle forme particolari del controllo interno della gestione, che potrebbe essere affidato, oltrechè agli organi ordinari di governo dell'ente, anche, sotto l'aspetto economico, ai revisori.

Dalle risposte degli enti a tale ultimo quesito, particolarmente importante, perchè attiene al contenuto facoltativo dello statuto ed alle nuove forme di contabilità economica e del relativo controllo, non è emerso al riguardo un indirizzo univoco.

Se tutti gli enti, infatti, prevedono nei loro statuti il controllo di gestione (sia come controllo di vigilanza interno, affidato agli organi di governo

dell'ente, sia come misura di controllo esercitato dal collegio dei revisori), non tutti hanno adottato una specifica forma di controllo basata sui parametri propri della contabilità aziendalistica privata.

Alcuni enti, infatti, ammettono tale forma di controllo come facoltativa, rientrando cioè nel potere discrezionale degli organi di governo dell'ente, altri affidano la soluzione del problema al regolamento di contabilità (e questa sembra la sede opportuna per una specificazione di dettaglio di tale tipo di controllo, come abbiamo avuto occasione di verificare nell'apposita indagine, sui cui risultati verrà riferito in altra parte della relazione); altri ancora parlano di controllo sulla "economicità" della gestione ma non precisano se si tratta di un controllo affidato a criteri discrezionali di verifica della gestione stessa ovvero se il riscontro viene effettuato sulla base del rapporto costo-ricavi dei vari servizi resi dall'ente.

Non mancano, peraltro, amministrazioni che prevedono espressamente nei loro statuti un tipo di controllo economico in senso stretto (si parla di centri di costo, cui deve essere riferita la contabilità economica; v. statuti dei comuni di Brescia e di Milano), ma dal punto di vista statistico tali enti costituiscono una minoranza.

L'indagine relativa all'ordinamento degli uffici degli enti è stata basata, oltretutto sull'indicazione dei principi generali relativi alla loro organizzazione, anche su specifici quesiti riguardanti le nomine e l'assegnazione dei dirigenti, il grado di autonomia decisionale e le responsabilità degli stessi, le eventuali collaborazioni esterne alla attività di direzione degli uffici ed il controllo sui risultati della gestione degli uffici stessi.

Per quanto riguarda, innanzitutto, i criteri ed i principi generali di organizzazione degli uffici amministrativi, tutti gli statuti degli enti prevedono

l'applicazione generale di norme interne atte a garantire l'efficienza e la flessibilità dell'azione amministrativa; anche se si tratta di principi programmatici, che dovrebbero ispirare la condotta concreta degli uffici, a livello dirigenziale ed a livello operativo, non è senza importanza che i criteri organizzativi richiamino i principi della funzionalità dell'azione amministrativa, della necessità dell'economicità della gestione degli uffici comunali, dei criteri di professionalità e di responsabilità nella gestione delle aree di direzione dei vari servizi e, infine, del principio dell'autonomia, beninteso nei limiti delle direttive degli organi di governo dell'ente, di garantire ai vari settori di gestione degli uffici e dei servizi. Approfondendo l'indagine, uno degli aspetti più rilevanti nel sistema di organizzazione degli uffici è quello attinente allo status dei dirigenti degli uffici stessi.

Per quanto riguarda i poteri di nomina dei dirigenti, a parte una minoranza di enti, che rinviano il problema alla disciplina del regolamento relativo al personale dell'ente, gli statuti prevedono, nella grande maggioranza, la competenza degli organi di governo dell'ente (con la prevalenza della giunta comunale rispetto al sindaco).

Per quanto riguarda, poi, i criteri in base ai quali avviene la nomina e l'assegnazione delle funzioni dirigenziali gli statuti prevedono in prevalenza la valutazione dei titoli professionali dei nominandi; notevole considerazione acquistano anche i titoli relativi alla carriera già svolta dagli aspiranti alla nomina (compresa l'esperienza acquisita presso altri enti od uffici) mentre minore importanza viene attribuita alle prove attitudinali specifiche per procedere alla scelta comparativa dei nominandi.

Si delinea così un quadro organizzativo, che tende a privilegiare la considerazione delle precedenti esperienze acquisite e della professionalità, di

cui l'aspirante alla nomina risulta dotato, piuttosto che alle tradizionali prove di concorso, in base alle quali in prevalenza si provvedeva alla scelta dei quadri dirigenziali.

In relazione, inoltre, ai criteri di durata della assegnazione agli uffici, si può distinguere tra nomine agli uffici organizzativi relativi alla gestione ordinaria dell'azione amministrativa dell'ente (per le quali di solito la nomina non prevede scadenze) alle assegnazioni alla direzione di strutture organizzative concernenti incarichi di elevata specializzazione o il conferimento di incarichi, che richiedono particolari competenze o la direzione di aree funzionali complesse. In questi ultimi casi prevale l'assegnazione a carattere temporaneo, con contratto sia di diritto privato che di diritto pubblico; tale orientamento informa quasi tutti gli statuti degli enti considerati.

Le risposte al precedente quesito possono confrontarsi con quelle relative al problema della eventuale collaborazione di elementi esterni nell'organizzazione e nella direzione degli uffici degli enti.

La grande maggioranza degli statuti prevede, al riguardo, che possa ricorrersi alla competenza di elementi esterni agli uffici quando si tratta di incarichi, che richiedono il possesso di particolari competenze ed esperienze professionali specifiche; in tal caso gli enti ricorrono all'assegnazione a mezzo di contratto (in genere di diritto privato), con durata a tempo determinato; non sempre, peraltro, in tali ipotesi gli statuti prevedono anche la determinazione del trattamento economico aggiuntivo, come prescritto dall'art. 51 della legge n. 142 del 1990. E' da ritenere, comunque, che tale trattamento può essere determinato in sede di elaborazione del regolamento relativo agli uffici ed al relativo personale.

Un ulteriore quesito posto agli enti riguarda il grado di autonomia conferito dagli statuti ai dirigenti degli uffici in relazione alla organizzazione ed alla gestione degli stessi.

A tal riguardo gli statuti mentre prevedono un'ampia autonomia dei dirigenti nella organizzazione degli uffici, limitano, peraltro, tale competenza nell'ambito della esecuzione delle direttive impartite, in sede propria, dagli organi di governo dell'ente (consiglio e giunta) escludendo, quindi, che la sfera di autonomia decisionale del personale dirigente possa assumere un'ampia discrezionalità, oltre i limiti segnati dalle decisioni adottate a livello politico-amministrativo.

Un ulteriore quesito riguarda le responsabilità previste dagli statuti nei confronti dei dirigenti degli uffici.

Al riguardo, mentre la quasi totalità degli enti ha previsto specificamente sia una responsabilità relativa alla gestione degli uffici, commisurata al raggiungimento, soddisfacente o meno, degli obiettivi e dei risultati ottimali, nonchè un dovere di curare il buon andamento degli uffici (concetto che corrisponde a quello di un'azione amministrativa efficiente), sono rari i casi di previsione anche di una specifica responsabilità per danni arrecati dall'ente a terzi (si segnala quello del comune di Vercelli); naturalmente, in tali ipotesi soccorrono; in mancanza di previsioni espresse, i principi generali di diritto comune.

Connesso a quello della responsabilità è il problema del controllo esercitato sull'attività dei dirigenti.

Al riguardo, se si eccettua una sparuta minoranza degli enti, che non hanno specificamente previsto negli statuti non solo una vigilanza sull'azione dei dirigenti ma anche un riscontro finale sui risultati della gestione da loro condotta, la grande maggioranza degli statuti prevede che, sia per quanto ri-

guarda il perseguimento di particolari obiettivi assegnati ai vari uffici sia per una considerazione riassuntiva dell'efficienza finale della gestione degli uffici stessi, debbano essere previste forme di controllo dei risultati conseguiti oltrechè da parte degli organi di governo dell'ente, alle cui direttive i dirigenti debbono comunque uniformarsi, anche per opera degli organi di revisione della gestione dell'ente. Di una particolare forma di controllo atipico, quella affidata alla partecipazione degli stessi cittadini ed al difensore civico, si dirà in seguito.

Occorre, infine, segnalare le risposte degli enti relativi al quesito concernente l'organizzazione del personale dipendente, in relazione alla eventuale previsione di criteri di flessibilità e mobilità nei quadri delle dotazioni organiche degli uffici. Com'è noto, tali criteri costituiscono uno dei punti più qualificanti per il raggiungimento del massimo di economicità ed efficienza della gestione ed al tempo stesso uno dei criteri di maggior difficoltà operativa, oggetto di contrasti e resistenze non facilmente superabili. La grande maggioranza degli statuti prevede, peraltro, il ricorso alla applicabilità di tali criteri come uno dei mezzi più idonei per assicurare l'efficienza della gestione amministrativa.

Anche il problema della gestione dei servizi pubblici è stato oggetto di indagine per accertare il contenuto degli statuti degli enti sotto questo particolare e fondamentale aspetto della gestione economica. I quesiti sono stati posti in relazione alle forme di gestione dei servizi ed alla natura dei servizi stessi nonché in relazione ai poteri di nomina degli amministratori, ai loro requisiti, al controllo della loro gestione ed, infine, anche per accertare se sia stata posta in essere la nuova forma di contabilità economica della relativa gestione.

Per quanto riguarda, innanzitutto, i criteri generali di gestione dei servizi pubblici tutti gli statuti degli enti presi in considerazione prevedono, per la loro gestione, le forme disciplinate dalla legge n. 142 del 1990. e cioè la gestione in economia, con affidamento in concessione a terzi, per mezzo di azienda speciale, nella forma dell'istituzione o con la partecipazione a società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

E' stato, poi, posto in particolare il quesito riguardante i casi di gestione relativi alle singole ipotesi e, per quanto riguarda la forma della gestione con aziende speciali, la grande maggioranza degli statuti prevede che tale gestione debba essere adottata, secondo i criteri di opportunità e convenienza valutati dagli organi di governo dell'ente, nella ipotesi di servizi di prevalente natura economica ed imprenditoriale; una minoranza degli statuti non prevede un'espressa disciplina di tale forma di gestione e ne tratta genericamente ovvero rinvia al regolamento o allo statuto dell'azienda la dettagliata previsione delle norme particolari.

Determinati statuti prevedono, altresì, in forma specifica quali servizi pubblici debbono essere gestiti con azienda speciale.

Per quanto riguarda la gestione dei servizi nella forma della istituzione, se si eccettua una esigua minoranza di statuti che non prevedono una dettagliata disciplina organizzativa, gli enti riservano tale forma di gestione a servizi di carattere sociale (educativo, culturale, sportivo), che non rivestono un'importanza imprenditoriale di gestione, in ciò conformandosi al modello legislativo. La maggior parte degli statuti prevede, inoltre, una dettagliata disciplina organizzativa di tale forma di gestione.

Per quanto riguarda, poi, la gestione a mezzo di società per azioni la grande maggioranza degli statuti disciplina l'aspetto organizzativo di tale

forma gestionale (alcuni enti rinviano le norme particolari al regolamento), ma nell'ambito di tutti gli statuti, alcuni prevedono disposizioni molto dettagliate (per es. il comune di Pavia) altri indicazioni piuttosto generiche (comune di Torino). Sono - altresì - degni di nota quegli statuti, che si preoccupano di precisare che la partecipazione societaria può essere assunta esclusivamente per perseguire un fine pubblico di interesse locale.

Quanto alla specificazione dei casi concreti di tali gestioni non si rinvengono numerosi esempi (si cita in genere la gestione di servizi pubblici, il particolare impegno finanziario che richiede la gestione; si indicano, specificamente, fra gli altri, le opere di realizzazione di servizi aeroportuali o autostradali, la gestione dei servizi di refezione scolastica, di centri studi e documentazione del mercato comunitario).

L'indagine ha riguardato anche problemi inerenti gli amministratori degli organismi che gestiscono i servizi pubblici sopra descritti.

Per quanto riguarda il potere di nomina degli amministratori, gli statuti prevedono, in netta prevalenza, per le aziende speciali e le istituzioni, che esso spetta al consiglio comunale, mentre una esigua minoranza prevede poteri di nomina della giunta.

Per quanto riguarda le società per azioni a prevalente capitale pubblico, invece, i poteri degli organi di governo degli enti sono limitati alla nomina di quegli amministratori, che rappresentano l'ente nel consiglio di amministrazione; in generale, poi, la nomina del direttore dell'istituzione o dell'azienda spettano, secondo le modalità dei propri statuti, al consiglio interno di amministrazione.

Per quanto concerne i requisiti richiesti per la nomina degli amministratori gli statuti prevedono, in prevalenza, la verifica dei requisiti professionali

dei nominandi; in aggiunta alcuni statuti fanno riferimento anche a titoli di carriera e alle attitudini specifiche degli aspiranti alla nomina; una minoranza degli enti rinvia la questione agli appositi regolamenti.

Tutti gli statuti considerati, poi, prevedono in generale forme di controllo e di approvazione degli atti fondamentali organizzativi degli organi amministrativi delle aziende e delle istituzioni (anche se talora viene rinviata la disciplina di dettaglio delle forme di attuazione di tali misure); la grande maggioranza degli statuti, infine, prevede l'applicazione della mozione di revoca o di sfiducia costruttiva nei confronti degli amministratori, eletti dai consigli comunali, di aziende speciali e di istituzioni, secondo il disposto dell'art. 37 della citata legge n. 142 del 1990.

Per quanto riguarda, poi, il problema del controllo degli atti di amministrazione degli organismi di cui trattasi in generale gli statuti prevedono l'esercizio della vigilanza e della verifica dei risultati di gestione mentre il riscontro interno dei singoli atti viene previsto solo da una parte (circa la metà) degli statuti, rinviando gli altri la questione allo statuto proprio dell'azienda, al regolamento (anche per quanto riguarda l'organo di revisione delle aziende speciali, previsto dall'art. 23 della legge n. 142 del 1990).

Il problema dell'adozione della contabilità economica, per quanto riguarda le aziende speciali ed i servizi gestiti in economia registra una risposta affermativa all'apposito quesito per quanto riguarda l'applicazione del principio del pareggio tra costi e ricavi (compresi i trasferimenti) nella gestione delle aziende speciali, mentre per gli altri servizi si parla quasi sempre genericamente di economicità o si accenna succintamente al problema dell'evidenza dei costi.

Tutto ciò premesso in via generale, la Sezione ritiene opportuno, per dare maggiore completezza all'indagine, definire il quadro complessivo delle disposizioni statutarie in ordine alle richieste formulate agli enti interessati.

3.1 Province

L'indagine ha interessato le 92 province italiane. Hanno risposto al questionario 64 enti. Non hanno risposto le province di Bergamo, Venezia, Bologna, Ferrara, Ravenna, Reggio Emilia, Grosseto, Massa Carrara, Perugia, Frosinone, Viterbo, Teramo, Campobasso, Isernia, Napoli, Salerno, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Oristano, Caltanissetta, Enna, Messina, Palermo, Siracusa.

E' da rilevare, in via preliminare, che l'inadempienza degli enti (ben 28 su 92) è largamente concentrata nelle regioni meridionali. Le tre province della Calabria, le due del Molise non hanno dato risposta al questionario della Sezione, così come cinque province della regione siciliana.

Tale grave inadempienza è stata colmata dall'indagine effettuata sulla raccolta degli statuti delle province predisposta dall'unione delle province d'Italia.

La Sezione rileva che, per l'art. 63 della legge n. 142 del 1990, il governo era delegato ad emanare, nel termine di due anni dalla entrata in vigore della predetta legge, uno o più decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane effettuate dalle regioni.

Si registra la totale inadempienza del governo per quanto attiene alla revisione delle circoscrizioni provinciali. La carente iniziativa governativa di-

scende, in larga misura, dal notevole ritardo delle regioni alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane.

Si osserva che la norma del citato art. 63, secondo comma, relativo alla istituzione delle nuove province di Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini e Verbania è stato rispettato dal governo che ha emanato i rispettivi decreti legislativi per la istituzione delle nuove province.

L'indagine della Sezione non poteva essere rivolta alle province di nuova istituzione che, in quanto di recente costituzione e rette da commissari governativi, non hanno potuto provvedere all'adozione dello statuto, in quanto gli statuti comunali e provinciali, quale più alta e qualificata espressione dell'autonomia dell'ente locale, dovranno essere predisposti ed adottati dai rispettivi consigli provinciali, espressione essi stessi della volontà popolare non surrogabile.

L'indagine ha avuto per oggetto la normativa sulla attribuzione degli organi (funzioni aggiuntive attribuite ai consigli provinciali, al presidente della giunta, alla giunta; sui revisori dei conti, sull'ordinamento degli uffici, sulla gestione dei servizi).

Particolare attenzione è stata riservata agli istituti della partecipazione popolare, con riferimento alle norme sui referendum consultivi, sul difensore civico e sul diritto di accesso dei cittadini.

Dall'attenta indagine sui contenuti normativi di ogni statuto, è stato possibile delineare le identità proprie e le fisionomie specifiche di ogni ente e perciò individuarne l'assetto istituzionale ed ordinamentale.

E' opportuno, pertanto, delineare un quadro riassuntivo dei contenuti normativi di maggiore rilievo ai fini della completezza dell'indagine.

Tutte le province non prevedono la partecipazione al consiglio di membri esterni, ove si escluda la presenza in giunta e, quindi, nell'assemblea elettiva dei soli assessori esterni.

La maggior parte degli statuti non prevede norme sulle funzioni aggiuntive attribuite al consiglio, al di fuori di quelle previste dall'art. 32/142.

Al riguardo, hanno diversamente disciplinato talune funzioni aggiuntive 20 statuti.

In particolare, le province di Terni (che prevede l'istituzione e l'ordinamento dei tributi e l'invio delle delibere di giunta all'organo di controllo); di Agrigento che prevede la verifica di programmi settoriali e territoriali anche tramite commissioni; di Trapani che prevede la costituzione di fondi comuni.

Sono previste, in tutti gli statuti, attività e funzioni di coordinamento da parte dei consigli provinciali nei settori di competenza (art. 14/142).

Al presidente della provincia, la quasi totalità degli statuti non prevede l'attribuzione di funzioni aggiuntive, oltre quelle indicate dall'art. 36/142. Al contrario, altri statuti attribuiscono al presidente funzioni di verifica dei programmi settoriali e territoriali, anche tramite commissioni o udienze conoscitive; di indire i referendum e di promuovere la conclusione di accordi di programma (Foggia e Piacenza).

Alla giunta provinciale, gran parte degli statuti non assegna funzioni aggiuntive, oltre a quelle previste dall'art. 35/142.

Negli statuti delle province di Macerata, Belluno, La Spezia, Como, Pavia, Varese, Agrigento è, invece, previsto che la giunta compia tutti gli atti dell'amministrazione che non siano espressamente riservati dalla legge al consiglio, al presidente, al segretario.

In particolare, la giunta provinciale è competente all'adozione degli atti che riguardano: trasferimento del personale, bandi di concorso per assunzione dipendenti, contratti d'opera.

E' largamente prevista la nomina ad assessore esterno al consiglio provinciale di cittadini in possesso di specifici requisiti di professionalità e competenza purchè abbiano i requisiti della eleggibilità e compatibilità a consigliere provinciale.

Lo statuto della provincia di Foggia va al di là di questa previsione, in quanto condiziona la nomina ad assessore esterno (ne prevede tre) al requisito della ineleggibilità per chiunque sia stato candidato in elezioni pubbliche di qualsiasi tipo nei cinque anni precedenti alla nomina.

Per il collegio dei revisori dei conti, la quasi totalità degli statuti prevede la collaborazione di quest'organo con il consiglio provinciale, accentuandone le funzioni di controllo e indirizzo e dell'attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione ed al controllo di gestione. In nove statuti non è previsto il controllo di gestione dei revisori, ex art. 57, nono comma, della legge n. 142.

Per l'organizzazione degli uffici e dei servizi, quasi tutte le province hanno sottolineato e valorizzato, nei rispettivi statuti, i criteri di autonomia, funzionalità, economicità di gestione, professionalità e responsabilità.

In qualche statuto (Foggia) l'organizzazione degli uffici e dei servizi sono disciplinati da apposito regolamento ispirato ai criteri fissati dalla 142.

In quasi tutte le province, l'organo che determina l'assegnazione dei dirigenti degli uffici è la giunta.

Prevedono diversamente, riservando tale competenza ai rispettivi consigli provinciali gli statuti delle province di Mantova, Sondrio, Gorizia, Lecce, Cosenza, L'Aquila e Livorno.

Per l'assegnazione dei dirigenti sono richiesti titoli professionali ed attitudinali. Le province di Piacenza, Chieti e Bari rinviano ad un apposito regolamento, mentre la provincia di Rieti prevede l'espletamento di concorsi. L'assegnazione, nella maggior parte dei casi, è senza un termine prefissato. Le province della Basilicata e della Campania prevedono una assegnazione temporanea.

Per le dotazioni organiche prevalgono i criteri di flessibilità e mobilità del personale.

Riguardo al livello di autonomia previsto per i dirigenti degli uffici, esso è in larga misura organizzativo (51) e delimitato alla competenza esecutiva delle direttive degli organi di governo delle province (43). Poco margine viene lasciato alla discrezionalità (solo in 3 statuti).

Forme specifiche di responsabilità per i dirigenti sono previste in larga misura per il buon andamento degli uffici (49), per i risultati finali di gestione (51), per i danni arrecati all'ente o a terzi (24).

Le eventuali collaborazioni esterne nella organizzazione e nella direzione degli uffici, sono previste in 52 statuti, mentre in 2 province vengono tassativamente escluse.

Il trattamento economico aggiuntivo, di cui all'art. 51, sesto comma, della legge 142, è previsto da 35 province, ed è escluso da 30.

Negli statuti l'attività dei dirigenti è sottoposta a controllo, avendo riguardo ai seguenti obiettivi: il perseguimento dell'interesse dell'ente (45); la

rapidità della conclusione dei procedimenti amministrativi (15), l'efficienza globale della gestione (34).

3.1.1 Norme sulla gestione dei servizi (artt. 22 e 23 legge n.142)

A norma dell'art. 22, i comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Il terzo comma del predetto art. 22, elenca le possibili forme attraverso le quali gli enti possono gestire i servizi.

L'indagine è servita a stabilire che le province effettuano in più forme alternative la gestione dei servizi: 59 danno la preferenza alla forma di gestione in economia; 56 la preferenza all'affidamento in gestione a terzi, e 62 nella forma delle aziende speciali.

Ove sono previsti servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, 62 province fanno ricorso alla forma dell'istituzione: la provincia di Livorno ha istituito il Museo provinciale di storia naturale.

La gestione di servizio a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico è prevista in ben 61 statuti.

3.1.2 Amministrazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle s.p.a.

La nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali ha inteso riservare, con l'art. 23, ampia autonomia agli enti locali per quanto attiene a nuovi organismi strumentali dotati di autonomia gestionale. In particolare trattasi di aziende speciali (ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di propri statuti, approvato dal consiglio

dell'ente locale) e le istituzioni (organismi strumentali dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale).

L'indagine della Sezione su aziende speciali e istituzioni, organismi strumentali dell'ente provincia, consente di stabilire che la previsione statutaria è conforme ai principi della 142. E che tali principi sono stati ampiamente recepiti e fatti propri negli statuti provinciali che dispongono che aziende speciali ed istituzioni debbono uniformare la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e pongono come condizione tassativa l'obbligo del pareggio di bilancio.

Il potere di nomina e revoca degli amministratori spetta al consiglio dell'ente (come previsto in 55 statuti). Alla giunta dell'ente tale potere è conferito solo in 3 statuti. In qualche caso al consiglio di amministrazione (Brescia).

Riguardo ai requisiti precisati per la nomina degli amministratori, la maggior parte degli statuti conferisce priorità ai requisiti professionali (44), a quelli di carriera (19) e 16 a quelli attitudinali.

In relazione all'approvazione degli atti fondamentali organizzativi e/o gestionali degli organi amministrativi dell'ente, essa è prevista in 49 statuti da parte degli organi di governo dell'ente medesimo.

La revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori di aziende speciali o istituzioni, siccome stabilita dall'art. 37, ottavo comma, della legge 142, è stata prevista in 51 statuti provinciali.

Sono previsti organi di controllo e di revisione degli atti amministrativi dell'ente in 36 statuti, mentre la contabilità economica è stata prevista solo in 15 statuti.

3.1.3 Partecipazione popolare

La valorizzazione delle libere forme associative e della piena partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, ha trovato puntuale e largo soddisfacimento negli statuti delle province.

Recependo la norma dell'art. 6, primo comma, della legge 142, ben 63 statuti prevedono la disciplina organica delle forme di partecipazione popolare.

In particolare, la consultazione organica e periodica è prevista in 21 statuti; 62 ammettono istanze, petizioni e proposte; 63 statuti introducono il referendum consultivo.

L'istituto del difensore civico, siccome previsto dall'art. 8 della legge 142, è stato largamente disciplinato da 64 statuti, mentre solo le province di Gorizia e Siena non ne hanno previsto l'istituzione.

Larga convergenza sui requisiti per la nomina del difensore civico. Ricorrente è il requisito dell'esperienza giuridico-amministrativa, laurea in giurisprudenza, riconosciute doti di preparazione, esperienza e competenza.

Ampia convergenza anche sulla sfera di competenza del difensore civico: su richiesta dei soggetti interessati o d'ufficio vigila sulla regolarità e correttezza dei procedimenti amministrativi; segnala alla Procura generale della Corte dei conti fatti, comportamenti, deliberazioni che possano dar luogo all'azione di responsabilità contabile degli amministratori e dei dipendenti.

3.1.4 Accesso dei cittadini e diritto d'informazione

Tutti gli statuti esaminati prevedono il diritto dei cittadini all'informazione sull'attività degli organi di governo dell'ente.

E' un indirizzo generale che depone a favore della capacità delle province di dare concreta attenzione alle norme sulla trasparenza amministrativa e, quindi, sul buon governo dell'ente, dettate dalla legge n. 241 del 1990.

Al riguardo ben 56 statuti prevedono opportune forme di pubblicità e di informazione, di facile accesso per la popolazione, per gli atti più importanti che riguardano l'amministrazione dell'ente: documenti programmatici, bilanci, strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. E' da segnalare, sotto questo riguardo, che solo otto province (Agrigento, Cremona, Potenza, Alessandria, Genova, Imperia, La Spezia, Lucca) non prevedono forme di pubblicità e di informazione.

3.2 Comuni capoluogo di provincia

L'indagine ha interessato i comuni capoluogo di provincia, ed è stata estesa ai comuni capoluogo delle province, istituite a seguito della legge 142 ancorchè non ancora dotate dei rispettivi consigli provinciali elettivi.

Hanno risposto al questionario 78 enti. Non hanno risposto i comuni di Trento, Bolzano, Pordenone, Treviso, Grosseto, Ancona, Latina, Oristano, Nuoro, Catania, Messina, Ragusa, Caltanissetta, L'Aquila, Campobasso, Caserta, Salerno, Bari, Foggia e Taranto.

L'indagine ha avuto riguardo, in primo luogo, alla disciplina delle norme sulle attribuzioni degli organi dei comuni, siccome previste dall'art. 32 della legge 142.

Al riguardo, si registra che la partecipazione di membri esterni al consiglio è prevista in 26 statuti e negata in 47. In particolare la previsione riguarda gli assessori esterni e gli esperti esterni delle commissioni (Napoli).

L'art. 32, secondo comma, della legge 142 elenca le competenze assegnate al consiglio comunale, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

Nell'esercizio dell'autonomia statutaria riservata ai comuni è possibile prevedere funzioni aggiuntive, che solo in 9 statuti sono precluse alla competenza dei consigli comunali. Gli altri statuti esaminati prevedono una più ampia sfera di competenze, sempre s'intende limitata ad atti che non rientrino nella competenza di altri organi.

Per l'art. 13 della 142, i comuni capoluogo di provincia ed i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento.

L'indagine ha avuto riguardo, pertanto, ai soli comuni capoluogo di provincia. E' stato possibile accertare che le circoscrizioni di decentramento delle funzioni e dei servizi territoriali di competenza del comune assumono negli statuti una funzione e uno strumento essenziale della partecipazione e della consultazione popolare. Tali organismi di partecipazione sono strumenti non solo di autonomia e partecipazione, sibbene di gestione di servizi di base, nonché delle funzioni delegate dal comune.

L'art. 13, secondo comma, prevede che l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni siano disciplinate dallo statuto comunale e da un successivo apposito regolamento.

L'indagine ha consentito di verificare che in 75 statuti è stato previsto quale istituto di decentramento la circoscrizione. In alcuni statuti (Firenze, Bologna) viene prevista la istituzione del quartiere, che costituisce la circoscrizione territoriale di decentramento. Lo statuto di Milano prevede l'articolazione del suo territorio in "zone di decentramento".

Al di là della indicazione nominalistica, quartieri e zone di decentramento, al pari delle circoscrizioni, sono istituti che hanno una chiara e univoca definizione giuridica, uno status amministrativo e che, quindi, si propongono di promuovere e attuare incisive forme di partecipazione dei cittadini e di gestire in modo efficiente i servizi di base.

Nell'ampia libertà che gli statuti hanno riservato alla nuova forma di decentramento - le cui assemblee, è bene ricordarlo, sono costituite con elezione diretta collegata alle consultazioni comunali - il comune potrà delegare a questi nuovi istituti altre funzioni.

Da tutti gli statuti è stata colta una novità qualificante della 142: l'attribuzione alle circoscrizioni di specifiche funzioni di gestione, non solo dei servizi di base ma di nuove funzioni delegate. Quasi tutti gli statuti si riservano il rinvio all'apposito regolamento, fatte salve le prerogative del consiglio comunale nell'assegnazione di funzioni e di eventuali deleghe. Lo statuto di Campobasso rinvia espressamente al regolamento la gestione di taluni beni comunali e di determinati servizi da assegnare direttamente ai consigli circoscrizionali.

In altri casi è lo statuto (Bologna, Firenze, L'Aquila, Perugia) a fissare alcune scelte.

Il consiglio comunale si riserva, in ogni caso, una azione di controllo sulla gestione amministrativa della circoscrizione, dalla quale richiede annualmente una relazione (Roma, Cagliari).

Le competenze del sindaco, fissate tassativamente, dall'art. 36 della legge 142, si ampliano fino a comprendere tutte le altre funzioni attribuite dallo statuto e dai regolamenti.

L'attribuzione di funzioni aggiuntive al sindaco è prevista in 32 statuti, mentre in 34 la sfera di competenza del sindaco è circoscritta alle funzioni delineate dall'art. 36.

E' stato possibile accertare che in molti statuti la tendenza prevalente è quella tesa a rafforzare il ruolo del sindaco (Roma, Venezia, Milano). Lo statuto di Trieste conferisce al sindaco il potere di sospendere l'adozione di atti specifici, delegati a singoli assessori, riassumendoli direttamente, previo l'esame della giunta.

Una positiva considerazione è necessaria. Alcuni statuti hanno anticipato la linea di tendenza all'accrescimento dei poteri del sindaco, siccome disciplinata dalla recente legge n. 81 del 1993.

La maggior parte degli statuti insiste sul ruolo di coordinamento affidato al sindaco rispetto alle competenze dei singoli assessori. E' largamente presente la preoccupazione di evitare laceranti contrasti tra sindaco ed assessori: perciò negli statuti è disciplinata ampiamente la sfera delle competenze e funzioni degli assessori. Alcuni statuti (Napoli, Bari) prevedono che le attribuzioni degli assessori siano indicate nel documento programmatico di elezione della giunta.

L'art. 33, terzo comma, della legge 142 stabilisce che lo statuto può prevedere l'elezione ad assessori di cittadini non facenti parte del consiglio, purchè in possesso dei requisiti di compatibilità e di eleggibilità alla carica di consigliere.

Tale previsione normativa - una delle più significative novità del nuovo ordinamento degli enti locali - è stata largamente recepita dagli statuti. Ben 63 statuti prevedono l'elezione di assessori esterni.

La legge n. 142 del 1990 riserva larga attenzione ai principi della trasparenza dell'azione amministrativa e dell'efficienza gestionale. Principi che se attuati concretamente potranno conseguire l'obiettivo del buongoverno degli enti locali.

La normativa statutaria, pertanto, non poteva non dare adeguato rilievo e positivo sviluppo alla revisione economico-finanziaria degli enti locali, siccome disciplinata dall'art. 57 della 142.

Il meccanismo del cosiddetto "controllo interno" riguarda sia le norme statutarie riservate al collegio dei revisori dei conti sia le norme relative al controllo di gestione. A proposito del quale la 142 rinvia all'autonomia statutaria dei comuni la disciplina di "forme di controllo economico interno della gestione". E gli statuti esaminati prevedono in 72 casi il controllo di gestione interna, con l'eccezione di Campobasso.

Le previsioni normative sul punto relativo alla titolarità della funzione del controllo interno di gestione hanno seguito in prevalenza le indicazioni dell'ANCI. La maggioranza dei comuni ha indicato in un apposito ufficio o servizio la funzione del controllo di gestione, mentre in altri statuti (Ancona, L'Aquila, Perugia e Potenza) è prevista una funzione "diffusa".

Pochi comuni (Cagliari, Napoli, Roma e Torino) attribuiscono questa funzione al sindaco; altri: all'assessorato al bilancio (Bari); alla ragioneria (Genova e Venezia) o ad un nucleo di valutazione e controllo interno di gestione (Catanzaro).

L'istituto della revisione contabile, radicalmente rinnovato dalla legge 142, consente di verificare e certificare l'esatta corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, previsto da 72 statuti.

Di particolare significato innovativo è la previsione di legge, largamente recepita da 73 statuti, di attivare la funzione di collaborazione e di consulenza del collegio dei revisori con il consiglio comunale. Una forma di collaborazione attiva che è richiesta esplicitamente (Ancona) con la partecipazione obbligatoria dei revisori alle riunioni di giunta quando sono in discussione i bilanci ed i conti consuntivi.

Importanti attività sono demandate dagli statuti al collegio: a parte le verifiche di cassa, sono previsti i pareri sul bilancio preventivo (Firenze e Cagliari) e relazioni periodiche al consiglio.

3.2.1 Organizzazione degli uffici

Il capitolo XIII della legge 142 intestato a "Uffici e personale" conferisce ai comuni ampia potestà statutaria e regolamentare di disciplinare gli assetti organizzativi interni.

Tutti gli statuti esaminati hanno riservato una serie di criteri e principi ai quali deve essere subordinata l'organizzazione degli uffici.

Si tratta di formulazioni che, pure con qualificazioni diversamente enunciate, affermano la priorità di criteri omogenei: autonomia, funzionalità, economicità di gestione, professionalità e responsabilità.

In particolare, si segnalano le indicazioni dei criteri adottati da Genova (funzionalità ed economicità di gestione, flessibilità della struttura ed elasticità dei meccanismi di funzionamento); Bari (buon andamento, imparzialità, responsabilità, economicità ed efficienza).

L'organizzazione è delineata, nella massima parte dagli statuti, in moduli strutturali di tipo funzionale e l'assegnazione dei dirigenti avviene in base ai titoli professionali (51), ai titoli di carriera (35) e alle prove attitudinali (15).

In 37 statuti l'assegnazione è senza un termine prefissato, in 25 è temporanea.

In prevalenza, l'organo di governo dell'ente incaricato di determinare l'assegnazione dei dirigenti è la giunta (ipotesi prevista in 50 statuti, in 14 è il consiglio, in 15 è il sindaco).

Per le dotazioni organiche sono previsti in 54 statuti criteri di flessibilità e di mobilità del personale.

Il livello di autonomia previsto per l'azione dei dirigenti degli uffici è organizzativa (64) e ristretta alla competenza esecutiva delle direttive degli organi di governo dell'ente.

Solo in 2 statuti è lasciata all'azione dei dirigenti degli uffici un ampio margine discrezionale.

Sono previste in tutti gli statuti specifiche forme di responsabilità per i dirigenti con riguardo al buon andamento degli uffici (57), risultati finali di gestione (57) e per i danni arrecati dall'ente a terzi (12).

Eventuali collaborazioni esterne nell'organizzazione e nella direzione degli uffici sono state previste in 59 statuti, mentre in cinque vengono escluse.

E' stato anche previsto in 47 statuti il trattamento economico aggiuntivo di cui all'art. 51, sesto comma, della legge 142, mentre non è stato previsto in 16.

L'attività dei dirigenti è sottoposta a controllo. Diverse sono le forme in cui si esplica tale controllo. Negli statuti esaminati, emergono tre forme di controllo: per il perseguimento degli obiettivi dell'ente (57); per la responsabilità della conclusione dei procedimenti (10); per l'efficienza globale della gestione (50).

L'indagine della sezione ha approfondito i contenuti statutari di applicazione degli articoli 22 e 23 della legge 142 sulla gestione dei servizi.

In particolare, l'indagine ha consentito di accertare che le gestioni dei servizi in economia sono previste in 68 statuti; le gestioni con affidamento in concessione a terzi in 75 statuti e 71 statuti indicano nelle aziende speciali gli enti strumentali del comune per la gestione dei servizi. La forma dell'istituzione - per la gestione di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale - è prevista in 71 statuti, mentre le società per azioni a prevalente capitale pubblico sono previste in 62 statuti.

Si è potuto accertare che il potere di nomina e di revoca degli amministratori delle s.p.a. tocca al consiglio dell'ente (56 statuti), solo in tre statuti tale potere tocca alla giunta dell'ente. Per la nomina degli amministratori è presente in 66 statuti il requisito della professionalità; l'approvazione degli atti fondamentali organizzativi e/o gestionali degli organi amministrativi spetta agli organi di governo dell'ente (64 statuti indicano e disciplinano questo potere); la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori di aziende speciali o istituzioni - prevista dall'art. 37, ottavo comma, legge 142 per il sindaco e la giunta - è esteso in 57 statuti anche ai suddetti amministratori. In 26 statuti è prevista e disciplinata una forma di controllo e/o di revisione per gli atti di amministrazione dell'ente.

In pochi statuti (18 su 78 esaminati), è stata adottata la contabilità economica per le aziende speciali e per i servizi gestiti in economia.

L'ultima parte dell'indagine sugli statuti comunali riguarda gli istituti di partecipazione popolare dei cittadini all'amministrazione locale, il diritto di accesso ed il diritto di informazione dei medesimi.

La totalità degli enti interpellati ha previsto forme di partecipazione popolare nei propri statuti, in particolare per quanto riguarda la proposizione di referendum consultivi e l'ammissione di istanze, petizioni e proposte dirette a promuovere una migliore tutela degli interessi collettivi. Al riguardo, gli statuti disciplinano le forme procedurali e le garanzie di sollecito esame di tali consultazioni.

In molti statuti sono predisposti i mezzi per istituzionalizzare la partecipazione in forma collettiva, riconoscendo e favorendo la costituzione e l'azione di libere associazioni di cittadini volte alla tutela degli interessi locali, anche in sezioni decentrate ed anche per la miglior cura della gestione di servizi pubblici (particolarmente dettagliata è, al riguardo, la disciplina dello statuto del comune di Novara); talora gli statuti rinviano per le norme particolari di attuazione delle forme partecipative ai regolamenti organizzativi.

Sono previste, altresì, forme di consultazioni eventuali (non istituzionalizzate) su specifici problemi.

L'istituto del difensore civico trova applicazione pressochè generale presso gli enti interpellati (77 statuti ne prevedono la nomina).

Dettagliata è la disciplina dei requisiti previsti per la nomina del titolare di tale funzione (si parla in generale di particolare preparazione, esperienza anche professionale, requisiti di eleggibilità, garanzie morali e di imparzialità di giudizio) e molteplici sono i poteri allo stesso conferiti.

Tra le diverse forme di consultazione della popolazione dell'ente, ai sensi dell'art. 6, terzo comma della legge 142, gli statuti esaminati prevedono: la consultazione organica e periodica (14); una eventuale consultazione su specifici problemi d'interesse comunale (67); la proposizione di istanze, peti-

zioni e proposte (76). La richiesta e il successivo svolgimento di referendum consultivi sono previsti in 76 statuti.

L'accesso dei cittadini e il pieno svolgimento del diritto all'informazione, come nella previsione legislativa dell'art. 7/142, sono disciplinati in 77 statuti.

Le garanzie di trasparenza ed efficienza dei procedimenti amministrativi, stabiliti in particolare dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990 hanno trovato ampia disciplina in 73 statuti, così come le opportune e necessarie forme di pubblicità e di informazione che sono condizioni necessarie al concreto dispiegamento dei diritti di cittadinanza.

4. Regolamenti di contabilità e dei contratti

La potestà regolamentare di comuni e province è stata pienamente riconosciuta dalla legge 8 giugno 1990 n. 142 e valorizzata come un importante indirizzo della più ampia autonomia normativa degli enti locali.

La potestà regolamentare di comuni e province, che si sviluppa nel rispetto della legge e dello statuto, opera in una cornice di incisiva autonomia decisionale, tale da conferire agli enti locali poteri di autoregolamentazione e disciplina degli organi, degli uffici, degli organismi di partecipazione e del funzionamento stesso delle istituzioni.

La norma dell'art. 5 della legge 142 è ben nota e conosciuta. Essa introduce l'obbligo per comuni e province di adottare "regolamenti per l'organizzazione 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 conferita agli enti locali, nel rispetto della legge e dello statuto, è di livello istituzionale più elevato, siccome obbliga province e comuni, a seguito dell'adozione degli statuti, all'approvazione dei regolamenti di contabilità e dei contratti, i cui termini di approvazione sono stati legati dal legislatore in un unico rapporto temporale con la data di adozione degli statuti.

E', pertanto, pacifico che i regolamenti, dovendosi deliberare, "nel rispetto della legge e dello statuto", venissero posti in essere - come in effetti è accaduto - dopo l'approvazione dello statuto.

L'indagine della Sezione si è soffermata, come indicato nel piano delle rilevazioni, a considerare la sfera di competenza di comuni-capoluogo e pro-

vince nella attivazione dei regolamenti di contabilità e di disciplina dei contratti. E ciò perchè, in particolare, la legge n. 142 del 1990 nel conferire a comuni e province una forte autonomia statutaria, ne qualifica una più spiccata e specifica potestà regolamentare in materia di contabilità e di disciplina dei contratti, laddove pone l'obbligo di approvare i predetti regolamenti nel termine previsto per l'adozione degli statuti.

Pertanto, la contestuale approvazione dello statuto e dei due regolamenti di contabilità e di disciplina dei contratti indica e qualifica la sfera di penetrante e specifica potestà normativa riconosciuta dal nuovo ordinamento delle autonomie locali a comuni e province nella disciplina delle materie contabile e contrattuale.

E ciò, rileva la Sezione, è ancora più significativo della particolare attenzione mostrata da comuni e province nella disciplina regolamentare della contabilità e dei contratti, ove si consideri che le disposizioni in materia di finanza locale, contenute nel capo quattordicesimo della legge 142, sono limitate ad alcuni principi di carattere generale.

E' noto che il legislatore ha rinviato la sistemazione organica della materia ad una successiva disciplina legislativa.

La "riserva di legge" - più correttamente il rinvio ad un nuovo sistema normativo della finanza locale - espresso nell'art. 54, ha limitato di fatto l'autonomia statutaria e la potestà regolamentare degli enti locali.

Non solo: la riserva di legge ha ritardato ancor più l'autonomia impositiva degli enti locali, prevista dal citato art. 54. L'art. 60, quinto comma, della legge 142 pone un vincolo tassativo laddove dispone che "sino all'approvazione della disciplina organica dell'ordinamento finanziario e

contabile degli enti locali, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le *disposizioni vigenti ...*".

Hanno risentito del limite imposto dalla "riserva di legge" alcuni statuti di città capoluogo (Bari, Venezia, Trieste e Torino) che non contengono specifiche norme nella materia finanziaria.

Dall'indagine emerge la costante e ricorrente affermazione di principio della autonomia finanziaria degli enti, condizione ritenuta giustamente essenziale per realizzare l'autonomia locale.

In materia di contabilità comunale - siccome la vigente legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali non ha disciplinato innovazioni sostanziali, rinviando, con il citato art. 59, ad una nuova legge dell'ordinamento contabile degli enti locali (successivamente emanata con la delega conferita al governo con legge 23 ottobre 1992 n. 421) emergono le stesse difficoltà già segnalate.

Pur in presenza del rinvio ad una legge successiva, il legislatore della 142 ha fatto obbligo a comuni e province (art. 59, primo comma) di approvare un regolamento di contabilità contestualmente all'adozione dello statuto.

Di conseguenza, i contenuti dei regolamenti di contabilità sono stati emanati nel quadro delle norme vigenti.

L'indagine ha consentito di accertare che, in applicazione dell'art. 59 della legge n. 142 del 1990 per l'adozione dei regolamenti di contabilità e di disciplina dei contratti, è largamente diffusa una volontà attendista da parte degli enti locali, che si rinviene nella tendenza di prevedere scarsamente nel regolamento l'adozione della contabilità economica.

Sulla spinta dei due più recenti ed importanti plessi normativi (le leggi 142 e 241), si è dato ampio spazio contenutistico negli statuti e nei regolamenti

all'obiettivo della trasparenza dell'azione amministrativa e dell'efficienza della gestione economica.

Per ottenere il miglioramento della qualità della spesa locale, i regolamenti hanno insistito in larga misura su un più penetrante controllo interno della gestione dell'ente.

Controllo rivolto non solo agli aspetti di regolarità contabile, quanto ad un potere di intervento per verificare l'analisi costi-benefici e, per ciascuna unità organizzativa, gli indici di prestazione relativi all'efficacia e all'efficienza della gestione.

4.1 Regolamenti di contabilità

4.1.1 Province

L'indagine della sezione ha avuto riguardo a 59 regolamenti pervenuti.

Nella valutazione delle principali e più qualificanti disposizioni in materia contabile, la Sezione si è soffermata sulla disciplina di alcuni prescelti principi di buon governo. Essi rappresentano un insieme di regole e di norme che presiedono alla corretta amministrazione economico-finanziaria degli enti locali.

- 1- Il ricorso all'esercizio provvisorio per il bilancio è previsto in 25 regolamenti, non è previsto nei restanti 32.
- 2- La disciplina delle fasi delle entrate e delle spese nella gestione di bilancio è prevista nei 57 regolamenti esaminati.
- 3- La disciplina sulla attività di controllo del collegio dei revisori dei conti è prevista in 52 regolamenti. Non è prevista dai regolamenti delle province di Genova, Belluno, Ancona, Napoli, Nuoro.

- 4- La resa del conto da parte dell'economista è stata disciplinata in 18 regolamenti, mentre in 39 non risulta trattata.
- 5- La disciplina sul servizio di tesoreria e sui rapporti con il tesoriere è prevista in 46 regolamenti e non trattata in 11.
- 6- La disciplina sul servizio di economato, con specifico riferimento alla gestione di cassa-economato, è prevista in 27 regolamenti.
- 7- Le modalità di gestione dei beni dell'ente sono contenute soltanto in 18 regolamenti.
- 8- La disciplina dalle scritture patrimoniali è prevista in 41 regolamenti.
- 9- La disciplina dell'attività del consegnatario è definita in 34 regolamenti.

4.1.2 Comuni capoluogo

Sono stati interessati all'indagine 97 comuni capoluoghi di provincia, compresi quelli delle 5 province di nuova istituzione.

Sono pervenuti alla Sezione 48 regolamenti. Non hanno dato risposta 49 comuni (19 nell'area del nord, 12 nel centro, 18 nel sud).

I regolamenti esaminati consentono di precisare che gli aspetti fondamentali della contabilità comunale sono stati disciplinati.

L'affermazione prevalente è che la gestione dei beni comunali deve essere informata a criteri di conservazione e valorizzazione del patrimonio e demanio comunale.

In particolare, i contenuti dei regolamenti di contabilità hanno inteso disciplinare non solo gli aspetti organizzativi dei servizi, quanto gli strumenti della programmazione comunale (Pavia, Caltanissetta), l'analisi e il controllo dei fatti a valenza economica, finanziaria, patrimoniale (Varese).

Il sistema contabile dei comuni, disciplinato dagli appositi regolamenti esaminati, ha dato spazio normativo agli strumenti della programmazione economica (bilancio di previsione, esercizio finanziario, relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale), alle norme e procedure di gestione.

Lo schema di indagine è identico a quello applicato per le province.

E' stato ritenuto opportuno approfondire - come per le province - alcuni aspetti della gestione e delle procedure contabili tali da consentire l'analisi, la rappresentazione, il controllo dei fatti amministrativi e gestionali, sia finanziari sia patrimoniali, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In particolare alcuni regolamenti (Genova, Pisa) disciplinano un penetrante sistema di verifiche e di controllo interno della gestione al fine di garantire il buon andamento dell'attività gestionale.

Per quanto riguarda gli specifici aspetti della gestione contabile, individuati dalla presente indagine, è opportuno un sintetico quadro di riferimento.

1- L'esercizio provvisorio per il bilancio è previsto in 22 regolamenti. In particolare, alcuni regolamenti (Caltanissetta, Pavia) disciplinano l'autorizzazione e la durata dell'esercizio provvisorio che è "commisurata al tempo presumibilmente necessario all'autorizzazione". In ogni caso la durata non può essere superiore a mesi quattro, salvo diversa disposizione di legge.

I criteri per la gestione provvisoria del bilancio di parte corrente e delle spese in conto capitale è disciplinata dai regolamenti.

2- E' prevista la disciplina delle fasi delle entrate e delle spese nella gestione di bilancio nei 48 regolamenti pervenuti.

3- L'innovazione legislativa, per quanto attiene alle competenze e alle funzioni del collegio dei revisori, è stata largamente recepita dai regolamenti che, con apposite discipline (ben 44 su 48), hanno delineato il nuovo ruolo del

collegio, affermando il criterio inderogabile della sua indipendenza funzionale nell'attività di controllo interno e di revisione economico-finanziaria.

- 4- La resa del conto dell'economista comunale è disciplinata in 25 regolamenti.
- 5- Il servizio di tesoreria e i rapporti comune-tesoriere sono stati disciplinati in 41 regolamenti. Solo 7 comuni (Milano, Modena, Forlì, Napoli, Matera, Cosenza, Sassari) non prevedono tale disciplina.
- 6- Il servizio di economato (gestione di cassa dell'economista comunale) è previsto e disciplinato in 28 regolamenti.
- 7- Il complesso delle modalità per la gestione dei beni è previsto e disciplinato in 26 regolamenti.
- 8- La disciplina delle scritture patrimoniali è prevista da 41 regolamenti. La ignorano i regolamenti di 7 comuni (Rovigo, Siena, Arezzo, Urbino, Viterbo, Avellino, Cosenza).
- 9- La disciplina dell'attività del consegnatario comunale è prevista in 22 regolamenti.

4.2 Regolamenti per la disciplina dei contratti

In attuazione del disposto dell'art. 59, primo comma della legge n. 142 del 1990, l'attività negoziale di province e comuni è subordinata all'approvazione degli specifici regolamenti per la disciplina dei contratti contestualmente all'adozione degli statuti.

La potestà di regolamentare la propria attività contrattuale deriva alle province e ai comuni dagli articoli 5 e 56 della citata legge 142 e dalle apposite disposizioni statutarie.

In particolare, fra i principi generali dei regolamenti per la disciplina dei contratti, si richiamano gli obiettivi ai quali deve ispirarsi l'attività negoziale degli enti locali.

Alcuni regolamenti (provincia di Piacenza) assumono quali obiettivi primari dell'attività negoziale dell'ente: il perseguimento dei fini pubblici per i quali l'ente è legittimato ad operare nell'ordinamento giuridico; la realizzazione della massima economicità nei limiti del migliore perseguimento dei fini pubblici; l'osservanza della massima obiettività nella scelta dei sistemi negoziali in funzione dell'interesse della collettività, l'armonizzazione del principio della economicità con quello della obiettività delle scelte.

I regolamenti per la disciplina dei contratti hanno per fine la realizzazione delle condizioni e degli strumenti giuridici necessari per la corretta e trasparente gestione delle attività contrattuali e per la destinazione ai fini pubblici, alle condizioni migliori, delle risorse della comunità.

L'attuazione del principio di trasparenza, quale aspetto fondamentale dell'azione amministrativa e della gestione economica degli enti locali, comporta l'adozione di strumenti di informazione del cittadino (provincia Piacenza).

La presente indagine ha avuto riguardo all'attività contrattuale delle province e dei comuni capoluogo di provincia.

L'indagine è stata estesa ai comuni capoluogo delle province di recente istituzione.

Sono pervenuti 50 regolamenti provinciali e 36 regolamenti comunali, non hanno risposto ai questionari 45 province e 61 comuni.

L'indagine ha permesso di approfondire, attraverso un questionario trasmesso agli enti, alcuni aspetti significativi dell'attività contrattuale di province e comuni.

1.1 Particolare attenzione è stata riservata alla gestione dei servizi pubblici, elemento qualificante dell'azione amministrativa dell'ente.

E' stato possibile accertare che le province ed i comuni prevedono di gestire i servizi pubblici:

- in economia, 19 province, 22 comuni;
- in concessione a terzi, 9 province, 20 comuni;
- a mezzo d'azienda speciale, 7 province, 12 comuni;
- a mezzo d'istituzione, 4 province, 3 comuni;
- a mezzo di società per azioni, 6 province, 6 comuni.

1.2 Alla domanda se per la gestione dei servizi pubblici, siccome previsto dagli articoli 22 e 23 della legge 142, siano state previste le aziende speciali e le istituzioni: su 42 province solo 2 province (Terni e Livorno); e su 61 comuni 9 (Cuneo, Mantova, Venezia, Rovigo, Pistoia, Carrara, Ancona, Chieti e Taranto) hanno operato una scelta gestionale in favore di questa forma di gestione dei servizi.

In verità, anche in sede di adozione degli statuti alle aziende speciali e alle istituzioni è stata riservata scarsa attenzione, ove si escludano gli statuti di alcune città metropolitane (Milano, Bologna, Firenze).

1.3 L'indagine si è poi soffermata sulla verifica della qualità dei servizi pubblici locali gestiti dalle aziende speciali e dalle istituzioni.

Solo 3 province e 13 comuni hanno dato indicazioni generiche.

2.1 La vendita dei beni mobili fuori uso è prevista per asta pubblica da 7 province e 12 comuni.

- 3.1 Alla domanda, se nei regolamenti fossero previste collaborazioni esterne per particolari prestazioni, per le quali non era possibile il ricorso a personale in organico, hanno risposto positivamente 27 province e 20 comuni.
- 3.2 L'affidamento dell'incarico avviene attraverso un bando pubblico. Solo 5 province (Asti, Gorizia, Massa Carrara, Taranto e Bari) e 4 comuni (Modena, Massa, Isernia e Siracusa) hanno previsto il bando pubblico.
- 4.1 Questione centrale e dibattuta, evidenziata nella sua ampiezza e complessità in altra parte della relazione, in materia di appalti pubblici è l'istituto del sub-appalto. I regolamenti di 10 province e di 17 comuni lo prevedono; 14 province e solo 6 comuni (Asti, Rovigo, Isernia, Taranto, Foggia e Siracusa) lo escludono.
- 5.1 Il tacito rinnovo dei contratti è previsto dai regolamenti di 14 province e 6 comuni, è precluso dalla normativa contrattuale di 15 province e 17 comuni.
- 6.1 Il ricorso ad un collegio arbitrale, in caso di controversie - funzionale all'obiettivo di impedire lunghi e costosi contenziosi e di allungare i tempi di consegna dei lavori - è disciplinato da 18 regolamenti provinciali e 13 comunali.
- 7.1 In larga misura i regolamenti di province e comuni tendono a definire e delimitare la sfera di demarcazione tra amministratori e dirigenti. La distinzione del ruolo politico degli amministratori elettivi rispetto a quello funzionale dei dirigenti ha trovato rispondenza sia nella normativa statutaria che nella disciplina regolamentare.
- Si tratta di un principio formalmente riaffermato nei regolamenti sia delle province (17) che dei comuni (18).

Alla norma generale sulla responsabilità gestionale dei funzionari, alcuni regolamenti hanno provveduto a delineare l'ambito delle funzioni conseguenti compiti, altri hanno proceduto alla elencazione di tali compiti.

Già nell'indagine sugli statuti comunali era emerso che, in presenza di norme che sviluppavano i contenuti dell'art. 51 della legge 142 (Napoli, Perugia, L'Aquila), altri statuti provvedevano a disciplinare l'attribuzione di atti ai dirigenti che non comportassero attività discrezionale (Bari, Cagliari, Genova, Roma, Torino).

5 Prospettazione generale della finanza locale 1991 a raffronto con i dati globali del biennio precedente

5.1 Analisi del quadro economico del settore statale

La manovra di finanza pubblica per il 1991 venne posta dal Governo con la "Relazione previsionale e programmatica" presentata in Parlamento il 29 settembre 1990 quando ormai si era dimostrato nei fatti del tutto superato il documento programmatico esaminato dal Parlamento nel giugno dello stesso anno.

Ciò malgrado si perseverava nel ritenere sostenibile un fabbisogno di cassa del Tesoro per il 1991 di lire 132.000 miliardi, pari al 9,3% del PIL e si preannunciava, oltre ogni credibilità, un "avanzo primario" realizzabile nel successivo anno 1992.

Partire da questo primo dato globale, peraltro oggetto di vivaci contestazioni durante la stessa gestione di bilancio 1991, per raffrontarlo con quello di consuntivo e porlo quindi in progressione con gli analoghi dati degli anni precedenti consente di visualizzare subito il tasso di scostamento tra programma e risultati, ricavandone un indice di verifica dello stato di difficile governabilità della finanza pubblica, soprattutto durante il 1991.

E' bene qui ricordare che il raffronto tra valore assoluto del Prodotto Interno Lordo - PIL - e quello dell'indebitamento, deve essere tenuto in gran conto perchè è una commisurazione di dati omogenei utilizzati in ambito CEE e nei documenti OCSA per rappresentare la quota di risparmio che ogni anno viene assorbita per far fronte al finanziamento di nuovo deficit pubblico cu-

mulato al precedente debito. E' quindi una misura della sostenibilità, all'interno di un sistema, del debito pubblico che ciascun paese gestisce.

In cifre assolute il fabbisogno di cassa del settore statale è risultato per il 1989, 1990 e 1991 rispettivamente di lire miliardi 132.138; 140.727 e 152.184 che in termini percentuali sul PIL costituiscono rispettivamente: 11,1%; 10,8% e 10,7% (Tavola I.5.1).

Può constatarsi che la previsione del fabbisogno 1991, stimato in 132.000 miliardi, pari al 9,3% del PIL, non si è dimostrata adeguata, determinando le premesse per uno scostamento dall'obiettivo fissato in sede CEE di pervenire all'eliminazione nel 1996 del disavanzo di parte corrente, disavanzo risultato a fine 1991 negativo (-69.496 miliardi per cassa). Il disavanzo di parte corrente si ricava dalla differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti (rispettivamente in miliardi 437.040-506.536) mentre il risparmio primario si calcola dopo aver depurato l'ammontare delle spese correnti dall'onere degli interessi; per l'anno 1991 l'onere degli interessi (al netto delle retrocessioni) era di lire 145.006 miliardi mentre il fabbisogno al netto degli interessi era di lire 7.178 miliardi, pari ai 152.184 miliardi di fabbisogno statale indicato dianzi.

Il risparmio primario non costituisce un dato indispensabile o almeno rilevante per la migliore comprensione delle poste del bilancio pubblico, bensì una operazione contabile, in qualche caso fuorviante perchè tendente a mimetizzare una posta, quale gli interessi sul debito pubblico, purtroppo reale e sempre più assorbente delle risorse nazionali.

Il debito complessivo del settore statale è stato per il triennio 1989-91 rispettivamente di lire miliardi: 1.145.894; 1.297.909; 1.454.550 che in termini

di percentuale sul PIL risulta del : 96,1%; 98,9%; 101,9%; (1040% secondo i dati parificati dalla Corte dei conti).

Nel 1991 quindi si è verificato che l'indebitamento complessivo statale ha superato il valore globale del PIL, cioè di tutta la ricchezza nazionale; per il triennio 1989-91 il PIL era stato calcolato rispettivamente in lire miliardi: 1.193.462; 1.311.638; 1.427.342.

Non può omettersi una notazione riguardo ai dati che furono prospettati nei documenti governativi con riferimento all'esercizio 1991. Fino al maggio 1992, quando fu presentata la "relazione previsionale e programmatica 1992" ancora venivano utilizzate cifre riferite al preconsuntivo 1991 e si evidenziava in lire miliardi 141.000 il fabbisogno del Tesoro, invece dei 152.184 miliardi poi effettivamente risultati.

L'attenuazione della negatività dei risultati non aveva consentito di valutare fino a luglio 1992 la drammaticità della situazione derivante dalla gestione del bilancio dell'anno precedente ed è così accaduto che il Governo succedutosi a fine luglio 1992 dovette modificare le previsioni iniziali con la pesante "manovra" riduttiva di 93.000 miliardi che ancora pesa sulla nostra economia. Il mancato rispetto del vincolo del saldo da finanziare posto dalla Legge finanziaria 1991 ha indotto le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede di giudizio sul rendiconto, a denunciare lo scostamento pari a 962 miliardi, non coperto da alcuna autofinanziamento legislativa.

5.2 Settore pubblico: analisi del quadro generale

I dati forniti nel paragrafo precedente riguardano le esigenze del solo settore statale nel 1991. Dovendosi inquadrare la politica economica degli enti locali, bisogna tenere come punto di riferimento il "conto consolidato di cassa

del settore pubblico" (documento trasmesso dalla Presidenza del Consiglio alla Camera dei Deputati il 31 luglio 1992) (Tavola I.5.2) da cui emerge, seguendo lo schema del paragrafo precedente, che:

- il fabbisogno del settore pubblico per il triennio 1989-91 è stato rispettivamente di lire miliardi: 133.754; 146.328; 159.876;
- la composizione tra fabbisogno al netto degli interessi ed interessi è stata rispettivamente 25.368; 18.141 e 12.752; mentre gli interessi ammontano in trend fortemente crescente a lire miliardi 108.386; 128.187 e 147.124; (Tavola I.5.2)
- per lo stesso periodo l'ammontare complessivo del debito pubblico è stato rispettivamente di lire miliardi 1.167.811; 1.318.356; 1.484.113 che in termini percentuali sul PIL costituisce rispettivamente il 97,85%; il 100,51% ed il 103,98%; (Tavola I.5.2)
- il rapporto tra fabbisogno e PIL è pari all'11,2%; all'11,16% e all'11,20%.

E' in questo quadro complessivo che viene a collocarsi la finanza locale che è una finanza derivata da quella statale e sulla quale la politica finanziaria e tributaria nazionale incide fortemente. L'autonomia, per altro verso riconosciuta agli enti locali, assume in ambito finanziario un risalto minimale e le enfattizzazioni che vengono portate dei risultati della auspicabile autonomia finanziaria. non si fondano su dati accertati ma su proiezioni di incrementi di entrata sperati.

5.2.1 Manovra di finanza pubblica 1991

Dalla "Relazione programmatica 1991" si ricava che la politica economica di Governo per l'anno in riferimento avrebbe dovuto conseguire, sul versante della spesa, un risultato di "riequilibrio dei conti pubblici", anche

se ormai si era in presenza, durante il secondo semestre dell'anno 1991, di un peggioramento della situazione finanziaria che faceva prevedere un fabbisogno tendenziale di 180.000 miliardi e quindi di una compressione di saldi pari a 48.000 miliardi ove si fosse voluto o potuto rispettare il limite di 132.000 miliardi di cui al paragrafo 1.1. I tagli alla spesa dovevano quindi essere pari a 10.350 miliardi nel settore "spesa corrente"; 42.000 miliardi nel settore "conto capitale" e 3.450 miliardi nel comparto "partite finanziarie".

Nell'ambito delle spese in conto capitale rientravano gli interventi di contenimento dei mutui, erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali. Sul versante delle entrate venivano programmate maggiori entrate per 20.900 miliardi, parte delle quali sarebbero scaturite dalle iniziative governative, in conseguenza della intrapresa riforma della amministrazione finanziaria da cui ci si attendeva:

- la semplificazione degli adempimenti fiscali;
- la gestione produttiva dei beni del demanio;
- l'ampliamento della capacità impositiva degli enti locali, con l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (e con la contemporanea soppressione dell'INVIM e dell'ILOR relativa agli immobili) e con l'istituzione dell'ICIAP.

Tra i criteri esplicitamente enunciati dalla "Relazione programmatica 1991", quattro sono quelli che particolarmente interessano questa relazione sui risultati contabili degli enti locali e sono:

- a) ampliamento della base imponibile;
- b) responsabilizzazione degli enti decentrati di spesa anche per quanto riguarda il relativo prelievo;

- c) necessità di proseguire nell'opera di armonizzazione e razionalizzazione dell'imposizione indiretta;
- d) politica tariffaria.

Le motivazioni su cui fondavano queste quattro tipologie di intervento si possono leggere nella stessa "Programmatica 91". Per il punto a) si riteneva di eliminare l'abbattimento della base imponibile correlato agli interessi sui mutui ipotecari diversi da quelli accesi per la prima casa e di recuperare zone di ingiustificata erosione della base imponibile riducendo le esenzioni ed agevolazioni tributarie. Non può negarsi la delusione per un intervento così concepito, perchè neppure si proponeva l'ampliamento dei contribuenti ma soltanto l'inasprimento nei confronti di chi già contribuisce ed è noto al fisco.

Il punto b) contemplava anche "l'autonomia impositiva degli enti locali" rispetto alla quale la "Programmatica 91" auspicava il ripristino da attuare mediante "l'introduzione, a far tempo dal secondo semestre 1991, dell'ICI (fabbricati ed aree edificabili) articolata in aliquote variabili dal 3 al 5 per mille, ridotte del 20% se riferite alle abitazioni principali". Sempre al fine di ampliare la sfera di responsabilizzazione degli enti locali nella gestione delle proprie risorse finanziarie, si sarebbe dovuta istituire una imposta sui servizi comunali, commisurata ai servizi d'ordine generale fruiti da ciascun contribuente.

Si esaminerà in prosieguo l'esito del soprariportato enunciato per gli enti locali.

Sul punto c) va preliminarmente constatato che la modificazione della composizione percentuale tra imposizione diretta ed imposizione indiretta, per l'anno 1991, non ha ottenuto esiti di rilievo e pertanto non merita a consuntivo

un esame più approfondito, specie per il riflesso inesistente sulla contabilità degli enti locali.

Sul punto d) il Governo si proponeva di utilizzare lo strumento tariffario "al fine di minimizzare l'impatto inflazionistico degli adeguamenti dei prezzi amministrati e controllati ma anche come elaborazione di una politica che contribuisse a stimolare la produttività e l'efficienza dei servizi pubblici". Il convincimento del Governo era, al momento della programmazione, che una politica di adeguamenti tariffari mediamente raccordati al tasso di inflazione programmato ma inferiori a questo - la differenza avrebbe dovuto coprirlo l'incremento di produttività - avrebbe ottenuto l'esito duplice di contenimento della dinamica inflazionistica e di perseguimento dell'obiettivo del contenimento dei costi delle aziende pubbliche e quindi degli oneri a carico del bilancio dello Stato.

Abbiamo avuto modo di vedere gli esiti globalmente negativi di tale manovra (alcuni dati globali sono stati riportati al paragrafo iniziale); deve ora incentrarsi l'indagine specificamente sul settore degli enti locali.

Gli ultimi tre paragrafi della "Programmatica 1991" (7.4.; 7.5.; 7.6.) sono intitolati rispettivamente:

- politica degli investimenti;
- investimenti delle Partecipazioni Statali;
- Mezzogiorno.

In positivo vengono date ampia rilevanza e adeguate risorse finanziarie agli investimenti di progetti infrastrutturali (F.I.I.E. e Mezzogiorno) oltre che ANAS e Trasporti ed agli investimenti degli enti a partecipazione statale (IRI, ENI, EFIM ed EAGC). Circa gli enti locali, nulla si rinviene per il settore in-

vestimenti, sia nella Programmatica che nella Finanziaria 1991 per cui tali documenti non sono illuminanti per dedurre eventuali linee di indirizzo.

5.2.2. Finanza locale 1991 - ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici

Il capitolo I, paragrafo 2, di questa relazione riassume i contenuti del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 80 e a tale capitolo si fa rinvio per la ricognizione della tipologia di "trasferimenti" statali. Qui sarà fatto un raffronto tra le "regole" ricavabili dal documento di programma ed i contenuti economico-funzionali scaturenti dal disposto della normativa sopracitata applicabili agli enti locali.

Esposte in estrema sintesi le regole dovrebbero essere le seguenti:

- spese di parte corrente da aumentarsi entro il limite del tasso di inflazione programmato al 5%;
- invarianza delle spese in conto capitale;
- aumento della autonomia impositiva e quindi incremento delle entrate proprie del comparto tributario;
- adeguamento tariffario.

Rispetto alla prima regola il citato D.L. n. 6 dispone che a valere sul fondo ordinario per la finanza locale (autorizzato in legge per un ammontare di 2.600 miliardi per le province, a 14.819 miliardi per i comuni e 86,7 miliardi per le comunità montane) sarebbero stati effettuati trasferimenti nella stessa misura corrisposta nell'anno 1990, per ciascun ente, incrementati del 5%. A fronte quindi di un ammontare per trasferimenti accresciuti in limiti modesti, si dovrebbe ottenere il contenimento della spesa di parte corrente. Al

fondo ordinario bisogna però aggiungere gli importi del fondo perequativo (Tavole I.5.3 ed I.5.4).

Per le spese in conto capitale il citato decreto-legge n. 6 contiene una serie di disposizioni il cui contenuto va analiticamente ponderato per constatarne la valenza economico-finanziaria. Le norme di cui occuparsi a tal fine sono l'art. 1, comma 1, lett. c) ed inoltre i commi 2, 2 bis e 2 ter.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane resta nello stesso valore globale rilevato al 31 dicembre 1990 (lire miliardi 11.327). Il 1991 dovrebbe quindi presentare una invarianza rispetto all'anno precedente.

Alla Cassa Depositi e Prestiti viene data una autorizzazione alla concessione di mutui per l'anno 1991 pari a 8.000 miliardi, destinata a coprire mutui ordinari; i mutui concessi in base a leggi speciali sono aggiuntivi alla somma sopraindicata.

Il calcolo per il trasferimento a ciascun ente da parte del Ministero dell'interno del contributo sul fondo per lo sviluppo degli investimenti va commisurato:

- per le amministrazioni provinciali, contenendolo entro 754 lire per abitante;
- per i comuni entro il limite di 2.756 lire per abitante con eccezione migliorativa a lire 7.930 per abitante in aiuto ai comuni che abbiano deliberato il piano di risanamento. Modesti importi aggiuntivi vengono elargiti ai comuni minori, fino a 19.999 abitanti;
- per le comunità montane entro il limite di lire 776 per abitante.

L'autonomia finanziaria non trova spazio nelle "disposizioni urgenti in favore degli enti locali 1991". Va ricordato che durante l'anno 1991 in Parlamento era in discussione la "delega al Governo per l'istituzione dell'imposta

comunale sul reddito dei fabbricati e per la revisione delle normative relative all'imposizione fiscale sugli immobili" (Atti Senato n. 88-1895-1903): riguardavano tali atti l'avvio di un approfondito confronto per l'istituzione dell'ICI (imposta comunale immobiliare) con cui si intendeva dare nuovo impulso all'autonomia impositiva degli enti locali, dei comuni in special modo. L'anno 1991, comunque, non poteva esser coinvolto da tale normativa che avrebbe dovuto avere inizio dal 1° gennaio 1992; com'è noto la delega è intervenuta soltanto con legge 23 ottobre 1992, n. 421, contenente all'art. 4 "disposizioni per la finanza degli enti territoriali".

In ottemperanza di tale delega il Governo ha emanato il decreto-legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 con cui si dispone il "riordino della finanza degli enti territoriali" ed in particolare all'art. 1 la istituzione dell'ICI Imposta comunale sugli immobili - con decorrenza 1° gennaio 1993. Degli effetti sulla finanza locale potrà parlarsi quindi soltanto quando si esamineranno i conti degli enti locali relativi all'anno 1993.

5.2.3 Politica fiscale e pressione tributaria

Non è possibile però esimersi dal fare qualche considerazione di carattere generale riguardante i dati globali della pressione fiscale, costituendo l'auspicato ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali una nuova componente di un unico quadro impositivo sostenuto dai contribuenti e peraltro soltanto dai contribuenti noti al fisco.

Pertanto due considerazioni vengono qui proposte: una di ordine quantitativo e fondata su dati forniti nella "Relazione previsionale e programmatica 1992", (tavola 2.6.1. del citato documento) riferiti a risultanze di preconsuntivo 1991: la pressione contributiva, in termini di contabilità nazionale, ammonta

percentualmente per il triennio 1989/1991 rispettivamente per quanto concerne la pressione tributaria al 24,7%; al 25,1%; al 26,1% (quest'ultimo dato ha superato il 27% passando dal preconsuntivo al consuntivo). La pressione fiscale, nel suo complesso, tenendo anche conto dell'imposizione indiretta, fa registrare rispettivamente il 38,7%; il 39,6%; il 40,9% (anche quest'ultima percentuale è destinata a maggiorazioni). In una situazione di così alta quantificazione dei prelievi, sperare che l'autonomia locale possa beneficiarne senza determinare ulteriore esasperazione, non sembra credibile, salvo che non si determini un mutato scenario di accertamento ed è qui la seconda considerazione da fare: l'autonomia impositiva degli enti locali è auspicabile solo nel limite di capacità che avranno i comuni di far emergere le sacche di evasione fino a questo momento perseguite soltanto attraverso il sistema dei condoni, utili per ciò che riescono a far emergere dal sistema di autoaccertamento, incapaci di portare alla luce l'evasione strutturalmente organizzata, recidiva ma soprattutto recalcitrante anche a causa della eccessiva pressione. Per la politica tariffaria il citato decreto-legge n. 6 del 1991, all'art. 9, conferma le disposizioni preesistenti che fissavano i proventi tariffari al 36% del costo di gestione dei servizi a partire dal 1990 e per gli anni seguenti; la novità per il 1991 è costituita dalla certificazione del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 14, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto-legge n. 415 del 1989. Non è possibile quindi aspettarsi elementi di rilievo dall'esame scaturente dalle contabilità degli enti locali per quanto concerne il comparto di che trattasi.

5.3 Trasferimenti dal settore statale agli enti locali - flussi di cassa

Come è avvenuto anche in relazioni precedenti vengono esposti prioritariamente i flussi di cassa globali tratti da documenti pubblici quali il bilancio

dello Stato, la relazione generale sulla situazione economica del Paese, pagamenti tramite le tesorerie provinciali dello Stato (sistema della "Tesoreria unica") e ciò per consentire un confronto con i dati che questa Sezione trae dai conti consuntivi degli enti locali sottoposti a controllo.

I flussi di cassa globali costituiscono quindi aggregati di cifre rilevate prevalentemente al momento del trasferimento agli enti di risorse provenienti dai bilanci, statali e regionali, oppure al momento in cui avviene la riscossione da parte della Tesoreria unica e quindi l'accredito ad ogni singolo ente. Comprendono la generalità degli enti locali, a volte cumulativamente per comuni e province ed anche tutti quei comuni, numericamente tanti, non sottoposti all'esame specifico di questa Sezione, ma sono dati utilissimi a comprendere il fenomeno globale.

Nel paragrafo successivo vengono esposti i dati ricavati dai singoli conti consuntivi, esposti analiticamente sia secondo la ripartizione delle voci di bilancio, sia per classi demografiche, sia per ripartizioni territoriali, soprattutto regionali.

Dal riscontro finale ne scaturisce un quadro complessivo con una visione reale dell'attività degli enti locali.

I trasferimenti dal bilancio statale agli enti locali avvengono attraverso la gestione di quattro capitoli di bilancio gestiti dal Ministero dell'interno:

a) Fondo ordinario per la finanza locale (cap. 1590 unico per province e comuni). Impegni assunti nel 1991 lire 17.756 miliardi, pagamenti pari a lire 17.120 miliardi e residui di lire 636 miliardi. In termini percentuali l'incremento verificatosi nel 1991 sul 1990 è pari rispettivamente al 9,04%; 8,66% e 20,38%. (Tavola I.5.3);

b) Fondo perequativo per i comuni (cap. 1598). Impegni assunti nel 1991, lire 9.379 miliardi, pagamenti di lire 9.135 miliardi e residui pari a lire 244 miliardi.

In termini percentuali l'incremento verificatosi nel 1991 sul 1990 è pari rispettivamente al 15,11%; 14,20% e 64,08% (Tavola I.5.4);

c) Fondo perequativo per le province (cap. 1599). Impegni assunti nel 1991 lire 1.463 miliardi, pagamenti pari a lire 1.456 miliardi e residui di lire 7 miliardi. In termini percentuali l'incremento verificatosi nel 1991 sul 1990 è pari rispettivamente al 22,0%; al 21,98% ed al 22,39%;

d) Fondo per lo sviluppo degli investimenti (cap. 7232 unico per comuni e province). Impegni assunti nel 1991 lire 11.261 miliardi, pagamenti pari a lire 9.856 miliardi e residui di lire 1.405 miliardi. In termini percentuali dal raffronto tra il 1991 ed il 1990 si hanno i seguenti risultati: 5,30%; 11,97% e -25,73%. Nel caso degli investimenti si è verificato un flusso maggiore di pagamenti rispetto all'anno precedente e quindi i residui di competenza risultano inferiori. (Tavola I.5.6).

Ai trasferimenti operati dal Ministero dell'interno vanno aggiunti quelli provenienti da altre Amministrazioni statali ed in particolare dal Ministero dei trasporti, per cui il totale dei pagamenti sopraelencati è pari a lire 37.567 miliardi, quello complessivo risulta di lire 39.175 miliardi; (Tavola I.5.7) l'incremento percentuale dei trasferimenti pagati risulta dell'11%.

Sul titolo I di parte corrente risultano complessivamente pagati 29.027 miliardi e sul Titolo II in conto capitale lire 10.148 miliardi. L'incremento dei pagamenti è stato percentualmente maggiore sul Titolo II (11,3%), rispetto al 10,9% in più dei trasferimenti di parte corrente (Tavola I.5.8). Comunque trattasi di valori percentuali più incisive di quelle indicate nella

"Programmatica 1991" dove si enunciava un contenimento dei trasferimenti di parte corrente entro il limite del 5% e l'invarianza dei trasferimenti in conto capitale. Il totale degli impegni di competenza risulta incrementato del 7,8% (39.856 miliardi nel 1990 e 42.969 miliardi nel 1991). Gli impegni per i soli trasferimenti di parte corrente risultano incrementati del 10,4% (passano da 27.280 miliardi del 1990 a 30.118 miliardi del 1991) mentre gli impegni per trasferimenti in conto capitale crescono del 2,2% passando da 12.575 miliardi del 1990 a 12.851 miliardi del 1991. Per l'esame del raffronto dal 1988 al 1991 si fa rinvio alle Tavole da I.5.3 a I.5.8.

Dai dati esposti nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1991" riferiti al conto consolidato di cassa dei Comuni e province, si ricava che il totale degli incassi è stato di lire 85.320 miliardi e quello dei pagamenti di lire 85.120 miliardi. La differenza di 200 miliardi, che costituirebbe liquidità disponibile a fine esercizio, sarebbe stata utilizzata per ridurre l'esposizione debitoria nei confronti degli istituti di credito privati.

Tutto quanto esposto in questo paragrafo, in cui si sono riportati i dati globali del comparto enti locali tratti da varie fonti, va posto a confronto con gli elaborati predisposti dal Sistema informativo di questa Sezione per trarne ogni raffronto utile al Parlamento per meglio comprendere i fenomeni gestionali di cui si sta trattando ed i riflessi che si possono determinare sull'assetto ordinamentale nella ripartizione di competenza tra finanza centrale e decentrata.

5.3.1 Verifica degli obiettivi perseguiti dagli enti locali

Dal paragrafo precedente è emerso il non raggiungimento degli obiettivi governativi di contenimento dei trasferimenti. Ove i trasferimenti si fossero

mantenuti nei limiti prestabiliti, la spesa degli enti locali avrebbe dovuto contenersi in limiti di crescita inferiori di quelli verificatisi. Dalla Tavola I.5.7 risulta che i trasferimenti dal settore statale sono aumentati complessivamente del 13,1% mentre quelli regionali sono diminuiti (-1,2%). I pagamenti di parte corrente sono complessivamente aumentati del 9,6% ed in questi le spese per il personale del 9,3% passando da 22.980 a 25.120 miliardi e quelle per acquisto di beni e servizi del 14,1% passando da 17.830 a 20.350 miliardi.

I pagamenti in conto capitale risultanti dal conto consolidato di cassa di comuni e province vengono esposti, nel triennio 1989/91, rispettivamente per un importo globale di lire miliardi 18.120; 18.450; 18.130 con un -1,7% tra gli ultimi due anni. I trasferimenti di conto capitale ammontano complessivamente (compresi i regionali ed altri) a lire 10.500 miliardi ed i nuovi mutui a lire 7.060 miliardi; la differenza proviene da riscossioni diverse.

Quelli ora esposti sono dati di cassa provenienti dalla Tesoreria unica.

Dall'esame dei conti consuntivi effettuato dal servizio informatico di questa Sezione (il rilevamento è alla data del 1° luglio 1993 ed evidenzia 1.100 comuni su 1.230 pari al 89,44%; 92 province su 92, pari al 100%) sono emersi i risultati che qui di seguito si riportano. Il confronto tra il 1990 ed il 1991 è fatto tra gli stessi enti locali e pertanto gli indici di scostamento relativi ai due anni in riferimento risultano di massima attendibilità.

L'indice di attendibilità fornito dal servizio informatico è, per i comuni, del 94,97%.

5.4 Entrate

5.4.1 Parte corrente

Le entrate di parte corrente per l'anno 1991 sono risultate globalmente, riferite agli accertamenti di competenza, di lire 7.566 miliardi per le province e 36.970 miliardi per i comuni con un tasso di crescita non discorde da quello programmato per le province +5,49% più elevato, invece per i comuni che raggiungono un +8,93%.

Nella composizione delle entrate di parte corrente, gli accertamenti sul titolo II, (trasferimenti), risultano di lire 6.472 miliardi per le province e lire 28.277 miliardi per i comuni.

Le entrate proprie sono aumentate dell'11,99%. L'indice di incremento sullo stesso titolo (+5,71%) appare coerente con quello programmato in sede di manovra governativa, mentre l'incremento del 2,05% fatto registrare dai comuni richiede una verifica in relazione ai titoli I e III sui quali gli impegni sono cresciuti rispettivamente +13,16% e +17,52% anche se le cifre, in assoluto, hanno dimensioni contenute (rispettivamente 9.821 miliardi e 7.710 miliardi). I comuni mostrano indubbiamente una migliore attitudine strutturale ad incrementare le entrate proprie, tributarie ed extratributarie.

5.4.2 Investimenti

Gli accertamenti di conto capitale risultano per le province pari a lire 2.329 miliardi e per i comuni pari a lire 14.474 miliardi rispettivamente con scostamenti tra il 1990 e 1991 del -22,49% e + 11,12%.

Nel settore degli investimenti va tenuto conto che gli accertamenti assumono un valore relativo, mentre il riscontro effettivo va fatto sulle riscossioni che risultano di lire 1.641 miliardi per le province e di lire 11.787 miliardi per i comuni con scostamenti pari rispettivamente a -26,83% e -4,89%. Le province confermano il dato negativo per accertamenti e riscossioni mentre i comuni invertono la tendenza.

5.5 Spese

5.5.1 Parte corrente

Gli impegni ammontano a lire 7.137 miliardi pari al 6,52% per le province e lire 43.369 miliardi pari all'8,28% per i comuni (gli indici percentuali si riferiscono agli scostamenti tra gli anni 1991 e 1990).

Le spese per acquisto di beni e servizi sono in forte crescita. Considerando in particolare i pagamenti effettuati (il dato è più omogeneo a quelli riportati nel paragrafo precedente e peraltro più realistico) risultano incrementi per le spese di personale del 5,60% e per gli acquisti di beni e servizi del 12,69%.

Emerge dalle percentuali riportate sopra, che la spesa di parte corrente non riesce ad attenersi alla regola dell'invarianza, anche se un qualche risultato positivo deve constatarsi, sempre che si possa contenere l'eccessivo aumento di acquisto di beni e servizi.

Il contenimento delle spese di personale tecnico soprattutto dei comuni, compensato in modo crescente da incarichi a professionisti, non determina giovamento per il comparto delle spese correnti.

5.5.2 Conto capitale

Gli impegni per investimenti risultano di lire 2.530 miliardi, pari al -13,93% per le province e di lire 11.914 miliardi per i comuni pari al +3,10%. I pagamenti ammontano a lire 2.115 miliardi, pari al 22,06% (rispetto all'anno precedente, per lo stesso comparto, gli stessi enti avevano pagato lire 1.732 miliardi).

6. Procedimento di presentazione dei conti e adempimento

Già nella precedente relazione relativa all'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli Enti locali per l'esercizio 1990 si è rilevato come la regolarità del procedimento di formazione e approvazione dei conti consuntivi di tali enti locali sia un requisito che deve precedere la trasmissione obbligatoria dei conti a questa Corte.

Attualmente la legge 8 giugno 1990, n. 142, alle cui disposizioni restano ormai assoggettati i rendiconti dell'esercizio 1991 qui in referto, dispone che il conto consuntivo è deliberato dal consiglio dell'ente entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce e che il termine per il suo esame da parte del comitato regionale di controllo è di quaranta giorni dalla delibera consiliare di approvazione.

Con la deliberazione n.7 del 1992 la Sezione aveva indicato nel 15 ottobre 1992 la data entro la quale le amministrazioni provinciali ed i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti dovevano trasmettere alla Sezione i conti consuntivi.

Alla data del 30 giugno 1993 la situazione degli adempimenti era la seguente:

PROVINCE

enti per regione	Schemi di conti predisposti dagli uffici	Schemi di conti predisposti dalle Giunte	Conti deliberati dai Consigli	Conti resi esecutivi dai Co.Re.Co.	Non pervenuti	Totale
piemonte				6		6
lombardia				9		9
veneto			1	6		7
friuli				4		4
liguria				4		4
emilia rom				8		8
totale nord			1	37		38
toscana -				9		9
umbria				2		2
marche				4		4
lazio			1	4		5
abruzzo				4		4
totale centro			1	23		24
molise				2		2
campania				5		5
puglia			1	4		5
basilicata				2		2
calabria	1			2		3
sicilia				9		9
sardegna				4		4
totale sud	1					30
tot generale	1		3	88		92

COMUNI

enti per regione	Schemi di conti predisposti dagli uffici	Schemi di conti predisposti dalle Giunte	Conti deliberati dai Consigli	Conti resi esecutivi dai Co.Re.Co	Non pervenuti	Totale
piemonte				76		76
val d'aosta				1		1
lombardia			6	181		187
trentino			1	10		11
veneto			4	112		116
friuli			1	26		27
liguria			1	29		30
emilia rom			3	85		88
totale nord			16	520		536
toscana	1			92		93
umbria		1	1	17		19
marche		1		33		34
lazio	8		3	52		63
abruzzo			6	20		26
totale centro	9	2	10	214		235
molise				3	1	4
campania	4	3	18	79	19	123
puglia	1	2	9	102	5	119
basilicata		1		13		14
calabria	3	1	1	32	3	40
sicilia	10	2	22	66	27	127
sardegna			2	28	2	32
totale sud	18	9	52	323	57	459
tot generale	27	11	78	1057	57	1230

COMUNITA' MONTANE

enti per regione	Conti deliberati dai consigli	Conti approvati resi esecutivi dai Co.Re.Co.	Non pervenuti	Totale
piemonte	1	43	1	45
val d'aosta		7	1	8
liguria		17	2	19
lombardia		30		30
trentino	1	15	2	18
veneto		18		18
friuli		10		10
emilia rom		13		13
toscana		18		18
umbria		9		9
marche		12		12
abruzzo		17	2	19
lazio		15	2	17
molise		6	4	10
campania		20	4	24
puglia		3	2	5
basilicata		12	1	13
calabria		18	7	25
sardegna	1	14	10	25
totale	3	297	38	338

Conti pervenuti: Comuni n.1.173 su 1.230; Province tutte; Comunità montane n.300 su 338; tutti gli enti n.1.563 su 1.660 pari al 94,15%.

Non erano pervenuti i conti dai 57 seguenti comuni:

- Termoli (CB)
- Mirabella Eclano (AV)
- Capua (CE)
- Casal di Principe (CE)
- Frignano (CE)
- Macerata Campania (CE)
- San Marcellino (CE)
- Villa Literno (Diss.) (CE)
- Afragola (NA)
- Frattaminore (NA)
- Gragnano (NA)
- Monte di Procida (NA)
- Procida Diss. (NA)
- Sant'Antonio Abate (Diss.) (NA)
- Somma Vesuviana (Diss.) (NA)
- Terzigno (Diss.) (NA)
- Trecase (NA)
- Agropoli (SA)
- Battipaglia (SA)
- Nocera Inferiore (SA)
- Latiano (BR)
- Lucera (FG)

- Sannicandro Garganico (FG)
- Trepuzzi (LE)
- Veglie (LE)
- Cirò Marina (CZ)
- Cassano allo Ionio (CS)
- Rossano (CS)
- Naro (AG)
- Porto Empedocle (AG)
- Ravanusa (AG)
- Sciacca (AG)
- Adrano (CT)
- Biancavilla (CT)
- Palagonia (CT)
- Paternò (CT)
- San Giovanni la Punta (CT)
- San Gregorio di Catania (CT)
- Leonforte (EN)
- Troina (EN)
- Valguarnera Caropepe (EN)
- Milazzo (ME)
- Gangi (PA)
- Monreale (PA)
- Chiaramonte Gulfi (RG)
- Comiso (RG)
- Vittoria (RG)
- Augusta (SR)

- Melilli (SR)
- Palazzolo Acreide (SR)
- Calatafimi (TP)
- Campobello di Mazzara (TP)
- Marsala (TP)
- Salemi (TP)
- Valderice (TP)
- Assemini (CA)
- Tempio Pausania (SS)

Non erano pervenuti i conti dai seguenti comuni perché dissestati ai sensi dell'art.25 della legge n.144 del 24 aprile 1989: Alatri (FR), Frignano (CE), Gragnano (NA), Monte di Procida (NA), Procida (NA), S. Antonio Abate (NA), Somma Vesuviana (NA), Nocera Inferiore (NA), Tersigno (NA), Chiaramonte Gulfi (RG).

Tutti gli enti che risultavano ritardatari al 30 giugno 1992 nella trasmissione dei conti del 1990 li hanno successivamente trasmessi, sicché risultano ora in regola.

Con l'occasione va ancora una volta richiamata la netta distinzione tra il controllo sugli atti ed il controllo sul bilancio o sul consuntivo, nel senso che per il controllo sugli atti sono in vigore, come norma di riferimento, le disposizioni di cui all'art.130 della Costituzione, in base al quale spetta ad un organo delle regioni (il comitato regionale di controllo) 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 di gestione finanziaria, le disposizioni contenute nell'art.130 della Costituzione si integrano e si coniugano con quelle contenute nell'art.119 che, al primo comma, afferma il principio del coordinamento finanziario tra Stato, regioni ed enti locali.

Peraltro va riaffermato quanto già rilevato nella precedente relazione in ordine ai differenti profili che la presentazione di conti consuntivi a questa Corte assume, secondo che si faccia riferimento ai compiti della Sezione giurisdizionale o ai compiti di questa Sezione Enti Locali. Innanzi alla prima assume rilievo esclusivamente il conto del tesoriere, e l'esame attiene alla relativa gestione e quindi ai rapporti di dare e avere intercorrenti tra l'agente contabile e l'amministrazione.

Innanzi a questa, invece, assume rilevanza la presentazione del conto consuntivo (quale rendiconto comprensivo del conto del bilancio e del conto del patrimonio), ai fini della valutazione delle complessive gestioni patrimoniale e finanziaria e delle loro risultanze finali.

Per quanto attiene all'adempimento dell'obbligo della presentazione del conto generale del patrimonio, alla predetta data del 30 giugno 1993 la situazione è risultata la seguente:

- province: sul totale di 92 enti son pervenuti n. 82 conti generali del patrimonio;
- comuni: sul totale di 1230 enti sono pervenuti n. 973 conti generali del patrimonio;
- comunità montane: sul totale di 338 enti sono pervenuti n. 242 conti generali del patrimonio.

Le considerazioni generali sulla gestione del patrimonio e sullo stato di adeguamento delle relative scritture, verranno esposte nell'apposito capitolo di

questa stessa relazione, mentre l'elenco degli enti inadempienti verrà pubblicato nel volume degli allegati.

7. La tenuta della contabilità

Sul problema della contabilità in uso presso gli enti locali questa Sezione si è ampiamente soffermata nell'ultima relazione annuale, soprattutto per porre in risalto le innovazioni che in questa materia erano derivate dalla entrata in vigore della disciplina sul nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Come è noto, la legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di disciplina contabile ha realizzato i seguenti obiettivi:

- ha dettato direttamente alcuni principi fondamentali della materia, con norme a volte precettive, e quindi di immediata applicabilità, a volte programmatiche nei confronti degli emanandi statuti e regolamenti locali;
- per il resto ha previsto una generale riserva di legge statale in materia di "ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" (art. 55, comma 1);
- ha previsto poi, innovando rispetto al passato, un autonomo potere regolamentare degli enti locali sia in materia propriamente "di contabilità" che "per la disciplina dei contratti" (art. 59, comma 1) e ciò a migliore specificazione della generale affermazione contenuta nell'art. 5 della stessa legge sul potere regolamentare generale degli enti locali in materia di "funzionamento degli organi e degli uffici" e di quella dell'"esercizio delle funzioni" assegnate agli enti stessi;
- ha prefigurato così un nuovo modello di "disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" da attuarsi, come voluto dall'art. 128 Cost., mediante una legislazione statale di principi e una attività normativa locale integratrice, tramite le fonti dello statuto e dei regolamenti.

Perciò, in mancanza di una legge organica e generale sui principi in materia contabile espressamente riservata al Parlamento, questa Sezione nella ultima relazione annuale ha esaminato il problema della individuazione di tali principi, comunque desumibili dall'ordinamento, che influiscono sul potere regolamentare locale fino a pregiudicarne la legittimità (vedi par. 1.7.3 del I volume).

Nello stesso tempo, in funzione di un prevedibile dibattito parlamentare e fra gli addetti ai lavori sul completamento della disciplina contabile locale avviato con la legge n. 142/90, la stessa Sezione si era proposto di fare una ricerca fra gli enti per conoscere le metodologie in uso presso di essi per la tenuta della propria contabilità e ciò al fine di raccogliere idee e stimoli utili al legislatore per il riordino generale della materia.

Il problema però è stato prontamente avvertito e risolto dal Parlamento con la legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, il cui art. 4, comma 2, ha sciolto la riserva precedentemente posta nella legge n. 142/90 e ha fissato principi e criteri direttivi per la emanazione di norme delegate per "il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane".

Al Governo è stato assegnato un anno di tempo, a decorrere dalla entrata in vigore della legge, per cui tutti i problemi di fondo connessi alla riforma del sistema della contabilità degli enti citati, opportunamente aggregati secondo un criterio già in uso, dovranno ora essere impostati e risolti in quella sede, con i limiti propri della fonte normativa prescelta assicurando altresì la salvaguardia della sfera regolamentare che rimane affidata alla autonomia dei singoli enti.

Perciò, in presenza di un siffatto sviluppo della fase di formazione normativa del nuovo ordinamento contabile locale, la Sezione fa rinvio a quanto osservato nell'ultima relazione annuale e si riserva di formulare sulla nuova disciplina le proprie osservazioni e valutazioni.

PARTE II

1. La gestione di parte corrente

1.1 Generalità

L'auspicata responsabilizzazione degli amministratori locali, che era stata posta alla base degli indirizzi per il contenimento del fabbisogno per il comparto della finanza locale, può essere verificata attraverso l'analisi delle gestioni degli enti in termini di entrate e di spese correnti, rilevando se siano stati conseguiti gli obiettivi stabiliti per il 1991 dal legislatore e se siano stati attuati gli indirizzi di politica economica nazionale.

In tale contesto assume rilevanza l'ampliamento della capacità impositiva degli enti locali da cui è conseguita la tendenza all'incremento delle entrate proprie sia mediante un'idonea manovra tributaria che attraverso l'adeguamento delle tariffe, cui dovrebbe conseguire una corrispettiva riduzione dei trasferimenti.

Da tale complesso di interventi dovrebbe derivare l'alleviamento degli oneri sopportati dalla finanza statale per gli enti locali, nell'ottica di una generale necessità di contenimento del livello d'indebitamento globale.

Sotto il profilo dell'ampliamento delle entrate tributarie degli enti locali, le maggiori aspettative sono riposte nel gettito derivante dall'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili che è stata però introdotta a decorrere dall'esercizio finanziario 1993.

Il quadro dei risultati di gestione degli enti locali nel biennio 1990/1991 viene, quindi, di seguito descritto con particolare riferimento al principio dinamico di equilibrio del bilancio che impone il contenimento della spesa nei limiti dell'entrata. Difatti, nella finanza derivata deve essere l'entrata che condiziona la spesa e non viceversa. Tuttavia, tale principio, che dovrebbe costi-

tuire patrimonio della cultura giuscontabile degli enti, non ha trovato, per il passato, effettivo riscontro.

L'equilibrio di bilancio dovrebbe, quindi, essere assicurato, anche in corso di gestione, attraverso un'attenta valutazione degli impegni di spesa in relazione agli accertamenti di entrata, per escludere la formazione di disavanzi di amministrazione da far gravare sugli esercizi futuri.

In armonia con il piano delle rilevazioni, approvato con la deliberazione n.7 del 1992, si procede alla esposizione dei dati di gestione finanziaria dell'esercizio 1991 confrontati con quelli del 1990, concernenti province, comuni e considerati in termini di competenza, di cassa, nonché di residui.

Nella precedente relazione sono stati esposti i dati relativi alle entrate correnti nel biennio 1989/1990.

Nel presente documento la Sezione ritiene opportuno, per fornire indicazioni sull'andamento dei fenomeni esaminati, realizzare la comparazione tra i dati acquisiti per il 1991 ed identici elementi desunti dai conti 1990 che "medio tempore" sono stati acquisiti ed elaborati dal sistema informativo.

Su dati aggregati di particolare rilievo per la individuazione delle linee di tendenza della gestione di parte corrente degli enti locali, i raffronti sono stati operati nell'arco del triennio 1989/1991.

Mediante l'utilizzo di un nuovo programma informatico, si è reso possibile l'inserimento dei dati desumibili dai conti consuntivi relativi ad un numero significativo di enti, pari a tutte le province ed all'94,97% dei comuni.

1.2 Entrate correnti

1.2.1 Amministrazioni provinciali

Il primo approccio per la valutazione dei risultati dell'esercizio 1991, per quanto concerne le entrate di parte corrente delle amministrazioni provinciali, può avvenire attraverso la comparazione dei dati globali (espressi in miliardi di lire) relativi ai primi tre titoli dell'entrata con quelli dei due esercizi precedenti (1989 e 1990).

I dati esposti nella tabella di seguito riportata riguardano tutte le amministrazioni provinciali di competenza (si tratta di 92 province con l'esclusione di quelle a statuto speciale di Trento e di Bolzano).

	Amministrazioni provinciali		
	Accertamenti conto competenza		
	1989	1990	1991
Tit. I E. trib.	599	623,4	639
Tit. III E. extrat.	432,7	427	455
Tit. II trasfer.	<u>5.556,3</u>	<u>6.121,9</u>	<u>6.471,7</u>
TOTALE	6.588	7.172,3	7.565,7
	Riscossioni totali		
	1989	1990	1991
Tit. I E. trib.	590	615,99	654,44
Tit. III E. extrat.	371	398,88	399,83
Tit. II trasfer.	<u>5.385</u>	<u>5.807,15</u>	<u>6.448,8</u>
TOTALE	6.346	6.822,02	7.503,07

Il primo dato che si può trarre dal confronto sopra effettuato è quello della crescita pressoché costante degli importi, sia in termini di accertamenti in conto competenza che di riscossioni totali, di tutti i titoli dell'entrata considerati.

Tale crescita generalizzata non si riscontra solo negli accertamenti in conto competenza relativi al titolo III (entrate extratributarie) per l'esercizio 1990 ove si registra una leggera flessione rispetto all'esercizio precedente (427,00 md. rispetto ai 432,70 md. del 1989).

In particolare nel triennio 1989/1991 si evidenzia la seguente tendenza di crescita delle entrate di parte corrente:

- accertamenti in conto competenza 1989 = 100; 1990 = 108,86; 1991 = 114,84;
- riscossioni totali 1989 = 100; 1990 = 107,5; 1991 = 118,23.

Da quanto esposto si ricava che l'incremento delle entrate correnti nell'esercizio 1991 è stato più significativo in termini di riscossioni, piuttosto che di accertamenti in conto competenza, ove la crescita è stata meno pronunciata rispetto all'esercizio 1990.

Per quanto concerne gli accertamenti in conto competenza la maggiore percentuale di variazione tra l'esercizio 1990 e 1991 si registra in Toscana con il 14,05%, ben più elevato del livello medio nazionale 5,41%.

Il valore più basso viene dalla Puglia con un incremento dello 0,72%. Si osserva che, comunque, in tutte le regioni si è verificato un incremento degli accertamenti in conto competenza rispetto al 1990, non rilevandosi decrementi.

Più variegata appare la situazione relativa alle riscossioni totali, dove si rilevano due regioni con tasso di incremento negativo. Si tratta delle Marche con il - 31,52% e della Liguria con il - 2,54%.

Il valore d'incremento medio nazionale si attesta sul 6,24%, mentre quello massimo si registra in Puglia con il 20,95%. Tassi di incremento elevati si riscontrano anche in Toscana con il 19,50%, in Calabria con il 18,14% ed in Umbria con il 15,94%.

**Composizione dell'entrata
Accertamenti conto competenza**

	1989	1990	1991
Entrate tributarie (I)	9,10%	8,70%	8,45%
Entrate extratributarie (III)	6,55%	5,95%	6,02%
Trasferimenti (II)	<u>84,35%</u>	<u>85,35%</u>	<u>85,53%</u>
TOTALE	100	100	100

Riscossioni totali

	1989	1990	1991
Entrate tributarie (I)	9,3	9,02	8,73
Entrate extratributarie (III)	5,85	5,85	5,32
Trasferimenti (II)	<u>84,85</u>	<u>83,13</u>	<u>85,94</u>
TOTALE	100	100	100

Circa la composizione delle entrate correnti in termini di accertamento in conto competenza nel 1991 si conferma la tendenza emersa nei due esercizi precedenti di leggera flessione delle entrate tributarie rispetto al totale dei tre titoli e corrispondente aumento dei trasferimenti. Contrasta tale tendenza il dato relativo alle entrate tributarie che fa registrare dopo la flessione del 1990 un aumento di 0,7 punti percentuali.

Anche espresso in termini di riscossioni totali il rapporto di composizione delle entrate correnti segna nel triennio 1989/1991 un incremento del valore relativo ai trasferimenti con corrispondente riduzione degli altri due titoli.

In questo caso, però si assiste ad un andamento ondivago per i trasferimenti (con leggera flessione nel 1990), per i quali si rileva nel triennio un incremento leggermente meno elevato da quello rilevato in termini di accertamenti (risultivamente + 1,09%, 1,18%).

Quanto sopra rilevato fa evidenziare un fenomeno di segno opposto agli auspici espressi nella sede programmatica, in quanto nel rapporto di composizione guadagnano punti i trasferimenti a carico delle entrate proprie degli enti. Deve, tuttavia, rilevarsi la modestia delle dimensioni di tale variazione.

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. Nel rapporto di composizione gli accertamenti in conto competenza si attestano ad un livello inferiore a quello del 1989 e del 1990.

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; 1991, 639 miliardi - riscossioni - cassa 1987, 379,5 miliardi; 1988, 521,1 miliardi; 1989, 590 miliardi; 1990, 616 miliardi; 1991, 654 miliardi).

Anche per il 1991 l'incremento può ragionevolmente essere imputato 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 1990/1991 (2,51% di aumento a livello nazionale, a fronte del 4,05% del biennio precedente variazione - 0,61% nell'area nord-occidentale; incremento del 2,92% nell'area nord-orientale; del 5,63% nel centro; 5,71% nel sud. Nelle isole, invece, si riscontra un incremento del 1,15%.

Con riferimento alle riscossioni in conto competenza, a fronte di un aumento nazionale del 6,53%, si riscontrano aumenti: del 1,96% (nord-occidentale); del 3,42% (nord-orientale); del 12,00% (centrale); del 13,76% (sud) e dell'11,21% nelle isole.

Si rileva pertanto un incremento più significativo in termini di riscossioni in conto competenza, piuttosto che di accertamenti che fa presumere una accresciuta capacità di realizzazione dell'entrata.

Occorre soggiungere che le riscossioni in conto residui (cfr: relativo prospetto del volume degli allegati), che recano un incremento medio nazionale del 5,32%, presentano, nel biennio, una variazione negativa del 1,49% nell'area nord-occidentale e del 5,14% nelle isole ed incrementi del 15,42% (nord-orientale); dell'12,97% (centrale); del 6,09% (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 nel triennio una flessione non del tutto trascurabile (8,15% accertamenti e 8,73% riscossioni).

Si osserva, quindi, conclusivamente che la linea di tendenza che ne emerge non appare positiva, in quanto ad un incremento in termini assoluti degli accertamenti e delle riscossioni di entrate tributarie, corrisponde una loro perdita nei valori percentuali del rapporto di composizione a favore dei trasferimenti.

1.2.1.2 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie presentano un incremento 6,68% in termini di accertamenti rispetto all'anno precedente (1989, 432,7 miliardi; 1990, 427 miliardi; 1991, 456 miliardi) ed un lieve aumento, in termini di cassa, (0,23%) (da 398 a 400 miliardi).

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; nel 1990, 427 miliardi) si è verificata una situazione di stallo e nel 1991 è ripresa la tendenza in ascesa (456 miliardi).

L'andamento della cassa ondivago: 1987, 374,8 miliardi; 1988, 322,8 miliardi; 1989, 371 miliardi; 1990, 398 miliardi; 1991, 400 miliardi.

Tale andamento, in lenta e quasi costante ascesa, può attribuirsi alle norme sulla obbligatorietà di contribuzione per i servizi pubblici a domanda individuale.

La disamina delle situazioni regionali consente di rilevare, sul fronte degli accertamenti, aumenti nelle aree: nord-occidentale (12,44%), nord-

orientale (2,29%); centrale (5,29%); sud (16,53%) e diminuzioni nelle isole (-3,97%).

Quanto alle riscossioni, al trend positivo nelle aree nord-occidentale (14,8%); nord-orientale (7,80%); centrale (4,86%); si oppone un notevole decremento nel sud (-32,96%) e nelle isole (-19,57%). Le riscossioni in conto residui presentano nel biennio un decremento nazionale del -10,33% ed hanno un andamento non uniforme nelle varie aree geografiche, poiché il forte incremento del centro (25,45%) e dell'area nord orientale (19,58%) è contrastato dal decremento delle isole (-31,45%) e del sud (-49,94%).

Considerando, infine, la composizione dell'entrata, deve rilevarsi che le entrate extratributarie risultano in lieve crescita in termini di accertamenti (passando dal 6,55% del 1989 al 5,95% del 1990 al 6,02% del 1991), ma subiscono una leggera flessione (5,32%) in termini di riscossioni.

Il tasso di realizzazione nel settore si palesa insoddisfacente (60,4% nel 1989, 64,4% nel 1990 e 63,4% nel 1991), poiché a fronte di accertamenti in conto competenza per 432, 427 e 456 miliardi sono state effettuate riscossioni in conto competenza per soli 261, 275 e 289 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 (cfr. prospetti allegati).

1.2.1.3 Trasferimenti

I trasferimenti, segnatamente quelli statali, continuano a costituire la parte più rilevante dell'entrata per le amministrazioni locali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Essi presentano nel triennio 1989/1991 un progressivo incremento sia in termini assoluti (accertamenti da 5.556,3 a 6.122 miliardi, riscossioni totali da 5.385 a 5.807 miliardi) che in percentuale (da 85,35 a 85,53 per gli accertamenti; da 85,13 a 85,94 per le riscossioni totali) rispetto al totale delle entrate correnti.

L'incremento percentuale medio nazionale di aumento è stato meno accentuato dell'anno precedente per gli accertamenti 5,71% (10,18% nel 1991), ma più elevato per le riscossioni totali (cassa) 11,04% contro il 7,83% dell'esercizio precedente (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Dall'analisi delle situazioni regionali (accertamenti di competenza) si evincono a fronte di un aumento medio del 5,71% aumenti nelle aree: centro (9,32%); nord-occidentale (6,18%); nord-orientale (5,70%); isole (4,59%) e sud (3,03%).

Quanto alle riscossioni totali (cassa) recanti un aumento medio nazionale dell'11,04% si riscontrano nel biennio lievitazioni del 17,99% (isole); 15,86% (nord-occidentale); 13,38% (sud); 7,91% (centro); 3,16% (nord-orientale).

L'andamento in più accentuato rialzo della cassa deve essere imputato alla realizzazione degli accertamenti dell'esercizio precedente, in cui l'incremento in termini di competenza era stato del 10,18%.

Il tasso di realizzazione nel settore si palesa soddisfacente (91,3% nel 1989, 88,3% nel 1990 e 90,5% nel 1991), poichè a fronte di accertamenti in conto competenza per 5.556,3, 6.122 e 6.472 miliardi sono state effettuate riscossioni in conto competenza per 5.077, 5.442,4 e 5.857 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui appare ancora insoddisfacente, anche se in sensibile aumento, (43,44% nel 1989; 43,55% nel 1990; 52,15% nel

1991), poichè a fronte di accertamenti in conto residui per 1.135 miliardi nel 1991 vengono riscossi in conto residui solo 592 miliardi.

1.2.1.4 Conclusioni

Dall'esame dei dati relativi ai primi tre titoli dell'entrata delle amministrazioni comunali, si evidenziano tendenze sostanzialmente in linea con quelle del biennio precedente.

In particolare si assiste in termini di accertamenti in conto competenza, ad un rallentamento del tasso di crescita dei trasferimenti che per il 1991 si attesta al 5,71% contro il 10,18 dell'anno precedente. Deve rilevarsi al riguardo che la manovra tesa alla contrazione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato si è dimostrata efficace, in quanto si assiste ad un incremento complessivo dei trasferimenti prossimo al tasso di inflazione programmato.

Tale situazione che appare rassicurante nell'osservazione in termini di valori assoluti, induce a qualche perplessità se considerata in termini di composizione dell'entrata.

Difatti, seppure con variazioni di lieve entità, nel rapporto di composizione, l'esercizio 1991 ha fatto registrare un aumento di 2,8 punti delle entrate per trasferimenti.

Ciò sta ad indicare che la pur rallentata crescita di trasferimenti ha un peso maggiore in termini di composizione rispetto a quella degli altri due titoli.

Tanto è indicativo del fatto che le province sono enti a finanza essenzialmente derivata e ben lungi dal conseguire una significativa autonomia finanziaria e tributaria.

Per fornire un'analisi più attenta di tale fenomeno sono stati impiegati due indicatori finanziari con riferimento alle risultanze dell'esercizio 1990 per il quale si dispone di dati completi.

Si tratta dell'indice di autonomia finanziaria costituito dal rapporto fra le entrate proprie (entrate tributarie ed extratributarie) ed il totale dei primi tre titoli dell'entrata e dell'indice di autonomia tributaria costituito dal rapporto tra le entrate tributarie ed i primi tre titoli dell'entrata.

In termini di accertamenti in conto competenza, dai valori espressi dall'indice di autonomia finanziaria per le province, si è potuto constatare che le percentuali di entrate proprie rispetto a quelle correnti sono le seguenti: Piemonte 15%; Lombardia 22%; Liguria 19%; Veneto 22%; Friuli 20%; Emilia 18%; Toscana 16%; Umbria 11%; Marche 12%; Lazio 18%; Abruzzo 10%; Molise 9%; Campania 7%; Puglia 9%; Basilicata 7%; Calabria 7%; Sicilia 10%; Sardegna 10%.

La percentuale media nazionale si attesta intorno al 13% (valore dell'indice 0,13), mentre appare evidente la caratterizzazione regionale del dato con marcato divario tra le regioni settentrionali e centrali e quelle meridionali

Si rileva, poi, in particolare che il livello più elevato di entrate proprie si registra nella provincia di Arezzo con ben il 32% e quello più basso nella provincia di Reggio Calabria con il 4%.

Dalle osservazioni svolte è dato cogliere un notevole scarto nei valori dell'indicatore sia a livello regionale che di singolo ente, tale da far riflettere sulla diversità di comportamenti degli enti.

E' evidente che si assiste ad una marcata diversa capacità di realizzare entrate proprie che può essere dovuta alla differente efficienza organizzativa dell'ente se non ad inerzia degli amministratori.

In termini di riscossioni totali l'andamento regionale del dato viene sostanzialmente confermato.

La migliore percentuale si rinviene in Lombardia con il 22% e la più bassa in Basilicata con il 7%.

A livello di singolo ente si rileva il valore più elevato nella provincia di Arezzo con il 31% e quello più basso nella provincia di Reggio Calabria con il 4%.

I valori espressi dall'indice di autonomia tributaria, sempre riferito ai dati dell'esercizio 1990, fanno registrare in termini di accertamenti in conto competenza i seguenti dati percentuali per le province: Piemonte 9%; Lombardia 15%; Liguria 10%; Veneto 14%; Friuli 9%; Emilia 10%; Toscana 10%; Umbria 5%; Marche 8%; Lazio 8%; Abruzzo 6%; Molise 5%; Campania 6%; Puglia 6%; Basilicata 4%; Calabria 3%; Sicilia 5%; Sardegna 6%.

In termini di accertamenti in conto competenza l'indice di autonomia tributaria raggiunge lo 0,075 a livello nazionale; ciò significa che le entrate tributarie delle province rappresentano il 7,5% delle entrate correnti.

Circa la distribuzione geografica del dato si possono rilevare le stesse tendenze emerse per l'indice di autonomia finanziaria, ma con un divario meno accentuato.

Ciò sta ad indicare che il livello notevolmente più basso dell'autonomia finanziaria degli enti meridionali trova ragione in primo luogo nelle entrate extratributarie e deve essere ragionevolmente imputato ai minori proventi dei servizi pubblici.

1.2.2 Amministrazioni comunali

Nel 1991 l'insieme dei titoli dell'entrata corrente dei comuni ha fatto registrare l'incremento del 6,66% degli accertamenti in conto competenza e del 14,38% delle riscossioni totali.

Si espongono nella tabella che segue i dati dell'esercizio 1991, disaggregati per titolo, a raffronto con quelli dell'esercizio precedente.

ENTRATE CORRENTI		
ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA		
	1990	1991
Entrate tributarie	8.678	9.821
Entrate extratributarie	6.560	7.708
Trasferimenti	<u>27.707</u>	<u>28.276</u>
TOTALE	42.945	45.805

RISCOSSIONI TOTALI		
	1990	1991
Entrate tributarie	8.042	9.173
Entrate extratributarie	5.439	7.429
Trasferimenti	<u>26.019</u>	<u>28.567</u>
TOTALE	39.500	45.169

Come si rileva dai dati esposti, in termini di accertamenti in conto competenza il totale dei primi tre titoli dell'entrata raggiunge i 45.805 miliardi con l'incremento medio nazionale rispetto all'esercizio 1990 del 6,66%, mentre più

sensibile è l'aumento delle riscossioni totali, pari a 45.169 miliardi (variazione del 14,38%).

In termini di cassa tutte le regioni hanno riportato variazioni in aumento con la punta massima in Liguria (24,99%) e quella minima in Calabria (0,07%).

La prospettazione della composizione delle entrate correnti dei comuni consente di valutare l'apporto delle entrate proprie degli enti a fronte dei trasferimenti.

**COMPOSIZIONE ENTRATE CORRENTI
ACCERTAMENTI**

	1989 ¹	1990	1991
Entrate tributarie	19,80%	20,20%	21,44%
Entrate extratributarie	14,31%	15,28%	16,83%
Trasferimenti	<u>65,89%</u>	<u>64,52%</u>	<u>61,73%</u>
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%

**COMPOSIZIONE ENTRATE CORRENTI
RISCOSSIONI TOTALI**

	1989	1990	1991
Entrate tributarie	17,43%	20,36%	20,31%
Entrate extratributarie	13,05%	13,77%	16,45%
Trasferimenti	<u>69,52%</u>	<u>65,87%</u>	<u>63,24%</u>
TOTALE	100,00%	100,00%	100,00%

¹ Il dato relativo al 1989 è stato calcolato sulla base delle risultanze dei conti di 680 enti.

1.2.2.1 Entrate tributarie

L'andamento gestionale delle entrate tributarie dimostra nel complesso un aumento del 13,16% (da 8.678 a 9.821 miliardi) degli accertamenti e del 14,05% (da 8.042 a 9.173 miliardi) delle riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Elemento di sicuro interesse è il costante aumento degli accertamenti di tali entrate fin dal 1987 (e ante) in termini assoluti.

Aumenta, altresì, l'incidenza degli accertamenti nella composizione della entrata corrente (13,22% nel 1987; 14,74% nel 1988; 19,80% nel 1989; 20,20% nel 1990; 21,44% nel 1991).

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, 20,30% nel 1990 e 20,31%).

Tale tendenziale aumento si palesa coerente alla 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 8.042 miliardi nel 1990 e 9.172 miliardi nel 1991.

L'analisi delle situazioni regionali (accertamenti di competenza) consente di rilevare nel biennio 1990/1991 incrementi: del 15,79% nell'area centrale; del 13,72% nell'area orientale; del 12,93% nell'area nord-occidentale; dell'11,29% nelle isole; del 9,52% nell'area meridionale (cfr. relativo prospetto del volume degli allegati). L'incremento medio nazionale si attesta al 13,16%. Le riscossioni totali evidenziano incrementi del 16,73% (isole); del 14,91%

(area centrale); del 14,64% (area nord-centrale); del 14,34% (area meridionale); del 12,39% (area nord-occidentale).

L'incremento meno consistente (a livello di classi demografiche) si riscontra fra gli enti della decima classe ove si registrano dei dati regionali con tasso di variazione negativo (Toscana -8,13%; Sicilia -22,78%). Nei comuni della maggiore consistenza (classe undicesima) si registra un notevole decremento in Liguria con il -19,73%.

Il tasso di realizzazione, cioè il volume delle riscossioni a fronte degli accertamenti di competenza, è pari al 70,69% nel 1989, al 70,65% nel 1990 ed al 69,92% nel 1991.

Si rileva, quindi, che il livello di realizzazione delle entrate tributarie già insoddisfacente negli esercizi precedenti, dimostra una tendenza al peggioramento accentuata nell'ultimo esercizio.

Gli accertamenti in conto residui fanno registrare un incremento del 19,52% rispetto all'esercizio 1990.

Il tasso di smaltimento dei residui del 1990 e del 1991 (cioè la proporzione tra riscossioni in conto residui ed accertamenti correlativi) è pari rispettivamente al 66,05% ed al 66,68%.

Permane, quindi, la tendenza all'accumulazione dei residui attivi relativi al titolo primo dell'entrata.

Ciò dimostra una sovrastima nella fase dell'accertamento in quanto non si riesce ad incassare che una parte degli importi che gli enti ritengono siano dovuti dai contribuenti.

Difatti se gli accertamenti fossero effettuati con precisione, i procedimenti coattivi previsti dall'ordinamento tributario dovrebbero, salvo marginali ipotesi di insolvenza, garantire la quasi integrale percezione delle somme.

Deve, invece, rilevarsi 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 ridotto tasso di smaltimento e l'accumulo negli anni implica che gli importi accertati non costituiscono effettive poste attive nei bilanci degli enti.

Tale scarsa attendibilità si riverbera sul dato finale del conto consuntivo, rappresentato dal risultato di amministrazione.

A tale riguardo si ritiene auspicabile che venga introdotto nell'ordinamento un istituto contabile analogo a quello della perenzione, operante per i soli residui passivi, che consenta l'eliminazione delle scritture (al verificarsi di determinate condizioni) dei residui attivi non riscossi.

1.2.2.2 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie presentano, nel biennio di riferimento, un incremento del 17,52% (da 6.560 a 7.709 miliardi) degli accertamenti e del 36,59% (da 5.439 a 7.429 miliardi) delle riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I rispettivi tassi di realizzazione sono nel 1989 del 57,95%; nel 1990 del 59,14% e nel 1991 del 61,79%.

Le riscossioni complessive (cassa) lievitano (da 5.439 a 7.429 miliardi) del 36,59% (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Si rileva, pertanto, che l'andamento in accentuato rialzo della cassa è in parte dovuto alla accresciuta capacità di realizzazione delle entrate del titolo in questione.

Analizzando le fondamentali categorie economiche in cui il titolo terzo è ripartito, può desumersi quanto segue.

a) Proventi dei servizi pubblici.

I proventi dei servizi pubblici presentano aumenti del 17,71% in termini di accertamenti in conto competenza e del 20,57% in termini di riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Dall'analisi regionale dei dati emerge che gli aumenti più elevati quanto ad accertamenti in conto competenza si riscontrano in Molise (30,73%), in Trentino (27,08%) ed in Emilia (25,35%), mentre due regioni fanno registrare variazioni di segno negativo (Valle d'Aosta -3,31% e Calabria -0,10%).

Per quanto attiene alle riscossioni totali si registrano incrementi notevoli in Molise (79,78%), in Abruzzo (49,88%) e nel Lazio (37,58%), mentre si assiste ad una diminuzione del 12,61% in Piemonte e dell'8,56% in Sardegna.

b) Proventi dei beni.

I proventi dei beni (cfr. i relativi prospetti del volume degli allegati) recano un incremento del 18,24% in termini di accertamenti (da 444.503 milioni a 525.584 milioni) e del 17,46% in termini di riscossioni totali.

Gli incrementi di maggiore rilevanza in termini di accertamenti si riscontrano nelle regioni meridionali con il 49,07%; seguono il centro con il 21,36% e le regioni nord orientali con il 17,29%.

In termini di riscossioni totali l'incremento 1990/1991 risulta leggermente inferiore (17,46%) a quello degli accertamenti. Gli aumenti più significativi provengono dalle regioni meridionali (33,98%); seguono quelle nord orientali (20,35%) ed il centro (19,17%).

L'aumento significativo riscontrato in termini di accertamenti in conto competenza indurrebbe a ritenere che sia stata avviata una più seria politica di gestione del patrimonio da parte dei comuni.

Tuttavia l'effettiva modificazione dei comportamenti gestori può essere verificata solo in presenza di effettive riscossioni.

Quanto a riscossioni totali quattro regioni presentano decrementi. Si tratta del Molise con il -6,10%, delle Marche con il -5,98%, della Sardegna con il -3,98% e del Piemonte con il -0,39%.

Il tasso di realizzazione del settore si rileva ampiamente insoddisfacente e meno elevato di quello dell'anno precedente: (1990, 55,03%; 1991, 54,52%).

In base all'analisi per area geografica si registrano le seguenti percentuali del tasso di realizzazione: nord ovest 61,53%; nord est 60,43%; centro 50,74%; sud 36,48%; isole 44,52%.

c) **Interessi su anticipazioni e crediti.**

Gli interessi attivi (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) presentano in termini di accertamenti in conto competenza un aumento del 3,99%, passando da 604.396 milioni a 628.653 milioni.

L'aumento più significativo proviene dalle regioni nord orientali con il 19,24%.

L'andamento della cassa fa registrare un sensibile aumento dovuto in gran parte alle regioni nord occidentali.

1.2.2.3 Trasferimenti

Le entrate da trasferimenti presentano nel biennio in esame un incremento del 2,05% (da 27.707 a 28.276 miliardi) in termini di accertamenti in

conto competenza e del 9,79% nelle riscossioni totali (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

I rispettivi tassi di realizzazione sono nel 1989 del 92,90%; nel 1990 dell'87,96% e nel 1991 del 92,17%.

Le riscossioni complessive (cassa) lievitano (cfr. relativi prospetti del volume degli allegati) del 9,79% (da 26.019 a 28.566 miliardi).

Dall'analisi delle situazioni regionali si evincono, per gli accertamenti in conto competenza, a fronte di un aumento medio nazionale del 2,5%, aumenti nelle isole (8,34%), nell'area nord orientale (3,94%), in quella nord occidentale (2,96%) e nel centro (0,57%) ed un decremento nelle isole (-2,00%).

Quanto alle riscossioni totali, recanti un aumento medio nazionale del 9,79%, si riscontrano nel biennio lievitazioni del 14,32% nelle isole, dell'8,20% al centro, del 12,76% nell'area nord occidentale, del 7,61% in quella nord orientale e del 7,09% al sud.

Si registra, pertanto, un andamento più vivace della cassa che può trovare ragione nella realizzazione degli accertamenti degli esercizi precedenti, nei quali si assisteva, ancora, ad accentuati incrementi di impegni.

Il tasso di realizzazione del settore appare soddisfacente, poichè a fronte di accertamenti in conto competenza per 28.276 miliardi, sono state effettuate riscossioni in conto competenza per 27.707 miliardi (91,82%).

I trasferimenti dello Stato ammontano in termini di accertamenti in conto competenza a 25.422 miliardi e a 26.023 miliardi in termini di riscossioni totali.

Il tasso di variazione rispetto all'esercizio 1990 è rispettivamente del +1,43% e del +10,26%.

La percentuale dei trasferimenti dello Stato rispetto ai trasferimenti complessivi raggiunge nel 1991 l'89,90%, rispetto al 90,45% dell'esercizio precedente, invertendo l'andamento in ascesa del biennio 89/90.

Il tasso di realizzazione del settore si conferma elevato ed è pari per il 1991 al 95,27% a fronte del 90,84% dell'esercizio precedente.

In termini di accertamenti in conto competenza le variazioni più significative si rilevano in Trentino (+17,36%), in Valle d'Aosta (+9,98%) ed in Piemonte (+5,78%).

Si registrano, invece, decrementi in Campania (-7,33%) e nel Lazio (-2,52%).

I trasferimenti dalle regioni ammontano a 2.723 miliardi in termini di accertamenti in conto competenza e a 2.437 miliardi in termini di riscossioni totali. Le variazioni rispetto all'esercizio precedente sono rispettivamente del +8,25% e del +5,14%.

Il tasso di realizzazione è appena del 62,23% a fronte del 63,62% dell'esercizio precedente.

Ciò dimostra che per trasformare in effettiva liquidità i trasferimenti provenienti dalle regioni è necessario esperire iter procedurali di maggiore complessità rispetto a quelli previsti per i trasferimenti statali.

I trasferimenti delle regioni rappresentano in termini di accertamenti in conto competenza per il 1991, appena il 9,63% dei trasferimenti complessivi (9,07% nel 1990).

Per tale categoria di trasferimenti si assiste, quindi, ad un incremento percentuale rispetto al totale del titolo secondo.

La situazione regionale appare piuttosto variegata, rilevandosi per le riscossioni in conto competenza sia notevoli aumenti che notevoli diminuzioni (dal +229,68% del Lazio al -55,68% del Veneto).

Ciò dimostra che gli interventi regionali si traducono in flussi finanziari che non si dimostrano riconducibili ad indirizzi uniformi.

Vale evidenziare il caso del Lazio ove la contrazione dei trasferimenti statali viene bilanciata dal forte incremento di quelli regionali (+23,95% degli accertamenti in conto competenza).

In Campania si assiste, invece, alla diminuzione in termini di accertamenti di entrambe le categorie di trasferimenti (-7,33% e -11,97%).

1.2.2.4 Conclusioni

A differenza di quanto rilevato per le province l'andamento dei primi tre titoli delle entrate per i comuni ha fatto registrare per l'esercizio 1991 un trend favorevole per lo sviluppo dell'autonomia finanziaria sia in termini assoluti che nel rapporto di composizione.

Le variazioni osservate si pongono in linea di continuità con gli andamenti del triennio 89/91 che ha segnato l'avvio dell'attuazione di politiche fiscali e tariffarie tendenti da un lato ad accrescere la capacità impositiva degli enti locali e dall'altro ad assicurare la copertura di quote determinate dai servizi erogati dai comuni.

Deve osservarsi in particolare che le variazioni più significative nel rapporto di composizione si ottengono nel titolo terzo entrate extratributarie ove si assiste ad incrementi di oltre 1,5 punti in termini di accertamenti in conto competenza e di quasi 3 punti in termini di riscossioni totali.

Di segno opposto, sempre circa il rapporto di composizione appare la variazione relativa ai trasferimenti.

In termini di accertamenti in conto competenza si assiste ad una brusca accelerazione del trend in discesa del titolo secondo con un decremento di quasi 3 punti. Appena più contenuta è la riduzione delle riscossioni totali pari a circa 2.63 punti.

In valori assoluti le entrate da trasferimenti presentano un incremento del 2,05% quanto ad accertamenti in conto competenza e del 9,79% come riscossioni totali. La lieve variazione in aumento degli accertamenti si colloca ampiamente negli indirizzi programmatici per il contenimento della spesa statale per trasferimenti che avevano stabilito del 5% la misura dell'incremento del fondo ordinario per la finanza locale.

Il più vivace andamento della cassa deve essere sostanzialmente imputato ai pagamenti relativi ai ratei di contributi dell'esercizio precedente, mentre gli effetti del contenimento di trasferimenti per il 1991 dovranno apparire con più evidenza, in termini di riscossioni totali, nell'anno successivo.

Considerando nell'insieme i primi tre titoli dell'entrata in termini di accertamenti in conto competenza si rileva un incremento del 6,66%, sensibilmente più elevato del tasso d'inflazione programmata, il che sta ad indicare che si è comunque verificata una crescita, anche in termini reali, degli accertamenti d'entrate correnti.

Anche nell'insieme dell'entrata corrente, la cassa fa registrare una più elevata percentuale di variazione pari al +14,38%.

Le tendenze sopra rilevate appaiono nel complesso positive ed in linea con il principale obiettivo programmatico e cioè l'elevazione del livello di autonomia finanziaria dei comuni.

Per verificare se all'interno di andamenti apprezzabili nel complesso degli enti si inserisca la posizione di taluni comuni o dei comuni di talune regioni in opposta tendenza appare utile l'impiego di indicatori finanziari.

Analogamente all'esposizione relativa alle province si tratta dell'indice di autonomia finanziaria e di quello di autonomia tributaria.

Anche in questo caso le analisi sono riferite all'esercizio 1990 per il fatto che i dati per quell'anno sono pressochè completi.

Deve avvertirsi al riguardo che anche per il 1990 si assisteva ad una tendenza in ascesa degli indici di autonomia finanziaria e tributaria, ma che, specie per il primo, tale tendenza ha subito una notevole accelerazione nell'anno successivo.

In termini di accertamenti in conto competenza i valori espressi dall'indice di autonomia finanziaria (rapporto tra le entrate proprie ed il totale dell'entrata corrente) nella regione Piemonte fanno registrare in rapporto percentuale circa il 41% in tutte le classi, ad eccezione della ottava, ove il valore è del 35% e della undicesima rappresentata dal solo comune di Torino con il 30%.

In Valle d'Aosta è rappresentata la sola settima classe con il comune di Aosta che ha fatto registrare un valore del 40%.

Più elevati sono i valori della Lombardia specie nelle classi meno elevate (quinta e sesta rispettivamente 52% e 53%).

Le classi medio alte fanno registrare le seguenti percentuali: classe settima, 47%; classe ottava 43%, classe nona 49%.

Il comune di Milano, unico rappresentato nella undicesima classe, ha un rapporto del 36%.

In Liguria i comuni delle classi sesta e ottava riportano il valore più elevato 50% ed il comune di Genova (undicesima classe) raggiunge il 38%.

In opposizione alla tendenza che vede gli indici più alti nelle classi meno elevate è il Trentino Alto Adige, ove il maggior valore si riscontra nel comune di Bolzano, unico della nona classe, con il 57%.

Piuttosto omogeneo nella distribuzione nelle classi appare il dato del Veneto ove le oscillazioni vanno dal 43% della quinta classe al 46% delle classi sesta, settima e nona.

Anche in Friuli Venezia Giulia modeste sono le oscillazioni del dato nella ripartizione nelle classi, registrandosi il valore più basso nel comune di Trieste (38%), unico nella decima classe e quello più elevato nella nona classe rappresentata dal comune di Udine (42%).

Più elevati sono i valori dell'indice nell'Emilia Romagna che oscillano in termini percentuali dal 40% di Bologna (unico comune di decima classe) al 54% della classe sesta.

In Toscana si rinviene il valore meno elevato nella classe nona (35%) ed il massimo nella settima (47%). Il comune di Firenze fa registrare la percentuale del 37%.

I comuni della quinta classe della regione Umbria raggiungono il 51% (unico ente rappresentato S.Giustino), mentre quelli della nona si attestano al 36%. Il valore del comune di Perugia (classe nona) è del 40%.

Il valore più basso nelle Marche viene riportato dai comuni più piccoli (quinta classe) 34% e quello più elevato (45%) si rinviene nella settima classe. Il comune di Ancona, unico della classe nona, fa registrare il 36%.

Meno elevati sono i valori della regione Lazio che oscillano dal 32% della ottava classe (dovuto solo al comune di Latina) al 39% della quinta classe. Il comune di Roma ha la percentuale del 33% di entrate proprie.

In Abruzzo i valori vanno dal 30% della classe ottava (dovuto al comune di L'Aquila) al 39% delle classi sesta e nona.

Nella regione Molise sono rappresentate le classi quinta e settima che hanno riportato rispettivamente la percentuale del 29% e del 33%.

Meno elevati sono i valori della Campania che vanno dal 13% della classe ottava, ove si evidenzia il 4% di Pozzuoli, al 26% della sesta classe. Il comune di Napoli, unico rappresentato nella classe undicesima, ha un rapporto del 21% di entrate proprie rispetto alle entrate correnti.

In Puglia le oscillazioni del dato nelle classi sono limitate. Il valore più basso proviene dalla quinta classe con il 23% e quello più elevato della classe decima con il 31% dovuto al comune di Bari. Le rimanenti classi si attestano sul 25%.

I valori della Basilicata oscillano dal 23% della classe quinta al 27% delle classi sesta e settima. Il comune di Potenza, unico della ottava classe, riporta il 24%.

In Calabria il valore più basso proviene dalla classe nona (21%) e quello più elevato dalla settima (25%). Reggio Calabria (classe nona) ha un rapporto del 23%.

Il valore più basso in Sicilia si riscontra nella undicesima classe, dovuto al comune di Palermo (17%) e quello più elevato nella nona classe dovuto al comune di Siracusa (30%). I valori delle rimanenti classi oscillano dal 17% al 20%.

Più elevati sono gli indici della Sardegna che espressi in percentuale vanno dal 20% della quinta classe al 31% della nona. Il valore di Cagliari è del 33%.

Dall'insieme dei dati sopra esposti si evince, anche per i comuni, una caratterizzazione geografica dell'indice di autonomia finanziaria, espresso in termini di accertamenti in conto competenza.

Deve notarsi, però, rispetto alle amministrazioni provinciali che il divario tra i dati è meno rilevante e che si assiste ad una loro progressiva diminuzione spostandosi dal nord al sud.

Il valore più elevato dell'indice si riscontra a Laveno Montebello, comune di quinta classe della Lombardia, con lo 0,70 (pari al 70% di entrate proprie) e quello più basso a Pozzuoli, comune di ottava classe della regione Campania, con lo 0,04.

I dati forniti dallo stesso indicatore in termini di riscossioni totali non si discostano significativamente per le regioni settentrionali da quelli ottenuti in termini di accertamenti in conto competenza.

Vale, però, il caso del comune di Milano che in termini di accertamenti aveva raggiunto una percentuale del 36% che, invece, in termini di cassa si attesta al 29%.

Di poco più sensibili appaiono gli scostamenti in ribasso nelle regioni centrali, mentre in quelle meridionali si evidenziano scarti maggiori (salvo che in Puglia).

Nel comune di Siracusa si passa dal 30% degli accertamenti al 15% in termini di cassa, con riduzione della metà del valore.

Gli scostamenti rilevati confermano quanto osservato in ordine alla realizzazione delle entrate relative ai titoli primo e terzo per cui solo una parte degli accertamenti conduce, poi, all'effettiva riscossione delle somme.

Dalle osservazioni sopra effettuate si è potuto rilevare in linea di massima che tale fenomeno si manifesta con diversa intensità nelle grandi aree geografiche.

Dai valori espressi dall'indice di autonomia tributaria si registrano, per il 1990, le seguenti percentuali a livello nazionale: in termini di accertamenti 20,2%, in termini di riscossioni totali 20,6%.

Tale indice è stato calcolato anche in base ai dati relativi all'esercizio 1991, ove i valori sono i seguenti: in termini di accertamenti 21,4%, in termini di riscossioni 20,5%.

Si assiste, quindi, ad una sostanziale invarianza dei valori riportati nell'esercizio precedente.

Come sopra evidenziato, l'indice medio nazionale per gli accertamenti in conto competenza si attesta, per il 1990, allo 0,20 e gli scostamenti rilevati dimostrano, anche in questo caso, un andamento legato all'area geografica di appartenenza.

Non si osservano però brusche variazioni, né vaste oscillazioni nei valori, ma un costante andamento in discesa passando dal nord al sud.

Piuttosto che fornire una descrizione analitica dei dati (inseriti nel volume degli allegati) si ritiene di riportare qualche caso che, anche in relazione alla collocazione geografica, appare significativo.

Tra i grandi comuni del nord, quello di Milano presenta il valore più basso (15,6%) e Venezia quello più elevato (34,3%).

Un valore particolarmente alto si riscontra nei comuni di ottava classe della Liguria (40,9%) ed uno molto scarso in quelli dell'ottava classe in Campania (9,1%).

I valori della Calabria oscillano dall'11% delle classi settima, ottava e nona al 13% delle classi quinta e sesta; quelli della Sicilia vanno dall'11% della decima classe al 14% della undicesima classe.

In termini di riscossioni totali l'andamento geografico sopra rilevato si accentua lievemente, il che sta ad indicare che nelle regioni meridionali ed insulari è più elevata la percentuale di accertamenti che non vengono realizzati.

1.3 Spese correnti

1.3.1 Amministrazioni provinciali

La spesa corrente, corrispondente al titolo primo, ha inciso nell'esercizio 1990 sul totale della spesa delle amministrazioni provinciali nella misura del 58,71%.

Nell'anno 1991 essa ha raggiunto i 7.136,9 miliardi per quanto riguarda la competenza e i 5.239,5 miliardi per quanto riguarda la cassa: rispetto al 1990 l'aumento per l'esercizio finanziario considerato è rispettivamente del 6,52% (6.699,9 miliardi) e del 9,08% (4.802,9 miliardi).

Dal predetto dato emerge che anche nel 1991 l'aumento della spesa corrente si è discostato dal tasso di inflazione programmato e indicato nel 5% (v. decreto legge 12 gennaio 1991, n. 6 convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 80). Si deve peraltro osservare che il predetto aumento è stato percentualmente inferiore rispetto a quello verificatosi nel 1990 (7,39% impegni; 11,05% pagamenti).

Se l'andamento delle variazioni della spesa viene analizzato per aree geografiche, si osserva che in termini di impegni l'aumento è stato più accentuato nel centro (9,21%), nel sud (7,16%) e nel nord occidentale (6,37%). Si è invece mantenuto nei limiti del tasso d'inflazione l'aumento registrato nel nord orientale (4,77%) e nelle isole (3,93%).

Fra le regioni le punte massime di aumento sono state raggiunte dalla Toscana (12,52%), dalla Basilicata (11,33%), dalla Calabria (10,42%) e dalla Sardegna (10,38%).

Per quanto riguarda invece la spesa di cassa emerge che l'aumento dei pagamenti è stato più accentuato al sud 14,65. Più contenuto è risultato invece nel nord occidentale 8,46%, nel centro 7,09% e nel nord orientale 6,72%.

La mancata coincidenza degli impegni con i pagamenti non assume per le spese correnti la stessa rilevanza che lo stesso fenomeno assume per le spese di investimento. Difatti, mentre è fisiologica la produzione di residui per la realizzazione di opere pubbliche la cui esecuzione si protrae per più di un esercizio finanziario, tanto non dovrebbe avvenire per la spesa corrente ove l'accumulazione di residui è sintomo di una patologica capacità di spesa. Cionondimeno l'esame della situazione dei pagamenti assume rilievo per verificare i tempi utilizzati dai comuni per saldare i debiti contratti tenendo presente che la capacità di spesa di un ente può essere valutata anche in base al tasso di realizzazione degli impegni e al tasso di smaltimento dei residui degli anni precedenti.

In concreto il tasso di smaltimento degli impegni raggiunge a livello nazionale, il 73,41% a fronte del 71,76% dell'anno precedente. Il modesto incremento (1,65%) registrato rispetto all'anno precedente non è peraltro rivelatore di un miglioramento qualitativo significativo.

La percentuale di realizzazione degli impegni tende a decrescere dal nord al sud. Si osserva infatti una capacità del 77,93% nel nord occidentale, del 74,81% nel nord orientale, del 73,56% nel centro, del 71,00% nel sud e del 68,12% nelle isole.

Connessa con il tasso di realizzazione degli impegni è la variazione dei residui prodotti dalla gestione di competenza che rispetto all'anno precedente sono aumentati dello 0,02% (da 1.896,9 miliardi a 1897,3 miliardi). Il tasso di smaltimento dei residui provenienti dagli anni precedenti è stato a livello nazionale il 50,92%. Questa percentuale dovrebbe risultare molto più alta in quanto come già osservato, nella gestione di parte corrente, sia le entrate che le spese dovrebbero trovare immediata realizzazione.

Le variazioni che possono osservarsi dal confronto con il 1990 (51,47%) e il 1989 (50,42%) sono poco significative in quanto la divaricazione tra il tasso di smaltimento degli impegni e quello dei residui si mantiene sostanzialmente invariata (quest'ultima inferiore di 20 punti rispetto al primo).

Tale divaricazione comporta una progressiva crescita dei residui totali per effetto dell'aggiungersi ad essi dei nuovi residui formati sui successivi esercizi finanziari.

I seguenti dati, che indicano il tasso di smaltimento dei residui nelle varie aree, mostrano una tendenza alla diminuzione andando dal nord verso il sud. Lo stesso tipo di tendenza si è verificato anche per il tasso di realizzazione degli impegni, ed infatti si è avuto nel nord occidentale 67,60%, nel nord orientale 59,39%, nel centro 56,13%, nelle isole 51,48%, nel sud 38,06%.

Ne è conseguito un incremento dei residui pari al 4,05%, l'anno precedente erano aumentati dell'11,87%. Per quanto riguarda questo dato deve

registrarsi comunque un miglioramento nella gestione dei residui.

Dalla combinazione dei risultati dei due settori competenza e residui si ricava il quadro dei residui passivi da riportare, ovverosia dei debiti non ancora saldati che risultano ammontare a 3.329,8 miliardi con un incremento, rispetto all'anno precedente dell'1,71%.

La composizione della spesa corrente delle amministrazioni provinciali espressa attraverso l'incidenza percentuale delle più importanti categorie economiche sul totale è la seguente:

COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE: IMPEGNI

	1989	1990	1991
personale	36,75	38,75	39,34
acquisto beni e servizi	32,42	31,79	32,43
trasferimenti correnti	11,62	10,93	9,90
interessi passivi	12,54	12,53	11,65
altro			6,68
			100,00

L'incremento delle prime due voci compensa peraltro la diminuzione verificatasi nelle ultime due.

1.3.1.1 Spesa per il personale

La spesa per il personale è ammontata nel 1991 per quanto riguarda gli impegni a 2.807,7 miliardi e a 2.746,6 miliardi per quanto riguarda i pagamenti, registrando rispettivamente un aumento rispetto al 1990 del 6,45% e dell'8,91%, aumento superiore al tasso di inflazione ma percentualmente

minore rispetto all'aumento che la spesa per il personale aveva subito nel 1990 rispetto al 1989 (14,76 impegni e 13,19 pagamenti) peraltro dovuto anche all'entrata in vigore del nuovo contratto di lavoro. L'aumento per il personale del 1991 può ritenersi congruo con l'andamento subito dal totale della spesa provinciale aumentato rispetto al 1990 come risulta dai prospetti allegati per quanto riguarda gli impegni del 6,52% e per quanto riguarda i pagamenti del 9,08%.

1.3.1.2 Spesa per l'acquisto di beni e servizi

Per l'acquisto di beni e servizi le amministrazioni provinciali nel 1991 hanno impegnato 2.314,9 miliardi con un aumento rispetto al 1989/90 del 12,99% (2.048,6 miliardi) registrando quindi un forte incremento rispetto al 1990 (3,67%). La disaggregazione di tale percentuale a livello nazionale registra il seguente andamento: nel centro si raggiunge la punta massima con il 20,66%, nel nord orientale con il 18,55%. Invece il sud, il nord occidentale e le isole scendono al di sotto dell'aumento espresso a livello nazionale (rispettivamente 11,26%, 9,74% e 5,21%). Tra le regioni l'Emilia Romagna 35,99%, la Toscana 31,04%, la Sardegna 22,52% e la Basilicata 20,13% sono quelle che raggiungono le punte massime.

Se tale voce viene invece analizzata sotto l'aspetto dei pagamenti si registrano i seguenti dati. Essi hanno raggiunto i 2.065,6 miliardi aumentando dal 10,64% rispetto al '90 (1.866,8 miliardi). Tale percentuale si è rivelata più accentuata nell'area orientale 14,67% nel sud 14,61% e nel nord occidentale 12,45%. Nell'area del centro la percentuale raggiunta 8,47% è stata inferiore a quella nazionale. Nelle isole si è registrato un decremento del 1,00%. Tra le regioni la punta massima è raggiunta dalla Campania con il 47,38%, la

Toscana con il 19,02% e l'Emilia Romagna con il 25,17%.

1.3.1.3 Spese per trasferimenti correnti

Le spese per trasferimenti correnti delle amministrazioni provinciali nel 1991 sono ammontate, per quanto riguarda gli impegni, a 7.071 miliardi e per quanto riguarda i pagamenti a 616,6 miliardi registrando, quindi, un decremento rispetto al 1990 (738,9 miliardi di impegni e 668,2 miliardi di pagamenti) rispettivamente del 4,30% e dello 0,99%.

L'analisi fatta sulla spesa per trasferimenti conferma, quindi, la tendenza ad una decelerazione che si era già evidenziata nel 1990 rispetto al 1989.

1.3.1.4 Spese per interessi passivi

Le spese per interessi passivi delle amministrazioni provinciali nel 1991 sono ammontate a 832,03 miliardi per quanto riguarda gli impegni e a 827,7 miliardi per quanto riguarda i pagamenti. L'incremento rispetto al 1990 (823,6 miliardi di impegni e 822,9 miliardi di pagamenti) è stato rispettivamente dell'1,01% e dello 0,58%. Un raffronto con i dati registrati nel 1989 (782,6 miliardi di impegni e 785,5 miliardi di pagamenti) conferma la tendenza, già manifestatasi nel 1990, alla contrazione degli stessi sia per quanto riguarda gli impegni che per quanto riguarda i pagamenti. La diminuzione registrata potrebbe costituire il sintomo di un minor ricorso all'indebitamento a medio termine per il finanziamento degli investimenti, poichè negli interessi passivi sono compresi anche gli interessi dovuti per mutui contratti per la realizzazione di investimenti.

Tra le regioni che più si discostano dalle variazioni espresse a livello nazionale vi è la Campania che registra un significativo aumento del 15,45%

per quanto riguarda gli impegni e del 12,94% per quanto riguarda i pagamenti. Un aumento anche se meno rilevante si osserva pure nel Lazio (5,75% in termini di impegni e 4,41% in termini di cassa).

1.3.1.5 Spese per l'amministrazione generale

Le spese per l'amministrazione generale contenute nella sezione prima del titolo primo sono ammontate nel 1991 a 1.533 miliardi per quanto riguarda gli impegni e a 1.195,6 miliardi per quanto riguarda i pagamenti con un aumento rispetto al 1990 (1.430,7 miliardi di impegni e 1.073,4 miliardi di pagamenti) rispettivamente del 7,15% e dell'11,37% evidenziando un decremento di ben 12 punti per quanto riguarda gli impegni e di 4 punti per quanto riguarda la cassa.

Questa voce di spesa è significativa in quanto rappresenta il finanziamento dell'attività fondamentale su cui si basa l'organizzazione dell'ente.

Si registra per quanto riguarda gli impegni un incremento superiore alla media nazionale nel nord orientale 8,50%, nel nord occidentale 8,05% e una diminuzione invece nel centro 7,04%, nel sud 6,68% e nelle isole 5,40%.

1.3.1.6 Spese per rimborso prestiti

Le spese contenute nella categoria seconda del titolo terzo riguardano il rimborso di prestiti e costituiscono le quote di capitale delle rate dei mutui. Essendo spese destinate a permanere nel tempo, sono considerate a carattere ricorrente e possono essere assimilate alle spese correnti.

Nel 1991 le spese per rimborso prestiti sono ammontate a 618,6 miliardi per quanto riguarda gli impegni e a 617 miliardi per quanto riguarda i pagamenti, con un aumento rispetto al 1990 (544,8 miliardi di impegni e 542 mi-

liardi di pagamenti) rispettivamente del 13,52% e del 13,83%.

L'incremento medio degli impegni è superato dalla percentuale di spese espressa dal sud 16,37%, dal centro 15,53%, dal nord orientale 14,58% e dalle isole 13,48%. E' invece inferiore quella espressa dal nord occidentale 9,41%.

Tra le regioni si distinguono la Liguria nella quale si registra un decremento del 5,99% sia per gli impegni che per i pagamenti e la Campania nella quale si registra invece un aumento per entrambi gli aspetti considerati del 24,71%.

Dal confronto con gli ultimi due anni le spese per rimborso prestiti rivelano una tendenza ad aumentare, ma in percentuale sensibilmente inferiore a quella degli esercizi precedenti.

	1989	1990	1991
impegni	21,32	17,32	13,52
pagamenti	23,54	17,29	13,83

1.3.2 Amministrazioni comunali

La spesa corrente dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti è ammontata nel 1991 per quanto riguarda gli impegni a 43.369,1 miliardi di lire e per quanto riguarda i pagamenti in conto competenza a 33.717,8 miliardi di lire, con un aumento rispetto al 1990, rispettivamente dell'8,28% e del 10% (nel 1990 si era registrato un aumento dell'8,83% per gli impegni e del 9,71% per i pagamenti).

Entrambi i tassi di crescita rilevati risultano per il 1991 superiori sia all'aumento registrato per la spesa corrente delle amministrazioni provinciali, sia al tasso di inflazione programmato.

Le variazioni riscontrate nelle varie aree territoriali non sempre sono omogenee con quella espressa come media nazionale.

Per quanto riguarda gli impegni nell'area settentrionale e centrale la variazione registrata è superiore al dato medio mentre la stessa è inferiore nell'area meridionale e nelle isole.

A livello regionale in Campania si registra un decremento dell'1,09%, mentre in Valle d'Aosta dove c'è un solo comune appartenente alla settima classe si registra il più sostanzioso incremento di spese correnti 18,03%.

Per quanto riguarda i pagamenti l'area territoriale del centro e quella del nord occidentale superano il dato medio nazionale, mentre nelle altre aree si registra un incremento percentualmente inferiore al tasso medio.

Tra le regioni la Campania registra il più basso incremento 2,44%, mentre la Valle d'Aosta il più alto 21,73%. Il Lazio raggiunge il 20,03% e il Trentino Alto Adige il 19,88%.

Come già rilevato per le amministrazioni provinciali, anche per quelle comunali si ritiene utile esaminare il tasso medio di smaltimento degli impegni.

Il contestuale esame del predetto tasso con quello analogo emergente dalla gestione dei residui degli anni precedenti, offre - anche se non altrettanto significativa quanto per le spese di investimento - un'indicazione utile per la valutazione dell'efficienza amministrativa dell'ente in esame.

Dal confronto dei dati relativi agli impegni con quelli dei pagamenti emerge che il tasso di smaltimento degli impegni è stato, a livello nazionale, del 77,74%. Posto a confronto con quello espresso negli ultimi due anni rivela

il seguente andamento:

1989	1990	1991
76,00%	82,90%	77,74%

Come può osservarsi non è emersa una tendenza costante e nel 1991 deve rilevarsi un peggioramento di circa 5 punti.

Il tasso di smaltimento degli impegni riguardato sotto il profilo delle grandi aree geografiche non presenta particolari divergenze da quello medio espresso a livello nazionale.

L'analisi del predetto tasso è importante in quanto indica la misura della variazione dei residui prodotti dalla gestione di competenza. Questi nel 1991 sono ammontati a 9.651,3 miliardi, mentre nel 1990 erano ammontati a 9.398,7 miliardi con un aumento percentuale del 2,68%. Fra le regioni il maggior incremento di residui si registra in Sardegna 20,99% e in Toscana 18,90%. Nei comuni appartenenti a queste regioni a prescindere dalle classi demografiche si osserva una distribuzione sostanzialmente omogenea.

Il tasso di smaltimento dei residui provenienti dagli anni precedenti è stato del 57,97%, mentre nell'anno precedente era stato del 58,02%: non vi sono state quindi variazioni significative.

Il predetto tasso ha raggiunto l'80,12% nel nord orientale mentre è sceso in misura rilevante nel sud e nelle isole, rispettivamente 41,64% e 40,67%.

Rispetto all'analogo tasso realizzato nella competenza (77,74%) permane un divario di circa 20 punti.

Il permanere di una così forte divaricazione, tra i due tassi sopra analiz-

zati, comporta una progressiva crescita dei residui totali per effetto dell'aggiungersi ad essi dei nuovi residui che si formano sui successivi esercizi finanziari e non consente ancora di ipotizzare un miglioramento generalizzato della capacità di spesa dei comuni.

A fine esercizio 1991 vi è stato, a livello nazionale, un aumento medio dei residui passivi provenienti dalla gestione dei residui dell'8,43%.

Nel sud vi è stato il maggior aumento di residui 37,94%, mentre al nord vi è stato un decremento del 12,94%.

La composizione della spesa corrente delle amministrazioni comunali espressa attraverso l'incidenza percentuale delle più importanti categorie economiche è la seguente:

Composizione della spesa corrente: impegni

	1989	1990	1991
personale	37,88	39,62	38,40
acquisto di beni e servizi	37,02	27,85	33,31
trasferimenti correnti	12,66	13,17	11,81
interessi passivi	13,11	12,29	11,82
altro	4,33	7,07	4,66

1.3.2.1 Spesa per il personale

Nell'esercizio finanziario 1991 la spesa per il personale è ammontata, per quanto riguarda gli impegni, a 16.655,1 miliardi e, per quanto riguarda i pagamenti, a 16.463,3 miliardi. Rispetto all'anno precedente, si registra rispettivamente un aumento del 5,65 e del 8,55, valori sensibilmente inferiori a

quelli dell'anno precedente (14,76% e 13,19%) in cui si era verificata l'applicazione del nuovo contratto di lavoro.

Rispetto alle spese per il personale delle province l'andamento di quelle dei comuni è stato sostanzialmente simile, e anche per queste deve osservarsi che non ha trovato realizzazione l'obiettivo di contenere le stesse entro il tasso di inflazione programmato.

L'esame del tasso delle spese per il personale, in termini di impegni, eseguito a livello di grandi aree geografiche, mostra il maggior incremento nelle isole 14,60% e una tendenza alla decelerazione procedendo dal nord orientale 5,37% al centro 4,45% e al sud 2,58%.

L'esame per classi demografiche dimostra una distribuzione non omogenea rispetto al tasso di incremento nazionale. La punta massima è stata raggiunta dai comuni appartenenti alla VIII classe demografica.

Superiore, rispetto al dato di competenza, è stato l'aumento della voce di spesa in esame, in termini di cassa. A livello di grandi aree geografiche l'incremento maggiore si registra nelle isole (19,81%). Nel nord occidentale e nel nord orientale l'aumento è più contenuto (9,14% e 9,46%).

Nel centro e nel sud si registra invece una tendenza alla decelerazione (7,26% e 3,98%). Anche per i pagamenti l'esame per classi demografiche rivela una distribuzione non omogenea rispetto al dato nazionale.

1.3.2.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi

Nell'esercizio finanziario 1991 la spesa per l'acquisto di beni e servizi è ammontata, per quanto riguarda gli impegni, a 14.450 miliardi e per quanto riguarda i pagamenti, a 13.227,2 miliardi con un aumento rispetto al 1990 rispettivamente del 13,86% e del 14,52%.

Le predette spese poste a raffronto con l'aumento che vi era stato nel 1990 rispetto al 1989 (9,03% impegni e 11,22% pagamenti) evidenziano un consistente incremento.

A livello di grandi aree geografiche, il nord occidentale e il nord orientale raggiungono rispettivamente il 16,29% e il 17,83%. Le altre aree rivelano scendendo dal centro (12,01%) una tendenza alla diminuzione (sud 10,02% e isole 9,20%). L'esame per classi demografiche dimostra una distribuzione non omogenea. Nei comuni della V classe demografica appartenenti all'Umbria si registra ad esempio un incremento del 31,33%, mentre per quelli della stessa classe appartenenti alla Basilicata un decremento del 16,69%.

1.3.2.3 Spese per trasferimenti correnti

Si tratta di una voce che normalmente dovrebbe tendere, in serie storica, alla stabilità. Negli ultimi due anni si sono registrate, invece, variazioni piuttosto sensibili.

Nel 1991 la spesa per trasferimenti correnti è ammontata, per quanto riguarda gli impegni a 5.126 miliardi e, per quanto riguarda i pagamenti, a 4.684,6 miliardi. Rispetto all'anno precedente si registra rispettivamente un aumento del 17,63% e del 17,91%.

L'aumento, in termini di impegni, più consistente si è verificato nel centro 41,25%; su questo dato incide in modo determinante l'incremento del 61,79% del comune di Roma. In tutte le altre aree geografiche si registra un aumento inferiore rispetto al tasso nazionale e nelle isole si evidenzia un incremento del 14,14%.

In termini di cassa l'aumento più rilevante si evidenzia nel centro 28,34%; nel nord occidentale e orientale si registra un aumento rispettivamente del 21,99% e del 21,61%.

Nel sud vi è un aumento inferiore a quello nazionale 10,51% e nelle isole un decremento del 17,57%. La distribuzione per classi demografiche rivela un andamento molto disomogeneo.

1.3.2.4 Spese per interessi passivi

In questa categoria economica confluiscono sia gli interessi per anticipazioni di cassa che 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.

La spesa per interessi passivi è ammontata per quanto riguarda gli impegni a lire 5.126,5 miliardi e per quanto riguarda i pagamenti a lire 5.338 miliardi. Rispetto all'anno precedente gli impegni hanno subito un decremento del 1,30% e la cassa dello 0,20%.

La variazione rispetto al 1990 (8,64% impegni e 15,30% cassa) è piuttosto considerevole, ove si consideri che negli anni precedenti la spesa per interessi passivi era sempre aumentata nonostante la politica di restrizioni introdotte dalle normative nazionali.

A livello di grandi aree geografiche non si evidenziano discostamenti rilevanti dal tasso medio di variazione nazionale. A livello regionale la Valle d'Aosta presenta un incremento del 5,27% e la Campania del 4,79%; i comuni appartenenti alla 7°, 8° e 9° classe demografica di quest'ultima regione sono

quelli che hanno registrato il più rilevante incremento di spesa per interessi passivi.

1.3.2.5 Spese per l'amministrazione generale

Si esamina la Sezione "amministrazione generale" poiché consente una verifica comparata a livello nazionale della quantità di mezzi finanziari che gli enti utilizzano per la propria organizzazione di base.

La spesa per l'amministrazione generale nel 1991 è ammontata per quanto riguarda gli impegni a 8.485,6 miliardi e per quanto riguarda i pagamenti a 6.778,6, miliardi. Rispetto all'anno precedente si registra rispettivamente un aumento del 6,74% e del 7,18%.

Le predette spese poste a raffronto con l'aumento registrato nel 1990 (12,32% impegni e 16,53% pagamenti) evidenziano una rilevante diminuzione.

A livello di regioni l'esame in termini di impegni mostra dati sostanzialmente omogenei con quello medio nazionale.

L'incremento maggiore si registra nella Valle d'Aosta 17,25% e in Abruzzo 13,29%. Le variazioni più rilevanti si riscontrano nei comuni appartenenti alla VIII e alla X classe demografica.

1.3.2.6 Spese per rimborsi di prestiti

Le spese per il rimborso prestiti esposte nella categoria 2° del titolo III rappresentano le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione che, insieme alle spese per interessi passivi per indebitamento patrimoniale contenute nella cat.4 del titolo I costituiscono le spese complessive sostenute dagli enti per l'indebitamento a medio-lungo termine.

Trattandosi di spese destinate a permanere nel tempo sono considerate ricorrenti e assimilate alle spese correnti contenute nel titolo I ai fini della determinazione del saldo della gestione di parte corrente.

Nel 1991 le spese rimborso prestiti sono ammontate, per quanto riguarda gli impegni, a 3.610 miliardi e per quanto riguarda i pagamenti, a 3.548,5 miliardi con un aumento rispetto all'anno precedente rispettivamente del 10,20% e del 10,42%.

Rispetto alla variazione registrata nel 1990 (17,28% impegni) si registra a livello nazionale una forte diminuzione.

L'esame per grandi aree geografiche rivela nelle isole e nel sud il più forte incremento (rispettivamente 18,85% e 17,16%) il più basso si registra invece nel nord occidentale (5,84%).

L'esame per regioni indica la Campania e la Sicilia come quelle che hanno registrato il maggior incremento di spese per rimborsi di prestiti.

L'esame per classi demografiche mostra che i comuni di queste regioni evidenziano i discostamenti più rilevanti rispetto al tasso medio. Dal confronto con gli ultimi due anni, la spesa per rimborso prestiti rivela una tendenza all'aumento, ma in percentuale sensibilmente inferiore a quella degli esercizi precedenti.

2. Rilevazione del debito patrimoniale

La Sezione ha avviato per la prima volta un'indagine diretta alla conoscenza dell'ammontare complessivo del debito consolidato del settore degli enti locali (dei comuni superiori ad 8.000 abitanti, province e comunità montane), riferito alla data del 31 dicembre 1991 e desunto dai conti del patrimonio degli enti medesimi.

Si tratta quindi delle passività delle quali questi si sono gravati attraverso gli anni, ma decurtate di tutte le somme pagate, e perciò il dato rappresenta una consistenza residuale, che dà l'informazione diretta di quanto restava da pagare alla data del 31 dicembre 1991.

Dal punto di vista giuridico il dato viene a rappresentare l'esposizione per rapporti obbligatori finanziari nei quali gli enti locali sono soggetti passivi: in una parola, il debito complessivo a quella data, con la stessa espressione di residualità accennata per la sede contabile.

Non sono compresi in questa rilevazione i debiti fuori bilancio riconosciuti al 31 dicembre 1991 in base alle leggi n.144 del 1989, n.38 del 1990 e n. 80 del 1991 per due diverse ragioni.

E' data la prima dal fatto che i debiti fuori bilancio del 1991 sono stati spesso riconosciuti dopo il 31 dicembre 1991, e sono venuti a conoscenza di questa Corte con notevole ritardo.

La Sezione con la recente deliberazione n.1 del 1993 del 19 febbraio 1993 ha riferito in via speciale sulla consistenza di siffatti debiti esistenti alla fine dell'anno 1989.

La seconda, dal fatto che questa entità debitoria ha vita media breve, poichè attraverso i provvedimenti di riequilibrio previsti dalle leggi succitate

viene riassorbita, nel corso di due o tre anni, anche a carico dei bilanci subito successivi all'anno di riconoscimento e in questa maniera liquidata e pagata.

E quantunque questo divenire dei debiti fuori bilancio non elimini una loro consistenza media, che va ad aggiungersi retrospettivamente al totale delle passività, questa consistenza lascia sì tracce nei bilanci e nei consuntivi finanziari degli esercizi successivi, ma non sempre è rappresentata nei conti del patrimonio nella sezione delle passività.

La rilevazione del debito complessivo degli enti locali, rimasta intentata per diversi anni a causa soprattutto delle lacunose o inesistenti scritture inventariali del patrimonio locale, vede ora una parziale attuazione grazie a un primo risultato delle reiterate richieste di dati rivolte da questa Sezione agli enti locali.

Difatti, già con la deliberazione n.32 del 24 novembre 1986, di poco successiva alla costituzione di questo Organo, vennero invitati gli enti alla compilazione degli inventari, scritture comprensive degli elementi attivi e passivi del patrimonio; invito che venne sollecitato e specificato con la successiva deliberazione n.650 del 18 marzo 1988, e che di regola viene ripetuto ogni anno allorchè vengono chiesti i conti consuntivi, che questa Sezione esamina a mente delle leggi vigenti.

Una più pressante richiesta è stata inviata in riferimento ai conti relativi all'anno 1991. In essa si è sottolineata l'improcrastinabilità dell'adempimento, in particolare richiamando l'obbligo degli enti di redigere il conto del patrimonio, quale è preveduto non solo dalle leggi di contabilità degli enti locali e dalle norme di diritto comune contenute nel codice civile, ma anche dalle leggi che costituiscono questa Corte quale organo attivo del rapporto di disamina dei rendiconti degli enti in parola ed in più dal rinvio formale sancito dall'art. 25

della legge 5 agosto 1978, n.468 (testo aggiornato n.362 del 1988), il quale impone a queste istituzioni locali di adeguare il loro sistema contabile a quello dello Stato, entro il quale sistema si pone all'art.22 l'obbligo appunto del Ministro del tesoro di redigere il conto del patrimonio; obbligo definitivamente confermato, per gli amministratori locali, dall'art.55, sesto comma, della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali.

Sinora non tutti gli enti hanno corrisposto alle richieste della Sezione, cosicchè l'ammontare del debito, stando alle informazioni pervenute, non solo non riflette il debito complessivo, ma nemmeno può dirsi lo riproduca secondo un campionamento, giacchè l'indagine persegue da anni, come si è detto, una conoscenza totale e non una rappresentatività di tipo statistico.

L'indagine quindi non potrà essere dismessa e sarà proseguita fino all'acquisizione di quanto prefissato.

Gli enti hanno giustificato con diversi argomenti la mancata presentazione dei conti in parola.

Alcuni hanno comunicato di non possedere le scritture inventariali; altri di averle iniziate; altri di avere incaricato di tale occorrenza studi o ditte specializzate; altri ancora hanno opposto transitorie difficoltà di bilancio.

La funzione conoscitiva della Sezione è prevedibile che trovi completa attuazione nel giro di qualche anno, come si dirà in altra parte della relazione.

I dati acquisiti fino alla data di redazione della presente rela-

zione 8 luglio 1993 sono i seguenti:

		(in miliardi)
province: risposte di n.82 su 92	passività	£. 18.174
comuni: risposte di n.891 su 1230	"	£. 87.450
comunità montane: risposte di n.243 su 338	"	<u>£. 2.821</u>
	totale	£.107.445

3. Gli investimenti con riferimento all'anno 1991

Nel redigere una ricerca sull'andamento degli investimenti effettuati nell'ultimo triennio del decennio 1980, veniva constatato da questa Sezione un andamento apparentemente in crescita ma fortemente contraddittorio per le risultanze complessive evidenziate.

Mentre il trend dei lavori riferiti agli stanziamenti in bilancio mostrava decisi spunti di aumento, doveva constatarsi una carenza di effettiva liquidità che arrecava intralcio alla speditezza della conduzione dei lavori.

Dalla lettura in successione temporale nel triennio 1987/89 dei dati globali, traspariva una decisa propensione da parte degli enti locali a trovare occasione per aumentare la massa degli investimenti, a cui ovviamente corrispondeva l'inizio di nuovi cantieri o una spinta propulsiva a quelli già avviati; ma dall'analisi finale appariva evidente che le opere commissionate, non solo quelle dell'anno ultimo del triennio, bensì anche quelle già avviate durante gli anni 1987 e 1989, stentavano a trovare realizzazione.

Basta un dato per tutti: all'inizio del 1987 la massa spendibile per investimenti, derivante dagli anni precedenti e riferentesi a lavori in corso d'opera, era pari a 39.143 miliardi, mentre alla fine del triennio la massa spendibile ammontava a 65.682 miliardi. Tale ultima cifra è la rappresentazione dell'ammontare dei residui passivi riaccertati al 31 dicembre 1989, quando si concludeva il decennio.

Il dato contraddittorio con questa cifra in crescendo per 26.539 miliardi è che le opere in giacenza sono sempre più numerose e progrediscono lentamente specialmente in coincidenza di difficoltà degli enti di effettuare i pagamenti; ma ancora più preoccupante è la differenza tra il dato globale dei resi-

dui attivi (gli stanziamenti in bilancio rappresentanti i fondi raccolti per pagare i lavori) pari a 52.974 miliardi e lo stanziamento dei residui passivi già indicati in lire 65.974 miliardi.

Lo squilibrio a quella data era pari a 12.708 ed è la rappresentazione globale della carenza di liquidità nel settore. Infatti ove le opere fossero state tutte effettivamente compiute nel successivo anno 1990, si sarebbero dovuti reperire risorse nuove pari alla cifra sopraindicata.

Il fenomeno descritto è conseguenza della pressante esigenza sempre avvertita dagli amministratori degli enti locali di effettuare impegni con ogni possibile sollecitudine, per ottenerne con immediatezza l'effetto d'annuncio, mentre i pagamenti seguono un proprio ritmo temporale avulso dall'andamento delle correlate poste di bilancio.

Gli impegni assunti nell'ultimo anno del decennio 1980 ammontavano a lire 26.554 miliardi mentre i pagamenti erano complessivamente per lo stesso periodo di lire 16.421 miliardi.

Questo divario appare giustificato se riferito all'anno, perché le opere pubbliche si realizzano nell'arco di un triennio o di un quadriennio, ma non trovano affatto giustificazione se nell'arco del tempo non trovano mai un momento di equilibrio.

Si pongono le cifre a stretto rapporto nell'arco di un triennio, quello ul-

timo del decennio 1980, si evidenzia il seguente fenomeno:

(in miliardi di lire)	al 31 dicembre di ciascun anno		
	1987	1988	1989
pagamenti	12.491	14.709	16.421
impegni	23.863	26.092	25.988
residui passivi (riaccertamento)	45.305	58.599	65.682

Si tratta di tre serialità orizzontalmente coerenti ma assolutamente incoerenti se lette in verticale. Bisogna partire da una considerazione dettata dalla realtà dei numeri: constatato che la capacità di spesa procede con cadenze proporzionali di non elevata entità, appare inutile continuare ad assumere impegni per nuove opere che non potranno realisticamente trovare attuazione se non in un arco di tempo medio lungo.

Infatti il quoziente tra 65.682 e 16.421 è 3,9 cioè pari a quattro anni di pagamenti; vale a dire che se tutta l'attività di nuovi impegni si fosse fermata per gli enti locali al 31 dicembre 1989, per quattro anni si sarebbero potute realizzare le opere stesse con possibilità di corresponsione dei dovuti pagamenti.

3.1 Evoluzione nel triennio 1989/1991

Sono stati sinteticamente riferiti i dati dell'ultimo triennio del 1980, rivelatosi ancora molto positivo per l'economia italiana, onde poterli comparare

alle risultanze degli anni successivi che aprono il nuovo decennio, appena agli inizi - ma che presenta già tendenze fortemente involutive.

Lo schema di relazione seguito per riferire dell'anno 1989, viene pedissequamente ricalcato, proprio perché si mostri in assoluta chiarezza l'evoluzione verificatasi nei due anni successivi 1990 e 1991. La trattazione sugli investimenti seguirà pertanto il consueto schema:

- a) la massa spendibile esistente all'inizio di ciascun anno;
- b) il complesso delle opere o acquisti realizzati nel corso dell'anno in riferimento;
- c) i nuovi investimenti avviati nel corso di ciascun anno;
- d) la massa spendibile esistente alla fine dell'anno 1991.

Per completezza di dati vengono rappresentate anche le cifre globali riferite a 6.856 comuni con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti; alla stima si è proceduto tenendo conto dei risultati di consuntivo rilevati per 236 comuni con popolazione ricompresa tra gli 8.001 ed i 9.999 abitanti, complessivamente censita in 2.087.087 abitanti; i 6.856 comuni con popolazione sino ad 8.000 abitanti hanno un peso demografico complessivo di 16.643.734 abitanti. La proporzione tra le due cifre rappresentanti la popolazione costituisce la base di calcolo.

3.1.1 I residui all'inizio di ciascun anno. Residui passivi

E' esposto qui di seguito il dato globale scaturente dalla somma di tutti i residui passivi degli anni precedenti, riaccertati, cui viene aggiunto l'ammontare dei residui propri dell'anno in riferimento.

La sommatoria di tutti i residui, riaccertati ed accertati, costituisce la

massa spendibile al primo gennaio di ciascun anno:

Residui passivi al 1 gennaio	(in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Province	6.321	7.888	8.916
Comuni con oltre 8.000 ab.	40.223	44.314	40.701
Comuni sino ad 8.000 ab.	12.55	13.480	10.368
	-----	-----	-----
Totale	58.599	65.682	59.985

A fronte delle due ultime cifre rispettivamente di 65.682 e 59.985 per residui passivi, i medesimi enti hanno denunciato per lo stesso periodo, residui attivi, vale a dire somme riscuotibili per un ammontare complessivo di miliardi 52.974 e 47.062 e con una differenza, rispettivamente pari a -12.708 e -12.923 miliardi di cui è difficile dare spiegazioni circa la copertura.

L'anno 1991 comincia all'insegna di una incognita non piccola per gli enti locali: essi presumono di poter realizzare più opere di quante siano le risorse effettive di cui gli stessi dispongono.

La causa va ricercata nelle restrizioni, introdotte normativamente nel corso degli anni 1988 e 1989 e protratte e accentuate per gli anni 1990 e 1991.

Trattavasi di normativa specifica del Tesoro, con riferimento a flussi di cassa, diretta a contenere gli interventi della Cassa Depositi e Prestiti ed a comprimere le operazioni di indebitamento a lungo termine presso il sistema

credizio; con ciò si determinavano però consistenti sbilanci nel sistema finanziario degli enti locali. Ove si consideri che nella composizione dei residui attivi concorrono: (si fa riferimento a percentuali rilevate con riferimento al 1988), mutui per il 65%, trasferimenti per il 30% ed alienazioni soltanto per il 5%, resta evidente che una politica di Tesoro restrittiva in materia di mutui, lasciando fermi i trasferimenti, tagliava la posta percentualmente più rilevante non compensabile con qualunque ragionevole aumento delle entrate per alienazioni.

Specificamente per l'anno 1991 le percentuali sono così modificate: 42,6% accensioni di mutui (Tit. V cat.2); 36,5% per trasferimenti di capitali; 8,5% per alienazioni (Tit. IV cat.1°) al netto degli ammortamenti; la differenza pari al 12,4% va distribuita tra le altre poste di entrata, comprese le riscossioni di crediti (Tit. IV cat. 3°) al netto dei prelevamenti bancari.

3.1.2 Il complesso delle opere o acquisti realizzati nel corso dell'anno in riferimento

3.1.2.1 Flusso di cassa

L'ammontare dei pagamenti effettuati in ciascuno degli anni in riferimento sta ad indicare il "realizzato" in termini finanziari.

Mettendo a raffronto i tre anni consecutivi già riportati nel paragrafo

precedente si constata:

Riscossioni	(in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Province	1.989	2.242	1.641
Comuni con oltre 8.000 ab.	12.862	12.394	11.786
Comuni sino ad 8.000 ab.	5.068	4.094	3.733
Totale	19.919	18.730	17.160

Pagamenti	(in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Province	1.494	1.733	2.115
Comuni con oltre 8.000 ab.	10.400	10.854	9.884
Comuni sino ad 8.000 ab.	4.527	3.845	3.334
Totale	16.421	16.432	15.333

Dai dati esposti risulta una variazione percentuale nel triennio, per le riscossioni -6% tra il 1989 ed il 1990 e -8,4% nel 1991; negli anni precedenti si erano verificati incrementi percentuali superiore al 10%.

Per i pagamenti gli stessi dati risultano diminuiti rispettivamente dello 0,6% e del -6,7%. Durante il 1989 nel comparto degli investimenti si era determinata una notevole liquidità, pari alla differenza tra le riscossioni ed i pagamenti, liquidità che si è mantenuta costante per un importo medio di circa 2.000 miliardi annui.

La creazione di liquidità tra le riscossioni ed i pagamenti dovrebbe costituire un fenomeno anomalo ed invece risulta negli ultimi anni una costante. La liquidità si perde invece nel raffronto tra residui passivi e residui attivi ove quest'ultimi risultano inferiori, come mostrato all'inizio del paragrafo. Fino al 1989 i pagamenti si mostravano in crescita tra un anno e l'altro sia in termini assoluti che percentuali; dal 1990 inizia una fase stagnante e poi in diminuzione netta nel corso del 1991. L'effetto delle restrizioni legislative comincia a dare i risultati voluti, anche se la stasi si accentua prevalentemente nel settore cassa.

Comunque tra la cifra dei residui spendibili all'inizio dell'anno 1991 (65.682 miliardi) e l'ammontare complessivo dei pagamenti a fine anno 1991 (16.432 miliardi) esiste un divario meritevole di essere considerato con grande attenzione negli anni successivi, perché sintomatico o di lentezza nella realizzazione delle opere, oppure eccessiva lentezza degli enti nella procedure di spesa.

3.1.3 I nuovi investimenti

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la realizzazione delle opere degli Enti locali slitta, con forte divaricazione, sempre più verso gli anni successivi.

L'esame dei dati di competenza fornisce l'indice di avvio di attuazione dei programmi inclusi nell'anno che si intende esaminare; la realizzazione delle opere ha un decorso comunque superiore al biennio e il raffronto tra i vari anni diventa quindi indispensabile per comprendere cosa effettivamente avviene. Il bilancio preventivo degli enti costituisce soltanto un programma di massima in cui si elencano i singoli programmi di opere che ciascun enti spera di avviare (non di realizzare) nel corso dell'anno.

Gli accertamenti e gli impegni di competenza ma soprattutto questi ultimi, danno la misura dei programmi che trovano avvio nell'anno, per future realizzazioni.

Si forniscono perciò i dati a raffronto nel triennio 1989, 1990 e 1991 al fine di avere un quadro del fenomeno:

Accertamenti	(in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Province	2.102	3.018	2.339
Comuni con oltre 8.000 ab.	16.743	13.024	14.474
Comuni sino ad 8.000 ab.	6.709	4.013	4.871
Totale	----- 26.554	----- 20.055	----- 21.684

Le cifre riguardanti gli accertamenti sono composte dalle seguenti voci:

- accessione prestiti: titolo V cat. 2°;
- trasferimenti: titolo IV cat 2°;

- alienazioni al netto degli ammortamenti: titolo IV cat. 1°
- riscossioni di crediti al netto del movimento di fondi: titolo IV cat. 3°.

Oltre alla diminuzione dell'importo totale degli accertamenti, che può notarsi dal prospetto che precede, anche se le province hanno fatto registrare un indice di crescita alto, proprio nel 1990, ciò che desta maggiore attenzione è la modificazione della composizione dell'ammontare delle entrate accertate in conto capitale.

Nel 1989, rispetto all'anno precedente - e ciò seguiva una tendenza consolidata nel tempo - l'accensione di nuovi mutui costituiva, nella composizione degli accertamenti in conto capitale, il 50% per le province ed il 55,81% per i comuni superiori ad 8.000 abitanti; i trasferimenti erano pari rispettivamente al 45% ed al 32,2%; le alienazioni erano pari al 2% per le province ed al 6% per i comuni; le altre entrate erano rispettivamente pari al 3% ed al 6%.

Già nel 1989 si era verificata una modificazione rispetto agli anni precedenti con un aumento dell'ammontare dei trasferimenti, ed una flessione dei mutui. In tale anno si era avviata l'emanazione di quella legislazione che vorrebbe sempre più attivi gli enti nel diretto ammortamento di mutui.

C'è da dire però che i trasferimenti statali, nell'anno 1989 erano stati consistenti e quindi percentualmente elevato.

Anche per quanto riguarda la cassa, i dati disaggregati delle riscossioni 1989, mostravano che lo Stato aveva disposto trasferimenti pari al 30,4% del totale ai comuni, mentre la riscossione dei mutui costituiva il 57,8%

L'evoluzione che si verifica negli anni successivi per effetto della legislazione che determina minor facilità di accesso alla Cassa DD.PP e indirizza gli enti locali verso una più accentuata autonomia impositiva ma anche verso una maggiore soggettività nell'ammortamento dei mutui, mostra che nel bien-

nio 1990 e 1991 l'accensione di nuovi prestiti è pari per le province rispettivamente al 37% e al 46,5% degli accertamenti globali del comparto; per i comuni superiori ad 8.000 abitanti al 34,8% ed al 42,6% dello stesso dato globale.

I trasferimenti rappresentano per lo stesso biennio per le province il 57,5% e il 46,9% degli accertamenti assunti per investimenti; per i comuni superiori a 8.000 abitanti il 49,8% ed il 36,5% dello stesso dato globale; le alienazioni, per le province sono pari rispettivamente all'1 ed all'1,5%, veramente minime, mentre per i comuni superiori agli 8.000 abitanti costituiscono rispettivamente l'8,7% e l'8,5%; aumentano in proporzione le riscossioni di crediti (al netto dei prelevamenti da depositi bancari e dalla tesoreria statale) che costituiscono per le province rispettivamente il 9,4% ed il 13,6% (ogni riferimento percentuale riguarda il dato globale degli accertamenti per investimenti).

Può dirsi quindi che la legislazione d'indirizzo emanata dal Governo sta apportando le modificazioni volute, anche se deve constatarsi che ciò non sarà indolore per gli enti locali, dovendosi questi adattarsi a procedimenti decisionali diversi dal passato, quando un buon amministratore emergeva per la capacità di procacciarsi il massimo dell'intervento statale in materia di ammortamento mutui.

Per il futuro un buon amministratore dovrà mostrare oculatezza nella scelta delle opere da realizzare al minor costo, per non gravare il bilancio di settore più del necessario.

3.1.3.1 Spese

Passando al versante delle spese si riscontra

	<u>Impegni</u> (in miliardi di lire)		
	1989	1990	1991
Province	3.334	2.939	2.530
Comuni con oltre 8.000 ab.	16.102	11.555	11.914
Comuni sino ad 8.000 ab.	6.552	3.961	4.794
Totale	25.988	18.455	19.238

Si può notare una modesta ripresa complessiva negli impegni assunti per investimenti nell'anno 1991 rispetto al 1990 +3,1%. Le province diminuiscono percentualmente del 13,9% del 1991 sul 1990; va ricordato qui che il 1989 aveva fatto registrare un aumento complessivo nel comparto del 12,8% rispetto all'anno precedente.

I comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti mostrano un incremento pari al +3,1% (1991 sul 90) con netto recupero sulla perdita tra il 1989 e 1990 -20%

La maggiore difficoltà di accesso ai mutui, con le restrizioni imposte alla Cassa DD.PP, fanno sentire i loro effetti determinando un drastico ridimensionamento degli influssi nel settore degli investimenti nell'auspicio che sempre più ci sia proporzionalità tra impegni, pagamenti e spese. Il divario ec-

cessivo tra impegni e pagamenti determina il fenomeno della ingovernabilità dei residui.

3.1.4 La massa spendibile esistente alla fine dell'anno 1991

Residui attivi al 31 dicembre		(in miliardi di lire)	
	1989	1990	1991
Province	5.419	6.017	6.600
Comuni con oltre 8.000 ab.	36.325	32.655	33.279
Comuni sino ad 8.000 ab.	11.234	8.390	9.152
	-----	-----	-----
Totale	52.974	47.062	49.031

Residui passivi al 31 dicembre		(in miliardi di lire)	
	1989	1990	1991
Province	7.888	8.916	9.039
Comuni con oltre 8.000 ab.	44.314	40.701	40.664
Comuni sino ad 8.000 ab.	13.480	59.985	61.108
	-----	-----	-----
Totale	65.682	59.985	61.108

I dati sopra esposti mettono in evidenza tre cose:

- a) che il 1989 è stato un anno apicale in cui si è raggiunto il picco del fenomeno; nei due anni precedenti le cifre complessive erano state per i

residui attivi lire 37.874 miliardi per il 1987 e 46.856 miliardi per il 1988 e per i residui passivi rispettivamente lire 45.305 miliardi e lire 58.599 miliardi.

La riflessione tra il 1989 ed il 1990, costituisce una breve pausa alla quale segue una ripresa consistente del fenomeno certamente non positivo;

- b) la progressione del fenomeno, pur con la flessione anzidetta, appare imponente, sia osservando la dinamica dei residui attivi (entrate accertate ma non riscosse), ed ancor più per quanto concerne i residui passivi (impegni assunti, per i quali dovrà provvedersi al pagamento);
- c) il divario relevantissimo tra le riscossioni che devono ancora esser fatte e le obbligazioni assunte dagli enti per opere in corso. Al 31 dicembre 1991, per il comparto degli investimenti, gli enti locali espongono dati che lasciano prevedere un apporto ulteriore proprio degli enti pari a 12.077 miliardi (61.108 - 4.903) non molto dissimile dal divario prodottosi nel 1989.

Riflettendo sulla progressione che si è determinata, soprattutto per i residui passivi, aumentati tra il 1987 ed il 1989 di ben 20.377 miliardi e nuovamente in aumento nel 1991, bisogna convenire che si tratta di un ritmo sostenuto pur considerando che l'incremento verificatosi nel biennio 1990/91 (1.123 miliardi) risulta molto diminuito rispetto a quello accertato nel biennio precedente (7.083 miliardi). I pagamenti resi possibili in ciascun anno, come risulta dal paragrafo 3.1.2.1 ammontano a 16.421 miliardi nel 1989, a 16.432 miliardi per il 1990 e a 15.333 miliardi per il 1991, mentre i nuovi impegni, assunti per i medesimi anni, ammontano rispettivamente a 25.988, 18.455, 19.238 miliardi.

Dal quadro esposto emerge che gli impegni assunti in ciascun anno risultano in progressione crescente rispetto ai corrispondenti pagamenti; pur nelle ridimensionate proporzioni determinate dalle restrizioni normative in materia di accensione di mutui e ne consegue una divaricazione sempre più ampia che alimenta, senza possibilità di correttivi, la massa globale dei residui attivi. Ove esistesse invece una reale proporzionalità tra impegni e pagamenti, l'equilibrio si evidenzerebbe dalla costanza dell'ammontare globale dei residui passivi. Il fenomeno di flessione verificatosi tra il 1989 ed il 1990 è stato soltanto di apparente riequilibrio e già nel 1991 si accumulavano nuovi residui per 3.905 miliardi.

L'indice quindi della anomalia in cui si muove il comparto degli investimenti è l'eccessivo divario tra opere avviate (rappresentate in termini finanziari dai nuovi impegni) e quantità globale del realizzato nel corso dell'anno (rappresentato finanziariamente dal "pagato" nello stesso periodo).

Il tasso di smaltimento dei residui per investimenti, da parte degli enti locali, è più contenuto del tasso di assunzione di nuovi impegni. Si determina pertanto un fenomeno di accumulo peraltro proteso verso situazioni di finanza globale nazionale sempre più difficile.

Perché possano trovare effettiva realizzazione opere, ammontanti in termini finanziari a 61.108 miliardi, occorrerebbe la presenza di una effettiva liquidità di pari importo, liquidità che dovrebbe trovare reale attuazione nelle contingenze economico-finanziarie degli anni successivi che si sono mostrati ancor più difficili di ogni previsione.

Si rende perciò opportuno, se non indispensabile per il legislatore emanare disposizioni di indirizzo finalizzate alla razionalizzazione degli investimenti attuati dagli enti locali al fine di privilegiare lo smaltimento dei residui

collegati ad opere effettivamente in corso di realizzazione, evitando invece l'avvio di ulteriori e momentaneamente irrealizzabili programmi. Ad una siffatta normativa dovrebbe essere collegata una rinnovata autonomia di scelta per gli enti locali; non può non tenersi conto dei condizionamenti gravanti sugli enti nelle operazioni di spostamento di fondi da un programma all'altro, stante i vincoli derivanti dai programmi speciali con ammortamento a carico dello Stato (edilizia scolastica, ospedaliera, giudiziaria e varia).

Pur in presenza di un cantiere fermo per motivi ambientalistici o urbanistici, mentre potrebbe essere riattivato altro cantiere relativo a opere per le quali siano state ultimate le procedure di fattibilità, si verifica che se il primo è finanziato e l'altro è privo degli ulteriori fondi necessari, restano agli enti in presenza di programmi speciali.

Un contemperamento delle esigenze tra vincoli di programma derivanti da Stato e Regioni e autonomia attuativa per gli enti locali, potrebbe consentire il superamento di stasi che concorrono e determinano, in parte, il ristagno di lire 61.108 miliardi di probabili opere realizzabili.

Pur nel rispetto delle dovute cautele giuridico-contabili, una normativa di semplificazione delle procedure, in presenza di riconosciute esigenze, potrebbe alleviare una situazione dimostratasi da anni in posizione di stallo.

4 Partite di giro

4.1 Premessa

Si espongono qui di seguito i dati contabili relativi alle partite di giro concernenti le province e i comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti rilevati per gli esercizi 1988, 1989, 1990 e 1991 distintamente per le province e per i comuni.

Per le entrate sono indicati i dati relativi agli accertamenti, alle riscossioni ed ai residui in conto competenza; sono poi considerati i dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni in conto residui e ai residui provenienti dai residui; si considerano, infine, i dati relativi ai residui attivi da riportare, comprensivi dei residui provenienti dalla competenza e di quelli provenienti dalla gestione dei residui, nonché i dati relativi alle riscossioni totali della gestione di cassa.

I dati esposti sono indicati distintamente secondo le regioni di appartenenza e, per i comuni, anche secondo la classe demografica di provenienza, dalla 5° alla 11°.

Per le spese vengono considerati, analogamente, i dati contabili relativi agli impegni ed ai pagamenti per la gestione della competenza ed ai residui provenienti dalla competenza; si espongono poi i dati provenienti dalla gestione dei residui, relativi ai pagamenti, agli impegni ed ai residui provenienti dai residui; infine si considerano i dati relativi ai residui passivi da riportare, comprensivi dei residui provenienti dalla gestione della competenza e dei residui, nonché i dati globali dei pagamenti per la gestione di cassa.

Anche i dati relativi alle spese vengono riportati distintamente secondo le regioni di appartenenza e, per i comuni, distinti per classi demografiche, dalla 5° alla 11°, secondo i modelli contenuti nell'allegato alla presente relazione.

I dati contabili delle entrate e delle spese sono aggregati anche per grandi aree geografiche (nord-occidentale, nord-orientale, centro, sud ed isole).

La gestione delle partite di giro dovrebbe registrare una pressoché totale corrispondenza tra le voci di entrata e quelle di spesa, dal momento che le relative poste di bilancio, per la natura stessa delle partite di giro, debbono rappresentare un movimento monetario di riscossioni e pagamenti gestiti per conto terzi, che non deve dare luogo a incrementi o diminuzioni incidenti sull'ammontare del patrimonio o dei risultati finali del bilancio.

Se questi principi non trovano conferma nei risultati esposti, il dato acquisito deve indurre a serie riflessioni sulle conseguenze che possono riflettersi sulla stessa attendibilità del risultato di amministrazione del bilancio degli enti locali.

Vengono, innanzitutto, esposti i dati comparati relativi agli esercizi 1988/89 e poi separatamente, nei successivi paragrafi, quelli riguardanti la gestione degli esercizi 1990/1991 con le pertinenti considerazioni riassuntive, attinenti alle rilevazioni più ravvicinate nel tempo, sulle rilevazioni e sui fenomeni più meritevoli di segnalazione.

4.2 Amministrazioni Provinciali - dati 1988/89

Per la prima analisi dei dati relativi alle amministrazioni provinciali si fa riferimento al raffronto risultante dall'esercizio 1988 e da quello 1989,

evidenziando l'andamento tendenziale nel biennio delle voci di bilancio considerate.

Per l'esercizio 1988, per le partite di giro, sono state accertate, per la gestione di competenza, lire 822 miliardi, mentre per l'esercizio successivo risultano accertate entrate per lire 791 miliardi, con una flessione globale, sul piano nazionale, del 3,73%.

In particolare gli accertamenti riguardanti il settore centro-nord sono passati da 498 miliardi nel 1988 a 475 miliardi nel 1989 e, nel settore sud ed isole da 324 miliardi a 315 miliardi.

Le riscossioni in conto competenza ammontano, sul piano nazionale, per l'esercizio 1988 a lire 629 miliardi e per l'esercizio 1989 a lire 655 miliardi, con un incremento del 4,09%.

In particolare nel settore centro-nord le riscossioni sono passate da lire 403 miliardi nel 1988 a lire 424 miliardi nel 1989, mentre nel settore sud e isole sono state riscosse entrate per lire 226 miliardi nel 1988 e per lire 231 miliardi nel 1989.

Per effetto della differenza tra accertamenti e riscossioni i residui attivi provenienti dalla competenza sono passati, come dato globale, da lire 193 miliardi, per l'esercizio 1988, a lire 136 miliardi per l'esercizio successivo, con una flessione del 29,28%, con un andamento favorevole, che tuttavia non incide risolutivamente sul valore assoluto dei residui, che rimane comunque notevole.

L'andamento della gestione dei residui attivi registra, per l'esercizio 1988, accertamenti a livello nazionale per lire 357 miliardi, cui corrispondono, per l'esercizio 1989, accertamenti per lire 439 miliardi, con un incremento del 22,98%.

Più favorevole è il dato concernente le riscossioni in conto residui, che segna un incremento, tra il 1988 ed il 1989, del 41,20%, in quanto si passa da lire 97 miliardi nel 1988 a lire 137 miliardi nel 1989.

Di conseguenza i residui provenienti dai residui passano da lire 260 miliardi nell'esercizio 1988 a lire 302 miliardi dell'esercizio successivo, con un incremento del 16,16%.

Complessivamente, pertanto, i residui attivi da riportare, che rappresentano la somma dei residui provenienti dalla gestione di competenza e di quelli provenienti dai residui, passano da lire 453 miliardi per l'esercizio 1988, a lire 438 miliardi per l'esercizio successivo, segnando una flessione del 3,19%.

Il dato, pur denotando un andamento tendenziale favorevole nel processo di accumulazione dei residui attivi, non è tuttavia utile ad esprimere un giudizio positivo incondizionato, atteso che il valore assoluto dei residui dell'ultimo esercizio considerato è comunque troppo elevato (corrisponde ad oltre la metà dell'importo degli accertamenti in conto competenza dell'esercizio stesso) e richiede una doverosa attenzione sulle anomalie del fenomeno, espressione lentezza nel processo di smaltimento dei residui stessi e, nello stesso tempo, elemento di sospetto per un favorevole giudizio di attendibilità della reale consistenza dei risultati finali di bilancio.

Per quanto riguarda le voci di spesa per le partite di giro gli impegni relativi alla gestione di competenza per l'esercizio 1988 hanno fatto registrare un ammontare di lire 822 miliardi a livello nazionale, mentre per l'esercizio successivo si è registrato un corrispondente importo di lire 791 miliardi, con una flessione del 3,74%. Se si guarda alle poste di bilancio relative agli accertamenti si nota che nei confronti degli impegni sussiste una differenza di lire 42 miliardi per l'esercizio 1988 e di lire 21 miliardi per quello successivo; il lieve

scarto, con andamento tendenziale in flessione, non appare comunque giustificabile, trattandosi di poste attive e passive che dovrebbero puntualmente bilanciarsi.

Per quanto riguarda i pagamenti in conto competenza si è registrato per l'esercizio 1988 un importo di lire 700 miliardi, a livello nazionale, mentre per l'esercizio 1989 si sono registrati pagamenti per lire 678 miliardi, con una diminuzione del 3,07% rispetto all'esercizio precedente.

Di conseguenza, i residui provenienti dalla gestione della competenza sono passati da lire 122 miliardi (dato globale a livello nazionale) a lire 113 miliardi, segnando pertanto un andamento tendenziale favorevole nel processo di smaltimento dei residui (-7,59%); in particolare nel settore centro-nord si è passati da residui passivi per lire 78 miliardi nell'esercizio 1988 a lire 73 miliardi nell'esercizio successivo, mentre nel settore sud-isole si sono registrati i corrispondenti importi di lire 44 miliardi e lire 40 miliardi.

Per quanto riguarda la gestione dei residui gli impegni hanno fatto registrare per l'esercizio 1988 l'importo di lire 241 miliardi (dato globale nazionale) e per quello 1989 di lire 232 miliardi (-3,92%); a sua volta per i pagamenti in conto residui si registra l'importo di lire 116 miliardi per l'esercizio 1988 e di lire 102 miliardi per il 1989 (-12,09%); di conseguenza l'ammontare dei residui provenienti dai residui è passato da lire 126 miliardi dell'esercizio 1988 a lire 130 miliardi dell'esercizio successivo (+ 3,59%). L'andamento complessivo del processo di smaltimento dei residui passivi è indicato dal complessivo importo dei residui passivi da riportare (che comprendono i residui della gestione di competenza e della gestione dei residui), che ha fatto registrare per i due esercizi considerati una flessione del 1,92%, in quanto da un importo di lire 248 miliardi per l'esercizio 1988 si è passati a lire 243 miliardi

in quello 1989 (dato nazionale); in particolare nel settore centro-nord si è passato da un importo di lire 155 miliardi a lire 150 miliardi, mentre nel settore sud-isole i corrispondenti importi sono stati di lire 93 miliardi per entrambi gli esercizi.

Anche se il dato finale dei residui passivi da riportare fa segnare una flessione globale nei due esercizi considerati, il valore assoluto dei residui passivi da riportare nell'ultimo esercizio è cospicuo, corrispondendo ad oltre un terzo del valore degli impegni in conto competenza, denotando una notevole difficoltà nel processo di smaltimento dei residui non facilmente giustificabile, attesa anche la particolare natura del titolo di spesa considerato.

Si espongono, infine, i dati di cassa relativi alle entrate ed alle spese dell'esercizio 1988 e di quello 1989.

Per quanto riguarda l'entrata le riscossioni totali sono state per il 1988 di lire 726 miliardi e per l'esercizio successivo di lire 792 miliardi, con un incremento del 9,06%.

Per la spesa si è registrato un ammontare di pagamenti per lire 815 miliardi nell'esercizio 1988 e per lire 780 miliardi nell'esercizio 1989, con una flessione del 4,35%.

Il saldo tra riscossioni e pagamenti è stato di lire 89 miliardi nell'esercizio 1988 (a vantaggio dei pagamenti) e di lire 12 miliardi per l'esercizio 1989 (a vantaggio delle riscossioni).

4.3 Amministrazioni Comunali - dati 1988/89

I dati contabili delle partite di giro comprendono tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, con gli importi relativi alle entrate ed alle spese degli esercizi 1988 e 1989, raffrontati per i dati più significativi.

Per le entrate gli accertamenti in conto competenza hanno fatto registrare per l'esercizio 1988 un importo di lire 6.477 miliardi (dato nazionale) e per l'esercizio successivo di lire 6.904 miliardi, con un incremento del 6,61%.

Le riscossioni in conto competenza hanno fatto, a loro volta, registrare per il 1988 un importo di lire 5.189 miliardi e per l'esercizio successivo di lire 5.799 miliardi, con un incremento del 11,76%.

Di conseguenza i residui della gestione in conto competenza hanno fatto registrare per l'esercizio 1988 un importo di lire 1.288 miliardi e per l'esercizio successivo un importo di lire 1.105 miliardi, con una flessione del 14,18%.

In particolare i residui per il settore centro-nord sono passati da lire 595 miliardi dell'esercizio 1988 a lire 665 miliardi, segnando quindi un incremento, mentre nel settore sud-isole si è passati da un importo di lire 693 miliardi a lire 440 miliardi, con una flessione marcata.

Per quanto riguarda, poi, la gestione dei residui, per l'esercizio 1988 si sono registrati accertamenti per lire 2.860 miliardi e riscossioni per lire 905 miliardi, con un conseguente ammontare dei residui provenienti dalla gestione dei residui di lire 1.955 miliardi, mentre per l'esercizio 1989 i corrispondenti importi sono stati di lire 2.745 miliardi per accertamenti in conto residui (- 4,02%), di lire 728 miliardi per riscossioni in conto residui (- 19,62%) e di lire 2.016 miliardi per i residui provenienti dalla gestione dei residui (+ 3,21%).

Di conseguenza i residui complessivi attivi da riportare (risultanti dalla somma dei residui della gestione di competenza e di quella dei residui) hanno fatto registrare per l'esercizio 1988 un importo di lire 3.242 miliardi e per quello successivo di lire 3.123 miliardi, con una flessione del 3,69%.

L'andamento tendenzialmente favorevole del processo di smaltimento dei residui attivi non consente, peraltro, atteso il perdurante cospicuo ammon-

tare in valore assoluto dei residui stessi, di formulare un giudizio incondizionatamente positivo.

La voce di bilancio dei residui attivi delle partite di giro rimane quindi, anche per quanto riguarda le amministrazioni comunali, un dato preoccupante e tale da influire negativamente sul giudizio di attendibilità dei risultati finali del bilancio.

Per quanto riguarda i dati contabili delle spese delle amministrazioni comunali per l'esercizio 1988 si sono registrati in conto competenza impegni globali per lire 6.479 miliardi, pagamenti per lire 5.058 miliardi e di conseguenza residui per lire 1.420 miliardi, mentre per l'esercizio 1989 i corrispondenti importi sono stati di lire 6.907 miliardi per impegni in conto competenza (+ 6,61%), di lire 5.770 per pagamenti in conto competenza (+ 14,07%) e, di conseguenza, di residui della gestione di competenza per lire 1.137 miliardi (- 19,97%).

In particolare, per il settore centro-nord i residui passivi della competenza sono passati da lire 647 miliardi dell'esercizio 1988 a lire 653 miliardi dell'esercizio successivo, con un lieve incremento, mentre per il settore sud-sole i corrispondenti importi sono stati di lire 773 miliardi e di lire 484 miliardi, con una marcata flessione.

Per quanto riguarda la gestione dei residui passivi per l'esercizio 1988 si sono registrati impegni per lire 2.477 miliardi, pagamenti per lire 1.010 miliardi e, di conseguenza, residui per lire 1.467 miliardi, mentre per l'esercizio 1989 i corrispondenti importi sono stati di lire 2.358 miliardi per impegni in conto residui (- 4,80%), di lire 868 miliardi per pagamenti in conto residui (- 14,04%) e, di conseguenza, di lire 1.489 miliardi per residui provenienti dalla gestione dei residui (+ 1,57%).

Per effetto delle contabilizzazioni sopra riportate l'ammontare dei residui passivi complessivi da riportare, per gestione di competenza e dei residui, è stato per il 1988 di lire 2.887 miliardi e per l'esercizio successivo di lire 2.626 miliardi, con una flessione del 9,03%.

In particolare per il settore centro-nord i residui passivi da riportare sono passati da lire 1.232 miliardi a lire 1.272 miliardi, con un lieve incremento, mentre per il settore sud-isole si è registrato per il 1988 un importo 1.655 miliardi e per l'esercizio successivo di lire 1.354 miliardi, con una notevole flessione.

Anche per i residui passivi l'andamento tendenzialmente favorevole con un più accelerato smaltimento non può far propendere per un definitivo, favorevole giudizio al riguardo, atteso il perdurare di un notevole valore assoluto dell'importo dei residui stessi.

Per quanto riguarda le operazioni di cassa per l'esercizio 1988 le amministrazioni comunali hanno fatto registrare riscossioni per lire 6.094 miliardi e pagamenti per lire 6.069 miliardi, con un saldo attivo di lire 25 miliardi, mentre per l'esercizio 1989 i corrispondenti importi sono stati di lire 6.527 miliardi (+ 7,10%) e di lire 6.638 miliardi (+ 9,39%), con un saldo passivo di lire 111 miliardi.

4.4 Partite di giro - dati relativi agli esercizi 1990/91

4.4.1 Premessa

Si espongono qui di seguito i dati relativi ai titoli dell'entrata e della spesa delle partite di giro degli esercizi 1990/1991, a scioglimento della riserva prevista nella precedente relazione.

I dati vengono esposti distintamente per tutte le province e, per le amministrazioni comunali considerate.

Il raffronto viene effettuato, anche per i comuni, su dati omogenei, in quanto sono stati considerati gli stessi enti per entrambi gli esercizi di riferimento e, inoltre, si è avuta cura, nella scelta degli enti, di effettuare la rilevazione su un campione rilevato con criteri di omogeneità per classi demografiche ed aree geografiche.

Come si è già rilevato, se si eccettua un fenomeno fisiologico di minimi residui dovuti alla differenza tra riscossioni e pagamenti effettuati in prossimità della scadenza dell'esercizio, ad ogni accertamento in entrata dovrebbe automaticamente corrispondere un impegno nella parte della spesa ed i conseguenti comparti delle riscossioni e dei pagamenti dovrebbero, sia pure con qualche lieve intervallo cronologico, agevolmente e totalmente pareggiarsi. Se ciò non avviene e, se nel tempo, si registra un incremento costante ed anomalo dell'entità dei residui, il fenomeno non può essere considerato più come normale dato contabile, ma deve essere segnalato ed accuratamente analizzato per accertare se nelle poste delle partite di giro sono state inserite entrate e spese allocabili per loro natura in altri comparti del bilancio ovvero se i dati relativi agli accertamenti (parte attiva) o agli impegni (parte passiva) sono stati esattamente calcolati. Il pericolo maggiore potrebbe annidarsi in un incremento artificioso della parte attiva delle partite di giro che, ai fini del risultato finale del bilancio, portasse a compensare delle passività effettive, dando così luogo ad una alterazione della reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente.

Il problema, quindi, non è di poca rilevanza e più volte la Sezione ha dovuto segnalare all'attenzione del Parlamento il preoccupante aumento dei

residui relativi alle partite di giro, che, anche nel raffronto degli esercizi 1990/1991, per i comuni, che rappresentano il comparto più consistente rispetto a quello minore delle province, segnano una notevole e preoccupante tendenza all'incremento.

La Sezione, già con la deliberazione accertativa del 16 giugno 1986, n.25, ha analizzato gli aspetti giuridici e contabili dei problemi posti da una non corretta impostazione di bilancio delle entrate e delle spese relative alle partite di giro, richiamando altresì l'attenzione degli enti interessati sulle cause e sulle conseguenze correlate a tali anomalie; tuttavia il problema, allo stato attuale, appare tutt'altro che risolto; né si può ancora avvertire una inversione di tendenza favorevole alla soluzione delle patologie segnalate.

4.4.2 Analisi dei dati delle amministrazioni provinciali per gli esercizi 1990/91

Per quanto riguarda i valori globali, a livello nazionale, per le entrate gli accertamenti in conto competenza hanno registrato per l'esercizio 1990 un importo di lire 886,781 miliardi e, nell'esercizio successivo, di lire 929,488 miliardi, con un incremento del 4,81%; le riscossioni in conto competenza, a loro volta, hanno segnato per l'esercizio 1990 un ammontare di lire 752,132 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 822,381 miliardi con un aumento, più marcato rispetto agli accertamenti, del 9,34%.

Di conseguenza i residui provenienti dal conto della competenza, hanno fatto registrare per l'esercizio 1990 un ammontare di lire 134,649 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 107,106 miliardi, con una notevole flessione del 20,45%, che rappresenta un indice abbastanza favorevole circa l'andamento comparativo della tendenza allo smaltimento dei residui attivi del

conto di competenza, anche se gli stessi permangono a livello assoluto, nell'ultimo esercizio considerato, su un dato piuttosto elevato (circa l'11,51% degli accertamenti).

Per quanto riguarda la gestione dei residui, gli accertamenti hanno registrato per l'esercizio 1990 un ammontare di lire 431,037 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 397,885 miliardi, con una flessione del 7,69%, mentre le riscossioni hanno segnato, per l'esercizio 1990, l'importo di lire 142,579 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 132,496 miliardi, con una flessione del 7,07%.

Di conseguenza, l'ammontare dei residui provenienti dal conto dei residui ha registrato, per l'esercizio 1990, un importo di lire 288,458 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 265,388 miliardi, con una flessione del 7,99%.

Per effetto dell'andamento dei residui provenienti dal conto della competenza e di quelli provenienti dal conto residui, l'ammontare totale dei residui attivi da riportare ha registrato, per l'anno 1990 un importo di lire 423,107 miliardi e, per l'esercizio successivo, di lire 372,495 miliardi, con una flessione dell'11,96% ancora più pronunciata di quella registrata nel biennio 1988/1990, che, come si è illustrato, aveva registrato una diminuzione complessiva dei residui attivi del 3,19%.

Quest'ultimo dato esprime certamente una tendenza favorevole di breve periodo circa la capacità di smaltimento dei residui attivi ma l'ammontare assoluto di questi ultimi è ancora troppo elevato, in quanto rappresenta circa il 40% dell'importo globale degli accertamenti dell'ultimo esercizio considerato. Per quanto riguarda, infine, il movimento di cassa delle entrate le riscossioni totali per l'esercizio 1990 sono ammontate a lire 894,711 miliardi, mentre per

l'esercizio successivo si è registrato un importo di lire 954,878 miliardi, con un incremento, pertanto, del 6,72%. Se si confronta il movimento di cassa in entrata con quello in uscita, mentre per l'esercizio 1991 si registrano importi con una differenza non eccessiva (nel 1991 si sono verificati, infatti, pagamenti totali per lire 954,090, sicché la differenza è di lire 788 milioni) notevole è, invece, lo scarto rilevabile per l'esercizio 1990, in quanto per la spesa i pagamenti totali sono stati di lire 858,878 miliardi, con una differenza rispetto alle riscossioni totali di ben lire 35,833 miliardi; tale differenza non può ritenersi agevolmente giustificabile, attesa la natura dei pagamenti e delle riscossioni per le partite di giro, che dovrebbero trovare una compensazione pressoché costante nell'entrata e nella spesa dello stesso esercizio di riferimento. Per quanto riguarda l'andamento dei residui attivi finali per regioni il maggior incremento si è registrato in Puglia (+20,56%) in Abruzzo (+19,83%) e in Sicilia (+26,63%) mentre le flessioni più marcate si registrano nel Molise (-38,21%) ed in Umbria (-36,13%).

Per quanto concerne il comparto della spesa l'andamento degli impegni in conto competenza ha registrato un aumento del 4,82% (si è passati da un ammontare di lire 886,714 miliardi per l'esercizio 1990 ad un importo di lire 929,516 miliardi nell'esercizio successivo) mentre i pagamenti in conto competenza hanno evidenziato un incremento del 8,94% (da un ammontare di lire 756,134 miliardi per l'esercizio 1990 si è passati ad un importo di lire 823,807 miliardi in quello successivo).

Di conseguenza l'ammontare dei residui provenienti dal conto della competenza ha fatto registrare una flessione del 19,04%, in quanto i residui hanno raggiunto per l'esercizio 1990 un ammontare di lire 130,579 miliardi ed in quello successivo di lire 105,708 miliardi.

Anche per tale indice, favorevole come tendenza del breve periodo, deve esprimersi una riserva per quanto riguarda il valore assoluto dell'importo dei residui del 1991 (circa l'11% degli impegni dell'ultimo esercizio). Per quanto riguarda l'andamento per grandi aree geografiche il maggior incremento degli impegni globali si è verificato per il settore nord-orientale (+ 9,15% mentre nel settore sud si è avuto il risultato di minor rilievo (- 2,77%). Per i pagamenti la punta massima si registra anch'essa nel settore nord-orientale (17,40%) e quella minima nel settore sud (- 1,33%).

L'andamento per regioni evidenzia i maggiori incrementi per il Molise (+26,18%) e la Sardegna (+25,11%) e le flessioni, più marcate per la Puglia e la Basilicata (rispettivamente -8,82% e -6,39%). La gestione dei residui, a sua volta, ha registrato, per l'esercizio 1990, impegni per lire 239,623 miliardi e pagamenti per lire 102,743 miliardi, mentre per l'esercizio 1991 i corrispondenti importi sono stati di lire 258,784 miliardi e di lire 130,283 miliardi; si è di conseguenza verificata in tale gestione una flessione globale del 6,14% (i pagamenti hanno registrato un incremento del 26,80% mentre gli impegni hanno segnato un aumento del 7,98%). Come conseguenza dell'andamento dei residui, sia per quanto riguarda la parte di competenza che quella della gestione di residui, i residui passivi da riportare sono passati da un importo di lire 267,459 miliardi dell'esercizio 1990 ad un ammontare di lire 234,174 miliardi nell'esercizio successivo, con una diminuzione del 12,44% (si è pertanto accentuato il processo di smaltimento dei residui passivi rispetto al biennio precedente, in cui si era verificata una flessione di tali residui del 1,92%, come sopra già esposto).

Anche tale dato, se può confortare una analisi favorevole come prospettiva di breve periodo non può, peraltro, considerarsi ottimisticamente nel

suo valore assoluto, rappresentando, rispetto agli impegni dell'ultimo esercizio considerato, i correlativi residui finali da riportare circa il 25% degli impegni di competenza. Per quanto riguarda l'andamento dei residui finali per regimi l'incremento più elevato si è registrato in Molise (19,60%) ed in Umbria (9,58%), mentre le flessioni più marcate si sono registrate in Emilia Romagna (-35,12%), in Campania (-20,81%) ed in Lombardia (-24,97%).

4.4.3 Analisi dei dati riguardanti le amministrazioni comunali

I dati relativi alle entrate sono stati elaborati per 1029 enti su 1230. Vengono qui esposti gli andamenti relativi alle entrate per gli esercizi 1990/1991.

Per quanto riguarda gli accertamenti in conto competenza, nell'esercizio 1990 sono state accertate entrate totali per lire 6.415,945 miliardi di lire mentre per l'esercizio successivo sono state accertate entrate per lire 7.456,580 miliardi; si è verificato, pertanto, nel confronto degli accertamenti dei due esercizi; un incremento del 16,21%. Il maggior incremento, per quanto riguarda le aree geografiche, si è verificato nell'area isole (21,28%) mentre per le regioni la punta massima si è registrata per la regione Liguria (+ 143,79%) e la maggior flessione per la regione Molise (- 36,16%); per quanto riguarda le classi demografiche l'incremento più elevato si è registrato per le classi estreme e cioè la 11° (+ 22,15%) e la 5° (+ 21,62%).

Le riscossioni in conto competenza, raffrontate per i due esercizi 1990/1991, hanno segnato, per i valori globali, un incremento del 17,01%, passando da lire 5,342,201 miliardi a lire 6.251,053 miliardi. L'incremento maggiore si è registrato, per quanto riguarda le aree geografiche, nel settore nord-occidentale (+ 23,42%) mentre per quanto riguarda le regioni la Liguria

ha registrato l'aumento maggiore (+ 159,22%) ed il Molise la flessione più pronunciata (- 11,08%). Per quanto riguarda l'andamento per classi demografiche, come per gli accertamenti anche per le riscossioni i maggiori incrementi si sono avuti per la classe 5° (+20,87) e per la 11° (+23,02%).

La gestione dei residui attivi provenienti dalla competenza ha registrato un aumento complessivo del 12,27%, passando da lire 1.073,744 miliardi dell'esercizio 1990 a lire 1.205,526 miliardi dell'esercizio 1991.

L'analisi dei dati per grandi aree geografiche evidenzia il maggior incremento per il settore isole (+49,58%) mentre per quanto riguarda le regioni nella regione Marche si è registrato l'aumento maggiore (+245,63%) e nella regione Molise la flessione più notevole (-79,56%). Per quanto riguarda l'andamento relativo alle classi demografiche l'aumento più consistente si è verificato per la 5° classe (+27,32%), seguita dalla classe 8° (+23,32%), seguita dalla classe 8° (+23,40%).

Per quanto riguarda la gestione dei residui attivi nell'esercizio 1991 si è verificato per gli accertamenti un incremento del 6,87% rispetto all'esercizio precedente, in quanto l'ammontare globale dei residui è passato da lire 2.341,766 miliardi a lire 2.502,832 miliardi; per i settori l'incremento maggiore si è avuto nell'area sud (10,56%), mentre per le regioni la regione Molise ha registrato l'incremento più accentuato (49,61%); per le classi demografiche la punta massima di incremento si è avuta nella 9° classe (18,73%).

Per quanto riguarda le riscossioni dei residui attivi si è verificata, invece, una flessione globale del 4,37%, in quanto da un ammontare complessivo di lire 697,305 miliardi per l'esercizio 1990 si è passati a lire 666,782 miliardi nell'esercizio successivo. Nelle grandi aree geografiche si è avuto l'incremento maggiore nel settore nord-orientale (36,48%) mentre la flessione più marcata

si è registrata nel settore centro (-34,91%); per le regioni si è avuto il maggior incremento nella regione Friuli-Venezia Giulia (+315,57%) mentre la flessione più pronunciata si è registrata nella regione Lazio (-71,32%); per le classi demografiche si è avuto il maggiore incremento nella classe 9° (60,14%) e la flessione più marcata nella classe 11° (- 50,08%).

Per effetto dell'andamento degli accertamenti e delle riscossioni sopra esposte, l'andamento dei residui provenienti dai residui attivi ha registrato, in ambito nazionale, un incremento (+ 11,65%) in quanto da un ammontare complessivo di lire 1.644,461 miliardi si è passati a lire 1.836,049 miliardi.

L'incremento maggiore, per quanto riguarda le aree geografiche, si è registrato nel settore centro (+ 23,84%) mentre la flessione più marcata si è avuta nel settore nord-orientale (- 27,37%); per le regioni il maggior incremento si è avuto sulla Regione Molise e la diminuzione più accentuata nella Regione Friuli-Venezia Giulia (- 59,66%); per le classi demografiche nella 11° classe si è registrato l'aumento più consistente (+ 21,40%) mentre l'aumento minore si è avuto nella 9° classe (+ 1,95%).

Per effetto dei dati esposti nel comparto dei residui attivi da riportare, che rappresenta il dato riassuntivo globale più significativo dell'intera gestione delle entrate delle partite di giro, si è verificato nell'esercizio 1991 rispetto all'esercizio precedente un incremento del 11,89% (da lire 2.718,205 miliardi si è passati a lire 3.041,576 miliardi); il dato è quanto mai eloquente e rappresenta una inversione di tendenza rispetto all'andamento segnato dai residui attivi nel biennio 1988/89, allorché vi era stata una riflessione del 3,69%, come sopra già illustrato.

Analizzando nei dettagli tale risultato si riscontra, per le grandi aree geografiche, il maggior incremento nel settore centro (+ 25,96%) e la flessione

più marcata nel settore nord-orientale (- 9,86%), mentre i dati regionali registrano il maggiore incremento per la regione Marche (+ 105,21%) e la flessione più accentuata per la Regione Friuli-Venezia Giulia (- 45,46%); per le classi demografiche si registra l'aumento più consistente per la 11° classe (+ 19,71%) e l'aumento minore per la 7° classe (+ 3,62%).

Per quanto riguarda l'andamento del movimento di cassa conviene analizzare congiuntamente i dati riguardanti le riscossioni ed i pagamenti, che evidenziano le differenze anomale della gestione complessiva. Per quanto riguarda le riscossioni totali nell'esercizio 1990 si è avuto un ammontare di lire 6.039,507 miliardi mentre i pagamenti totali hanno registrato un importo di lire 6.213,209 miliardi, con una differenza di lire 173.639 miliardi; nell'esercizio 1991 le riscossioni complessive sono ammontate a lire 6.917,836 miliardi ed i pagamenti a lire 7.060,277 miliardi, con una differenza di lire 142,441 miliardi.

Al riguardo, si devono confermare le osservazioni già esposte per i dati di cassa delle amministrazioni provinciali, circa la rilevanza dell'anomalia che si registra tra movimenti in entrata ed in uscita, che dovrebbero presentare una differenza minima; mentre il dato attuale, anche se in tendenza di flessione nei due esercizi, non appare giustificabile dal punto di vista contabile; se poi si confrontano tali dati con quelli del biennio 1988/89, si rileva che la "forbice" tra riscossioni e pagamenti per cassa tende a dilatarsi (nel 1988 la differenza era di 25 miliardi e nel 1989 di 111 miliardi), con un andamento peggiorativo del fenomeno considerato.

L'esame nel dettaglio evidenzia, per quanto riguarda le grandi aree geografiche, un maggior incremento nelle variazioni dei due esercizi, per le riscossioni, nel settore nord-occidentale (+ 20,52%) e nord-orientale

(+ 20,74%), mentre per le regioni la Liguria registra l'aumento maggiore (+ 143,29%) ed il Molise è la sola regione in andamento negativo (- 8,90%); per quanto riguarda le classi demografiche, poi, l'aumento maggiore delle riscossioni per cassa si verifica nella classe 9° (+ 21,74%) e quello minore nella classe 10° (+ 8,55%).

Per quanto riguarda i pagamenti relativi al movimento di cassa l'analisi di dettaglio registra, per le grandi aree geografiche, l'incremento maggiore per il settore isole (+ 18,60%) e un andamento in flessione per il solo settore sud (- 0,87%); per le regioni l'incremento maggiore si ha, come per le riscossioni, per la regione Liguria (+ 144,74%) mentre il Molise presenta la flessione più accentuata (- 34,74%); per le classi demografiche il maggior incremento si registra per la classe 11° (18,85%) e quello minore per la classe 10° (6,86%).

Per quanto riguarda il comparto della spesa i dati rilevati si riferiscono a 1.026 comuni su 1.230 e, per la parte degli impegni del conto della competenza, evidenziano un incremento nell'esercizio 1991, rispetto a quello precedente, del 16,41% (da lire 6.402,290 miliardi si è passati a lire 7.453,389 miliardi); l'analisi in dettaglio evidenzia, per le grandi aree geografiche, il maggior incremento per il settore isole (+ 21,26%) e quello meno pronunciato per il settore sud (6,67%); per le regioni l'incremento più consistente si verifica per la Regione Liguria (+ 143,79%) mentre la flessione più accentuata si ha nella Regione Molise (- 36,16%); per le classi demografiche segna l'incremento maggiore la classe 11° (+ 22,15%) e quello meno pronunciato la classe 7° (+ 6,98%).

I pagamenti in conto competenza, a loro volta, registrano un incremento complessivo del 16,61% (lievemente più accentuato, quindi, di quello degli impegni); ad un importo di lire 5.347,946 miliardi dell'esercizio 1990, infatti,

corrisponde, per l'esercizio 1991 un ammontare complessivo dei pagamenti di lire 6.236,612 miliardi.

L'analisi in dettaglio evidenzia, per quanto riguarda le grandi aree geografiche, che l'incremento maggiore si è avuto nel settore isole (+ 26,40%) e quello inferiore nell'area sud (+ 1,06%); per quanto riguarda le regioni, poi, la Liguria segna il maggior incremento (+ 165,69%) ed il Molise registra la flessione più consistente (- 38,94%); per quanto riguarda le classi demografiche il maggior incremento si registra per la classe 11° (+ 24,42%) e quello meno accentuato per la classe 7° (+ 8,52%).

La gestione dei residui passivi provenienti dalla competenza registra, come dato complessivo, una variazione positiva del 15,40%, in quanto da un ammontare di lire 1.054,343 miliardi dell'esercizio 1990 si è passati, per l'esercizio 1991, a lire 1.216,776 miliardi.

L'analisi delle variazioni evidenzia che, per quanto riguarda le grandi aree geografiche, l'aumento più consistente si è avuto nel settore sud (+ 34,23%) mentre l'unica flessione si è registrata nell'area isole (- 0,84%); per quanto riguarda l'andamento per regioni le Marche hanno avuto l'aumento più consistente (+ 239,24%) mentre la regione Calabria ha registrato la flessione più accentuata (- 14,42%); l'andamento per le classi demografiche registra il maggior incremento per la classe 5° (+ 36,03%) e l'unica flessione per la classe 7° (- 0,56%).

Per quanto concerne la gestione dei residui passivi, gli impegni hanno registrato, nel confronto degli esercizi 1990/91, una flessione del 1,98% mentre i pagamenti hanno segnato una diminuzione più accentuata (- 4,80%) (il dato rivela un rallentamento nel processo di smaltimento dei residui); per gli impegni si è passati, infatti, per i residui passivi, da un ammontare globale di

lire 2.096,168 miliardi dell'esercizio 1990 ad un importo di lire 2.054,519 miliardi nell'esercizio successivo, mentre per i pagamenti in conto residui si registra un ammontare di lire 865,263 miliardi nell'esercizio 1990 e di lire 823,664 miliardi in quello successivo.

Per effetto delle accennate variazioni, pertanto, nell'ammontare dei residui provenienti dai residui non si è riscontrata, nei due esercizi considerati, un'apprezzabile variazione (da un importo di lire 1.230,905 miliardi dell'esercizio 1990 si è, infatti, passati ad un ammontare di lire 1.230,854 miliardi nell'esercizio successivo).

L'ammontare, invece, dei residui passivi da riportare, che costituisce il dato complessivo più significativo della gestione della spesa delle partite di giro, in quanto riassume la capacità di smaltimento dei residui stessi, ha segnato, per gli esercizi 1990/91, un incremento del 7,10% (da un importo di lire 2.285,249 miliardi dell'esercizio 1990 si è passati a lire 2.447,631 miliardi in quello successivo).

Il dato finale dei residui passivi da riportare non esprime un risultato confortante sulla capacità di spesa degli enti considerati, specie se si considera che per il biennio 1988/89 si era registrato un andamento in tendenza di flessione (- 9,03%).

Se si considera, poi, il valore assoluto finale dei residui da riportare dell'esercizio 1991, si rileva che lo stesso rappresenta circa il 33% dell'importo globale degli impegni in conto competenza dello stesso esercizio, dato certamente anomalo per una corretta gestione contabile di bilancio.

Come ulteriore verifica della tenuta della contabilità delle partite di giro, si è anche provveduto ad eseguire un'indagine particolare, che ha avuto per oggetto la causa giuridica dei relativi movimenti limitatamente a quegli enti

che nell'esercizio 1990 presentavano un divario tra accertamenti e impegni in conto competenza di oltre un milione di lire (l'indagine ha considerato come anomalia del conto anche l'analoga differenza per quanto riguarda i servizi resi in conto terzi, ricompresi nel titolo delle partite di giro).

La segnalazione delle allocazioni improprie delle varie poste di bilancio tra le partite di giro trae fondamento dalle considerazioni già svolte, in base alle quali possono considerarsi correttamente contabilizzate in questo titolo delle entrate e delle spese solo quelle partite che attengono effettivamente, per la loro stessa natura e secondo le particolari previsioni di legge, a movimenti di fondi gestiti dall'ente per conto di altri soggetti (stato, regioni, comuni, altri enti) senza che i relativi effetti finanziari interessino l'ente gestore se non per la semplice contabilizzazione in entrata ed in uscita, con un pareggio contabile, che evidenzia i riflessi neutri a carico del bilancio dell'ente.

Fra i casi esaminati, come prima fattispecie si deve segnalare quella relativa alla gestione dei fondi assegnati ai sensi della legge 14 maggio 1981, n.219 concernente le popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981.

In base a tale disposizione è prevista la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti a favore degli enti locali per le opere di ricostruzione di alloggi e di aree destinate ad insediamenti abitativi e produttivi.

Le entrate e le spese destinate a tali fini non possono essere, di conseguenza, allocate fra le partite di giro, ma vanno regolarmente contabilizzate nei relativi titoli di bilancio.

La sola entrata e spesa, che al riguardo potrebbe essere riportata fra le partite di giro è quella relativa ai canoni di locazione dovuti dagli assegnatari degli alloggi (ai sensi della legge 27 luglio 1978, n.392) e che gli enti locali

mutuatari debbono versare in entrata al bilancio dello Stato, secondo quanto dispone l'art.4 della citata legge n.219 del 1981.

Un ulteriore aspetto dell'indagine ha riguardato voci di entrata e di spesa relative a costruzione e ricostruzione di loculi cimiteriali; in tali casi si verifica una commistione delle spese per la parte a carico dell'ente e per quelle a carico dei concessionari (solo queste ultime potrebbero essere contabilizzate fra le partite di giro); si è anche rilevato che la contabilizzazione dell'I.V.A. relativa ai lavori eseguiti non viene separatamente evidenziata, dando luogo a un cumulo con la spesa effettiva, che non consente una chiara lettura delle partite corrispondenti.

Una accurata indagine è stata altresì eseguita per quanto riguarda i servizi in conto terzi ed i servizi di economato; per tali voci di spesa è stato riscontrato in taluni casi la imputazione come accertamenti in conto competenza e la mancanza del corrispondente impegno ovvero la carenza di bilanciamento delle relative partite, non giustificata da evidenze particolari.

E' stato altresì rilevato il non corretto regolamento contabile di rapporti di credito e debito tra ente e U.S.L. per cui le spese relative ad un mutuo per la costruzione di un ambulatorio di proprietà comunale, successivamente trasferito alla U.S.L. sono state compensate, tardivamente, con quanto dovuto all'ente dalla U.S.L., con una conseguente pendenza debitoria insoluta.

E' stato anche rilevato, in relazione alla carenza di bilanciamento nelle partite relative ai servizi in conto terzi, un caso riferentesi ad erogazione di contributi a seguito di una delibera di giunta comunale, che, secondo le dichiarazioni del capo della Sezione di Ragioneria è già oggetto di indagine per accertamenti di responsabilità da parte di questa Corte.

Molteplici sono, inoltre, i casi di chiarimenti richiesti agli enti per l'acquisizione di elementi utili ai fini della presente indagine, che, peraltro, non hanno avuto una adeguata risposta, talché è da presumere trattarsi di imputazioni di bilancio non corrette.

Numerosi sono anche i casi in cui le amministrazioni hanno riconosciuto l'esistenza di irregolarità contabili o di scritturazione, che dovranno essere rettificata, mentre si deve constatare anche l'apprezzabile presa d'atto delle richieste di questa Sezione ai fini della corretta contabilizzazione delle anomalie segnalate.

Numerose, peraltro, sono anche le amministrazioni, che non hanno fornito alcuna risposta al riguardo.

I fenomeni rilevati e sopra descritti si segnalano anche, per quanto di competenza, in Collegi dei revisori degli enti ed ai CO.RE.CO., in quanto comportano irregolarità nell'allocazione delle partite contabili

5. Risultati finali delle gestioni

5.1 Premessa

Come per gli esercizi finanziari precedenti anche per il 1991, al fine di fornire elementi utili per una valutazione complessiva delle gestioni degli enti locali, sono stati presi in considerazione tre risultati finanziari fondamentali rilevati dai conti consuntivi: la situazione economica, il risultato della gestione di competenza ed il risultato di amministrazione.

Si tratta di dati finanziari globali che, nell'ordine in cui sono indicati sopra, prendono in considerazione entità più ampie dell'ambito gestionale pur se concatenate fra loro ed il cui esame congiunto evidenzia l'andamento negativo o positivo delle gestioni: da un risultato parziale (situazione economica) si perviene ad uno più ampio (risultato della competenza) fino a quello generale (risultato di amministrazione).

Pur nella diversa ampiezza della base gestionale presa in considerazione, tutti e tre i risultati finali in esame si ritengono utili per una visione globale dell'andamento della finanza locale: si rileva infatti della massima importanza la rappresentazione della situazione economica che, evidenziando il saldo della parte corrente del bilancio, dimostra la capacità degli enti di far fronte con le entrate proprie alle spese permanenti e prevedibili in via continuativa; altrettanto importante risulta la verifica, attraverso il risultato della competenza, della capacità degli enti di fronteggiare la totalità delle spese (sotto forma di impegni) dell'esercizio di competenza considerato con la totalità delle entrate (sotto forma di accertamenti) che hanno avuto a disposizione nello stesso esercizio; infine al di fuori di ogni dubbio rimane la significatività

del risultato di amministrazione che, prendendo in considerazione non solo la gestione della competenza dell'esercizio considerato ma altresì la gestione dei residui degli anni precedenti, mette in rilievo alla chiusura dell'esercizio lo stato finanziario globale degli enti.

Per l'esercizio finanziario 1991 si forniscono i dati riguardanti tutte le 92 province e 1.098 comuni su 1.230, tanti quanti sono stati quelli che hanno trasmesso i conti consuntivi in tempo utile per l'esame della Sezione.

Per una verifica cronologico-tendenziale dell'andamento globale delle gestioni, si è ritenuto utile porre a confronto i dati del 1991 con quelli relativi agli esercizi finanziari precedenti 1990 e 1989.

Ciò premesso, si passa ad illustrare le risultanze finali delle amministrazioni provinciali e dei comuni, così come risultano dai conti consuntivi trasmessi dai singoli enti.

5.2 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni provinciali

Gli atti in possesso della Sezione hanno permesso di accertare la seguente situazione concreta delle gestioni delle amministrazioni provinciali.

- Situazione economica

Al termine dell'esercizio finanziario 1991, il 60,87% delle amministrazioni provinciali (56 su 92), ha riportato un disavanzo nella situazione economica di competenza.

L'importo globale del disavanzo registrato dalle suddette 56 province è stato pari a 217.660 milioni.

Aggregando i dati per regioni e grandi aree territoriali (vedasi prospetto II.5.9 del volume degli allegati), è risultato che le regioni che hanno avuto

proporzionalmente il più alto numero di province in disavanzo sono state nell'ordine: il Piemonte, l'Umbria, la Puglia, la Basilicata (100% delle province in disavanzo), l'Emilia-Romagna (87,50%), il Lazio (80,00%), il Friuli-Venezia Giulia, le Marche e l'Abruzzo (75,00%). Fra le aree territoriali il centro è stata quella con la più alta percentuale di enti in disavanzo (70,00%).

Risultati migliori ha presentato la situazione economica di cassa, nella quale il 35,87% delle province (33 su 92) ha chiuso la gestione 1991 con un disavanzo globalmente pari a 140,364 milioni.

Dall'aggregazione dei dati per regioni ed aree territoriali (vedasi prospetto II.5.2.10 del volume degli allegati), la Puglia (come già visto per la situazione economica di competenza) è stata la regione con la totalità delle province in disavanzo (100%), seguita dal Veneto (57,14%) e dalla Toscana (55,56%), mentre l'area territoriale nord-orientale è risultata quella con la più alta percentuale di province in disavanzo nella situazione economica di cassa (52,63%).

I risultati negativi sopra esposti, sia della situazione economica di competenza che della situazione economica di cassa, non si discostano da quelli fatti registrare dalle province nei precedenti esercizi finanziari 1990 e 1989. Infatti al termine dell'esercizio 1990 si registrava una percentuale identica a quella del 1991 (60,87%) di amministrazioni provinciali in disavanzo nella situazione economica di competenza, anche se con un importo globale del disavanzo inferiore (115.133 milioni), mentre alla chiusura dell'esercizio 1989, le province in disavanzo erano state 59 su 92 (64,13%), con un disavanzo globale pari a 142.480 milioni.

Anche nella situazione economica di cassa i dati relativi ai precedenti esercizi finanziari non si discostano in maniera rilevante da quelli esposti per il 1991: nel 1990 le province in disavanzo erano state il 48,91% (45 su 92) e nel 1989 assommavano a una percentuale leggermente inferiore e pari al 31,52% (29 su 92).

Per una visione più dettagliata dei dati relativa alle varie regioni si rinvia agli allegati prospetti II.5.2.9, 9 bis, 10 e 10 bis.

- **Gestione di competenza**

Nettamente negativo si presenta il risultato delle gestioni di competenza delle amministrazioni provinciali. Infatti l'89,13% (82 enti su 92) delle province ha chiuso l'esercizio finanziario 1991 con un disavanzo il cui importo globale ammonta a 334.547 milioni.

In ben tredici regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) e nell'intera area geografica nord-occidentale, la totalità delle province è risultata in disavanzo nella gestione di competenza 1991, mentre comunque molto alte sono state le percentuali degli enti in disavanzo su quasi tutte le regioni ed aree territoriali (vedasi prospetto II.5.2.12 del volume degli allegati).

Il dato globale negativo delle gestioni di competenza 1991, ripete i risultati altrettanto negativi verificati nei precedenti esercizi finanziari.

Infatti al termine dell'esercizio 1990 la percentuale nazionale delle province in disavanzo era stata dell'81,52% (importo globale del disavanzo pari a 219.069 milioni) mentre alla chiusura dell'esercizio 1989 le province in disavanzo erano state 81 su 92 con una percentuale dell'88,04% e con 11

regioni aventi la totalità delle amministrazioni provinciali in disavanzo a conferma della incapacità degli enti a far fronte alla totalità delle spese dell'esercizio di competenza con la totalità delle entrate relative allo stesso esercizio.

Per i dati riguardanti le varie regioni e le aree geografiche si rinvia ai prospetti II.5.12 e 12 bis del volume degli allegati.

- **Risultato di amministrazione disponibile**

In netta contrapposizione con gli evidenziati risultati negativi della situazione economica e ancora di più del risultato della gestione di competenza, si presenta invece il risultato di amministrazione disponibile (risultato di amministrazione al netto dei residui dichiarati perenti), che i dati rilevati dai conti consuntivi 1991 configurano di segno positivo per 91 province ed in pareggio per una amministrazione provinciale.

Nessun ente pertanto ha presentato un disavanzo di amministrazione, e l'importo totale nazionale dell'avanzo è stato pari a 1.100.181 milioni.

Dall'aggregazione dei dati per regione è risultato che il 55,32% dell'anzidetto importo dell'avanzo è stato realizzato dalle province regionali siciliane (608.669 milioni), mentre a notevole distanza seguono le province della Campania (120.807 milioni di avanzo), della Sardegna (63.353 milioni) e della Puglia (57.628 milioni).

L'avanzo di amministrazione conseguito dalla totalità degli enti (con l'eccezione di un solo pareggio) nel 1991, conferma un andamento positivo relativo a tale dato finanziario verificato anche nei precedenti esercizi finanziari. Infatti anche al termine degli esercizi 1990 e 1991 i conti consuntivi di tutte le province presentavano un avanzo di amministrazione dispo-

nibile ammontante globalmente e rispettivamente a 916.298 e a 706.315 milioni.

Si rinvia a prospetti II.5.2.11 e 11 bis del volume degli allegati per i dati in dettaglio delle singole regioni e delle grandi aree geografiche.

5.3 Risultanze finali delle gestioni delle amministrazioni comunali

L'analisi concreta dei dati finali dei 1.098 comuni (su 1.230) con popolazione superiore a 8.000 abitanti che hanno fatto pervenire i conti consuntivi 1991 in tempo utile per l'esame della Sezione, ha presentato le risultanze che seguono.

- Situazione economica

Il 52,82% dei comuni (580 enti su 1.098) ha chiuso la gestione 1991 con un disavanzo della situazione economica di competenza. L'importo globale del disavanzo accumulato dai comuni deficitari è stato pari a 1.429.201 milioni.

Aggregando i dati per regioni e grandi aree territoriali è risultato che le regioni, nelle quali più numerosi sono i comuni in disavanzo rispetto al totale dei comuni della medesima regione, sono state, a parte la Valle d'Aosta con l'unico comune in disavanzo, il Piemonte (69,74% dei comuni in disavanzo), il Friuli-Venezia Giulia (61,54%), il Veneto (59,13%), la Liguria (58,62%), la Calabria (58,62%), la Toscana (57,61%) e la Basilicata (57,14%), mentre l'area territoriale con la più alta percentuale dei comuni in disavanzo è risultata quella nord-occidentale (59,93%) con 175 enti su 292 in passivo (vedasi prospetto II.5.3.3 del volume degli allegati).

Dall'aggregazione dei dati per classi demografiche è risultato che le classi con la più alta percentuale di enti in disavanzo sono state quelle cui appartengono le grandi città (classe 11° con il 66,67% e classe 10° con il 62,50% dei comuni in disavanzo mentre la 5° classe, nella quale sono inclusi i comuni più piccoli, è stata quella con minore percentuale (46,89%) di enti in disavanzo (vedasi prospetto II.5.3.4 del volume degli allegati).

Leggermente migliori, anche se comunque negativi, si presentano i dati 1991 relativi alla situazione economica di cassa nella quale i comuni in disavanzo a livello nazionale sono risultati il 42,17%, e l'importo globale del disavanzo, di cassa è stato di 1.139.741 milioni.

Per lo stesso dato finanziario, le regioni con la più alta percentuale di comuni in disavanzo sono state, a parte la Valle d'Aosta con l'unico comune in disavanzo la Basilicata (64,29%), la Puglia (61,47%), la Calabria (58,62%), il Lazio (56,67%) e l'Emilia Romagna (48,84%) mentre l'incidenza più alta di enti in disavanzo (53,70%) si è verificata nell'area territoriale del sud (vedasi prospetto II.5.3.5 del volume degli allegati).

Per quanto riguarda l'aggregazione per classi demografiche la 8° e la 10° classe sono state quelle con la più alta percentuale, rispettivamente 53,33% e 50,00%, di comuni in disavanzo (vedasi prospetto II.5.3.6 del volume degli allegati).

I risultati sopra indicati per l'esercizio finanziario 1991, confermano la tendenza negativa già registrata negli esercizi precedenti nel comparto delle entrate e delle spese della parte corrente dei conti consuntivi delle amministrazioni comunali.

Da un confronto fra identici enti, dai dati 1990-1991 è risultato che un aggravamento della situazione deficitaria dei comuni si è verificato nella

situazione economica di competenza, (nella quale dal 41,62% di enti deficitari nel 1990 si è passati al 52,82% di enti deficitari nel 1991 e con importo globale del deficit che è passato dai 686.008 miliardi del 1990 ai 1.429.201 miliardi del 1991) e un lieve miglioramento si è registrato nella situazione economica di cassa (nella quale dal 54,19% di comuni deficitari nel 1990 si è passati al 42,17% di comuni deficitari nel 1991 e con un importo globale del deficit che è passato dai 2.191.000 milioni del 1990 ai 1.139.741 milioni del 1991).

Anche i dati relativi al 1989 dimostrano che circa la metà dei 1230 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti non riescono a coprire con le entrate correnti le spese correnti del bilancio. Infatti in tale esercizio finanziario erano stati il 51,54% gli enti in disavanzo nella situazione economica di competenza, con importo globale del deficit pari a 977.112 milioni, mentre il 52,68% dei comuni avevano chiuso l'esercizio con un disavanzo nella situazione economica di cassa e con un importo globale del disavanzo pari a 1.095.327 (vedansi prospetti II.5.3.3,4,5,6,3 bis e 5 bis del volume degli allegati).

- Gestione di competenza

Pur non raggiungendo le altissime percentuali negative riscontrate nelle amministrazioni provinciali, tuttavia anche le risultanze delle gestioni di competenza 1991 dei comuni presentano dati nettamente negativi considerando che il 62,20% degli enti (683 comuni su 1.098) chiudono la gestione con un disavanzo il cui ammontare globale nazionale raggiunge l'importo di 962.637 milioni.

In tutte le regioni, con l'eccezione dell'Umbria, del Molise e della Calabria, il numero dei comuni in disavanzo supera quello dei comuni in avanzo con punte di incidenza molto elevate di enti in disavanzo, a parte la Valle d'Aosta con l'unico comune in disavanzo, nelle regioni Friuli-Venezia Giulia (80,77%), Piemonte (75,00%), Lombardia (74,73%), Trentino Alto Adige (72,73%), Liguria (72,41%), Marche (67,65%), Veneto (66,09%), Basilicata (64,29%) e Sardegna (60,71%) (vedasi prospetto II.5.3.7 nel volume degli allegati).

Anche dall'aggregazione dei dati per classi demografiche risulta che per tutte le classi, senza eccezioni, il numero dei comuni in disavanzo supera quello dei comuni in avanzo con percentuali molto elevate di enti in disavanzo nelle classi 11° e 10° (rispettivamente 83,33% e 75,00%) cioè nelle classi cui appartengono le grandi città oltre che nella classe ottava nella quale il 75,56% degli enti risultano in disavanzo (vedasi prospetto II.5.3.8 nel volume degli allegati).

I dati relativi agli anni precedenti 1990 e 1989 non si discostano di molto da quelli sopra indicati a conferma di un andamento continuativamente più che negativo del dato finanziario in argomento. Infatti al termine dell'esercizio finanziario 1990 gli stessi enti presi in considerazione nel 1991 avevano registrato la percentuale del 52,73% di comuni in disavanzo il cui importo globale a livello nazionale ammontava a 712.237 milioni. A chiusura dell'esercizio 1989 gli enti in disavanzo nella gestione di competenza erano stati il 63,17% evidenziando un importo globale del disavanzo pari a 1.236.469 milioni (vedansi prospetti II.5.3.7,8, 7 bis e 8 bis del volume degli allegati).

- Risultato d'amministrazione disponibile

Come rilevato per le amministrazioni provinciali, anche per i comuni il risultato di amministrazione disponibile presenta aspetti diametralmente opposti a quelli constatati per le risultanze della situazione economica e della gestione di competenza.

Infatti la grande maggioranza delle amministrazioni comunali risulta aver chiuso l'esercizio finanziario 1991 con un risultato di amministrazione disponibile positivo e soltanto il 10,75% dei comuni (118 enti su 1.098) presenta un disavanzo il cui importo globale è di 384.604 milioni a fronte dei 2.440.234 milioni accumulati dagli enti in avanzo.

Modeste si rivelano le percentuali dei comuni in disavanzo in quasi tutte le regioni con incidenza relativamente più elevata per le regioni Umbria (31,58%), Toscana (21,74%), Marche (20,59%), Lazio (18,33%), Calabria (17,24%), Emilia Romagna (16,28%) e Friuli Venezia Giulia (15,38%).

L'area territoriale con la più alta percentuale di comuni in disavanzo risulta essere quella del centro nella quale il 21,46% degli enti ha chiuso in passivo l'esercizio 1991.

Aggregando i dati per classi demografiche risulta che le classi con percentuali relativamente più elevate di enti in disavanzo sono state le classi 10° e 7°, che hanno registrato rispettivamente il 12,50% ed il 12,07% di comuni deficitari (vedansi prospetti II.5.3.1 e 2 del volume degli allegati).

I dati sopra esposti non si discostano da quelli altrettanto positivi registrati dai comuni nei precedenti esercizi finanziari. Infatti al termine dell'esercizio 1990 gli enti in disavanzo di amministrazione erano stati l'11,84% (130 comuni su 1.098) ed avevano accumulato un disavanzo globale di 289.630 milioni a fronte dei 2.395.961 milioni dell'avanzo degli enti

in attivo, mentre alla chiusura dell'esercizio finanziario 1989 i comuni in disavanzo erano stati il 13,66% della totalità degli enti di competenza della Sezione, con un disavanzo globale di 301.154 milioni a fronte dei 2.357.161 milioni accumulati dai comuni in avanzo (vedansi prospetti II.5.3.1,2, 1 bis e 2 bis del volume degli allegati).

5.4 Considerazioni conclusive

Trascurando i lievi miglioramenti o peggioramenti nei singoli risultati finali registrati dagli enti nel corso degli ultimi anni e che non valgono a modificare l'andamento generale, non può che rilevarsi l'evidente contraddizione, già evidenziata nelle precedenti relazioni di questa Sezione, tra l'alta percentuale di enti in avanzo di amministrazione e la bassa percentuale di enti in avanzo nella parte corrente del bilancio (situazione economica) e nella gestione di competenza.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 1991, come risulta dai dati precedentemente esposti, la totalità delle province e l'89,25% dei comuni ha presentato un risultato di amministrazione disponibile positivo mentre solo il 39,13% delle amministrazioni provinciali ed il 47,18% dei comuni ha conseguito un avanzo nella situazione economica e solo il 10,87% delle province ed il 37,80% dei comuni ha chiuso l'esercizio con un avanzo nella gestione di competenza.

Riguardo alla rilevata contraddizione è da considerare tuttavia che il dato del risultato di amministrazione non tiene conto di una posta passiva molto rilevante, che gli enti locali si trovano a dover fronteggiare con le proprie risorse, qual è quella dei debiti fuori bilancio che se inseriti nella rilevazione del risultato finanziario finale più rappresentativo della gestione,

qual è il risultato di amministrazione, trasformano quest'ultimo in un dato di gran lunga più negativo di quello sopra esposto.

Come si rileva dall'apposito referto speciale sugli enti locali in disavanzo o con debiti fuori bilancio trasmesso al Parlamento con la deliberazione della Sezione n. 1 del 1993, i debiti fuori bilancio dell'universo degli enti locali italiani al 31 dicembre 1989 ammontavano a 2.435.914 milioni ai quali si dovevano aggiungere altri 363.076 milioni relativi ai 105 comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto prima dell'approvazione del consuntivo 1989 ai sensi dell'art. 25 della legge 24 aprile 1989 n. 144.

I citati importi dei debiti fuori bilancio anche se riferiti alla totalità degli enti e quindi anche ai comuni con popolazione fino a 8.000 abitanti sono idonei a ridimensionare concretamente la rilevata contraddizione.

Si deve rilevare altresì che non tutti gli enti detraggono, nel determinare il risultato di amministrazione disponibile, i residui perenti cancellati negli anni precedenti secondo quanto affermato dalla Sezione con la deliberazione n. 30 del 1986, esponendo pertanto nei conti consuntivi un risultato di amministrazione disponibile più favorevole.

Non possono infine che confermarsi i fondati dubbi, espressi nelle relazioni degli anni precedenti, sulle negative devianze esercitate sul risultato di amministrazione della gestione dell'enorme mole dei residui che, com'è noto, nel corso dell'esercizio viene condotta separatamente dalla gestione di competenza ma confluisce al termine dell'esercizio nella determinazione del risultato di amministrazione.

Per la sua possibile deviante influenza, sulla gestione dei residui si è più volte focalizzata l'attenzione della Sezione che ha accertato, specie in alcuni comparti dell'entrata, un ridotto tasso di smaltimento dei residui attivi iscritti in

bilancio, indubbio indice di scarsa attendibilità a tramutarsi in entrate effettive e di incerta idoneità di molti residui attivi a bilanciare le poste passive del bilancio degli enti.

Al riguardo si rinvia a quanto esposto nella relazione relativa all'esercizio finanziario 1989 (vol. I, cap. II, par. 3) nella quale, accertato per le province ed i comuni un tasso di smaltimento dei residui attivi delle partite di giro pari al 22,03% delle entrate tributarie pari al 57,93%, dei trasferimenti regionali pari al 63,80% dei proventi dei servizi pubblici e dei redditi patrimoniali pari al 35,97%, si concludeva che "la mancanza di certezza del trasformarsi dei residui attivi delle più significative poste dell'entrata in effettive entrate per l'ente, fa sì che i dati relativi al loro ammontare iscritti nei conti consuntivi non offrono la credibilità necessaria per farli configurare nella loro globalità come "attivo" dell'ente, con la conseguenza di far perdere certezza al dato finale consuntivo rappresentato dal risultato di amministrazione".

Per quanto sopra detto risulta evidente che anche il dato globale del risultato di amministrazione presenta aspetti negativi che, unitamente ai risultati già di per sé negativi della situazione economica e della gestione di competenza, evidenzia un quadro finanziario globale degli enti locali sostanzialmente non rassicurante.

6. Gli indicatori finanziari

Proseguendo nel programma di indagini mirate all'accertamento dell'efficienza delle amministrazioni degli enti locali, mediante la loro comparazione già effettuate nei decorsi esercizi, il piano delle rilevazioni presentato nel 1992 al Parlamento ha previsto anche per l'esercizio 1990 la individuazione di dati significativi al riguardo, che sono stati elaborati con riferimento al rapporto tra accertamenti e riscossioni di determinati cespiti di entrata.

Se nelle precedenti relazioni si erano rilevati ed esposti dei dati riguardanti delle grandezze globali, desunti per titolo di entrata (entrate patrimoniali, consistenza dei residui attivi, entrate per trasferimenti statali correnti, entrate tributarie), nella presente relazione si espongono, invece, i risultati di un'indagine più approfondita, mirata ad evidenziare il tasso di realizzazione di alcune delle più significative entrate tributarie accertate e riscosse dagli enti locali con la loro partecipazione (tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, I.C.I.A.P., I.N.V.I.M, addizionale sul consumo di energia elettrica). La rilevazione di tali dati è stata effettuata con riferimento alle categorie di entrata secondo le classificazioni previste dalle norme contabili; un'allocazione dei dati stessi in categorie diverse potrebbe eventualmente dare luogo a variazioni per i singoli enti che l'abbiano disposta.

Per la tassa relativa al servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, inoltre, si espongono distintamente i dati relativi agli accertamenti ed alle riscossioni per evidenziare, come si dirà in seguito, la situazione di quegli enti che non hanno provveduto ad effettuare i relativi accertamenti (e sono una esigua minoranza) e degli altri (molto più numerosi), che non hanno provveduto

ad effettuare nel corso dell'esercizio alcuna riscossione, pur avendo accertato gli importi corrispondenti all'ammontare delle tasse da riscuotere.

Per quanto attiene al metodo di indagine seguito, lo stesso non differisce molto da quello consueto.

La rilevazione dei dati, infatti, è stata operata per quasi tutti gli enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti per le classi demografiche dalla 5° alla 11°, i cui conti sono stati elaborati presso il servizio C.E.D. della sezione.

I dati sono stati rilevati per regione e per classe demografica; è stato, inoltre, ricavato l'indicatore medio a livello regionale, per grandi aree geografiche e nazionale per ciascun tipo di entrata analizzato, per quasi tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti (1.224 su 1.230).

Sono stati, infine, rilevati, per quanto riguarda la tassa per i servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, come già precisato, i valori di tutti i singoli comuni considerati per accertamenti e riscossioni (espressi in milioni di lire).

Per quanto riguarda la validità intrinseca del sistema di indagine prescelto, qualificato come indicatore finanziario, si fa rinvio alle argomentazioni svolte al riguardo nelle relazioni presentate al Parlamento negli esercizi precedenti.

Non si può, peraltro, non sottolineare anche in questa sede l'attendibilità della stessa analisi dei parametri ricavati e la congruità dello strumento di indagine al fine di giudicare dell'efficienza della azione amministrativa degli enti considerati.

Il sistema di indagine adottato, infatti, si basa su una comparazione delle entrate, che si riferisce all'universo degli enti considerati e, quindi, esprime nel dato medio di classe demografica del comune di appartenenza, nel

dato medio regionale e nazionale un numero indice, che rappresenta con alto grado di approssimazione la soglia al di sotto della quale si situano le amministrazioni che non sono riuscite ad ottenere, nella comparazione tra importi accertati ed importi tempestivamente riscossi, un grado di efficienza accettabile, se riferito ai risultati generali registrati, e quindi teoricamente conseguibile da un'apparato amministrativo dotato di un livello medio di efficienza.

Tale deduzione potrebbe, ovviamente, non essere valida in casi eccezionali di impedimenti oggettivi, che hanno reso difficile ovvero impossibile procedere agli accertamenti od alle riscossioni puntuali dei cespiti di entrata (eventi naturali eccezionali, che abbiano creato situazioni di difficoltà operativa; scioglimento di consigli e crisi politiche locali non agevolmente e rapidamente risolte; esenzione normativa concessa per eventi eccezionali); tali ipotesi, peraltro, dovrebbero verificarsi in un numero non rilevante di casi, se riferito al dato globale delle amministrazioni considerate e dovrebbe, pertanto, considerarsi non determinante nell'analisi e nel confronto dei dati acquisiti.

D'altra parte il sistema di controllo dell'efficienza della gestione, deducibile dalla costruzione dei numeri indici relativi agli indicatori finanziari, dovrebbe essenzialmente essere considerato un sistema di autocontrollo, in quanto le stesse amministrazioni locali, dall'analisi dei dati esposti e dal confronto dei tassi di realizzazione acquisiti, possono giudicare del grado di efficienza degli apparati amministrativi, che presiedono alla gestione degli enti, tenendo conto degli eventuali fattori eccezionali di perturbazione verificatisi nell'esercizio di riferimento e avviando, successivamente, quelle indagini particolari, che possono condurre all'individuazione dei settori non adeguatamente operativi, onde adottare i conseguenti rimedi necessari per risolvere i vari problemi concreti.

Sulla base delle esposte considerazioni si possono, ora, analizzare succintamente i dati acquisiti (i cui elenchi completi sono riportati nella parte II della presente relazione) per illustrare le situazioni emergenti, riferibili alle varie classi demografiche, ai dati regionali e nazionali.

Per quanto riguarda il tasso di realizzazione relativo all'I.C.I.A.P. gli indicatori finanziari delle riscossioni in supporto agli accertamenti evidenziano un dato medio nazionale del 86,61%; a fronte di tale indice i tassi di realizzazione calcolati per grandi aree geografiche registrano una punta massima per il centro (96,85%), seguito a breve intervallo dall'area nord-orientale (96,28%) e nord-occidentale (96,29%); più basso è l'indice relativo al settore isole (90,75%) ed al sud (86,61%). L'esposizione di tali dati conferma una tendenza già registrata nelle precedenti indagini condotte per il titolo complessivo delle entrate tributarie; all'accertamento di detta imposta, com'è noto, partecipano gli enti locali per la verifica delle dichiarazioni presentate dai soggetti passivi.

Per quanto riguarda, poi, l'andamento dei tassi relativi alle singole regioni, viene, ovviamente, confermata la tendenza generale già evidenziata dall'analisi per grandi aree geografiche. Scendendo, peraltro, nei dettagli si deve registrare la punta massima assoluta per la regione Valle d'Aosta (100%) e la punta minima per la regione Abruzzi (79,32%).

Nel complesso i dati medi regionali si rivelano apprezzabilmente elevati.

Per quanto riguarda, infine, l'andamento dei tassi di realizzazione relativi alle varie classi demografiche di appartenenza dei comuni considerati non si evidenziano apprezzabili variazioni nella tendenza dell'andamento degli stessi in relazione a quanto già segnalato; l'andamento dei tassi, pertanto, se-

gna delle punte più elevate nei settori nord e centro e delle medie inferiori nel sud e nelle isole.

Si espongono qui di seguito i dati relativi ai capoluoghi di regione, interessanti come indicatori particolari, che in parte confermano le osservazioni già esposte:

Torino 83%; Aosta 100%; Milano 100%; Genova 73%; Venezia 100%; Trieste 100%; Trento 100%; Bolzano 100%; Bologna 92%; Firenze 100%; Perugia 76%; Ancona 99%; Roma 99%; L'Aquila 0; Campobasso 100%; Napoli 99%; Bari 99%; Catanzaro 97%; Palermo 99%; Cagliari 99%.

I dati dovrebbe avere una loro significatività per un confronto comparativo tra varie amministrazioni di grandi centri urbani che, pur non appartenendo alla stessa classe demografica, dovrebbero presentare le medesime caratteristiche organizzative ed operative.

La seconda indagine è stata condotta in relazione all'indicatore finanziario desunto dal tasso di realizzazione per le entrate derivanti dagli accertamenti e dalle riscossioni dell'I.N.V.I.M..

Anche questa costituisce un'indagine approfondita, mirata a rilevare il grado di efficienza nella riscossione da parte delle singole amministrazioni incaricate della riscossione dell'imposta, il cui accertamento è effettuato con la partecipazione degli enti locali .

Si illustrano qui di seguito, sinteticamente, i risultati acquisiti per valori medi nazionali, regionali, per grandi aree geografiche e con qualche riferimento ai valori per classi demografiche, rimandando agli elenchi contenuti nella seconda parte della presente relazione per l'analisi ed il confronto di tutti i singoli dati riguardanti l'universo degli enti considerati.

A livello nazionale il numero indice medio del tasso di realizzazione delle riscossioni relative all'esercizio 1990, è stato del 86,61%, inferiore, quindi, di circa 8 punti a quello, già considerato, dell'I.C.I.A.P. (94,68%); la constatazione dovrebbe indurre a conclusioni negative per quanto riguarda l'efficienza al riguardo dei sistemi di riscossione, posto che non sembra che ci debbano essere diversità di comportamento nei servizi relativi.

L'analisi per grandi aree geografiche evidenzia, poi, un maggior rendimento nel settore centro dell'Italia, con un tasso del 91,61%, cui fa riscontro la punta minima relativa al settore sud (79,35%), con dati intermedi per le altre aree (nord-occidentale:89,72%; nord-orientale:81,60; isole:81,31%).

L'andamento complessivo conferma la tendenza già evidenziata per il tasso relativo all'I.C.I.A.P.

Per quanto riguarda le singole regioni, i dati, ovviamente, confermano l'andamento di quelli delle grandi aree geografiche (Lazio:96,45%; Basilicata: 71,97%; Lombardia: 92,93%; Trentino Alto Adige: 86,48%; Sardegna: 84,41%).

L'analisi condotta sulle medie delle classi demografiche dei singoli comuni (dalla 5° all 11°) non evidenzia, infine, scostamenti anomali tra le varie classi e, nell'ambito delle singole regioni, non evidenzia gravi anomalie rispetto all'andamento dei dati globali di tutte le classi demografiche.

Diamo qui di seguito i risultati conseguiti nei comuni capoluogo di regione, analogamente a quanto già fatto per l'I.C.I.A.P..

Torino 75%; Aosta 81%; Milano 100%; Genova 79%; Trento 63%; Bolzano 100%; Venezia 100%; Trieste 79%; Bologna 100%; Firenze 92%; Perugia 84%; Ancona 91%; Roma 99%; L'Aquila 91%; Campobasso 88%;

Napoli 90%; Bari 94%; Potenza 82%; Catanzaro 100%; Palermo 82%; Cagliari 97%.

I dati possono essere considerati significativi per un confronto comparativo, atteso che si tratta sempre di grandi centri urbani, anche se non appartenenti alla stessa classe demografica, che dovrebbero presentare le stesse caratteristiche organizzative a livello amministrativo e gli stessi problemi operativi.

Anche per quanto riguarda il tasso di realizzazione delle entrate derivanti dall'addizionale sul consumo di energia elettrica, per l'esercizio 1990, sono state compiute le indagini relative a quasi tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, delle classi demografiche dalla 5° alla 11°, confrontando gli accertamenti con le relative riscossioni di imposta.

L'indicatore medio, a livello nazionale (1.224 enti su 1.230) ha dato un risultato del 72,56%, inferiore, quindi, ai due indicatori precedenti (per l'I.C.I.A.P. e per l'I.N.V.I.M.).

Anche in tal caso, per quanto riguarda la ripartizione in grandi aree geografiche, il settore centro ha registrato la punta massima (76,38%) e per il settore isole si è avuto l'indice più basso (59,55%); gli altri valori hanno segnato il 75,86% per il settore nord-occidentale, il 72,98% per il settore nord-orientale ed il 71,98% per il settore sud. Se si eccettua, pertanto, il notevole dislivello fra i dati estremi, i valori mediani non hanno registrato forti scostamenti.

L'analisi per regioni vede come valore più elevato quello della regione Trentino Alto Adige (81,92%), seguita dalla regione Abruzzi (80,66%), mentre il valore minimo viene registrato per la regione Sardegna (27,69%), con un notevole scarto rispetto al valore della regione Friuli Venezia Giulia (52,06%),

che immediatamente la precede; gli altri valori sono situati tra il 79,01% (Piemonte) e il 51,44% (Molise).

L'andamento per classi demografiche non evidenzia uno scostamento anomalo dei valori di raffronto tra le singole classi; registra, peraltro, come dato significativo alcuni valori nulli (zero) per comuni dell'Italia meridionale ed insulare e per alcuni importanti centri capoluogo di provincia (Catania e Oristano) mentre per Trieste si segnala un valore minimo (3%).

Si forniscono qui di seguito, anche per questo indicatore particolare, i valori relativi ai capoluoghi di regione:

Torino 79%; Aosta 69%; Milano 70%; Genova 76%; Trento 76%; Bolzano 82%; Venezia 82%; Trieste 3%; Bologna 82%; Firenze 67%; Perugia 80%; Ancona 84%; Roma 74%; L'Aquila 92%; Campobasso 72%; Napoli 81%; Bari 77%; Potenza 75%; Catanzaro 84,55%; Palermo 81%; Cagliari 22%.

Per l'ultimo tributo analizzato, la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per il quale si sono riscontrati per i singoli enti valori nulli in misura rilevante (260 su circa 1.100), si è ritenuto di dover fare un'indagine più approfondita per accertare se tale patologia dipendesse da mancati accertamenti o da mancate riscossioni (entrambi i fenomeni costituirebbero deficienze delle amministrazioni interessate). Prima, peraltro, di esporre i risultati della indagine predetta si riferisce sui valori medi riscontrati per il relativo tasso di realizzazione. A livello nazionale l'indice è stato il più basso tra quelli relativi ai quattro tributi considerati (53,83%), il che è significativo in senso negativo, trattandosi di tributo che attiene allo svolgimento di un servizio pubblico e che dovrebbe, fra l'altro, coprire con il gettito una quota del costo del servizio stesso, secondo le prescrizioni di legge.

L'analisi per grandi aree geografiche ha, poi, evidenziato l'indice massimo per il settore nord-orientale (82,57%) e per quello nord-occidentale (63,37%); l'indice del settore centro coincide quasi con quello medio nazionale (54,50%), mentre sensibilmente inferiore è quello dell'Italia meridionale (35,44%) e minimo quello del settore isole (8,29%).

L'analisi per regioni conferma l'andamento dei valori medi già segnalati; le punte massime si verificano per le regioni Trentino Alto Adige (88,76%), Emilia-Romagna (84,02%), Veneto (82,38%), mentre gli indici più bassi si hanno per la regione Sicilia (6,32%), Sardegna (16,03%) e Basilicata (26,02%).

Non evidenziano scostamenti anomali di valori tra le singole classi i dati riguardanti gli indici delle varie classi demografiche considerate (dalla 5° alla 11°).

Quanto all'indagine più approfondita, relativa ai mancati accertamenti e alle non effettuate riscossioni dell'imposta in esame, si è rilevato che gli accertamenti del tutto omessi costituiscono una percentuale minima rispetto alle mancate riscossioni dell'imposta (16 gli accertamenti non effettuati rispetto a 244 comuni che non hanno riscosso alcun importo).

L'ammontare, poi, delle somme accertate e non riscosse assomma a circa lire 207 miliardi complessivi, (dato riferibile ai soli comuni compresi nelle classi demografiche dalla 5° alla 11°).

Un commento a questi ultimi dati può essere fatto, in senso ovviamente negativo, tenendo conto che, anche se si tratta di importi che permangono come residui attivi da riscuotere negli esercizi successivi, si è in presenza di consistenti omissioni nel servizio delle riscossioni, attesa anche la non facile

situazione di bilancio, in cui versano la maggior parte delle amministrazioni locali.

Se si considera, poi, che la quasi totalità dei comuni inadempienti si concentra nell'Italia meridionale ed insulare, laddove si sono verificati i maggiori disavanzi di bilancio e il maggior numero di dissesti finanziari, si riscontra una significativa, anche se poco felice, coincidenza, tra le omissioni di puntuali adempimenti amministrativi ed i conseguenti deludenti risultati di bilancio verificatisi nelle zone interessate.

7. La gestione del patrimonio

7.1 Metodologia e ragioni della indagine

In coerenza con quanto previsto nel piano delle rilevazioni, va ricordato che le valutazioni da fare sulla gestione del patrimonio costituiscono una parte ordinaria e continuativa del referto annuale sull'andamento delle gestioni degli enti locali, anche se tali valutazioni restano ancora prevalentemente indirizzate all'accertamento del modo in cui sono tenute le scritture patrimoniali e quindi alla verifica dei meri comportamenti formali delle Amministrazioni.

Proprio per tale ragione la Sezione ritiene di dover continuare la sua azione di stimolo e di informazione in questa materia, sia per proseguire la 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 miglior uso dei beni pubblici e quindi il merito delle scelte necessarie per una loro più produttiva, efficiente ed economica gestione.

I dati e le notizie sui risultati conseguiti dai vari enti sono stati desunti, come negli anni passati, dai conti generali del patrimonio acquisiti insieme ai conti consuntivi dell'esercizio 1991, pervenuti fino al 30 giugno 1993, e dalle risposte fornite da ogni ente ad un apposito questionario già utilizzato negli anni precedenti.

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, è stato ampiamente illustrato nelle passate relazioni annuali.

Allo stato attuale può 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, nella maggior parte dei casi, la sintesi di scritture inventariali revisionate e aggiornate secondo i criteri suggeriti.

Infatti, è ancora molto basso il numero degli enti che affermano di aver proceduto alla revisione generale e quindi all'aggiornamento degli inventari, anche se emerge dalla indagine che le iniziative in tal senso tendono ad aumentare in modo uniforme sul territorio.

Eppure, come già ricordato in passato, le ragioni per un più convinto interessamento a questi doverosi aspetti della gestione non mancano.

Basti pensare ai diversi obblighi, vecchi e nuovi, che comportano la necessità di dare alle decisioni gestionali motivazioni e supporto non solo in termini giuridici di legalità, ma anche in termini di economicità ed efficienza secondo i canoni propri della conduzione aziendale.

Basti pensare 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 degli atti, ma devono comunque abbracciare ogni aspetto della gestione facendo emergere dall'esame anche i valori aventi natura economico-patrimoniale.

Nelle ultime relazioni annuali 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 della 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 successivamente ribaditi anche dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e le scelte occorrenti per dare il necessario contenuto al regolamento di contabilità e a quello dei contratti.

Costituiscono questi ultimi le doverose fonti con cui gli enti si dotano di regole capaci di dare indicazioni certe e chiare di comportamento e quindi il necessario presupposto per avere una gestione più efficiente e produttiva. Fonti che dovranno essere rielaborate a seguito del "riordino" che in questa materia apporterà l'emanando decreto delegato previsto dall'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Nell'ambito di tale globale processo di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile 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. L'Amministrazione dei beni è interessata anche da altri aspetti. Si allude a talune decisioni legislative che, come già accennato nelle ultime relazioni annuali, consentono la utilizzabilità, per finalità particolari, dei proventi

derivanti dalle alienazioni di taluni beni patrimoniali disponibili, in deroga alla regola generale del reinvestimento di tali ricavi ad 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 rilevante 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.), purché, 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, e tale posizione va coordinata con il diritto esclusivo vantato dai singoli enti 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 la imputazione giuridica del titolo di proprietà, resta immodificata la regola 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 ricordata ancora 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.

Va ugualmente ricordata la innovazione legislativa contenuta nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sulla istituzione della imposta comunale sugli immobili che, al di fuori dei casi di esenzione indicati alle lettere a) e i) dell'art. 7, grava anche sugli immobili appartenenti agli enti locali, con l'obbligo per essi di attuare tutti i consequenziali adempimenti.

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 definitiva riforma della finanza locale.

7.2 Adempimento da parte degli enti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio

Alla data del 30 giugno 1993 rispetto al numero di 1265 conti consuntivi di province e comuni dell'esercizio 1991 pervenuti alla Sezione (sul totale di 1322 enti tenuti all'adempimento), soltanto 973 di essi comprendevano anche il conto generale del patrimonio (82 province e 891 comuni); negli altri 292 casi, il documento contabile acquisito era costituito dal solo conto del bilancio.

A quest'ultimo dato vanno ovviamente aggiunti, per una valutazione complessiva del fenomeno, gli altri 57 enti che non hanno presentato alla Se-

zione alcun documento di rendiconto, per cui in totale non sono stati acquisiti n. 349 conti patrimoniali.

Ciò significa che, a livello nazionale, sono risultati adempienti all'obbligo di presentare anche il conto generale del patrimonio: rispetto alla totalità degli enti di competenza l'89% delle province e il 72% dei comuni e rispetto a quelli che hanno trasmesso il solo conto del bilancio l'89% delle province e il 76% dei comuni, come risulta dal prospetto II.7.1 articolato per regioni e riportato nel volume degli allegati.

Lo scorso anno i conti consuntivi acquisiti alla stessa data erano stati 1239 cui risultavano allegati n. 954 conti patrimoniali; la percentuale degli enti adempienti, sul totale generale delle province e dei comuni, passa dal 69% al 74% e quella sui conti pervenuti dal 70% al 78%.

Per aree geografiche la regolarità della rendicontazione 1991 si è avuta come segue:

- nord: conti consuntivi di competenza n. 574, tutti pervenuti; conti patrimoniali ad essi allegati n. 528, pari al 92% di quelli di competenza e dei conti consuntivi pervenuti;
- centro: conti consuntivi di competenza n. 265, di cui sono pervenuti n. 264, conti patrimoniali allegati n. 181, pari al 68% sia degli enti di competenza che dei conti consuntivi pervenuti;
- sud-isole: conti consuntivi di competenza n. 483, di cui pervenuti n. 427, conti patrimoniali allegati n. 264, pari al 55% degli enti di competenza e al 62% dei conti consuntivi pervenuti.

Per quanto riguarda le comunità montane, su un totale di n. 300 conti consuntivi pervenuti (rispetto a n. 338 enti tenuti all'adempimento), soltanto n.

242 di essi contenevano anche il conto generale del patrimonio; negli altri 58 casi il documento contabile era costituito dal solo conto del bilancio.

A quest'ultimo dato vanno aggiunti poi i 38 enti che sono risultati inadempienti in modo assoluto (vedi prospetto II.7.2.).

Alle notizie ora fornite - tratte dai documenti dei conti consuntivi 1991 acquisiti - fanno da tendenziale riscontro anche i dati della risposta fornita da 85 province e 932 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 1991 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 prospetti II.7.3 e II.7.4 riportati nel volume degli allegati.

Da essi risulta che su 85 province (rispetto al totale di 92), 71 hanno dato risposta positiva e 14 risposta negativa; indicando, così una percentuale generale di adempimento pari al 77% rispetto agli enti di competenza e all'83% rispetto alle risposte acquisite.

Per i comuni, su 932 risposte, 703 sono state positive e 229 negative, indicando, così, una percentuale generale di adempimento pari al 57% rispetto agli enti di competenza e al 75% rispetto alle risposte acquisite.

Raffrontando globalmente i dati delle province e dei comuni sull'avvenuta presentazione del conto generale del patrimonio per l'esercizio

1991 con quelli del 1990, si rileva un incremento sia dei conti consuntivi pervenuti (passati da 1239 a 1265), che dei conti generali del patrimonio ad essi allegati (passati da 954 a 973), valore che, in termini percentuali rispetto al totale degli enti di competenza, passa dal 69% al 74%.

Ciò sta a significare che quest'anno è aumentato sia il numero degli enti adempienti che la regolarità formale nella completezza dei documenti presentati.

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 349 conti patrimoniali rispetto al totale di 1322 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.

La 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 convinto questa Sezione a continuare la pubblicazione dei dati e dei 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 (vedi prospetto II.7.13). Nei confronti di tali inadempienze, verranno avviate specifiche contestazioni e promossi i previsti provvedimenti sostitutivi e sanzionatori.

7.3 Notizie sulle iniziative assunte dagli enti per l'aggiornamento delle scritture patrimoniali

Come già accennato in precedenza, la Sezione ha avviato da tempo una indagine conoscitiva per avere direttamente dai singoli enti notizie sulle concrete iniziative già assunte per l'aggiornamento delle proprie scritture patrimoniali.

A partire da quest'anno le notizie richieste sono state separate, distinguendo quelle riguardanti i beni mobili dalle notizie sugli immobili, essendo emersa in passato una diversità di interesse per ognuno dei due comparti.

Perciò, con riferimento ad ognuno di essi, è stato chiesto a tutti gli enti di precisare la data in cui era stata compiuta l'ultima revisione generale dei relativi 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 è chiesto di precisare:

- a) se era stata avviata o completata la concreta rilevazione dei beni dell'ente, ossia dei beni mobili, di quelli immobili e dei relativi diritti;
- b) se era stata iniziata o completata, 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 informatizzato.

A) Beni mobili

Alla parte del questionario riguardante i beni mobili hanno risposto 86 province (su 92) e 921 comuni (su 1230). Tuttavia, all'ampiezza del campionario (il 93% delle province e il 75% dei comuni), non è corrisposta la completezza e la coerenza delle risposte date; carenze queste che, se confermano una certa tendenza migliorativa, attenuano la certezza dei dati acquisiti.

I dati e le notizie, separati per province e per comuni e aggregati per regioni, sono contenuti nei prospetti riportati nel volume degli allegati.

Dalle 86 risposte delle amministrazioni provinciali (II.7.5) emerge che:

- 26 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;
- 6 fra il 1976 e il 1980;
- 22 fra il 1981 e il 1987;
- 22 fra il 1988 e il 1992.

Soltanto 55 province hanno affermato di aver continuato a tenere, dopo l'ultima revisione generale, costantemente aggiornati i propri inventari dei beni

mobili e 31 no. Di queste, 22 dicono di aver già dato avvio alla rilevazione dei beni mobili e 18 alla ricompilazione degli inventari.

In 65 province le operazioni sono state eseguite da uffici interni, mentre in soli 13 casi si è fatto ricorso a strutture esterne per la cui spesa risultano già pagate lire 320.000.000, mentre altre lire 741.000.000 risultano ancora impegnate a tal fine. In 29 province queste scritture inventariali sono tenute manualmente, mentre in 30 con sistemi informatizzati.

In termini percentuali le risposte indicano che, tenendo conto delle sole province che hanno dichiarato di aver tenuto, fino all'anno in corso gli inventari costantemente aggiornati, possono considerarsi regolari le scritture tenute dal 64% delle province. Risulta invece indifferente al problema il 10% delle province; mentre il rimanente 26% ha in corso le doverose iniziative di adeguamento delle proprie scritture.

Dall'analogo prospetto riguardante le 921 risposte date dai comuni (II.7.6) emerge che:

- 360 hanno dichiarato che l'ultima revisione generale degli inventari dei beni mobili era stata fatta prima del 1965;
- 51 fra il 1966 e il 1970;
- 30 fra il 1971 e il 1975;
- 33 fra il 1976 e il 1980;
- 144 fra il 1981 e il 1987;
- 303 fra il 1988 e il 1992.

Soltanto 371 comuni hanno affermato di aver tenuto costantemente aggiornati gli inventari dei beni mobili, mentre gli altri 550 hanno ammesso il contrario. Da questi ultimi, però, si è avuto conferma che: 23 hanno già

ultimato la rilevazione dei beni mobili nell'ultimo anno e 294 hanno in corso le relative operazioni. Soltanto 233 hanno ammesso di non aver ancora avviato alcuna iniziativa. Dello stesso tenore sono state le risposte avute alla domanda sulla ricompilazione degli inventari: 9 ultimate nell'anno, 214 operazioni in corso, 327 nessuna iniziativa.

In termini percentuali le risposte indicano che, tenendo conto dei soli comuni che hanno dichiarato di aver tenuto fino all'anno in corso gli inventari costantemente aggiornati, possono considerarsi regolari le scritture tenute dal 40% dei comuni. Risulta invece indifferente al problema il 25% dei comuni; mentre il rimanente 32% ha in corso le doverose iniziative di adeguamento delle proprie scritture.

Quanto alle notizie sulle modalità seguite per le operazioni di aggiornamento delle scritture relative ai beni mobili: 479 comuni hanno utilizzato le proprie strutture, mentre 268 hanno conferito incarichi di collaborazione a strutture esterne, per le quali è stata già pagata una spesa di lire 4.291 milioni, mentre altri lire 13.303 milioni sono ancora impegnati a tal fine.

265 comuni tengono le loro scritture manualmente e 233 con sistemi informatizzati.

B) Beni immobili

Alla parte del questionario riguardante i beni immobili hanno risposto 85 province (su 92) e 922 comuni (su 1.230). Vale anche per tali risposte la considerazione generale fatta prima per quelle date sui beni mobili.

Dalle 85 risposte delle amministrazioni provinciali (prospetto II.7.7 del volume degli allegati) emerge che:

- 33 hanno compiuto l'ultima revisione generale degli inventari dei beni immobili prima del 1965;
- 4 fra il 1966 e il 1970;
- 3 fra il 1971 e il 1975;
- 5 fra il 1976 e il 1980;
- 14 fra il 1981 e il 1987;
- 26 fra il 1988 e il 1992.

Soltanto 49 province hanno ammesso di aver tenuto costantemente aggiornati gli inventari dei beni immobili, mentre 36 hanno dichiarato il contrario. Di questi ultimi enti, 1 dice di aver ultimato nell'anno le operazioni di rilevazione dei beni, 17 di avere ancora in corso le relative operazioni, e 18 di non aver ancora assunto alcuna iniziativa.

Quasi dello stesso tenore sono le risposte date alla domanda sulla ricompilazione degli inventari.

Nessun ente ha fatto ricorso a collaborazioni esterne e uno solo dichiara di tenere le scritture inventariali degli immobili in forma informatizzata.

In termini percentuali le risposte indicano che, tenendo conto delle sole province che hanno dichiarato di aver tenuto fino all'anno in corso gli inventari costantemente aggiornati, possono considerarsi regolari le scritture tenute dal 58% delle province. Risulta invece indifferente al problema il 22% delle province; mentre il rimanente 20% ha in corso le doverose iniziative di adeguamento delle proprie scritture.

Dall'analogo prospetto riguardante le 922 risposte date dai comuni (prospetto II.7.8 del volume degli allegati) emerge che:

- 403 hanno compiuto l'ultima revisione generale degli inventari dei beni immobili prima del 1965;
- 49 fra il 1966 e il 1970;
- 24 fra il 1971 e il 1975;
- 33 fra il 1976 e il 1980;
- 135 fra il 1981 e il 1987;
- 278 fra il 1988 e il 1992.

Soltanto 324 comuni hanno ammesso di aver tenuto costantemente aggiornati gli inventari dei beni immobili, mentre gli altri 598 hanno dichiarato il contrario. Di questi ultimi enti 29 dicono di aver ultimato nell'anno le operazioni di rilevazione dei beni immobili, 275 di avere ancora in corso le relative operazioni, e 294 di non aver ancora assunto alcuna iniziativa.

Quasi dello stesso tenore sono le risposte date alla domanda sulla ricompilazione degli inventari: 5 ultimate nell'anno, 181 operazioni in corso e 412 nessuna iniziativa.

In termini percentuali le risposte indicano che, tenendo conto dei soli comuni che hanno dichiarato di aver tenuto, fino all'anno in corso, gli inventari costantemente aggiornati, possono considerarsi regolari le scritture tenute dal 36% dei comuni. Risulta invece indifferente al problema il 32% dei comuni; mentre il rimanente 30% ha in corso le doverose iniziative di adeguamento delle proprie scritture.

Quanto alle notizie sulle modalità seguite per le operazioni di aggiornamento delle scritture relative ai beni immobili, solo 41 comuni hanno dichiarato di aver fatto ricorso a strutture esterne e di aver già pagato una somma di lire 476 milioni, mentre altri lire 72.534 milioni sono ancora impegnati a tal fine.

53 comuni hanno dichiarato di tenere gli inventari dei beni immobili ancora in forma manuale e 20 con sistemi informatizzati.

Dalle risposte finora illustrate, risulta che le amministrazioni provinciali e comunali ancora presentano vaste aree di indifferenza e inadempienza verso il dovere di tenere scritture inventariali regolari e aggiornate, fenomeno da cui può dedursi anche la considerazione di altrettanta indifferenza verso il più generale problema della buona amministrazione dei beni dell'ente e specialmente di quelli immobili suscettibili di produrre reddito.

Per quanto riguarda lo specifico argomento dell'aggiornamento delle scritture, i dati relativi a quelle dei beni mobili mostrano una tendenza di priorità nel miglioramento rispetto a quelle dei beni immobili. Infatti, il 64% delle province e il 40% dei comuni hanno dichiarato di tenere con regolarità le scritture dei beni mobili, mentre solo il 10% delle province e il 25% dei comuni non hanno assunto alcuna iniziativa al riguardo.

Per i beni immobili, invece, questi dati sono rispettivamente del 58% (le province) e del 36% (comuni), mentre le inadempienze assolute sono del 22% e del 32%.

Anche se tale tendenza dimostra quanto meno la 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.

Di ciò vanno ancora una volta resi edotti sia il Parlamento che i competenti Ministeri, e le Regioni; queste ultime sia per le possibili iniziative di incentivazione di propria competenza, che per gli interventi sostitutivi dei Co.re.co.

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 acquisibili, 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 (doverose oggi a seguito della richiamata delega legislativa avuta dal Parlamento), ma anche di prevedere forme di incentivazioni per favorire la soluzione di questo fondamentale problema.

Nonostante tali inviti e raccomandazioni, la Sezione ritiene non solo di dover continuare a pubblicare l'elenco degli enti risultati formalmente inadempienti all'obbligo di presentare il conto generale del patrimonio, ma anche di segnalare ai Co.re.co. competenti i nominativi di quegli enti inadempienti delle rispettive circoscrizioni, nonché di quelli che hanno ammesso di non aver ancora assunto alcuna iniziativa per l'aggiornamento delle scritture inventariali, sia dei beni mobili che degli immobili, e l'elenco degli enti che non hanno fornito alcuna risposta al questionario, onde avviare i doverosi interventi sostitutivi (vedi prospetto II.7.13 del volume degli allegati).

Va qui opportunamente ricordato che analoghe iniziative sono state già autonomamente e responsabilmente assunte dal Co.re.co. di Napoli, che ha nominato appositi "commissari ad acta" per la compilazione degli inventari presso gli enti risultati inadempienti.

Si riferisce ora sulle altre notizie fornite dai vari enti e sulla natura delle soluzioni adottate.

Le ragioni di fondo maggiormente addotte sulla mancata regolare tenuta della contabilità patrimoniale vengono confermate, anche quest'anno, nella mancanza di adeguato personale e 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.

In alcune zone (es. provincia e comune di Modena e comune di Carpi) 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, rispetto al numero delle iniziative attuate, 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 322 enti che hanno affermato di aver avviato o già completato la revisione delle scritture inventariali dei beni immobili, 40, solo comuni, si sono rivolti, in tutto o in parte, a strutture esterne. Invece, per i beni mobili, su 339 iniziative svolte, in 281 casi è stato fatto ricorso a collaborazioni esterne.

La spesa globale sostenuta (13 province e 268 comuni) per compensare le collaborazioni richieste a terzi e per l'acquisto degli occorrenti programmi di lavoro, risulta essere stata di lire 18.655 milioni per i beni mobili, e di lire 63.358 milioni per i beni immobili.

Va segnalata la spesa dei comuni di Roma, Napoli e Genova indicata nelle rispettive risposte in lire 36.519 milioni, lire 25.547 milioni e lire 9.327 milioni, per l'aggiornamento dei soli inventari dei beni immobili. Sulla completezza di tale dato sono in corso accertamenti.

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, oppure dando incarico ad apposite cooperative (Comune di Torino).

Da più parti, infine, come si è già detto, è stata lamentata l'assenza di "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 compe-

tenza, le ha già fatte proprie in passato e, per le ragioni spiegate prima, le ribadisce anche ora, proponendosi di continuare a tenerle per il futuro in attenta considerazione.

7.4 L'esame dei conti del patrimonio: prime analisi

7.4.1 Premessa

Con le deliberazioni n. 32 del 24 novembre 1986 e n. 650 del 18 marzo 1988, questa Sezione ha illustrato struttura e finalità delle scritture patrimoniali in uso presso gli enti locali, ponendo in evidenza che la funzione del conto generale del patrimonio, nel sistema vigente, è quella di rilevare i mutamenti di valore intervenuti durante l'esercizio nelle attività e passività patrimoniali, evidenziando il miglioramento o il peggioramento della loro consistenza globale e le cause che hanno determinato le modificazioni stesse.

Si evidenziano così, al termine dell'esercizio, sia gli effetti determinati sul patrimonio dalle decisioni di spesa prese nella gestione del bilancio che, in senso inverso, gli apporti che la gestione del patrimonio arreca alle risorse finanziarie annuali dell'ente.

I primi effetti riguardano in modo precipuo gli investimenti, ossia l'acquisto o la costruzione di beni e attrezzature, usati strumentalmente dall'ente e le loro manutenzioni, che danno luogo al fenomeno permutativo della spesa e quindi fanno registrare un incremento nel valore del patrimonio almeno pari alla spesa sostenuta per l'acquisto, la produzione e la manutenzione dei beni stessi.

Analisi e verifiche al riguardo ben possono essere attuate sulla base dei dati globali e consuntivi dei conti, a patto che la struttura degli stessi venga, come segnalato e auspicato, adeguatamente riorganizzata.

7.4.2 Dati sul saldo dei valori patrimoniali

La Sezione ha già espresso in passato le proprie riserve sull'attendibilità di questi dati spiegandone le ragioni (vedi relazione per l'esercizio 1998, deliberazione n.55/1990. vol.I, pag.222).

Tuttavia si riportano nei prospetti II.7.9, II.7.10 e II.7.11 (del volume degli allegati) i dati relativi ai valori finali del saldo patrimoniale delle stesse 92 province e degli stessi 1.097 comuni relativi all'esercizio 1991, posti al raffronto con quelli dell'esercizio precedente.

Questi dati consentono di verificare l'andamento temporale del fenomeno, considerando il numero degli enti che hanno chiuso il conto patrimoniale in avanzo, in disavanzo o in pareggio. Per totale regionale vengono altresì riportati i relativi importi, positivi o negativi, in milioni di lire.

Delle 92 province: 65 hanno evidenziato un risultato di avanzo patrimoniale (nel 1990 le province in tale condizione erano state 59); 14 hanno avuto un risultato di disavanzo patrimoniale (l'anno precedente erano state 13); mentre 13 province hanno chiuso il conto in pareggio, rispetto alle 20 dell'anno precedente.

Prendendo, invece, a riferimento il numero di 1.097 comuni e confrontando sempre i risultati 1991 con quelli dell'anno precedente degli stessi enti, si ha la seguente situazione: 777 comuni hanno avuto un risultato di avanzo patrimoniale (nel 1990 il dato era stato di 696 comuni); 75 comuni un risultato

di disavanzo patrimoniale (nel 1990 il dato era stato di 89); 245 comuni hanno chiuso il conto in pareggio, rispetto ai 312 dell'anno prima.

Sia per le province che per i comuni, come è nella normalità, i saldi dei valori patrimoniali tendono verso situazioni di avanzo anche con notevole incremento di misura. Segno questo che, nei conti patrimoniali, oltre alla indicazione delle passività, iniziano ad essere riportati anche i valori dei beni mobili e immobili, a seguito dell'avvenuta revisione dei relativi inventari.

7.4.3 La interdipendenza fra conto del bilancio e conto del patrimonio

Ugualmente fattibili sono le analisi sugli apporti finanziari che i beni fruttiferi dell'ente arrecano alla rispettiva finanza quando questi, messi sul mercato, determinano proventi in relazione al loro valore economico e al grado specifico di redditività.

Perciò nel piano delle rilevazioni è stato programmato l'avvio da quest'anno di una apposita indagine prendendo a base dell'esame sia i conti consuntivi che i conti patrimoniali di quegli enti che hanno dichiarato di aver fatto la revisione generale dei loro inventari dopo il 1988, con l'applicazione dei criteri suggeriti da questa Sezione per la valutazione dei beni.

A tal fine sono stati considerati da un lato i valori globali dei soli terreni e fabbricati classificati fra i beni disponibili o da reddito risultanti dal conto patrimoniale e dall'altro le somme accertate e/o riscosse come proventi dei beni dell'ente, rilevati dal conto del bilancio.

Dai dati acquisiti dall'esame dei conti di alcuni enti che hanno dichiarato di aver aggiornato le proprie scritture patrimoniali dopo il 1988, si deduce non solo un basso livello di redditività lorda (di poco superiore al 2% in termini di competenza e di poco superiore all'1% in termini di cassa, come si rileva

dai dati riportati nel prospetto II.7.12 del volume degli allegati) ma anche ritardi nella riscossioni di tali proventi.

Il dato, però, non è sufficientemente analitico e significativo, in quanto pone a raffronto da un lato valori patrimoniali inventariali non stimati con criteri di mercato e dall'altro entrate finanziarie globali, comprendenti anche proventi derivati dai beni demaniali dati in concessione.

Tuttavia essi appaiono sicuramente sintomatici di patologie e inadempienze nella gestione del patrimonio. Mancando per ora sperimentati indicatori per la valutazione di questi risultati, l'indagine è stata avviata con metodo empirico e va quindi successivamente approfondita.

Si fa perciò riserva di ulteriori puntualizzazioni soprattutto a seguito della applicazione della emananda disciplina per il riordino della contabilità locale arricchita, come è noto, da forme di rilevazioni economiche nel cui ambito meglio si collocano le finalità conoscitive che si è inteso perseguire con la indagine di cui trattasi.

8. Comunità montane

La Sezione enti locali non è stata in grado di riferire, nella presente relazione, sulla gestione finanziaria e sull'andamento dell'azione amministrativa delle comunità montane, per il biennio 1990/1991.

I bilanci consuntivi che è stato possibile esaminare in tempo utile, sono risultati quantitativamente insufficienti per permettere di fornire un quadro attendibile di tale gestione.

Ciò è dipeso da molteplici cause e principalmente dal ritardo col quale numerosi enti hanno fatto pervenire i documenti contabili, dalla incompletezza dell'organico del personale amministrativo e dalle difficoltà che si sono manifestate nella fase di avviamento del programma di informatizzazione dei dati desunti dai consuntivi delle comunità montane.

La Sezione enti locali si riserva comunque di riferire sulla gestione degli enti montani, con un referto aggiuntivo, nel corso del corrente anno.

PARTE III

1. Organizzazione degli uffici e utilizzo del personale: incentivazione della produttività

1.1 Produttività negli accordi per il personale degli enti locali

La Sezione ha ritenuto sintomatici per riscontrare la sussistenza o meno del buon andamento puntuali riscontri in ordine ai profili di efficienza e produttività postulati dai più recenti accordi per il personale degli enti locali.

Infatti, 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.

Sono state tenute presenti dal Collegio le tematiche introdotte dall'art.30 del D.P.R. n.347 del 1983 (accordo per il personale degli enti locali 1983 - 1985) e le successive evoluzioni fino all'art.6 del D.P.R. n.333 del 1990 (accordo per il personale degli enti locali 1988 - 1990) rubricato "utilizzo del fondo per il miglioramento dei servizi".

L'istituzione dei fondi di produttività per l'incentivazione del lavoro, che implica espressamente la verifica dei risultati, è stata ritenuta il banco di prova per l'espressione di valutazioni di buon andamento.

La Sezione in sede valutativa ha preso atto della necessità di un periodo di sperimentazione per l'elaborazione da parte degli enti di precisi standards e parametri di valutazione e misurazione degli incrementi di produttività.

L'integrale assenza nell'ordinamento generale di criteri idonei di riferimento giustifica la sperimentazione per la messa a punto di efficienti modelli

operativi, sulla base di programmi e progetti obiettivi alla cui realizzazione a consuntivo subordinare l'erogazione degli incentivi.

La Sezione, in attesa della messa a regime della contabilità economica, (richiamata da ultimo nell'art.55 della legge 8 giugno 1990, n.142), ha ricercato nelle relazioni degli enti indicatori finanziari che costituissero strumenti di autocontrollo e di eventuale reindirizzamento mediante confronto per le stesse amministrazioni.

L'esperienza di una osservazione quasi decennale induce, prima di riferire in ordine alle più recenti acquisizioni, a formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Gli accordi in materia di pubblico impiego locale non hanno avuto cadenza regolare; segnatamente, l'ultimo (D.P.R. 3 agosto 1990, n.333, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 19 novembre 1990, n.72) è entrato in vigore quasi al termine del periodo di fisiologico riferimento, poiché concernente la disciplina del triennio 1 gennaio 1988 - 31 dicembre 1990. Detto decreto presidenziale era produttivo di effetti - per il fine che specificamente interessa - a decorrere dal 1 luglio 1990. Giova rilevare che l'efficacia retroattiva delle norme non ha certo giocato a favore del buon andamento dell'azione amministrativa ed ha comportato elementi di incertezza e perplessità con pregiudizio per l'ordinato svolgimento di attività che postulavano adeguamenti organizzativi e strutturali non realizzabili in tempi brevi.

A questa argomentazione se ne collega un'altra riguardante l'esasperata mutabilità della disciplina in materia. Invero, i testi degli ultimi tre accordi sul tema che rileva non sono tra loro omogenei con conseguente disorientamento da parte degli enti, destinatari degli accordi, che sono stati costretti a periodiche correzioni di rotta e variazioni di impostazione.

Per alcuni anni unità di indirizzo alla materia è stata impressa dal progetto F.E.P.A (funzionalità efficienza pubblica amministrazione) ad iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica; senonché, allo stato, l'iniziativa è stata archiviata senza palesi giustificazioni.

Tutti gli accordi prevedevano l'individuazione di criteri oggettivi di valutazione. Nell'art.30 del D.P.R. n.347 del 1983 si fa menzione di "standards di esecuzione e indicatori di produttività"; gli indicatori di produttività sono ricordati dall'art.8 del D.P.R. n.286 del 1987, che "in mancanza di individuazione degli standards di produttività" prevede la corresponsione degli incentivi - previo accordo decentrato - sulla base di programmi e progetti obiettivo predisposti dalle strutture interne dell'ente.

L'art.6 dell'ultimo accordo stabilisce che per i settori di attività "non regolati da parametri sperimentali di produttività" saranno definiti in sede di negoziazione decentrata le modalità per correlare "la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati".

In conclusione, "standards di esecuzione e indicatori di produttività", punte di diamante dell'accordo del 1983, costituiscono un'eventualità nell'accordo del 1987 e rischiano di diventare un "optional" in quello del 1990.

Dal che si desume il velleitarismo delle parti che hanno stipulato i patti, peraltro, inflitti agli enti locali da contraenti che hanno ignorato le difficoltà dei responsabili delle strutture che avrebbero dovuto eseguire gli accordi.

Accordi infarciti di affermazioni di principio naufragate nella odierna realtà di confusione e di diffuso malcostume amministrativo.

Va, ancora, in via generale, osservato che l'art.8 del D.P.R. n.268 del 1987 prevedeva periodici bilanci dell'attività di programmazione svolta e dei

risultati ottenuti da realizzare a cura degli enti, con le organizzazioni sindacali e "unitamente a rappresentanti delle associazioni degli utenti".

Questo doveroso tributo di considerazione nei confronti dei rappresentanti del cittadino utente, e soprattutto contribuente, è stato riproposto e richiamato nell'ultimo accordo in termini più sfumati.

La lettura dei documenti contrattuali suscita l'impressione che le parti contraenti si misurino tra loro per valutare i reciproci rapporti di forza ignorando il fine ultimo dell'attività dell'amministrazione che dovrebbe per vocazione essere al servizio del cittadino.

L'utente del servizio non ha titolo a partecipare (come nell'accordo precedente), ma viene considerato beneficiario di servizi elargiti ed in sostanza appare relegato allo status di suddito.

Infine, le clausole contrattuali, soprattutto le ultime, si sostanziano - per la parte che qui rileva - in profluvii di dichiarazioni altisonanti che potranno essere realizzate e applicate con estrema difficoltà, anche perché di non agevole interpretazione.

Questa affermazione è avvalorata da numerose richieste di avvisi e pareri rivolte alla Sezione che, data la sua funzione magistratuale e di terzietà, non è abilitata a svolgere funzioni consultive per il singolo ente.

L'esposizione che precede è apparsa doverosa per rendere edotto l'Organo rappresentativo della collettività nazionale della condizione non invidiabile degli enti che questi accordi hanno dovuto subire ed applicare anche se solo indirettamente hanno contribuito a stipularli.

1.2 Richieste agli enti e rilievi critici in ordine ai criteri di valutazione

La Sezione - in ossequio a principi consolidati - ha chiesto agli enti elementi in materia ed, in particolare, brevi cenni in ordine alla costituzione e all'utilizzo del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi secondo gli artt.5 e 6 del D.P.R. 3 agosto 1990, n.333, con invito a specificare: la dotazione del fondo, l'importo delle erogazioni dei compensi al personale, i criteri di massima posti a base degli esborsi.

Si rinvia per una diffusa illustrazione del nuovo meccanismo alla precedente relazione (pag.368 e segg.).

Entrando nel vivo della esposizione si precisa che su 1.322 soggetti obbligati, alla data del 30 maggio 1993, risultavano acquisite n. 902 risposte alla richiesta.

Al fine di sintetizzare i risultati delle analisi si terrà conto delle risposte soddisfacenti da distinguere da quelle inappaganti.

Saranno ritenute adeguate le informative che rechino dati in ordine alla costituzione del fondo ed agli importi erogati e che forniscano l'indicazione di criteri adeguati in ordine al riparto. L'idoneità dei criteri potrà essere ritenuta alla stregua di aderenza degli stessi al disposto contrattuale.

Pertanto, saranno ritenuti meritevoli del più alto apprezzamento i criteri di riparto che correlano la misura dei compensi al superamento di parametri sperimentali di produttività, mentre saranno tenuti in minor considerazione le modalità fissate per correlare la misura dei compensi ai risultati con esplicita valutazione degli apporti individuali e con esclusione di erogazioni generalizzate collegate alla presenza in servizio ed al parametro retributivo.

Nel caso di erogazioni generalizzate il giudizio di disvalore è in "re ipsa", poiché un compenso incentivante non può costituire corrispettivo di una

prestazione già compensata col normale o straordinario trattamento retributivo che è proporzionato alla fisiologica o straordinaria presenza in servizio ed alla qualifica rivestita.

Invero, l'orientamento oggi dominante - che può inequivocabilmente desumersi di un complesso di elementi precisi, univoci e concordanti emergenti, oltre che dagli accordi di lavoro del personale dei vari comparti, dalla legislazione dell'ultimo decennio e massimamente dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n.29 - tende a privilegiare i risultati e la produttività.

I tradizionali criteri di legittimità dell'atto amministrativo e di valutazione della legalità dell'azione amministrativa che si fondavano su parametri di riscontro canonizzati legislativamente (quali l'incompetenza, la violazione di legge e l'eccesso di potere) sembrano volgere al declino.

Ad essi si intende sostituire una cultura del risultato fondata su efficienza, efficacia e produttività.

Senonché, la produttività appare più come un punto di riferimento che come un criterio di effettiva valutazione perché non sono chiari i parametri di riscontro. Essi si estrinsecano in locuzioni verbali, poiché fino a quando non troverà effettiva applicazione, nell'ambito dell'amministrazione, la contabilità economica sarà difficile, se non impossibile, valutare in termini oggettivi ed univoci la produttività.

Del resto, gli sforzi dialettici del linguaggio degli accordi del personale, che postulano l'esistenza di standards e parametri sperimentali di produttività e poi si rifugiano nel surrogato di criteri sussidiari definiti a livello di contrattazione decentrata per rinvenire un titolo causale per giustificare l'erogazione degli incentivi, dimostrano l'attuale intrinseca fragilità del nuovo

criterio che stenta a decollare per difetto di un valido, oggettivo, generalizzato sostrato sostanziale.

Or non vi è dubbio che - data la scarsità dei mezzi finanziari a fronte delle imponenti esigenze della collettività in termini di pubblici servizi - il problema fondamentale del nostro tempo è quello di impiegare al meglio le pubbliche risorse per soddisfare i bisogni della popolazione.

L'imperativo categorico è quindi quello di eliminare duplicazioni, sprechi, diseconomie e, anzitutto, fatti di approfittamento ampiamente diffusi - .

Non può, però, escludersi che nel mondo delle autonomie germoglino nuovi fermenti per alimentare la nuova cultura e per individuare i principi e criteri di legittimazione della produttività.

Il quadro di riferimento che precede tende a prospettare, se non l'inesigibilità, la difficoltosa esigibilità di un comportamento coerente da parte degli enti.

Nessuna amministrazione, infatti, ha prospettato validi parametri di produttività. Ciò dimostra, ad avviso della Sezione, non un inesatto adempimento da parte dei comuni e delle province, ma l'impossibilità di esatto adempimento nell'esecuzione dell'accordo per carenza di idonei criteri oggettivi, che presumibilmente solo l'introduzione della contabilità economica potrà agevolare.

1.3 Analisi delle relazioni predisposte dalle amministrazioni

I risultati delle analisi sulle risposte acquisite mal si presta a schematizzazioni vertendosi in tema di quesiti a forma libera e, pertanto, si ritiene - per esigenze meramente espositive - di dar conto di aggregazioni a livello regionale.

Esse tendono a riflettere - nel tentativo quasi impossibile di conciliare la quantità con la qualità - l'applicazione dell'istituto (fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi) da parte delle amministrazioni.

1.3.1 Piemonte e Val d'Aosta

Dagli enti interpellati (82) risultano acquisite 78 risposte con un tasso di rispondenza pari al 95%.

Nella Regione in esame si riscontra una certa continuità con il passato, poiché la quota incentivante la produttività ai dipendenti degli enti è stata erogata normalmente in correlazione al grado di realizzazione di progetti obiettivo, anche se in carenza di "parametri sperimentali di produttività".

I progetti più frequentemente adottati concernevano la rilevazione dei carichi funzionali e delle procedure di lavoro. L'attuazione giuridico-organizzativa della legge n.241 del 1990 è il tema proposto dalla direttiva della Regione Piemonte in relazione all'istituto della produttività per l'anno 1991. La direttiva si fonda sul presupposto che gli enti, che hanno già provveduto a rilevare i carichi funzionali di lavoro, sono in possesso degli elementi funzionali a semplificazioni dei procedimenti amministrativi.

La direttiva tende ad attuare un monitoraggio degli indici produttivi e qualitativi dell'ente e ad un presidio dei costi per centri di responsabilità; elementi pregiudiziali per una corretta programmazione per obiettivi.

La maggioranza degli enti richiama la direttiva e dimostra notevole familiarità con il tema. In dettaglio, va precisato che 75 enti hanno costituito il fondo e disciplinato la materia dell'erogazione dei compensi incentivanti la produttività. Tuttavia, 18 non hanno erogato i compensi e solo 36 hanno stabilito criteri per il riparto degli incentivi che tengano conto non solo di ele-

menti oggettivi, quali la presenza in servizio, la qualifica, ma anche della partecipazione soggettiva al conseguimento del risultato.

Criteri adeguati alle postulazioni della lettera del contratto ha anche adottato l'unico comune della Regione Val d'Aosta.

1.3.2 Lombardia

Dai 196 enti obbligati sono state acquisite 171 risposte (87%) 4 amministrazioni non hanno attivato il fondo e 22 non hanno erogato i compensi.

Non sono in armonia con la regolamentazione in materia i criteri di elargizione previsti da 107 amministrazioni.

Solo in 38 casi i metodi esposti sono funzionali alle postulazioni dell'accordo.

Si riscontrano quindi limitate ipotesi intese alla promozione di iniziative ordinate al miglioramento della produttività ed alla individuazione degli standards. Su queste fattispecie concrete sono stati precostituiti criteri metodologici ed atti generali di pianificazione operativa e previa verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati si è proceduto alla erogazione dei compensi. In questa sede non si è mancato di tener conto dell'apporto individuale come espressamente richiesto dall'accordo. Gli elementi valorizzati al fine - peraltro meritevoli di differenziato apprezzamento - sono stati, fra l'altro, i seguenti: capacità di controllo della propria attività, rispetto dei tempi operativi, limitati errori di esecuzione, capacità di rapporto con l'utenza, disponibilità alla formazione ed aggiornamento professionale, iniziativa dimostrata nel proporre soluzioni utili di comune interesse, disponibilità al cambiamento tecnologico ed organizzativo, dimostrazione di particolari abilità nei processi innovativi, capacità di dirigere e coordinare.

In limitati casi (9) gli enti hanno provveduto, secondo l'art. 8 del D.P.R. n. 268 del 1987. Al riguardo non ci si può esimere dal formulare perplessità in ordine alla ritenuta ultraattività dell'accordo precedente a quello in atto vigente.

In sede di verifica dei risultati, pur rilevando un progresso sul piano metodologico, un comune constata la relativa facilità di quantificazione e standardizzazione dei carichi di lavoro nei settori tecnologici, ma al contempo prospetta l'estrema difficoltà di standardizzazione nei settori amministrativi e nella individuazione di indicatori di produttività e dei conseguenti carichi di lavoro.

1.3.3 Trentino Alto Adige

Nell'ambito in questione, come, peraltro, emerso in precedenti occasioni, la provincia di Bolzano non applica l'istituto che non è previsto dalla legislazione speciale in materia di personale.

Nella provincia di Trento, la legislazione provinciale - pur non applicando l'accordo nazionale - prevede un analogo istituto.

Tali notizie emergono dalle risposte fornite da 3 enti della provincia di Bolzano e due della provincia di Trento.

1.3.4 Veneto

Nell'ambito regionale (123 enti con 111 risposte, pari al 90% circa) si riscontrano comportamenti non uniformi. Alcune amministrazioni (13), pur avendo costituito il fondo ma non avendo ancora definito gli accordi decentrati con le organizzazioni sindacali, non hanno pagato gli incentivi ed hanno prov-

veduto solo nel 1992, previa conservazione a residui delle somme già impegnate.

Qualche amministrazione ha erogato acconti in attesa di approvare un regolamento, già predisposto, per la gestione del fondo.

Le altre hanno liquidato i compensi incentivanti. Tre queste, 40 enti riferiscono di avere adottato, esclusa qualsiasi forma generalizzata, criteri standardizzati collegabili a quelli negoziati in sede di trattativa decentrata.

Con riferimento alla quota complessiva individuale sono stati tenuti presenti da molti enti gli indici costituiti dal livello retributivo, dal rapporto tra servizio prestato e previsto, nonché la produttività della massima struttura.

Pare che quest'ultimo indice non sia conciliabile con la produttività individuale postulata dal contratto nazionale. Va comunque positivamente rilevato che la maggioranza degli enti asserisce di aver provveduto ad accertare e valutare il raggiungimento degli obiettivi sulla base di documentazione previamente acquisita.

1.3.5 Friuli

Sono state prese in esame 20 risposte (64%) su 31 enti obbligati. Tutti hanno costituito il fondo, ma 3 non hanno erogato i compensi in attesa di definire i criteri (1) o i procedimenti (2) di liquidazione.

Solo 9 enti, a quanto riferiscono, avrebbero coerentemente applicato il contratto, poiché l'erogazione dei compensi ha avuto luogo secondo un procedimento articolato razionalmente, consistente in: predisposizione di progetti obiettivi; verifica dei risultati; liquidazione.

In questa ultima fase hanno avuto rilievo presso questi enti: la posizione professionale; la presenza in servizio; l'apporto individuale.

Per la valutazione dell'apporto individuale sono stati considerati, in particolare, il raggiungimento dell'obiettivo e la realizzazione di economie di gestione da parte dell'ufficio o servizio di assegnazione del dipendente, congiuntamente all'impegno squisitamente personale valutato alla stregua di vari elementi, quali: impegno, capacità, disponibilità, assunzione di specifiche responsabilità.

Talora, il dipendente ha avuto la possibilità di prendere visione delle valutazioni riconosciutegli ed, eventualmente, di produrre reclami interni.

1.3.6 Liguria

Dei 34 enti di competenza sono state prese in esame 19 note informative (56% circa).

Da queste emerge che il fondo è stato costituito da 16 enti, ma - per ragioni di vario ordine meritevoli tutte di apprezzamento - non sono stati elargiti i compensi in 11 casi.

Criteri di erogazione aderenti alla lettera ed allo spirito del contratto appaiono adottati da 3 su 5 amministrazioni.

1.3.7 Emilia Romagna

E' stata acquisita ed esaminata la documentazione trasmessa da 81 enti su 96 di competenza (tasso di adempimento dell'84%).

Il fondo non è stato costituito da 7 amministrazioni, e 11 enti non hanno proceduto a liquidare i compensi.

Criteri di erogazione non appaganti sono stati adottati da 30 enti, mentre presso 33 il contratto ha avuto adeguata applicazione.

Numerose amministrazioni hanno trasmesso le delibere di erogazione dei compensi ed i presupposti accordi decentrati, o i regolamenti concernenti la costituzione del fondo. Il nucleo essenziale di detti documenti si concreta nella individuazione della produttività quasi sempre mediata dalla realizzazione di obiettivi specifici, quali: miglioramenti organizzativi e procedurali; elevazione del livello di partecipazione dei dipendenti al perseguimento di obiettivi della amministrazione; considerazione dei carichi di lavoro e degli obiettivi e standards già raggiunti al fine di premiare i settori che hanno già raggiunto livelli di lavoro qualitativamente elevati ed i dipendenti più impegnati.

Si ricorda in particolare l'iniziativa specifica di una amministrazione provinciale orientata alla realizzazione di un progetto riguardante l'intera struttura amministrativa. Esso, secondo quanto afferma l'ente, sarebbe mirato ai seguenti obiettivi: individuazione preventiva e consuntiva dei livelli qualitativi di attività di ogni settore; determinazione del carico di lavoro di ogni struttura e dei singoli operatori; rappresentazione delle procedure di lavoro e loro tempificazione; rilevazione dei costi dei singoli servizi e prodotti.

In particolare, un comune fa cenno ad indicatori di risultato in corso di elaborazione, in ossequio al proprio statuto, il quale, fra l'altro, dispone che il regolamento di contabilità disciplina forme di controllo economico interno della gestione al fine di esaminare i riflessi economici dei fatti di gestione per garantire il conseguimento dei risultati indicati dagli strumenti di previsione e programmazione e per assicurare un livello maggiore di economicità dell'attività amministrativa.

Il regolamento di contabilità dell'ente, inoltre, prevede la presentazione dei rapporti di gestione ai revisori dei conti ed al consiglio comunale per la discussione ed approvazione contestuale al conto consuntivo.

Infine, tra i programmi-progetti merita rilievo l'obiettivo indicato da un comune: "interscambiabilità di ruoli e mansioni in alcuni servizi al fine di una maggiore efficacia nel rispondere all'utenza".

1.3.8 Toscana

Dai 102 obbligati sono pervenute 88 risposte con tasso di osservanza dell'86%. Presso 14 enti non sono stati erogati gli incentivi per varie ragioni connesse alla definizione delle propedeutiche procedure ed in un caso non è stato costituito ancora il fondo. Non meritano adesione i criteri seguiti da 41 amministrazioni, mentre sono da condividere quelli adottati da 32.

Appare meritevole di citazione il regolamento per l'erogazione dei compensi incentivanti predisposto da un grande comune che disciplina minutamente la materia e, segnatamente, la valutazione dell'apporto individuale (come verifica e riconoscimento della prestazione di lavoro del singolo) con la predeterminazione di distinte fasce di rendimento (4) con relativi coefficienti di valutazione (ispirati ai criteri di attitudine, partecipazione, impegno, che devono essere motivati).

Nell'ambito regionale, poi, meritano considerazione le intese realizzate con le organizzazioni sindacali da alcune amministrazioni. Alla base di dette intese - in stretta armonia col bilancio comunale - sono previsti programmi di attività e progetti obiettivo con preventiva definizione dei tempi di realizzazione e degli obiettivi finali assegnati. Sono previste le figure di responsabile di progetto, le modalità di utilizzo del personale, il dimensionamento delle ri-

sorse compresi i costi, i criteri di ripartizione dei fondi e di valutazione del personale coinvolto. In alcuni casi è ipotizzata l'istituzione di uffici organizzazione e metodi e di nuclei di valutazione.

La determinazione del rendimento individuale è normalmente subordinata a valutazioni complesse concernenti: professionalità, attitudine, partecipazione, rispetto delle scadenze, integrazione e collaborazione.

1.3.9 Umbria

Sono state esaminate 17 risposte su 21 enti interpellati (81% circa). Un'amministrazione non ha costituito il fondo, ed un'altra non ha erogato i compensi.

10 enti hanno posto a base del pagamento degli incentivi criteri in armonia con la lettera e lo spirito del contratto nazionale.

Vanno segnalate in particolare le iniziative di due amministrazioni che, secondo le risultanze delle rilevazioni effettuate, affermano di aver disegnato una mappa dell'attività produttiva ed amministrativa dell'ente da impiegare come termine di riferimento per l'individuazione di parametri sperimentali di produttività. Questi ultimi saranno oggetto di successiva contrattazione aziendale al fine di ancorare l'erogazione degli incentivi, per il futuro, al superamento degli indici acquisiti.

1.3.10 Marche

Su 38 enti 37 hanno fornito elementi (97%).

Non hanno erogato gli incentivi per varie ragioni e, tra queste, la mancata conclusione dei procedimenti di contrattazione decentrata, sette comuni.

La lettura della maggioranza delle relazioni quasi tutte di contenuto estremamente vago fonda il convincimento che, nell'ambito regionale, non sia stata compiutamente valutata la portata parzialmente innovativa del nuovo accordo in argomento, o che esista una tacita riserva ed approfondire l'argomento.

Qualche amministrazione fa cenno e un'intesa regionale non ricordata dalla generalità degli enti. Solo 10 le ipotesi di razionale erogazione dei compensi a fronte di 19 casi di pagamenti effettuati sulla base della qualifica e presenza in servizio e di uno di mancata costituzione del fondo.

1.3.11 Lazio

Su 68 obbligati, sono state esaminate 30 risposte (44%). Il fondo è stato costituito presso 28 amministrazioni, ma 3 non hanno erogato i compensi.

Il tenore delle risposte, salvo 5 lodevoli eccezioni, dimostra elevato disinteresse per la materia e di diffusa indolenza. I compensi sono stati elargiti come un'appendice dello straordinario (20 casi). Si ha l'impressione che la maggioranza degli enti non abbia neanche preso cognizione dei quesiti formulati dalla sezione per il 1991 ed abbia predisposto un documento - in ossequio alla inveterata cultura del precedente - tenendo presenti le richieste formulate per l'anno 1990.

1.3.12 Abruzzo

23 risposte su 30 (77%) con 3 casi di mancata costituzione del fondo.

Solo 4 enti hanno dichiarato di aver fatto luogo alla erogazione dei compensi, secondo canoni di una corretta ermeneutica.

Per contro, 16 enti hanno fornito risposte non appaganti, distratte, lacunose ed hanno provveduto - in spregio all'accordo - erogando compensi meramente duplicativi dello straordinario, come può evincersi dai documenti e, segnatamente, dalle delibere in alcuni casi trasmesse.

1.3.13 Molise

Su 6 enti, 4 risposte (66%).

Nessun ente ha fatto luogo al pagamento dei compensi incentivanti in attesa di una messa a punto dei criteri di erogazione.

Un'amministrazione provinciale ha trasmesso un regolamento concernente "l'istituto incentivante la produttività", che disciplina la materia in termini di logica e azionalità e che prevede espressamente per la quota di erogazione degli incentivi criteri di riparto secondo i quali "i premi" non possono né devono essere trasformati in indennità salariale.

1.3.14 Campania

Sono state esaminate 40 risposte su 127 obbligati (31%).

Presso 19 enti il fondo non è stato costituito o non sono stati elargiti i premi in attesa della definizione ed attuazione della contrattazione decentrata.

Si palesano soddisfacenti le risposte e segnatamente i criteri posti a base della liquidazione dei compensi incentivanti di 3 amministrazioni soltanto.

In tutti gli altri casi (18) i criteri esposti sono perplessi, confusi e denotano apatia o artificiose costruzioni.

La reticenza caratterizza la maggioranza delle relazioni degli enti della Regione. Essa si sostanzia, a volte, nell'evitare le risposte che possano evidenziare comportamenti non conformi al contratto dell'ente; talora, si manifesta

attraverso inconcludenti giochi di parole presumibilmente tendenti ad ingenerare erronei convincimenti. Per tutte si trascrive qui di seguito un'emblematica attestazione omettendo gli elementi identificativi.

Comune di
Provincia di Napoli

Oggetto: Produttività anno 1991: Verifica dei risultati.=

Il Sindaco

Visti gli atti inerenti la corresponsione di emolumenti accessori con prelievo dal "fondo di incentivazione";

In ordine alla verifica effettuata in merito alle risultanze dei risultati ottenuti in tema di produttività:

dichiara

Qui di seguito le risultanze evidenziate:

- a) Un più alto contenuto professionale;
- b) Un apprezzabile miglioramento dell'efficienza dei Servizi;

- c) L'apertura degli Uffici all'utenza anche in ore pomeridiane;
- d) Un notevole accrescimento dell'efficacia dell'azione amministrativa;
- e) Una maggiore presenza, calcolata in ore effettivamente lavorate, di tutto il personale;
- f) L'assolvimento migliore, e maggiore, delle materie previste dal D.P.R. 616 del 1977;
- g) Piena soddisfazione dell'utenza;
- h) Il raggiungimento dei risultati prefissi.

Il magniloquente documento trascritto elude tutti gli interrogativi posti. Essi, come è noto, riguardavano la costituzione e consistenza del fondo incentivante ed i criteri posti a base dell'erogazione dei compensi.

1.3.15 Puglia

Su 124 enti obbligati, risultano acquisite 74 risposte con un tasso di rispondenza del 60% circa. Hanno costituito il fondo con specifico riferimento agli incentivi 64 enti. Gli incentivi non sono stati corrisposti in 13 ipotesi.

Solo in 18 casi i criteri posti a base delle erogazioni corrispondono alle regole postulate dal contratto; mentre presso 33 enti sono stati elargiti compensi facendo riferimento a criteri non qualificanti come la presenza in servizio e la qualifica di appartenenza.

1.3.16 Basilicata

12 risposte su 16 enti con tasso di adempimento del 75%. Sono stati costituiti fondi ad hoc presso 10 enti e non risultano erogati compensi presso 6, anche perché non si è inteso erogare l'incentivazione riferendola solo alla presenza in servizio.

I criteri di riparto si palesano rispondenti alle previsioni dell'accordo in due casi.

1.3.17 Calabria

Dai 44 enti obbligati sono state acquisite solo 10 risposte (23% circa).

Il fondo è stato costituito in 9 casi, ma i compensi non sono stati erogati da 3 amministrazioni in attesa di concludere iniziative già in corso per la individuazione degli "standards di produttività" o per la definizione tra le parti della contrattazione decentrata.

Criteri mirati alla corretta erogazione dei compensi nel rispetto della lettera e dello spirito dell'accordo si riscontrano solo presso tre enti.

1.3.18 Sicilia

Enti obbligati 136 con 61 risposte (45%). Il fondo è stato costituito in 60 casi. Nell'ambito regionale, secondo le notizie fornite, non sono stati completati i lavori relativi all'applicazione degli istituti contrattuali ex D.P.R. 333 del 1990 da definire in sede di contrattazione decentrata.

Alcuni enti (3) hanno ritenuto che - in attesa della definizione degli accordi decentrati - continuassero ad operare le disposizioni previgenti.

Sembra alla Sezione che l'ultrattività del precedente accordo sia quanto meno dubbia.

Altrettanto dubbia si prospetta l'erogazione - date le obiettive difficoltà - di compensi, d'intesa con le organizzazioni sindacali, sulla base della mera presenza in servizio del personale ed a prescindere da ogni verifica in tema di produttività.

Per contro, responsabilmente alcuni enti (16) hanno conservato a residui le somme in attesa della individuazione di razionali criteri per far luogo alle erogazioni. Solo 7 amministrazioni hanno posto a base delle liquidazioni criteri logici e razionali.

1.3.19 Sardegna

Su 36 enti sono state esaminate 21 risposte. Va rilevato che il fondo è stato costituito da 18 e che presso 9 enti gli incentivi non sono stati erogati per la evidente difficoltà di applicazione della normativa contrattuale.

Per quanto concerne i criteri posti a base delle elargizioni deve sottolinearsi la adeguatezza alle previsioni dell'accordo di 4 relazioni soltanto.

In tutti gli altri casi si riscontra o il difetto assoluto di indicazioni nella documentazione inviata dalle amministrazioni o la evidenziazione di metodi che tengono in considerazione i parametri della qualifica e della presenza in servizio in violazione delle regole stabilite.

1.4 Considerazioni finali

In conclusione si può rilevare che sono state esaminate 902 risposte su 1.322 enti obbligati. Il tasso di adempimento (68%) si palesa soddisfacente rispetto agli anni precedenti (49% lo scorso anno) e deve ritenersi che il numero delle amministrazioni adempienti sia più elevato rispetto a quello indicato, poiché l'esame ha avuto riguardo ai conti acquisiti ed esaminati al 31 maggio 1993.

Significativa e dimostrativa dell'affermato velleitarismo dei contratti la circostanza che nessuna amministrazione sia stata in grado di preconstituire parametri e standards di produttività, anche se numerosi sono stati gli enti che as-

sumono di avere realizzato - a seguito di contrattazione decentrata - le ipotesi subordinate previste dall'accordo.

L'adozione da parte di 256 enti di criteri armonici con la cennata disciplina induce ad esprimere un giudizio valutativo non negativo in riferimento a queste realizzazioni.

Va sottolineato che le iniziative meritevoli di apprezzamento diffuse a pelle di leopardo su tutto il territorio nazionale - anche se con prevalenza nel nord - tendono a diffondersi anche nel centro sud con modesto, ma significativo, incremento rispetto al passato.

Tanto premesso la Sezione è indotta a porsi il quesito del significato della produttività nell'ambiente della pubblica amministrazione e, segnatamente, degli enti locali.

Una risposta univoca non pare formulabile stante la multiformità delle attività amministrative. Certe attività - come in particolare evidenziato da alcuni enti, specialmente, anche se non esclusivamente, della Lombardia - si prestano ad essere analizzate e organizzate in senso tayloristico, poiché in questi casi il lavoro può essere scomposto in operazioni semplici da eseguire secondo un rigido procedimento.

L'approccio tayloristico ha riscosso consensi, soprattutto in ambienti industriali, poiché consentiva il perseguimento di obiettivi ottimali quantificabili.

Il connotato comune in questi casi è costituito dal fatto che il procedimento è predeterminato e non può essere modificato. Ergo, quando il risultato è correlato in maniera rigida a un certo impiego di mezzi il concetto di produttività ha valore e può essere misurato, studiato, incrementato.

Le applicazioni quindi sono possibili con riferimento a servizi tecnici o attività materiali di pertinenza delle amministrazioni.

Il criterio peraltro non pare possa funzionare ove si prendano in esame funzioni concettualmente elevate.

In ogni caso, non può essere ignorata la pregiudiziale necessità di procedere alla semplificazione e snellimento delle procedure prima di riclassificare.

La semplificazione può essere disposta con idonei provvedimenti amministrativi, ma può implicare, talora, modifiche di ordine legislativo.

E' auspicabile che il Parlamento ed il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito delle rispettive competenze, vogliamo non trascurare questo profilo.

2. Indagini particolari sulla base dei certificati

2.1 Industria

2.1.1 Premessa

La presente indagine ha riguardo alle competenze degli enti locali per quanto riguarda il settore industriale.

La localizzazione delle industrie sul territorio, il problema dell'inquinamento e delle misure atte a prevenirlo o contenerlo, la partecipazione alla definizione, in sede locale, dei quadri programmatici elaborati a livello nazionale e regionale, la possibilità di gestire vere e proprie imprese industriali da parte degli enti locali, sono problemi di indubbia rilevanza e di singolare profilo, sui quali ci si è soffermati non solo per la doverosa analisi della normativa che li disciplina ma anche con l'esposizione di alcuni dati significativi.

Si è provveduto, altresì, ad illustrare i risultati di alcuni aspetti significativi, sempre attinenti ai problemi dell'organizzazione industriale e dei servizi a tipo industriale, analizzati sulla base delle certificazioni trasmesse al riguardo dalle amministrazioni locali.

2.1.2 Competenze delle amministrazioni locali attinenti al settore dell'industria

Il problema della localizzazione delle industrie nel territorio, che assume rilevanza prioritaria per le competenze degli enti locali, deve essere affrontato sulla base delle prescrizioni delle norme urbanistiche, a livello nazionale e regionale, e delle competenze attribuite da tali norme agli enti locali.

La materia, per quanto riguarda la disciplina statale, è regolata dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificata dalla successiva legge 28 febbraio 1985, n. 47.

L'art.27 della legge n. 865 del 1971 prevede che i comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati dalla Regione possono formare un piano delle aree destinate ad insediamenti produttivi. Tali piani costituiscono strumenti di attuazione particolari dei piani regolatori generali, i quali, a loro volta, debbono già prevedere la ripartizione del territorio in zone destinate alle diverse funzioni degli insediamenti territoriali (fra le quali le zone industriali), secondo quanto previsto dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150. Ai sensi dell'art.24 della legge n. 47 del 1985, poi non sono soggetti ad approvazione da parte della regione i piani degli insediamenti produttivi, a meno che non si tratti di aree individuate dalla regione come aree di interesse regionale, in sede di adozione del piano territoriale di coordinamento o con una specifica deliberazione.

Come è noto, alle regioni è stata attribuita la facoltà di emanare leggi anche in materia urbanistica nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato (art.117 della Costituzione); inoltre, in base ad altre disposizioni (art.9 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8 e art.81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616) è previsto che allo Stato sia riservata una funzione di indirizzo e di coordinamento nella materia urbanistica, con l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

Le regioni hanno provveduto ad emanare norme urbanistiche di piano, mentre la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali (8 giugno 1990, n. 142) assegna alle province il compito di adottare il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione

della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio, indicando, tra l'altro, le diverse destinazioni dello stesso in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti nonché la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione. Alla formazione del piano territoriale di coordinamento concorrono anche le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo di loro competenza (art.29, 4° comma, della citata legge n.142 del 1990).

Si hanno, pertanto, nella materia urbanistica una serie di norme e di piani, a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale, che concorrono a determinare, secondo una sfera di competenza attribuita a ciascuno degli organi indicati, un ordinamento complesso, sistematico e completo, relativo alla materia urbanistica, che interessa anche il sistema delle aree di insediamento industriale. Al riguardo, occorre richiamare i principi, che sono stati enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.343 del 15 luglio 1991, che ha dichiarato in parte inammissibile ed in parte infondate le censure della Regione Toscana, promotrice del giudizio, nei confronti di alcune disposizioni della legge sull'ordinamento delle autonomie locali (n.142 del 1990), che prevedono nuove attribuzioni a favore dell'ente provincia in materia in cui, riferendosi la normativa a interessi diffusi su tutto il territorio provinciale, si sarebbe verificata, secondo l'assunto della regione ricorrente, una sottrazione illegittima a danno dell'ente regione di competenze ad essa attribuite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. La Corte, nel dichiarare infondate le questioni di legittimità proposte al riguardo nei confronti degli artt.14 e 15 della legge n. 142 del 1990, sollevate in riferimento agli artt.3, 117, 118 e 128 della Costituzione, ha tracciato dei chiari principi indicativi di massima, che devono essere esposti in

quanto costituiscono, nella delicata e complessa materia, un sicuro presidio delle autonomie e competenze proprie dei vari enti, che concorrono nella cura degli stessi interessi attinenti alla popolazione di una determinata regione, sia pur perseguiti in ambiti circoscrizionali e secondo prospettive e riferimenti distinti (regionali, provinciali e comunali).

Ha statuito, al riguardo, la Corte che, nella materia urbanistica (ma il principio dovrebbe valere anche nelle altre materie devolute dalla Costituzione alla regione), anche se la previsione di due livelli di pianificazione territoriale di coordinamento, quello regionale e quello provinciale, ai quali devono parimenti sottostare i piani comunali urbanistici possa dar luogo a dubbi di opportunità sul sistema relativo delle competenze, non possono peraltro ravvisarsi profili di incostituzionalità relativamente a tale previsione, poiché deve essere considerata non contestabile la preminenza del livello regionale su quello provinciale, secondo quanto è previsto dall'art.15 della stessa legge n.142 del 1990, 3° comma. Inoltre, ha soggiunto la Corte, ai sensi dell'art.3 della stessa legge n. 142 del 1990, spetta alle regioni di individuare, nelle materie loro attribuite, il carattere unitario nei rispettivi territori delle relative funzioni, talché la stessa preventiva funzione di individuazione di tale carattere unitario, da parte della regione, condiziona l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento elaborato dalla provincia. D'altra parte, ha considerato anche la stessa Corte, se l'ampliamento dei compiti delle province con legge dello Stato rappresenta un coerente sviluppo del sistema delle autonomie, quale previsto dall'art.118, terzo comma) della Costituzione, e consente la diretta attribuzione da parte dello Stato agli enti territoriali infra-regionali di funzioni relative ad interessi locali, lo stesso dettato costituzionale (art.118, 3° comma) prevede che le funzioni amministrative connesse a materie regionali debbono essere

"normalmente" esercitate dai comuni e dalle province sulla base di delega regionale; con tale disegno organico tendenziale si è inteso assicurare da una parte un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà delle collettività locali e dall'altra si è formulato un principio, generale ma vincolante, che deve servire come preciso punto di riferimento al fine di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, che costituirebbe una mera duplicazione di quella dell'amministrazione centrale.

Dall'osservanza o meno di tali prescrizioni dipende il raggiungimento degli obiettivi di efficienza e buon andamento del sistema di decentramento delle funzioni voluto dal Costituente.

Non si può omettere, a questo punto, di accennare anche, riguardo al problema delle aree di sviluppo industriale, ai compiti spettanti ai Consorzi per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, la cui disciplina è contenuta in una serie di norme succedutesi nell'arco di un ventennio (legge 29 luglio 1957, n. 634; legge 18 luglio 1959, n. 555; legge 29 settembre 1962, n.1462; D.P.R. 6 marzo 1978, n.218).

Ai consorzi, che sono enti di diritto pubblico costituiti tra i comuni, le province, le camere di commercio e gli altri enti locali interessati, sottoposti alla vigilanza e tutela delle regioni, è attribuito, fra l'altro, il compito di redigere i piani regolatori di sviluppo industriale nei territori di competenza, seguendo le direttive ed i criteri previsti dalle leggi urbanistiche per i piani territoriali di coordinamento. I piani hanno per contenuto, oltretutto la funzione primaria di determinare le zone da assegnare a nuovi insediamenti industriali, anche quella di programmare le infrastrutture primarie (strade, fognature, acquedotti...) e le attrezzature di interesse collettivo (impianti sanitari e sportivi,

verde attrezzato...) necessarie per l'integrazione ottimale nel territorio dei nuovi insediamenti industriali.

Tali piani costituiscono, pertanto, una attuazione particolare rispetto al piano territoriale di coordinamento, che rappresenta, invece, uno strumento urbanistico più vasto e completo.

I piani regolatori comunali, a loro volta, dovrebbero rispettare nella loro impostazione le linee e i criteri dei piani di sviluppo industriale dei Consorzi.

La localizzazione degli impianti industriali nel territorio dà luogo a problemi di notevole rilevanza anche per quanto riguarda l'eventuale inquinamento prodotto a causa del processo di produzione e delle sostanze nocive immesse nell'atmosfera, nelle acque, sul suolo e nel sottosuolo. La materia, oltretutto regolata nei principi generali della normativa statale (vedasi, in particolare, la legge 18 maggio 1989, n. 183, che detta norma per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, che può considerarsi come norma cornice anche per quanto riguarda il risanamento delle acque, gli usi del patrimonio idrico a fini economico-sociali e la relativa tutela ambientale), e da quella regionale per quanto riguarda le attribuzioni conferite alle regioni dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è anche soggetta alla regolamentazione ed ai provvedimenti amministrativi che le predette norme attribuiscono alla competenza degli enti locali.

La disciplina della materia deve essere esposta sia per quanto riguarda l'inquinamento dell'ambiente atmosferico e del territorio sia per quanto attiene alla regolamentazione della tutela delle acque e degli scarichi degli insediamenti produttivi.

Le norme relative all'inquinamento atmosferico, di cui alla legge 13 luglio 1966, n.615 ed al T.U. sulle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n.1265, devono essere coordinate con le disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha previsto in materia anche la competenza delle regioni.

Di conseguenza è da ritenere che spettino al Sindaco i poteri di vigilanza previsti dall'art.216 del T.U. n.1265 del 1934 mentre al Comitato regionale, previsto dall'art.5 della legge n. 615 del 1966, sono attribuiti i poteri di vigilanza e controllo per l'inquinamento atmosferico previsti dall'art.20 della stessa legge. Occorre, inoltre, considerare che funzioni di prevenzione dell'inquinamento, di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti spettano anche alle U.S.L.(V.T.U. n. 833 del 1978).

E' da osservare, altresì, che poteri di indirizzo e coordinamento spettano allo Stato; con D.P.C.M. del 21 luglio 1989 sono stati dettati, al riguardo, i principi generali di coordinamento per le regioni, anche per quanto riguarda i parametri relativi alle misure di accettabilità delle emissioni inquinanti.

Per quanto riguarda, poi, le industrie insalubri l'art. 216 del T.U. n. 1265 del 1934 prevede una duplice classificazione: quelle che debbono essere isolate e situate lontano dalle abitazioni e le altre, che esigono speciali cautele per l'incolumità degli insediamenti circostanti. (Si debbono, al riguardo, richiamare le disposizioni previste dal D.P.R. n. 175 del 1988, in materia relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, in attuazione della direttiva C.E.E. n. 82 /501).

I poteri di controllo al riguardo spettanti al Sindaco, ai sensi dell'art. 151 del T.U 4 febbraio 1915, n 148, dovranno ora essere rideterminati ai sensi dell'art.59 e dell'art. 64 della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali. E' da ritenere, peraltro, che permangono i poteri al riguardo at-

tribuiti al sindaco degli artt.216 e 217 del T.U. n.1265 del 1934, anche in base a quanto previsto dall'art. 38, lettera b, della legge n. 142 del 1990.

Il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, emanato in esecuzione delle direttive C.E.E. n.75/442 e n 76/406, per lo smaltimento di particolari sostanze di rifiuto, e n. 78/319, per quanto attiene ai rifiuti tossici e nocivi, ha classificato i rifiuti in urbani, speciali (fra i quali quelli derivanti da lavorazioni industriali) e tossici e nocivi (elencati in allegato al decreto). Allo smaltimento dei rifiuti speciali, anche tossici e nocivi, sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori dei rifiuti stessi, anche mediante conferimento ai soggetti che gestiscono il relativo servizio pubblico. Allo Stato competono, al riguardo, fra l'altro, funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività inerenti allo smaltimento dei rifiuti; ed in particolare il coordinamento dei piani regionali di smaltimento dei rifiuti, attraverso lo strumento delle conferenze interregionali.

Alle regioni, in coerenza con la disciplina dettata dal D.P.R. n. 616 del 1977, spetta, tra l'altro, la funzione di elaborazione, sentiti i comuni, dei piani di *organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti speciali e di quelli tossici e nocivi*, nonché l'emanazione di norme integrative e di attuazione della normativa statale; compete anche alle regioni l'autorizzazione allo stoccaggio (e la eventuale revoca) dei rifiuti tossici e nocivi in discariche controllate.

Alle province è conferito un potere di sovrintendere al controllo dell'attività di smaltimento dei rifiuti, nonché, ai sensi dell'art.14 della legge n. 142 del 1990, di esercitare le funzioni inerenti alla organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Altre norme si occupano dei rifiuti industriali, con disposizioni integrative, quali la legge 9 novembre 1988, n. 475, la legge 10 febbraio 1989, n. 45 e il D.M. del Ministro dell'ambiente 26 aprile 1989, che ha istituito il catasto nazionale dei rifiuti speciali; con il D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 sono state dettate norme di salvaguardia per gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi. Merita di essere, poi, segnalata la sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 19 aprile 1993, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge regionale del Veneto 23 aprile 1990, n. 28 nella parte in cui prevedeva, per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi, la possibilità dell'autorizzazione tacita in luogo di quella espressa, in una materia in cui le finalità da raggiungere, cioè la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente protetti, e per l'obbligo dell'osservanza di specifiche direttive comunitarie, si rendono indispensabili, per il rilascio dell'autorizzazione, accurate indagini ed accertamenti tecnici, nonché controlli specifici per la determinazione delle misure e degli accorgimenti da osservarsi per evitare i conseguenti effetti dannosi; ha statuito, altresì, la Corte che, dovendosi osservare le direttive comunitarie, non può avere rilevanza in materia l'avvenuto trasferimento dallo Stato alle regioni delle funzioni relative allo smaltimento dei rifiuti.

Anche la disciplina della tutela delle acque dall'inquinamento interessa gli insediamenti industriali, soprattutto per quanto riguarda gli insediamenti produttivi, e prevede importanti competenze attribuite agli enti locali.

Al riguardo, il sistema normativo è ispirato al principio della attribuzione a favore delle autorità statali delle competenze di carattere generale, che attengono alle funzioni di indirizzo e di coordinamento per la tutela di quegli

interessi , che si riferiscono ad aspetti di carattere unitario della disciplina dell'intero settore.

La competenza delle regioni, già definita con il D.P.R. n. 616 del 1977, è stata rideterminata dalla legge n. 319 del 1976, con il conferimento, oltreché di poteri di coordinamento e di programmazione, della direzione del sistema di controllo degli scarichi, della funzione di coordinamento della attività degli enti locali e l'adozione dei piani regionali di risanamento, con i quali, fra l'altro, vengono determinati i limiti di accettabilità di tutti i tipi di scarichi (si veda, al riguardo, anche quanto dispone la legge 24 dicembre 1979, n. 650). A termini del D.L. 30 dicembre 1981, n. 801 (convertito in legge n. 62 del 1982), poi, le regioni, previo parere dei comuni, debbono individuare le aree per lo smaltimento dei liquami e dei fanghi residuati dalle lavorazioni industriali. Ulteriori attribuzioni a favore delle regioni sono previste dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, che detta anche norme di principio nelle materie di competenza regionale e che delega alle stesse regioni la delimitazione dei bacini idrografici; la stessa norma, peraltro, prevede che l'Autorità di bacino nazionale deve assicurare il coordinamento dei piani regionali di risanamento e di tutela delle acque, in un quadro programmatico di interventi coordinati, che coinvolge anche gli enti locali; questi ultimi possono partecipare all'esercizio delle funzioni delle regioni, nei modi e nelle forme stabiliti dalle regioni stesse.

Per quanto riguarda le competenze delle province, la legge n. 319 del 1976 assegna ad esse, fra l'altro, la rilevante attribuzione di compilare un catasto di tutti di tutti gli scarichi pubblici e privati, compresi quelli industriali, che si immettono nei corsi d'acqua superficiali. Occorre, inoltre, ricordare che, fra le funzioni attribuite alle province dalla legge n. 142 del 1990, rientra anche quella del rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque.

Per quanto riguarda, poi, le competenze dei comuni la legge n.319 del 1976, modificata dalla successiva legge n. 650 del 1979, affida agli stessi importanti compiti per il controllo degli scarichi pubblici e privati, in particolare per quello che riguarda i limiti di accettabilità e l'osservanza delle norme attinenti allo smaltimento dei fanghi residui dei cicli di lavorazione e dei processi depurazione; è anche previsto che i comuni e i loro consorzi hanno il compito del controllo degli stabilimenti produttivi, che scaricano nelle pubbliche fognature. Gli stessi comuni e i loro consorzi esistenti nelle regioni speciali nonché i consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, istituiti con le norme sugli interventi nel Mezzogiorno, possono gestire direttamente i servizi pubblici relativi alla depurazione delle acque, allo smaltimento dei fanghi e degli impianti relativi al trattamento delle acque di scarico.

Non si può, infine, omettere di menzionare il potere di emanare ordinanze di urgenza da parte del Sindaco anche in materia di fonti inquinanti, potere che si esercita attraverso la prevenzione e la repressione degli abusi verificatisi nel territorio comunale. Occorre, ora, esaminare la disciplina normativa relativa agli scarichi degli insediamenti produttivi. Il concetto di insediamento produttivo, quale si desume dal disposto dell'art.1 quater della legge 8 ottobre 1976, n.690, è determinato dalla coesistenza in una stessa zona di un complesso stabile di edifici o installazioni fra loro collegati e finalizzati prevalentemente alla produzione di beni, che dà luogo a scarichi terminali. Esula da tale definizione la considerazione della attività rivolta alla prestazione di servizi, talché se ne può dedurre che per l'esistenza di scarichi derivanti da insediamenti produttivi non è richiesto lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, nel senso previsto dall'art.2082 del codice civile. Qualche dubbio, al riguardo, è stato sollevato per quanto concerne l'impresa agricola, che esercita la

zootecnia, la quale per sua natura costituisce attività economica di produzione, mentre anche tale forma di impresa è stata ritenuta soggetta alla disciplina relativa agli scarichi degli insediamenti civili (purché avente i requisiti previsti dalla deliberazione dell'apposito Comitato interministeriale dell'8 maggio 1980); al riguardo la stessa Corte costituzionale ha disatteso la tesi contraria, risolvendo la dedotta questione di legittimità costituzionale della norma citata. Il concetto di scarico, in senso generale, è frutto di una elaborazione giurisprudenziale, che ne ha dato una definizione molto ampia, concernente cioè la deposizione o l'immissione di qualsiasi tipo di rifiuto nelle acque, nel suolo, nel sottosuolo o nelle fognature, purché non abbia natura occasionale o episodica, cioè dotato di una continuità o periodicità. Per quanto riguarda gli scarichi degli insediamenti produttivi la disciplina è più rigorosa rispetto a quella prevista per gli insediamenti civili; per i primi, infatti, sussiste sempre l'obbligo di richiedere la preventiva autorizzazione nonché la sottoposizione al controllo dei limiti tabellari di accettabilità (mentre per i secondi la legge n.319 del 1976 prevede l'autorizzazione solo per i nuovi scarichi e non prevede limiti tabellari di accettabilità). La disciplina per gli scarichi degli insediamenti produttivi è diversa a seconda che si tratti di scarichi nel mare (per la cui autorizzazione è competente l'autorità designata dalla Regione), di scarichi nelle acque superficiali, nelle pubbliche fognature (con o senza impianto centralizzato di depurazione) ovvero nel suolo o nel sottosuolo (in tale ultimo caso lo scarico è ammesso solo nelle zone individuate dalla Regione e purché non inquinino falde acquifere); in relazione alle diverse ipotesi sono previsti limiti diversi di tollerabilità, determinati dalla legge n. 319 del 1976. L'autorizzazione per gli scarichi è in generale di competenza dei Comuni, ai quali spetta anche una potestà

regolamentare nei casi di scarichi delle pubbliche fognature munite di impianto centralizzato di depurazione.

Si pone, a questo punto, un altro delicato problema riguardo alle competenze degli enti locali e cioè quello dell'esercizio diretto di attività di produzione industriale. La Sezione enti locali, nella deliberazione n. 80 del 6 dicembre 1991, ha affrontato l'argomento delle società per azioni a capitale pubblico locale ed ha condiviso la tesi favorevole all'ammissibilità per gli enti locali del ricorso a tale strumento privatistico allorché lo stesso si ponga come mezzo strumentale o accessorio per il perseguimento di compiti istituzionali dell'ente.

Nella stessa delibera sono stati precisati i limiti ed i presupposti dell'assunzione di tale mezzo di gestione; così è stata esclusa la possibilità di una partecipazione totalitaria dell'ente locale alla società; è stato anche ritenuto inammissibile per l'ente l'esercizio di mere attività imprenditoriali per finalità di lucro. La Sezione ha pure analizzato il disposto dell'art. 22 della legge n. 142 del 1990, che disciplina l'esercizio da parte degli enti locali dei servizi pubblici anche a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, evidenziando come fra i presupposti di tale esercizio vi sia quello di un servizio di rilevanza economica ed imprenditoriale. Per una disamina più accurata delle implicazioni e delle motivazioni della deliberazione di cui trattasi si rinvia, peraltro, ad una attenta lettura della stessa. E' necessario, altresì, precisare che la successiva legge 23 dicembre 1992, n. 498 ha ampliato notevolmente la possibilità per gli enti locali di partecipare alle S.p.A., anche senza partecipazione maggioritaria e non solo per l'esercizio di un servizio pubblico o per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento del servizio; l'art.12 della norma citata, infatti, prevede che la partecipazione

azionaria possa essere assunta anche per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico.

Ai fini che ci interessano nella presente trattazione si può senz'altro escludere la rilevanza del problema dell'esercizio del servizio pubblico con riferimento al settore industriale, attesa l'appartenenza dell'attività che concerne i servizi al terziario e non al settore economico industriale, anche se non si può escludere l'ammissibilità della categoria della gestione del servizio "a tipo industriale" (e gli esempi al riguardo potrebbero essere numerosi). Un riferimento testuale al problema si può rinvenire nell'art.4 bis del D.L. 22 dicembre 1981, n.786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n.51, laddove è previsto che le spese relative a servizi di carattere produttivo gestiti in economia dai comuni, dalle province o da loro consorzi devono trovare totale compensazione nelle corrispondenti entrate, stabilendo, quindi, un principio di correlazione economica tra costi e ricavi, che ha indubbe analogie con quelli elaborati dalla scienza dell'aziendalistica privata. D'altra parte, gli artt. 22 e 23 della citata legge n.142 del 1990, nel disciplinare la forma di gestione dei servizi pubblici produttivi a mezzo di azienda speciale, prevedono che l'azienda debba *informare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità*, con l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti (quest'ultimo è un elemento che introduce il concetto di costo sociale dei servizi, posti a carico della collettività indipendentemente da una richiesta di prestazioni). L'art.12 della citata legge n. 498 del 1992 ha poi ulteriormente rafforzato l'obbligo di assicurare, per le S.p.A., cui partecipano gli enti locali, la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la copertura integrale dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario. Tali disposizioni peraltro, anche dopo l'en-

trata in vigore di tale ultima norma, non sono sufficienti per ritenere ammissibile un intervento economico nel settore industriale, da parte dell'ente locale, pienamente equiparato alla gestione di aziende industriali da parte di soggetti privati. E' sempre l'interesse pubblico dell'ente locale o la natura dell'interesse pubblico insito nell'attività di produzione dei beni o dei servizi, infatti, che deve costituire il fattore determinante ai fini della decisione di dare inizio ad un'altra attività di tipo industriale, dalla quale, fra l'altro, possono conseguire perdite o benefici economici per il bilancio dell'azienda, della società o dello stesso ente; il che dovrebbe indurre a particolare riflessione nella considerazione del problema in esame. Occorre, ora, esaminare, al fine di trarne elementi interpretativi utili per la soluzione del problema prospettato, quanto dispone una legge della regione Toscana, e precisamente la legge regionale 17 febbraio 1984, n.13, che disciplina i finanziamenti regionali a sostegno delle attività produttive non agricole. Tale norma, nel regolare i vari interventi finanziari a favore di soggetti privati e pubblici, anche associati fra loro, nel quadro di una programmata concentrazione territoriale delle risorse finanziarie finalizzate al riequilibrio, al consolidamento e allo sviluppo economico delle varie zone, secondo le indicazioni del programma regionale di sviluppo economico, detta norma, dicevamo, prevede anche il finanziamento di attività previste dai piani presentati da enti locali singoli o associati, per l'esercizio di funzioni trasferite, delegate o comunque attribuite agli enti stessi con legge regionale. Prescindendo dalle varie garanzie di approvazione dei progetti e di controllo delle attività esplicate, occorre considerare quale natura abbiano, a tenore della legge in esame, tali gestioni. E' ipotizzabile che esse corrispondano anche ad attività del settore industriale (oltreché del settore dei servizi) ma, anche in tale ipotesi, la disciplina particolare non potrebbe trascurare i principi generali in mate-

ria di limiti previsti, in generale, per le attività ammissibili per gli enti locali, fra i quali quello dell'esclusione di una attività produttiva svolta per mero fine di lucro alla stessa stregua degli imprenditori privati. La stessa legge regionale inquadra tale attività in un più ampio piano economico di sviluppo, che, per sua stessa natura, ha finalità prevalentemente sociali, alle quali non potrebbero sottrarsi le corrispondenti iniziative a livello locale. E' necessario approfondire ancora il problema alla luce di una diversa norma di livello regionale: la legge provinciale di Bolzano del 10 novembre 1978, n.67, che riguarda la disciplina della prospezione, ricerca e concessione dello sfruttamento delle sostanze minerarie. Le sostanze minerarie interessate sono, oltre i minerali in genere, anche gli idrocarburi, i combustibili solidi, vapori e gas e le acque minerali e terapeutiche. La norma di cui trattasi prevede che l'autorizzazione alla prospezione, alla ricerca e alla coltivazione mineraria possa essere accordata anche, e con preferenza rispetto ai soggetti privati, agli enti locali singoli o associati, nonché alle imprese private con la partecipazione di detti enti.

Ci troviamo, in tale ipotesi, in presenza di una vera et propria attività di tipo industriale affidabile agli enti locali; ma anche in tale ipotesi non è da ritenere che la stessa sia pienamente equiparabile a un'impresa industriale privatistica. Anche se i criteri di gestione dell'attività mineraria possono ispirarsi a criteri di economicità propri delle aziende private, non si può ipotizzare un'attività di gestione che sia del tutto svincolata da quelle norme di salvaguardia, sia relative alla formazione delle deliberazioni degli organi collegiali dell'ente ed alla loro efficacia, sia alle norme contabili relative alla formazione e al controllo del bilancio ed alla particolare responsabilità degli amministratori pubblici; anche se l'ente ricorresse a delle forme di gestione societaria, abbiamo visto con quali cautele e garanzie dovrebbe operare il soggetto titolare

della gestione. Né si può omettere di considerare che, in ogni caso, il semplice fine di lucro sarebbe insufficiente a legittimare l'assunzione della gestione di un'impresa da parte di un ente locale, che per sua natura istituzionale non può prescindere, in qualsiasi sua attività, dalla considerazione della preminenza degli interessi pubblici della collettività che esso rappresenta (quali ad esempio, quelli del sostegno all'occupazione, della costituzione di un polo di sviluppo economico con funzione trainante, di soccorso a settori economici in crisi temporanea).

L'esame del problema si potrebbe estendere anche alla necessità dell'adozione, nella fattispecie, di una contabilità economica, secondo la disciplina prevista dalla legge n.142 del 1990, ma non ci sembra che sia questa la sede idonea per l'approfondimento di un problema, che implica, fra l'altro, l'analisi di dati ed esperienze non ancora disponibili, attesa la non ancora sufficientemente collaudata applicazione della normativa di cui trattasi.

Un cenno, tuttavia, è doveroso nei confronti di alcune gestioni di servizi pubblici, che hanno una tradizione di organizzazione e funzionamento secondo le disposizioni già in vigore anteriormente all'approvazione della nuova disciplina introdotta dalla legge n.142 del 1990 e che hanno già provveduto a dotarsi di mezzi tecnici e sistemi organizzativi adeguati alle nuove prescrizioni normative. Per tutti si illustra qui di seguito succintamente il sistema di regolamentazione dell'Azienda servizi municipalizzati di Brescia, rispetto al quale sono stati acquisiti, oltreché informazioni tecniche e regolamentari, anche alcuni dati statistici significativi. L'azienda di cui trattasi fu fondata nel lontano 1908 ed ha acquisito gradatamente la gestione di diversi servizi pubblici: trasporto pubblico (1908), produzione e distribuzione di energia elettrica

(1909), produzione e distribuzione di gas (1924), servizi di acquedotto (1933), di nettezza urbana (1968), di teleriscaldamento (1972).

(Oltre alla gestione di servizi pubblici c. d. "minori": pubblica illuminazione, sistema semaforico soste e parcheggi, condizionamento degli edifici pubblici...). Il complesso costituisce attualmente un sistema produttivo integrato con forte capitalizzazione (1.000 miliardi di patrimonio, 150 miliardi di investimenti in gran parte autofinanziati, 700 miliardi di fatturato annuo) e con impiego di risorse umane rilevanti (1800 dipendenti). Il regolamento dell'azienda risale al 1971, con successive modificazioni del 1977, 1984 e 1985. Il nuovo statuto è in via di approvazione e ne è prevista l'entrata in vigore nel 1994.

Il complesso delle sezioni, in cui si articola l'azienda, ha conseguito nell'esercizio 1992 un risultato economico positivo per lire 31.722.609.782, totalmente derivante dalla sezione energetica e servizi comuni aziendali (acqua, energia elettrica, gas, teleriscaldamento, edifici comunali, depurazione), il cui andamento favorevole ha permesso di ripianare le perdite imputabili ad altre sezioni.

Si può, segnatamente, analizzare il servizio nettezza urbana, che presenta alcuni promettenti sviluppi innovativi, sui quali merita di riferire.

Si riportano, innanzitutto, alcuni dati delle tabelle relative a taluni parametri indicativi.

Rifiuti smaltiti

	1990		1991		1992		1992	
	tonn.	%	tonn.	%	tonn.	%	1991	
Brescia città:								
rifiuti interni	63.433	52,8	67.778	55,9	65.608	57,7		-3,2
rifiuti esterni	30.296	25,2	28.460	23,5	27.994	24,6		-1,6
rifiuti assimilabili	26.353	22,0	24.954	20,6	20.054	17,7		-19,6
subtotale	120.082	100	121.192	100	113.656	100		-6,2
fuori città								
rifiuti urbani (sino al 30 6 89 serv. svolto da Aprica S.p.A.)	320.811	56,7	351.191	66,8	329.023	78,6	6,3	
rifiuti assimilabili ed altri	124.837	43,3	174.900	33,2	89.830	21,4	48,6	
subtotale	445.648	100	526.091	100	418.853	100	20,4	
Totale	565.730		647.283		532.509		17,7	

L'analisi dei relativi risultati economici è negativa, secondo il dettaglio di cui all'allegato prospetto (v. parte III, cap. 2.2, n. 1).

Gli investimenti della Sezione considerata hanno registrato i seguenti valori (in milioni di lire)

1990	1991	1992	% 1991/92
22.370	13.386	9.073	-47,5 %

Le immobilizzazioni (materiali ed immateriali) al 31 dicembre 1992 (compresi gli impianti in costruzione e le spese e perdite da ammortizzare) ammontavano per la sezione a £ 86.879 milioni.

Le relative unità di personale addetto hanno segnato i seguenti dati:

1990	1991	1992
266	272,33	281,83

Le quote di ammortamento hanno registrato il seguente andamento (in milioni di lire):

1990	1991	1992
23.397	14.316	9.110

Di conseguenza, la percentuale delle quote di ammortamento rispetto ai fondi per immobilizzazioni registra i seguenti valori:

1990	1991	1992
61,6%	69%	71,64%

Particolarmente interessante è, poi, il programma relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti, impostato sulla base delle previsioni del piano regionale approvato con legge della regione Lombardia n. 37 del 28 giugno 1988. Tale programma riguarda l'area della intera provincia di Brescia (circa un milione di abitanti) finora servita da un sistema di discariche controllate; tali discariche, peraltro, sia per l'aumento progressivo del bacino di utenza sia per la limitatezza delle aree acquisibili all'uopo ed anche per il forte incremento dei costi di gestione (da quattromila (1973) a 125.000 lire la tonnellata) non consentono una ulteriore proficua utilizzazione dell'attuale sistema di smaltimento dei rifiuti.

L'A.S.M. di Brescia ha, peraltro, avviato un nuovo progetto di smaltimento attraverso la combustione dei rifiuti, con una tecnica che ne consente il riciclaggio a livelli ottimali, previo potenziamento della raccolta differenziata dei rifiuti stessi (che ha raggiunto nell'area urbana una misura del 11,5% del totale).

Il Consiglio comunale ha, quindi, approvato il relativo progetto nel corso del 1992, con la previsione della produzione, alla fine del ciclo di riciclaggio, di energia elettrica e termica, che contribuirà alla economicità della gestione del sistema. (il progetto è attualmente all'esame della Regione, che dovrà provvedere alla sua approvazione, previa verifica di congruità e conformità al piano regionale di smaltimento di rifiuti).

Si riporta, infine, in allegato un prospetto relativo ai dati 1993/1994) relativi alle tariffe praticate per lo smaltimento della A.S.M. di Brescia (v. parte III, cap. 2.1, n. 2).

*Si è anche potuto effettuare un rilevamento mirato ad accertare, tramite le annotazioni risultanti dai certificati a consuntivo trasmessi alla

Sezione dagli enti locali per l'esercizio 1990, se presso i comuni e le province sussistono determinati servizi e programmi, che hanno notevole rilevanza, diretta o indiretta, ai fini dello sviluppo industriale del territorio.

L'indagine è stata condotta per quasi tutti i comuni capoluogo di provincia e per tutte le amministrazioni provinciali (circa duecento enti) e ha avuto lo scopo di accertare, per i comuni se gli stessi avessero adottato un piano per gli insediamenti industriali (sulla cui importanza si è già riferito) e se avessero attivato il servizio di distribuzione del gas metano; per le province si è voluto invece accertare se avessero adottato misure di programmazione e di coordinamento degli enti locali (loro demandate in base all'art. 15 della legge n. 142 del 1990) e se, per i servizi inerenti all'ecologia, fossero presenti nel territorio impianti di produzione di energia alternativa (ecologica).

Per quanto riguarda l'indagine relativa ai comuni è risultato che il 57% degli enti controllati ha adottato il piano per gli insediamenti industriali; gli enti di cui trattasi sono localizzati in maniera omogenea nelle diverse zone dell'Italia settentrionale, centrale e meridionale.

Sono stati, anzi, rilevati risultati alquanto interessanti in relazione ad alcuni comuni di elevata industrializzazione, siti in Italia settentrionale, che non avevano ancora adottato, fino al 1990, il piano di cui trattasi. Verosimilmente tali singolarità possono spiegarsi con la maggiore complessità della elaborazione del piano stesso.

Per quanto concerne la seconda indagine relativa ai comuni considerati, intesa ad accertare la presenza del servizio di distribuzione del gas metano, si è rilevato che tali servizi sono presenti nel 55% dei comuni; la presenza è senz'altro più rilevante nell'Italia settentrionale e centrale rispetto a quella meridionale.

E' stato, altresì, analizzato il sistema di gestione adottato per detti servizi. E' risultato nettamente prevalente al riguardo il sistema di gestione a mezzo di azienda municipalizzata (circa il 50%); per il rimanente, il 27% ha adottato il sistema di gestione mediante concessione ad impresa privata, mentre il 23% ha scelto, in eguale misura, la gestione del servizio in economia o con azienda consortile o con altre fattispecie di gestione.

Per quanto riguarda le indagini svolte per le province, quella concernente l'attività di programmazione e di coordinamento degli enti locali ha evidenziato come solo il 40% degli enti ha attivato le funzioni previste dal nuovo ordinamento sulle autonomie locali e, quindi, la netta maggioranza di tali enti non aveva ancora provveduto, alla fine del 1990, ad avviare le procedure necessarie per dare luogo alla prevista funzione di programmazione e coordinamento nell'ambito del territorio provinciale. Le inadempienze, al riguardo, sono in prevalenza nelle aree meridionale ed insulare. Si può, peraltro, ritenere che, trattandosi di una funzione nuova attribuita alle province nello stesso anno, i ritardi sono giustificabili e senz'altro rimediabili in breve tempo.

Riguardo alla seconda indagine, quella relativa all'accertamento dell'esistenza di impianti di produzione di energia alternativa, i risultati sono stati deludenti, in quanto non risulta che gli enti locali considerati si siano impegnati in questo settore particolarmente importante sia per quanto riguarda l'aspetto ecologico sia per il possibile risparmio energetico, che deriva dall'uso di tali fonti. E' da rilevare, peraltro, che l'avvio di nuovi programmi per lo sfruttamento di fonti di energia alternativa dovrebbe trovare nuovo impulso dall'approvazione della nuova norma sul piano energetico nazionale, approvata nell'anno successivo a quello di riferimento dell'indagine e già illustrata (legge 9 gennaio 1991, n. 10) e da un incremento dei finanziamenti a favore di

iniziative in tale particolare settore (al riguardo risultano impegni di investimento sul bilancio dello Stato nell'anno 1987 per 645 miliardi, con una progressiva riduzione fino al 1990 (35 miliardi) ed una ripresa nel 1991 (284 miliardi).

Si riportano, infine, qui di seguito alcuni dati contabili relativi agli enti locali, che interessano aspetti del settore industriale che si riferiscono alla gestione dell'esercizio 1987 (dati ISTAT-Bilanci delle province e dei comuni-edizione 1991).

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali di tutta l'Italia i diritti o canoni per raccolta e depurazione delle acque di rifiuto degli insediamenti produttivi hanno registrato accertamenti per 76,6 miliardi, riscossioni in conto competenza per £.32,7 miliardi e riscossioni in conto residui per £ 29 miliardi.

Il dato è indicativo dell'entità non certo cospicua degli importi accertati e riscossi, nonché di una presumibile notevole difficoltà di sollecito smaltimento dei residui attivi della gestione.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali (fonti ISTAT come sopra) risulta che, in relazione ai proventi dei servizi produttivi (inclusi quelli industriali) sono stati registrati accertamenti per £3 miliardi, riscossioni in conto competenza per £1,198 miliardi e riscossioni in conto residui le £ 3,568 miliardi; anche tali dati inducono alle riflessioni già esposte per le amministrazioni comunali.

Dalla relazione sulla situazione economica del Paese per l'anno 1991 si rilevano, poi, i dati relativi alla serie dei mutui concessi agli enti locali per il settore dell'energia dal 1984 al 1990. Le riportiamo qui di seguito:

Province	(in miliardi)
1984	5,873
1985	12,439
1986	2,181
1987	3,713
1988	1,237
1989	1,085
1990	8,539
Comuni	
1984	563,038
1985	485,387
1986	653,637
1987	591,710
1988	525,939
1989	490,551
1990	381,078
Comunità montane (dati disponibili)	
1988	1,199
1989	2,760
1990	-----

Il solo commento, che si può tentare, è quello dell'evidenza di un progressivo calo dei finanziamenti del settore, specie per quanto riguarda i co-

muni, tenuto conto anche del tasso di inflazione annuale, che riduce l'ammontare dei finanziamenti in termini reali. Un cenno meritano anche i dati relativi ai finanziamenti della Cassa DD. PP. erogati in base alla legge 28 novembre 1980, n.784, attraverso mutui integrativi a tasso agevolato a favore dei comuni e loro consorzi per la realizzazione di programmi relativi alla metanizzazione (a tale scopo concorrono, peraltro, anche contributi in conto capitale ed in conto interessi erogati dal F.E.S.R. e contributi in conto capitale ed in conto interessi a carico del bilancio dello Stato).

L'importo dei mutui concessi al riguardo ammonta a £ 3,6 miliardi per l'esercizio 1989 e a £14,8 miliardi nel 1991 (con un significativo incremento); nello stesso periodo il FESR ha erogato contributi per £ 142, 3 miliardi e a carico del bilancio dello Stato sono stati erogati contributi per £ 94,4 miliardi (di cui 77,5 in conto capitale e 16,9 in conto interessi).

ALLEGATO N. 1

Nettezza urbana ed IPIS: il corrispettivo a carico del comune di Brescia è risultato pari rispettivamente, a 27.930 ML. (23.000 ML. nel 1991) e a 4.074 ML. (3.539 ML. nel 1991) per un totale di 32.004 ML. (26.539 ML. nel 1991). Lo sbilancio tra i costi e detti corrispettivi comunali è stato di 2.543 ML. di "perdita" della Sezione IPIS (3.182 ML. nel 1991).

ALLEGATO N. 2

TARIFE SMALTIMENTO DISCARICHE ASM (E/onn. + IVA, se dovuta)

TIPOLOGIE DI RIFIUTI ED UTENTI	Tariffe I° semestre 93	Tariffe II° semestre 93	Tariffe anno 1994
RIFIUTI SOLIDI URBANI ED INGOMBRANTI • Prodotti in provincia di Brescia • Prodotti fuori provincia di Brescia	96.400 216.000	101.450 230.000	113.200 241.500
RIFIUTI ASSIMILABILI AGLI URBANI • Prodotti in provincia di Brescia • Prodotti fuori provincia di Brescia	152.800 216.000	168.800 230.000	177.200 241.500
RIFIUTI ASSIMILABILI DA BONIFICHE E CARTIERE • Da bonifiche della Comunità Montana del Sebino Bresciano • Prodotti in provincia di Brescia • Prodotti fuori provincia di Brescia	103.600 120.000 216.000	114.400 132.500 230.000	120.100 139.100 241.500
FANGHI BIOLOGICI (ASSIMILABILI) • Comune di Brescia • Depuratori gestiti da Aprica o A.S.M. • Prodotti in provincia di Brescia da Emil pubblici • Prodotti in provincia di Brescia da privati • Prodotti fuori provincia di Brescia	103.600 70.600 124.500 152.800 216.000	114.400 78.000 137.500 168.800 230.000	120.100 81.900 144.400 177.200 241.500
CENERI • Prodotte da A.S.M.	50.100	55.300	58.100

2.2 Ambiente

2.2.1 Premessa

La perdurante rilevanza dei problemi posti dall'inquinamento dell'ambiente e l'insieme delle misure di natura legislativa ed amministrativa volte alla tutela anche in sede locale di tale bene collettivo, hanno indotto ancora una volta la Sezione ad includere nel piano delle rilevazioni sulle gestioni degli enti locali del 1991 l'esame dell'operato di detti enti e a riferirne alle Camere in sede di relazione 1993, in ciò facendo seguito alla relazione adottata con la deliberazione n. 297 del 1989 e già comunicata ad integrazione di quella *sull'esame dei conti di tali enti relativi all'esercizio finanziario 1986*.

Con tale premessa, si illustrano nelle pagine che seguono gli aggiornamenti del sistema normativo già delineato nel precedente referto e la sua attuazione in sede locale, con larghi accenni all'azione dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, non senza però anteporre un opportuno riferimento all'ampio quadro di iniziative internazionali che vanno svolgendosi a preservazione dell'ambiente planetario ed entro i cui moduli operativi va ormai plasmandosi anche la politica ambientale italiana.

2.2.2 Le iniziative di carattere internazionale

Il problema della tutela dell'ambiente è infatti diventato sempre più negli ultimi due decenni oggetto di attenzione e di azione da parte di istituzioni internazionali e di governi, poichè la consapevolezza raggiunta circa l'interdipendenza delle questioni ambientali ha dato più forza all'esigenza del coordinamento e dell'armonizzazione delle politiche ambientali nazionali, e ha dato

luogo altresì ad un quadro normativo internazionale nel quale anche il nostro Paese è inserito.

Anche la Comunità europea da tempo si è posta obiettivi di gestione delle risorse naturali oltre che di risanamento, avviando di recente l'introduzione di strumenti economici e fiscali per la difesa dell'ambiente. Negli ultimi due anni sono stati emessi provvedimenti nei settori dell'inquinamento atmosferico, dei rifiuti, delle acque, della conservazione della natura, dell'ambiente urbano. Nel 1990 è stata istituita l'Agenzia europea per l'ambiente.

I paesi dell'arco alpino hanno firmato nel 1991 una convenzione per la conservazione delle Alpi; l'OCSE ha adottato nel 1991 raccomandazioni e decisioni in materia di indicatori ambientali, strumenti economici e fiscali, rischi chimici, lotta all'inquinamento da rifiuti, formulando altresì una strategia per il prossimo decennio; l'ONU ha rinnovato il suo impegno contro il deterioramento della coltre di ozono e l'effetto serra; nel quadro ONU, l'organismo ECE ha rivolto in particolare la sua attenzione al settore delle acque e ha redatto un codice di condotta sulla riduzione dell'inquinamento accidentale delle acque interne transfrontaliere; la comunità internazionale ha dedicato un'attenzione specifica al problema del riscaldamento globale ed ai cambiamenti del clima. Ben 140 paesi hanno partecipato nel 1990 alla Conferenza mondiale sul clima tenutasi a Ginevra.

Complessivamente sono circa 100 gli accordi multilaterali in materia ambientale ai quali l'Italia oggi aderisce.

2.2.3 Gli aggiornamenti legislativi nazionali

Per quanto concerne la politica di tutela ambientale attuata all'interno del nostro Paese va subito detto che, dopo l'emanazione della legge 8 luglio

1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, quale centro unitario dell'intera attività di salvaguardia, le successive leggi 18 maggio 1989, n. 183, e 28 agosto 1989, n. 305, rispettivamente sulla nuova difesa del suolo e sulla programmazione della tutela ambientale, rappresentano senza dubbio la svolta più importante di tale politica.

La prima detta norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e si prefigge lo scopo di assicurare il coordinamento delle diverse politiche settoriali riguardanti il ciclo dell'acqua, la difesa del suolo, il risanamento e la tutela delle acque, la gestione e fruizione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale. La legge in parola, per il conseguimento degli obiettivi, attribuisce funzioni a tutti i soggetti competenti in materia di assetto del territorio e di governo delle acque, ossia allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane, ai consorzi di bonifica ed irrigazione.

La seconda ha dato vita al programma triennale 1989-91 per la tutela ambientale, approvato con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 3 agosto 1990.

Frutto di un iter travagliato, che ha richiesto ben tre anni per l'approvazione, il programma è scaturito da un'ampia partecipazione politico-istituzionale di comuni, regioni e province.

Pur nel suo carattere sperimentale, il programma è profondamente innovativo in quanto attua un primo coordinamento generale della spesa per l'ambiente, attraverso la costruzione di un quadro unitario delle risorse disponibili per interventi di risanamento e di salvaguardia ambientale, sia di quelle direttamente controllate dal Ministero dell'ambiente, sia di quelle di altre amministrazioni dello Stato, di regioni ed enti locali.

La caratteristica fondamentale del programma è quella di presentarsi non come una operazione chiusa, ma come uno strumento scorrevole, un processo che si perfeziona durante la sua attuazione, attraverso il rafforzamento degli strumenti e l'approfondimento delle conoscenze per una migliore valutazione degli obiettivi.

Il programma triennale individua programmi generali, direttrici programmatiche e progetti strategici. Per l'attuazione dei programmi sono previste intese di programma con le regioni e le province autonome, accordi di programma con altre amministrazioni ed enti pubblici, contratti di programma con i maggiori gruppi industriali.

Le direttrici programmatiche sono state basate sulle priorità ambientali identificate nella gestione delle acque, nel trattamento dei rifiuti e nel disinquinamento atmosferico ed acustico; la loro articolazione territoriale riguarda la pianura padana, la dorsale appenninica e le aree urbane.

Per la sua attuazione il programma triennale si articola nei seguenti undici programmi operativi per il risanamento e la tutela dell'ambiente:

- 1) programma per lo smaltimento dei rifiuti. Ne sono obiettivi principali: a) lo sviluppo tecnologico per il recupero di materie prime, energia e scarti di processi; b) la raccolta differenziata di rifiuti ingombranti o pericolosi, di contenitori di varia specie, di scarti domestici o di utenze collettive; c) la bonifica di siti contaminati;
- 2) programma per la depurazione delle acque, che ha come principali obiettivi: a) la tutela delle risorse potabili e dei corpi idrici non potabili; b) l'elaborazione di piani generali per il mare Adriatico e per il Mediterraneo in genere; c) la sorveglianza dell'eutrofizzazione marina;

- 3) programma di disinquinamento atmosferico ed acustico, il quale si prefigge il censimento delle fonti inquinanti, l'analisi dei dati di monitoraggio della qualità dell'aria, il contenimento delle emissioni inquinanti, specie da trasporto e riscaldamento;
- 4) programma per il sistema informativo nazionale e di monitoraggio ambientale, che punta alla costruzione di sistemi informativi di regioni, enti locali, amministrazioni centrali ed altri enti pubblici, nonché alla realizzazione di moduli centrali di procedure e definizioni di standard comuni;
- 5) programma per la ricerca scientifica sull'ambiente rivolto all'indagine di cause ed effetti del degrado delle risorse naturali;
- 6) programma per la protezione della natura, la cui precipua finalità sta nella tutela e valorizzazione delle aree protette.

La tendenza all'aumento delle aree protette appare evidente confrontando i dati del 1984 (339 aree estese su 964.000 ettari) con quelli odierni (682 aree con una superficie di circa 2.500.000 ettari). Complessivamente è stata raggiunta la quota di 11 parchi nazionali (di cui 6 in itinere), 46 zone umide, 146 riserve statali, 5 riserve marine. Vi sono inoltre 11 zone di importanza naturalistica identificate con decreto del Ministro dell'ambiente. Con l'introduzione della legge 6.12.1991, n. 394, l'obiettivo della protezione del 10% del territorio potrà essere presto una realtà (nuovi parchi, fino a 18 in tutto e nuove riserve marine). Essa persegue peraltro una equilibrata distribuzione di competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali;

- 7) programma per la ristrutturazione di processi produttivi e il controllo dei rischi delle attività industriali;
- 8) programma per la redazione della carta geologica nazionale;

- 9) programma per la nuova occupazione per fini ambientali, che prevede l'assunzione al lavoro di disoccupati giovani per la gestione del catasto delle risorse idriche, il rilevamento delle discariche, la protezione delle aree protette, ecc.;
- 10) programma per l'informazione e l'educazione ambientale finalizzato alle informazioni educative attraverso le comunicazioni di massa e alla istituzione di centri regionali permanenti per l'educazione ambientale;
- 11) programma per le aree a rischio elevato di crisi ambientale, il quale mira a realizzare piani e interventi di risanamento e tutela.

Un notevole sforzo finanziario sta a supporto del programma triennale 1989-91, ammontante a £ 9.968 miliardi, dei quali 4.415 su fondi del Ministero dell'ambiente e 5.253 su fondi di altre amministrazioni centrali (veggansi prospetti III.2.2 nn. 1 e 2).

Completano il programma gli accordi di programma che sono intese tra soggetti pubblici, garantite in sede governativa, volte ad assicurare il coordinamento delle risorse, delle competenze e delle procedure in relazione a ciascun progetto d'interesse ambientale. Lo completano pure le intese di programma e i contratti di programma, miranti le prime ad assicurare alle regioni l'autonomia nelle scelte progettuali e nella loro operatività, nell'ambito però di una verifica programmatica congiunta, diretti i secondi a realizzare l'integrazione di risorse pubbliche e private e degli enti economici per un'efficace politica ambientale.

Per altro verso è possibile osservare come la tendenza della spesa pubblica statale per l'ambiente registri complessivamente un'evoluzione netta-

mente positiva, che si era manifestata già in modo evidente nel 1988, anno in cui ha cominciato a operare il Ministero per l'ambiente. La tendenza viene mostrata dai dati, pur limitati all'anno 1990, figuranti nel prospetto III.2.2 n. 3.

- Determinato come sopra l'impegno finanziario dello Stato, si espongono ora in una tabella i dati che consentono di ravvisare a grandi linee, da un lato la distribuzione delle risorse del Ministero dell'ambiente per circoscrizioni regionali fino all'anno 1990, dall'altro la distribuzione delle stesse per settori d'intervento; nonchè, da ultimo, i principali programmi degli enti locali sostenuti da finanziamenti concessi dalla Cassa DD.PP. fino a tutto l'anno 1991, e quelli che hanno beneficiato di erogazioni effettive fino a tutto il 1992 (veggansi prospetti III.2.2 nn. 4 e 5).

Questa essendo l'impostazione finanziaria in sede ovviamente preventiva, l'indagine qui in corso tende ad accertare in quale misura questo sforzo si sia tradotto in erogazioni effettive nell'esercizio finanziario 1991, e in particolare in quale misura si sia convertito in concreti risultati finali o almeno strumentali dell'azione amministrativa. Dal che sembra derivabile una verifica almeno dell'attuazione dei compiti amministrativi propri degli enti locali, pur nella consapevolezza che resta scarsamente inducibile da questi soli dati una visione di tutela ambientale diffusa e attuata, quale scopo essenziale della legislazione settoriale in discorso; visione che di contro orienterà naturalmente l'indagine verso giudizi possibili di congruenza della pianificazione e mobilitazione di così cospicue risorse finanziarie, e ad un tempo dei criteri di suddivisione delle risorse fra gli enti locali e dell'efficacia delle erogazioni da essi attuate.

2.2.4 L'incidenza della legge 142 del 1990 sulle autonomie locali

Va ora detto che il quadro operativo nel quale si è espletata fino al 1991 l'attività ambientalistica degli enti locali si è basato su quel vasto corpo di normative statale e regionali, di competenze primarie, delegate e specifiche, di compiti assunti e in corso di svolgimento, sui quali già la Sezione ebbe modo di riferire con la sua relazione integrativa dell'anno 1989.

Su tale corpo è venuta ad innestarsi, meglio e più organicamente disegnando i profili delle attribuzioni amministrative ed i rapporti tra i soggetti pubblici interessati, la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'Ordinamento delle autonomie locali. Se da un lato questa nuova normativa ha introdotto una serie di principi che su un piano generale danno largo spazio nella costruzione del nuovo assetto autonomistico, dall'altro ha recato innovazioni specifiche di competenze in materia di tutela ambientale e di moduli organizzativi, coi quali gli enti locali possono provvedere concretamente al perseguimento degli obiettivi in discorso.

Un rapido sguardo alle disposizioni della legge che qui interessano consente, infatti, di rendersi conto della portata delle innovazioni, anche di carattere istituzionale:

- in base all'art. 14 spettano alla provincia le funzioni amministrative che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nel settore della difesa del suolo e della tutela e valorizzazione dell'ambiente. Funzioni amministrative le sono pure attribuite per l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore. La gestione di tali attività avviene attraverso le forme previste in generale per i servizi

pubblici locali e, cioè, principalmente, in economia, in concessione a terzi, con azienda speciale, mediante istituzioni.

Accanto alle province vengono a porsi le città metropolitane (capoluoghi delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli ed altre possibili). Trattasi di un ente che da un punto di vista formale si identifica - laddove istituito - con la provincia ed al quale si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili; da un punto di vista sostanziale è assorbente le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o quando si vuole conseguire economicità ed efficienza di gestione. In tema di ambiente, le funzioni riguardano, come per le province, la difesa del suolo, la valorizzazione delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la valorizzazione in genere delle situazioni ambientali.

2.2.5 Il quadro delle competenze attuali e la ripartizione delle risorse

Sulla scorta di tutto il vasto corpo normativo già delineato dalla Sezione nella sua precedente relazione, nonché delle recenti disposizioni recate dalla novella n. 142 del 1990, non sarà ora superfluo sintetizzare, rinviando ai già fatti riferimenti normativi, l'assetto delle competenze degli enti locali in tema di lotta all'inquinamento dell'ambiente, rispettivamente per i tre settori relativi alle acque, ai suoli ed all'aria.

2.2.5.1 Acque

La tutela delle acque consiste soprattutto nella loro preservazione dagli scarichi. E s'intende per scarico qualsiasi sversamento o deposizione di rifiuti proveniente da un insediamento civile o produttivo, a nulla rilevando il modo

in cui lo scarico avvenga, la sua episodicità e lo stato liquido o solido dei rifiuti scaricati (Cass. III 24 gennaio 1981, n. 1718). La tutela stessa è diretta a preservare i corpi idrici dallo scarico anche di rifiuti liquidi o di liquami nelle acque, nel sottosuolo, nel suolo e nelle fognature.

La disciplina a carattere nazionale è stabilita direttamente dalla legge per gli scarichi da insediamenti produttivi, mentre è riservata alla competenza delle regioni la definizione della disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e quella degli insediamenti civili che non recapitano in pubblica fognatura.

La competenza alla autorizzazione, che è provinciale, dello scarico è spesso demandata ai comuni singoli o associati e alle comunità montane.

Quella per autorizzare scarichi diretti nelle acque marine è conferita all'autorità designata da ciascuna regione.

Il rilevamento, la disciplina e il controllo degli scarichi delle acque sono invece attribuiti - come già detto - alle province.

2.2.5.2 Suolo

La tutela sta nella regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti, risalente alla direttiva CEE, la 75/442. Lo smaltimento consiste nel conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica sul suolo e nel suolo. Nel trattamento sono ricomprese le operazioni necessarie al riutilizzo, recupero, rigenerazione, riciclo, innocuizzamento dei rifiuti. E' rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da ciclo naturale abbandonato o destinato all'abbandono.

Compete alle regioni di pianificare lo smaltimento dei rifiuti e di individuare le zone di ubicazione degli impianti di trattamento e stoccaggio di rifiuti.

Ai comuni, in via esclusiva, sono attribuite le attività di smaltimento dei rifiuti urbani, le quali essi esercitano direttamente o affidandole in concessione a enti o imprese. Per tale servizio i comuni devono istituire un'apposita tassa.

Fa carico invece ai produttori di rifiuti speciali l'obbligo di provvedere al loro smaltimento sopportandone il costo, ma con la possibilità di rivolgersi essi pure ad enti o imprese specializzate.

La competenza ad autorizzare enti ed imprese ad effettuare lo smaltimento di rifiuti urbani o speciali è data alle regioni, sovente delegata alle province. In sostanza l'Amministrazione provinciale - oltre al controllo - ha competenze in tema di rilascio di autorizzazioni allo svolgimento delle attività relative alle seguenti fasi di smaltimento dei rifiuti:

- raccolta e trasporto di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali e tossici nocivi;
- stoccaggio provvisorio in azienda di fanghi e liquami e di rifiuti tossici nocivi;
- accumulo, cernita e deposito rifiuti speciali;
- stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali e tossici nocivi;
- impianti di trattamento rifiuti;
- stoccaggio definitivo (discariche);
- indagini di polizia giudiziaria, diffide, sospensioni, revoche delle autorizzazioni

Sulla realizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti urbani e di innocuizzazione ed eliminazione di rifiuti speciali è previsto un controllo, in forma di approvazione di progetto, ed altro successivo, in forma di autorizzazione per la gestione di detti impianti. Le province si avvalgono dei servizi

delle U.S.L. e di altri enti (vanno qui tenuti presenti gli effetti abrogativi, per l'avvenire, arrecati dal referendum su tale materia).

Per i rifiuti tossici e nocivi (quelli contenenti sostanze in quantità o concentrazione, tale da presentare un pericolo per la salute e per l'ambiente), è prevista non un'unica autorizzazione di smaltimento, ma distinte autorizzazioni correlative alle fasi della raccolta e trasporto, stoccaggio provvisorio, trattamento e stoccaggio definitivo in discarica controllata.

2.2.5.3 Aria

Per la salvaguardia dello stato dell'aria le norme stabiliscono che, fatte salve le competenze dello Stato, la tutela spetta alle regioni (D.P.R. n. 203 del 1988), le quali dispongono di strumenti di programmazione e di strumenti di controllo preventivo (autorizzazioni sulle emissioni inquinanti) e successivo (controllo sul rispetto delle autorizzazioni). Sui progetti di installazione di nuovi impianti potenzialmente nocivi le regioni chiedono i pareri dei comuni.

Allo stato attuale della normativa non residuano ai comuni competenze proprie di gestione diretta. Tuttavia molti comuni hanno propri servizi di monitoraggio della qualità dell'aria e con propri servizi istruiscono i pareri richiesti dalle regioni.

In molte regioni le competenze a queste spettanti sono state delegate alle province. Comuni e province partecipano peraltro al conseguimento degli obiettivi regionali.

Il quadro suaccennato delle competenze del sistema locale viene ora meglio assestandosi per le precisazioni normative e la valorizzazione autonoma recata dalla legge 142 del 1990, e complessivamente non può dirsi che risulti alterato il modello che già vede attribuite alla provincia funzioni di con-

trollo e rilevamento e ai comuni funzioni operative e attuative di interventi decisi a livello nazionale e programmati a livello regionale; e tipico di questa organizzazione delle competenze è nel campo appunto della tutela ambientale il sistema che presiede allo smaltimento dei rifiuti.

Il modello suddetto è peraltro integrato da un cospicuo uso della delega di funzioni amministrative alle province da parte delle regioni, nonché dalla rilevante novità degli accennati accordi di programma, quale valido sussidio organizzativo in presenza di programmi d'intervento che richiedano per la loro completa realizzazione l'azione coordinata di regioni, province e comuni o di altri soggetti pubblici.

Tuttavia permangono taluni aspetti problematici, tra i quali in primo luogo l'intreccio non sempre chiaro tra competenze regionali, provinciali e comunali, già dapprima creato col D.P.R. n. 616 del 1977 che trasferì alle regioni funzioni amministrative statali in materia di impianti termici, veicoli a motore diesel e impianti industriali¹, ed ora abbinabile di un migliore riassetto quanto meno interpretativo, alla luce sia delle autonomie locali introdotte dalla legge n. 142 del 1990, sia dei principi che è dato scorgere attraverso le diverse normative (quelle di carattere comunitario, quelle sul piano triennale, quelle sulla difesa integrale dell'ambiente), in base ai quali la salvaguardia ambientale va assumendo un ruolo di interventi sistematici integrati che contemporaneamente si indirizzano al regime dei suoli, delle acque, dell'atmosfera e dell'ambiente naturale. In questa articolata morfologia delle competenze, le

¹E del resto va rilevato come nulla sia previsto in Costituzione circa attribuzioni regionali in materia di tutela ambientale, anche se molti punti di contatto possono riconoscersi tra le diverse materie contemplate nell'art. 117 e la tutela ambientale. Da ciò il largo sviluppo avuto dalle iniziative legislative di sfera regionale in questa materia, entro le leggi-cornice dello Stato.

regioni attualmente non sembrano discostarsi dal consueto ruolo di istituzioni di sostegno e collaborazione della politica ambientale centrale e di filtro delle erogazioni provenienti dal governo centrale, ma anche appaiono titolari di una vasta competenza pianificatoria.

Quanto alla ripartizione delle risorse finanziarie per i programmi generali in cui è articolato il piano triennale, va detto che questo ha innanzitutto privilegiato l'obiettivo di superare le emergenze più attuali: circa il 70% di esse è stato infatti destinato ai programmi di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque.

La impostazione di tale criterio assumeva, tra l'altro, che in talune aree del territorio nazionale lo smaltimento dei rifiuti era solo in minima parte realizzato e diffusissimo era invece l'abbandono in discariche incontrollate o non adeguate agli standard normativi. Necessario si rivelava quindi pervenire presto, in base a progetti specifici, al disinquinamento delle acque superficiali, al recupero delle caratteristiche legali di idropotabilità, alla eliminazione degli scarichi incontrollati, alla raccolta differenziata di rifiuti, di riciclo dei rifiuti e di smaltimento di rifiuti speciali, tossici e nocivi, di fanghi di depurazione, nonché all'istituzione di aree naturali protette.

La ripartizione delle assegnazioni finanziarie per regioni è stata definita secondo parametri approvati dalla conferenza per i rapporti tra lo Stato e le regioni e province autonome. Nella prima suddivisione le assegnazioni per le aree a rischio sono state concentrate nelle zone già dichiarate tali con delibera del Consiglio dei ministri (ad esempio, fra le prime, l'area della provincia di Napoli, per gravi alterazioni ambientali, con delibera P.C.M. 12.2.1987).

La distribuzione dei finanziamenti per il disinquinamento atmosferico e acustico riguardano le aree metropolitane individuate dalla legge 142 del 1990.

Infine quella dei finanziamenti per i bacini interessa prevalentemente i bacini idrografici nazionali e, in quote non ripartite, quelli interregionali e regionali (Aterno, Pescara, Serchio, Marecchia, Ofanto).

2.2.6 L'attività concreta delle province

E' noto che con l'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario le amministrazioni provinciali avevano iniziato a subire uno svuotamento di compiti, marcato ancor più dalla creazione delle comunità montane (1971-1976) quali nuovi enti intermedi di territorio con propri servizi pubblici e scelte finanziarie, e accentuato con la creazione di enti consortili tra comuni e con l'istituzione delle U.S.L. (1978). Tuttavia già con il passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni (D.P.R. n. 616 del 1977) il legislatore ha guardato alla nuova provincia nel suo più profondo rapporto col territorio, e le ha commesso l'attività di controllo e rilevazione sugli scarichi di rifiuti e gli inquinamenti (articolo 104). Un corroborato quadro di competenze proprie e di altre delegabili è scaturito direttamente dalle normative concernenti l'istituzione del Ministero dell'ambiente (1986) e l'ordinamento delle autonomie locali (1990), cosicchè può asserirsi che un'ammodernata configurazione dell'ente provincia ha ricevuto impulso e varietà di contenuti proprio a causa delle attribuzioni legislative in tema di tutela ambientale, dalle quali emerge soprattutto un profilo istituzionale ausiliare e di specificazione degli indirizzi programmatori di ambito regionale.

Ed è in questi raggi di azione che le province nel corso dell'anno finanziario 1991, sul quale si sofferma l'indagine in corso, hanno dato pratica attuazione all'insieme delle attività di salvaguardia loro devoluta e dalle richia-

mate leggi nazionali e dalle leggi regionali e dalle delegazioni da queste derivanti.

Un apposito questionario è stato indirizzato a ciascuna provincia, comprese le province autonome di Trento e Bolzano e la regione autonoma della Val d'Aosta al fine di conoscere quali siano stati nel corso di quell'anno i compiti attuati e gli interventi specifici caratterizzanti la lotta contro l'inquinamento dell'ambiente.

E' risultato che in generale i compiti devoluti alle province erano e sono tutti in svolgimento. A seconda poi del grado di esercizio delle attribuzioni della loro autonomia e della loro autarchia le province sembrano ripartibili alla Sezione in alcune grandi fasce di attività, le quali sono individuabili soprattutto dalle misure diversificate di interventi svolti in rapporto alle tre branche di azione volte a contrastare i fenomeni inquinanti.

La prima fascia raggruppa l'esercizio minimo dei compiti assegnati per legge nazionale e per leggi regionali (funzioni obbligatorie). Trattasi di compiti nei quali le province risultano tutte impegnate, senza alcuna eccezione, e consistono nei diversi controlli per il suolo per le acque e per l'aria.

Premimente è quello sullo smaltimento di rifiuti solidi urbani, il quale deve farsi come detto in discariche autorizzate e controllate. Diverse regioni hanno delegato le province ad occuparsi anche del rilascio, previa istruttoria, delle autorizzazioni circa lo smaltimento dei rifiuti. In particolare il controllo riguarda anche quelli tossici e nocivi e il loro trasporto, lo stoccaggio provvisorio presso i produttori, lo stoccaggio definitivo, il trattamento, il riciclo ove possibile, ovvero l'incenerimento, specie per i rifiuti di origine ospedaliera, e soprattutto riguarda gli impianti che ne producono.

Si aggiunge, come compito realizzato da tutti gli enti provinciali su deleghe regionali, la tenuta e l'aggiornamento del catasto delle fonti da cui pro-
manano rifiuti, particolarmente dagli impianti produttivi.

Pari per importanza, e in gran parte realizzato ed aggiornato in quasi tutte le province nel corso del 1991, sono il catasto degli scarichi in corsi d'acqua superficiali e quello delle acque reflue sul suolo e nel sottosuolo, nonché l'espletamento di un'assidua vigilanza sulle modificazioni che li riguardano.

Molti controlli sono stati affidati alle U.S.L..

Un'allocazione meno che generale ha avuto invece l'attività provinciale di rilevamento della qualità dell'aria e dell'inquinamento acustico, in relazione ai diversissimi fattori di ordine industriale, climatico e di traffico veicolare, i quali agiscono con intensità variabile da luogo a luogo.

Una seconda fascia di funzioni, che si riferisce anch'essa alle tre branche della tutela ambientale, è quella che facendo leva sulla autonomia organizzativa degli enti ha determinato la istituzione di veri e propri servizi ambientali, i quali hanno assunto denominazioni consimili in diversi distretti provinciali, quali Assessorato all'ambiente (Ferrara), Settore ambiente-ecologia (Bergamo, Milano), Ripartizione ambiente (Genova), Divisione ambiente (Imperia), Assessorato ecologia (Alessandria), Settore ambiente (Messina), Sezione ecologia (Siracusa); tutti con proprio organico di esperti, funzionari e impiegati.

Nello stesso ambito organizzativo, ma anche con l'incidenza di riflessi autarchici, per l'esercizio di poteri coordinanti e vincolativi che comporta, è da annoverarsi l'attuazione di piani provinciali di salvaguardia dell'ambiente. Ne sono esempi il piano provinciale di risanamento a Forlì - purtroppo in fase di

limitazione per carenza di finanziamenti -; il piano di risanamento del bacino idrografico Po di Volano nella provincia di Ferrara, anche questo nel 1991 in fase di attesa di finanziamenti statali; il piano provinciale smaltimento rifiuti solidi urbani e speciali a Gorizia e Lucca; analogamente, per difetto di finanziamenti, non hanno preso l'abbrivo il piano Lambro e del bacino del Lambro in provincia di Milano; dalla provincia di Alessandria, a seguito della chiusura dello stabilimento ACNA di Cengio, è stato redatto un piano di risanamento per tutta la valle del Bormida che richiedeva nel 1991 l'approvazione ministeriale; il piano di raccolta differenziata (Asti ed altre).

Altre manifestazioni di autoorganizzazione sono costituite dalla istituzione in talune province di comitati tecnici provinciali, composti di esperti, che si pronunciano in ordine all'approvazione regionale di impianti di smaltimento (Pavia, Alessandria, Cuneo, ecc.); dalla redazione di piani infraregionali di smaltimento dei rifiuti con la collaborazione delle U.S.L. e dei servizi di pubblica igiene (Ravenna, Piacenza); da intese di collaborazione scientifica con università ed istituti superiori (è il caso della provincia di Pavia che se ne avvale per il controllo dell'impiego di fanghi di rifiuto in agricoltura).

Spiccata espressione invece dell'autarchia degli enti ora in discorso sono la istituzione di corpi di guardie ambientali o ecologiche, la comminazione di sanzioni amministrative ad enti e privati trasgredienti le normative (in disparte stanno le segnalazioni all'autorità giudiziaria, per obbligo di legge), nonchè una certa trasformazione dei controlli in vigilanza, appunto per l'assiduità, le generalità e l'intensità che le autorità provinciali vi hanno impresso. Hanno segnalato l'istituzione di corpi di guardie per l'ambiente le province di Forlì, Bergamo, Cremona, Pavia, Milano (guardie ecologiche volontarie), Pesaro-Urbino, Alessandria, Enna (ispettori e vigili), Firenze (polizia provin-

ziale). Ma al di là delle segnalazioni pervenute è da ritenere che esistano, quantunque in condizioni di fatto, nuclei di addetti alla vigilanza ambientale quanto meno in tutte le province di grandi e medie dimensioni e in cui con una certa intensità siano presenti i fattori più notevoli d'inquinamento e l'esigenza delle repressioni.

I controlli sono eseguiti mediante sopralluoghi, verifiche di impianti, di documentazione e registri, di stati di avanzamento di impianti in costruzione, verifiche di scarico e cave, diffide, istruttorie autorizzative su deleghe regionali e, in taluni distretti, approvazione di progetti di impianti su delega regionale.

Può ravvisarsi poi una terza zona, avanzata, del servizio di lotta all'inquinamento per numerose province, le quali hanno realizzato un decisivo miglioramento dei mezzi di intervento mediante aggiornate dotazioni e attrezzature strumentali, tra le quali primeggiano senz'altro l'installazione dei sussidi informatici, il loro potenziamento, l'impianto e l'estensione delle reti di rilevamento dei dati, l'affinamento delle metodologie di captazione degli elementi inquinanti, l'approfondimento delle analisi, le progettazioni, gli studi, la sperimentazione.

Valgano i seguenti casi. La provincia di Pescara si è avvalsa nel 1991 di un supporto informatico per l'aggiornamento del catasto degli scarichi in acque dei bacini dei fiumi Pescara, Alento e Torrente Vallelunga.

Per la tutela dello stato naturale dell'aria non è ancora dotata di monitoraggio, ma è inserita nella rete nazionale di monitoraggio quanto al rilevamento delle piogge acide con campionamenti che vengono trasmessi al centro di Pallanza.

La provincia di Catanzaro svolge un'attività di controllo sui corsi d'acqua dolce richiedenti una particolare protezione perchè sia garantita la vita dei pesci.

La provincia di Forlì attua un catasto d'acqua avente anche riguardo allo stato della consistenza zootecnica, e completato con rilevamento delle fognature. Realizza altresì il monitoraggio su pozzi profondi almeno due volte l'anno. Per i fiumi Montone Ronco e Savio sono stati condotti studi sulle qualità degli elementi nutrienti trasportati al mare per 28 mesi e campionamenti ogni 2 ore. Alla fine del 1990 ha installato una centralina fissa di monitoraggio per indagini sull'inquinamento da traffico veicolare ed altre 5 centraline sono già state programmate.

Una banca dati ambientali risulta realizzata dalla provincia di Ferrara in connessione col catasto scarichi.

Il piano per il bacino idrografico Po di Volano ha previsto anche il monitoraggio ed era in attesa nel 1991 di finanziamento ministeriale. La rete di rilevamento dell'inquinamento atmosferico, già ristrutturata nel 1990, è stata ulteriormente messa a punto e integrata e nel 1991 ha fornito importanti informazioni sulla qualità dell'aria del capoluogo. Sviluppata nel 1991 la banca dati con l'immissione di dati relativi all'aria e allo smaltimento rifiuti solidi.

Si è dotata di centralina di monitoraggio dell'aria la provincia di Forlì.

Dodici stazioni fisse compongono dal 1991 la rete provinciale di monitoraggio dell'aria della provincia di Modena.

La provincia di Ravenna ha una rete fissa in area industriale, in estensione, con laboratorio mobile, gestita dalla U.S.L. 35.

L'autorità provinciale di Bergamo ha programmato e sperimentato l'utilizzo agronomico di rifiuti speciali. Inoltre ha impiantato un servizio di pulizia

del lago d'Iseo con un battello-spazzino. Dati giornalieri sull'inquinamento atmosferico e acustico rilevato con 15 centraline venivano forniti al servizio informativo della regione con successivo bollettino quotidiano sulla qualità dell'aria.

Una rete di telerilevamento della qualità dell'aria copre la provincia di Cremona, basata su 6 stazioni di misura collegate alla rete regionale.

L'autorità provinciale di Mantova ha attuato il monitoraggio dei corpi idrici sotterranei (due campionamenti annuali): il monitoraggio dei corpi idrici superficiali, nonché: la pulizia per rifiuti e ammassi erbacei putrescenti su laghi, fiumi e canali, il disintasamento di manufatti idraulici per deflusso delle acque, il disinquinamento con recupero di sostanze oleose sversate, il recupero delle aree degradate.

L'autorità provinciale di Milano ha proseguito l'accatastamento dei corsi d'acqua superficiali e sotterranei e i progetti per la bonifica di falde idriche inquinate; ha stanziato 100 milioni per l'accertamento dei responsabili d'inquinamento e l'esercizio di rivalsa; ha perseguito lo sviluppo del sistema informativo chimico-idro-geologico in collaborazione col Consorzio acqua potabile e altri enti. La rete relativa alle rilevazioni su aria e rumori è utilizzata al 95%. Quasi compiuto è il rilevamento e censimento delle fonti inquinanti in questo settore. Peraltro ha realizzato studi modellistici sull'inquinamento da traffico e da riscaldamento. Ha realizzato con la RAI la trasmissione di dati su televideo nazionale. ha condotto alla fase attuativa il progetto di contrasto del rumore aeroportuale. Infine ha proseguito l'informatizzazione del catasto rifiuti solidi ed erogato somme ai comuni ed associazioni perchè provvedessero allo smaltimento differenziato.

La provincia di Genova nel 1991 ha condotto indagini sulle risorse idriche in 17 comuni e posto allo studio la fattibilità della gestione integrata delle risorse idriche avvalendosi dell'ausilio della Facoltà d'ingegneria (istituto d'idraulica) e di altri istituti. Per il controllo della qualità dell'aria ha provveduto al catasto emissioni inquinanti. Particolare cura ha rivolto al controllo degli standard aria di Genova, soggetta alla pressione di fattori industriali e a una sfavorevole situazione viaria.

La provincia di Savona si è occupata di autorizzazioni di scarichi in acque naturali di fognatura, nonché in acque di transizione e nel mare. Sono stati aggiornati il catasto scarichi di rifiuti e delle emissioni inquinanti nell'atmosfera. Infine è stato attuato il controllo sullo stabilimento italiano Coke di Cairo Montenotte con un laboratorio privato, ma con organico inadeguato.

Nella provincia di Ascoli Piceno le indagini sulla qualità delle acque sono state commesse all'università di Camerino.

Nella provincia di Rieti si era alla ricerca di un sito per installarvi un impianto di preselezione e compostaggio di rifiuti solidi o altro sistema di smaltimento. Per l'aria e l'acqua è stato istituito il comitato provinciale inquinamento che tra l'altro procede all'esame di richieste di autorizzazioni.

Nella provincia di Alessandria già prima della entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 si provvedeva alla protezione della flora e della fauna, dei parchi e delle riserve naturali, nonché a controlli sullo stato delle acque e sull'inquinamento atmosferico. In applicazione della nuova legge si è provveduto al controllo delle emissioni sonore e alla valorizzazione e tutela di tutte le risorse idriche ed energetiche, pur con difficoltà operative dovute alla persistenza di competenze di altri enti. Si è inoltre dato incarico di studio delle falde acquifere del proprio territorio in attesa della istituzione dell'Autorità di

bacino. E' previsto un aggiornamento catastale, non attuato dal 1985, nonchè la sua informatizzazione. Realizzato pure il S.I. nel settore rifiuti solidi; le fonti di scarico più numerose sono risultate quelle degli artigiani meccanici, della distribuzione di carburanti, dei meccanici di automobili e motocicli, dell'edilizia e lavori stradali, della grafica, tipografia e fotografia.

A proseguire il risanamento della valle Bormida si è impegnata concretamente nel 1991 anche la provincia di Asti, la quale tra l'altro ha aggiornato il catasto degli scarichi ed anche la cartografia per ogni comune della circoscrizione. Un nuovo elaboratore è stato dato a supporto della rete di rilevamento della qualità dell'aria. Collegato vi è il catasto delle emissioni. Tutte le domande avanzate tra il 1989-91 sono state acquisite dal sistema. E' stata posta in esecuzione la seconda fase del monitoraggio dell'aria. Obiettivi peculiari sono stati associati al controllo dello smaltimento rifiuti e cioè quelli di salvaguardare la flora e la fauna, di riciclarli, riutilizzarli e trarne materiali ed energia.

A motivo della presenza di 3 raffinerie di olii minerali, di industrie chimiche e di cementifici, l'amministrazione provinciale di Siracusa si è dotata di una rete avanzata di rilevamento delle sostanze inquinanti l'atmosfera (7 cabine fisse, 3 rilocabili e 2 mezzi mobili). Attuato il monitoraggio continuo di 24 h. su 24. Peraltro in tutta la Sicilia l'intero controllo sugli scarichi nelle acque è stato delegato con leggi regionali ai comuni. Rimane alle province l'accatastamento.

Anche l'amministrazione provinciale di Trapani ha redatto un progetto di rilevamento e monitoraggio della qualità dell'aria, composto di stazioni fisse e di un mezzo mobile. E' in attesa di finanziamento. Intanto si avvale dei servizi U.S.L. e del laboratorio d'igiene di Trapani.

Nella provincia di Caltanissetta 4 imprese producono rifiuti tendenzialmente tossici. L'amministrazione ha provveduto al controllo annuale e ad altri sopralluoghi dettati dall'occorrenza. Ha aggiornato il catasto acque nel 1990 e 1991. Un monitoraggio continuo assicura l'informazione sullo stato dell'aria con due reti di rilevamento rispettivamente nella zona nord e sud (Gela - zona industriale di Niscemi); i dati come di consueto vanno trasmessi alla regione.

La circoscrizione provinciale di Agrigento si è dotata del catasto delle acque e di una rete di monitoraggio dell'inquinamento dell'aria con 3 stazioni di misura per le aree industriali e con un laboratorio mobile.

Nel distretto provinciale di Messina, l'amministrazione ha effettuato un'indagine su tutti gli impianti di depurazione (108 comuni) con l'acquisizione di particolari parametri chimico-fisici delle acque reflue. Per la tutela dello stato dell'aria, ha proceduto al prelievo di emissioni in camino e all'analisi delle emissioni industriali, pervenendo a specifiche valutazioni delle emissioni di nichel e vanadio della centrale Enel di S.Filippo di Mela.

Inoltre ha praticato valutazioni degli idrocarburi aromatici generati dal traffico veicolare.

La provincia di Oristano ha curato il controllo dell'innocuizzazione di rifiuti tossici nocivi e speciali sulla base di programmi comunicati dalle ditte autorizzate a produrle dalla regione autonoma. Non aveva invece ancora attuato il catasto delle emissioni nell'atmosfera in attesa di norme regionali; tuttavia era in corso una convenzione per realizzare una banca dati sulle fonti di emissioni fisse.

La provincia di Nuoro ha finanziato 17 comuni affinché provvedessero al risanamento di discariche inadeguate di rifiuti solidi urbani, e stipulato una

convenzione con la regione per dare l'avvio al catasto delle fonti fisse di emissioni inquinanti nell'aria.

Dall'autorità provinciale di Trento si è data particolare importanza alla depurazione delle acque reflue nell'ambito di un piano provinciale di risanamento delle acque il cui oggetto principale è lo sviluppo di una rete capillare telecontrollata capace di minimizzare l'impatto ambientale della pressione inquinante sia sui corpi idrici che sull'assetto urbano e sociale. Nell'aggiornamento che il piano ha ricevuto nel 1991 sono stati previsti 121 depuratori biologici (21 cantieri in attività). Sono state chiuse 2 discariche di rifiuti e per le 11 rimanenti è stato varato un piano di bonifica. E' stato inoltre commesso a una ditta specializzata il censimento di rifiuti speciali tossici e nocivi, e l'indirizzo dell'intervento è stato quello di creare uno o più centri di trattamento e stoccaggio provvisorio in vista del successivo conferimento degli stessi a grandi centri di inertizzazione posti fuori della circoscrizione.

Due progetti di controllo dell'aria e del rumore sono stati attuati nella circoscrizione provinciale di Firenze: uno ha riguardato il completamento della rete per l'area metropolitana, l'altro per il censimento delle emissioni per il comprensorio Firenze-Prato. Attuato pure un centro operativo di intervento per aree a rischio. Per le risorse idriche è stato riattivato il catasto degli scarichi in acque superficiali ed attuato il sistema informativo.

Un piano provinciale predisposto su delega della regione regola lo smaltimento dei rifiuti solidi nella circoscrizione provinciale di Lucca. Inoltre per la tutela dei suoli esistono progetti per i bacini del Serchio, della Magra, dell'Arno e del Tirreno-nord. Notevole il sussidio di sistemi informatici.

In quella di Grosseto è stato posto in essere un impianto consortile di termodistruzione di rifiuti, tra cui quelli di provenienza ospedaliera. Per le ac-

que è stato aggiornato il catasto degli scarichi utilizzando il servizio multinazionale di prevenzione ambientale, il servizio di igiene pubblica e i servizi delle U.S.L..

Reti di rilevamento di dati sono pure installate nelle province di Piacenza, Udine, Como, Pavia, Imperia, La Spezia, Ascoli Piceno, Sassari.

Tutte le suaccennate dotazioni strumentali, e l'intero corredo applicativo che vi s'impernia, rappresentano indubbiamente un netto miglioramento qualitativo degli interventi devoluti ad enti intermedi di territorio quali sono le province, poichè proprio i loro compiti peculiari di controllo sulle attività comunali e di concorso nella pianificazione regionale della variegata ed estesa lotta all'inquinamento, non possono che trovare una strumentazione di elezione e un sussidio di prim'ordine nei mezzi posti a disposizione della più recente tecnologia.

Cosicchè si può desumere, dai risultati fin qui ottenuti dalla presente ricerca, e nonostante la mancanza di talune risposte o la laconicità rinvenibile in altre pervenute, che le esigenze intermediative della provincia nella battaglia per l'ambiente e i nuovi impulsi organizzativi provenienti dalle leggi sulle autonomie locali (n. 142 del 1990) abbiano indotto altre amministrazioni provinciali a dotarsi di quei nuovi strumenti o siano per indurle a dotarsene.

E infine, una quarta lista di servizi provinciali intesi a salvaguardare l'ambiente è rinvenibile nei mezzi apprestati per sensibilizzare ai correlativi problemi tutte intere le comunità locali, così da poter conseguire apprezzabili modificazioni comportamentali necessarie al raggiungimento del bene prefisso. Ma soprattutto quest'ultimo plesso di servizi qui raggruppati punta con lungi-

miranza e con alto profilo d'intenti piuttosto politico che amministrativo all'acculturamento ambientale delle generazioni giovani, in esse riponendo l'aspettativa di una svolta cruciale, ma non deludibile, nel rapporto di rispettosa inerenza dell'uomo all'ambiente.

Di guisa che, pur senza poter escludere consimili meritorie iniziative qui non comunicate, si citano i casi dell'educazione ambientale propugnata e curata attraverso le scuole nella provincia di Pavia; le analoghe iniziative di diffusione attuate attraverso le scuole della provincia di Milano; le pubblicazioni sul rispetto ambientale e la diffusione della conoscenza dei problemi realizzata nell'ambiente scolastico dall'amministrazione provinciale di Alessandria; l'erogazione di contributi per settimane ecologiche attuata dall'amministrazione provinciale di Cuneo con la partecipazione nel 1991 di 29 scuole d'obbligo e la stampa di 5.000 copie della rivista "Grandambiente" (sulla flora alpina e valligiana) distribuite ai comuni, alle scuole, alle U.S.L. e ad altri enti; i volumetti sulla guida alla raccolta differenziata di rifiuti stampati a cura dell'autorità provinciale di Asti; gli studi promossi dall'autorità provinciale di Trento per l'eutrofizzazione, la comparazione dei metodi di debatterizzazione della depurazione e il trattamento dei reflui delle cantine vinicole; l'attività educativa prefissasi dalla provincia di Firenze attraverso 150 itinerari guidati nell'ambiente per 250 classi tra le scuole d'obbligo e quelle medie, nonché le pubblicazioni e i corsi per insegnanti sugli stessi argomenti ambientali; il seminario di aggiornamento per i tecnici comunali svolto dalla provincia di Gorizia ed i contatti avuti col mondo scolastico inteso tra l'altro al recupero della carta, ecc..

2.2.7 Alcuni problemi emersi

La Sezione ha rivolto l'indagine in corso all'anno finanziario 1991, un'epoca tutto considerato di transizione tra l'imperio della legislazione statale anche più recente (leggi sul piano triennale, sulla nuova difesa del suolo, sulle autonomie degli enti locali) ed i nuovi profili istituzionali, i nuovi precetti e le nuove competenze disegnate proprio dalla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, innovazioni queste rispetto alle quali le normative regionali finora emanate si mostrano già abbisognevole di aggiornamento.

Intanto non sono mancati problemi e tensioni nel dispiegarsi dell'azione amministrativa, i quali nelle loro espressioni più acute hanno dato luogo ad episodi contenziosi ed altrove a discrasie, inceppamenti e ritardi nell'operare, cosicchè avvertesi già l'esigenza che tutto quanto di istituzionale, di competenza e di compiti degli enti locali sta ascritto in potenza nella novella 142 del 1990 sia tradotto particolareggiatamente in atto attraverso le emanande normative regionali.

Verso questo rimodellamento affisano ormai le loro attese gli enti in discorso, principalmente, auspicando interventi legislativi dirimenti l'intreccio residuale di competenze tra i due maggiori enti autarchici, obiettivo questo che, sulla scorta di quanto rilevato dall'indagine, acquisisce la piena adesione della Sezione.

- E' emerso infatti che le provincia di Cosenza non ha dato alcuna attuazione all'inventario delle emissioni inquinanti nell'atmosfera, perchè la regione Calabria non ha mai emanato le norme necessarie, pur essendone stata sollecitata.
- Il piano provinciale di risanamento ambientale della provincia di Forlì ha subito limitazioni per difetto di finanziamenti.

- Il rilascio di autorizzazioni per lo scarico delle acque secondo parere del Consiglio di Stato, è stato indicato spettare alle province. Così ha comunicato la provincia di Gorizia, la quale intanto per difetti di organico non ha potuto provvedervi.
- L'inventario delle emissioni in atmosfera non ha potuto essere attuato dalla provincia di Bergamo in quanto sono mancate indicazioni organizzative dalla regione.
- Una situazione confusa è stata segnalata dalla stessa provincia di Bergamo circa il controllo delle emissioni di impianti industriali nell'atmosfera, dato che non ci sono norme regolamentari in materia né leggi regionali regolatrici, ancorchè la legge n. 142 del 1990 fissasse, all'art. 14, già per l'anno 1991 la competenza della provincia in materia. Per il controllo sulle molestie acustiche la situazione era analoga; anzi un decreto ministeriale dell'1 marzo 1991 ha ignorato, secondo riferito, il ruolo delle province in questo settore.
- Oscurità delle norme, inerzia dello Stato e della regione e la rivendicazione di una chiara e piena autonomia provinciale, sono state oggetto di una segnalazione dell'autorità provinciale di Cremona in riferimento alle discipline degli scarichi di rifiuti solidi urbani. Segnalata anche una certa assurdità delle norme regionali, che accomunano nei rifiuti speciali quelli da demolizioni murarie, con cui è possibile fare massicciate, e quelli da scarti industriali, olii minerali e fanghi abusivi.
- Di mancanza di normativa regionale si querela l'amministrazione provinciale di Genova in fatto di difesa dell'aria, in quanto la legge n. 142 del 1990 ha devoluto alla provincia compiti (rilevamento, controllo, disciplina)

largamente già attuati dalla regione. Peraltro era in attesa del finanziamento del progetto DISIA (disinquinamento atmosferico e acustico).

In tema di rifiuti solidi lamenta che la regione ha mantenuto la competenza di rilasciare le autorizzazioni di smaltimento e di formare il catasto, ma regione e province per l'intrico delle materie, date le nuove competenze di legge, hanno dovuto procedere a intese secondo cui siano in capo alle province il catasto, la disciplina, il controllo sulla produzione e lo smaltimento, e di conseguenza siano così trasferite le attribuzioni e le funzioni.

- Rivendicano la competenza in tema di autorizzazione degli scarichi idrici le autorità provinciali di Alessandria, dal momento che la legge n. 142 del 1990 conferisce alla provincia il controllo sulla stessa materia.
Denunciano inoltre che il contesto legislativo è carente nell'ambito della difesa dell'inquinamento acustico.
- Difficoltà hanno incontrato le autorità provinciali di Cuneo nell'accatastamento degli scarichi d'acqua, non avendo i comuni ottemperato che scarsamente alle richieste di dati loro inviate.
- La provincia di Novara rappresenta che la regione con leggi del 1976, 1986 e 1988 ha delegato le province al rilascio delle autorizzazioni nei settori della raccolta, trasporto e stoccaggio provvisorio dei rifiuti, tranne che per gli impianti di smaltimento finale, di innocuizzamento e trattamento, riservati alla propria competenza. Anche qui, però, avendo previsto l'art. 14 della legge n. 142 del 1990 spettare alla provincia le funzioni amministrative in ordine allo smaltimento dei rifiuti di area provinciale, resta indefinita l'ampiezza dell'oggetto e dubitabile se sussista la restrizione di competenze tuttora mantenuta dalla regione.

- Avverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, in contrasto con l'attribuzione di competenza provinciale in tema di lotta all'inquinamento acustico, preveduta dalla legge n. 142 del 1990, ha individuato competenze di altre istituzioni (comuni, U.S.L.), è stato proposto ricorso al TAR del Lazio dalla provincia di Genova, secondo quanto dalla medesima comunicato.

Le anomalie così rappresentate e verosimilmente molte altre relative a punti o zone di frizione nella demarcazione delle competenze fra i massimi enti autarchici territoriali, non conosciute o perchè non comunicate o perchè non desumibili dalle scarse informazioni talvolta ricevute, non possono lasciare indifferente la Sezione referente, la quale è invece ognora intenta alla esatta interpretazione delle norme giuridiche che incidono sulle competenze di cotali enti ed ai riflessi di ordine amministrativo e finanziario che ne discendono, e quindi alla efficacia e al buon andamento dell'azione amministrativa locale.

Pertanto in questa occasione non può che prospettarsi la necessità, salvo quando sia già stato fatto nel frattempo, di dare attuazione al principio programmatico posto dall'art. 3 della prefata legge n. 142 del 1990, il quale demanda alle leggi regionali gran parte della disciplina concreta dei rapporti tra regioni ed enti locali.

2.2.8 Considerazioni sull'attività della provincia

L'indagine conoscitiva condotta sull'attività di competenza svolta nel 1991 dalle province per contrastare le varie cause di scadimento dell'ambiente può ritenersi a questo punto ultimata. Con l'apposito questionario di rilevazione inviato, hanno fornito risposte la gran parte delle province (n. 66),

comprese quelle autonome di Trento e Bolzano e compresa la regione autonoma della Val d'Aosta che è istituzione assorbente la competenza della soppressa provincia.

Considerato che il ruolo delle province resta stabilito principalmente nella specificazione degli obiettivi della pianificazione regionale, nella rilevazione dei fenomeni inquinanti e nel controllo dei modi e dei mezzi con cui poi gli enti attuativi, ossia i comuni, procedono concretamente al conseguimento della pubblica finalità in discorso, le acquisizioni ottenute hanno fornito un insieme di dati largamente positivi, poichè i compiti assegnati e dalla legislazione nazionale e dalla legislazione regionale appaiono di massima assolti, nonostante la presenza di talune incertezze, tensioni e discrasie di origine legislativa o di ordine intersoggettivo di cui si è dato innanzi rassegna.

Tuttavia questa prima conclusione, la quale pur si compendierebbe in un riconoscimento di regolarità, di buon andamento e di proficuità dell'attività di cui sono titolari le province, non può al momento non rimanere in una fase di attesa, giacchè essa dovrà trovare rispecchiamento e indiretta conferma in tutto quanto emergerà dal completamento della ricerca intorno all'operato amministrativo dei comuni, che sono gli enti comprimari della difesa ambientale.

Sono infatti i controlli amministrativi, i rilevamenti e le specificazioni programmatiche in buona parte servizi istituzionali complementari, rispetto a quel vasto raggio di attività tecnico-amministrative che allinea sulle posizioni attuative l'opera dei comuni, dei consorzi tra comuni, delle imprese specializzate nello smaltimento e degli altri enti pubblici con varie modalità associati al conseguimento degli obiettivi (U.S.L., laboratori, università, ecc.).

Non può dunque valutarsi dell'efficacia dei primi, senza avere avuto ad

un tempo cognizione di tutto quanto è stato conseguito dagli enti operativi nel contesto territoriale di loro competenza.

Se si esclude l'insieme di tutte le iniziative promozionali e culturali che si sono allocate nella quarta fascia delle attività provinciali, come quelle che si rivelano di innegabile e diretta utilità ambientale e sociale e che per certi versi antecedono probabilmente l'assetto più qualificato del rapporto cittadino-ambiente, la rimanente parte dei servizi attuati, che sono quelli essenziali e funzionali, necessitano di verificarsi in ulteriori approdi efficaci, attesi anche i volumi di spesa pubblica che ne sono stati a supporto.

La Sezione si riserva pertanto di approntare un referto suppletivo sulle attività comunali in tema di ambiente e in quella occasione di formulare giudizi di carattere complessivo, nonché indicazioni e proposte che si rivelino utili alla politica ambientale italiana. Tale riserva è d'altra parte necessaria, poiché di n. 230 comuni inseriti nel campionamento di rilevazione soltanto n. 92 hanno inviato risposte alla data della presente redazione (8 luglio 1993).

2.3 Protezione civile

2.3.1 Nozione

Fornire una esatta definizione giuridica del concerto di protezione civile presenta degli aspetti problematici in relazione al fatto che la materia che ci occupa non può essere agevolmente contenuta nell'ambito di parametri ben delineati.

Per iniziare ad affrontare l'argomento è possibile ritenere che la protezione civile consista nel complesso delle attività e degli strumenti predisposti dello Stato e dagli altri enti territoriali per la prevenzione delle pubbliche ca-

lunità e l'adozione delle misure necessarie a contenerne gli effetti e a soccorrere la popolazione che ne è stata colpita.

Appare subito evidente come la definizione sopra riportata è fondata essenzialmente sul concetto di calamità pubblica, che a sua volta necessita di essere determinato.

Anche l'esegesi della normativa posta nella materia non consente di giungere alla enucleazione di precisi parametri di riferimento, in quanto essa stessa si avvale della generica nozione di calamità pubblica.

In effetti deve ravvisarsi una oggettiva difficoltà nel circoscrivere nell'ambito di una precisa nozione la materia che ci occupa, proprio perché essa può riguardare una vasta tipologia di eventi che possono o meno assurgere al livello di calamità in relazione alla loro intensità.

Sotto il profilo del contenuto deve rilevarsi che l'attività di protezione civile è finalizzata alla salvaguardia della vita di un gruppo con riferimento ad un determinato territorio.

E' difatti rilevante, al fine di qualificare l'azione di salvaguardia come protezione civile, che sussista una relazione tra il gruppo sociale ed il territorio.

Le connotazioni sopra delineate conducono ad inserire la protezione civile tra gli interventi di politica sociale e di politica del territorio.

L'attinenza alla politica sociale trova ragione nel fatto che essa è rivolta a proteggere e a ripristinare le condizioni di vita di una comunità e, quindi, a consentire l'esplicazione delle attività economiche e sociali.

L'aspetto territoriale dipende dal fatto che gli eventi temuti o verificatisi realizzano una perturbazione del territorio.

Può, pertanto, ritenersi che la protezione civile possa essere annoverata tra gli interventi pubblici per la tutela dei cittadini che nell'insieme valgono a connotare l'attuale forma ordinamentale come "stato sociale".

La materia in questione assomma in sé interventi di tutela che ordinariamente fanno capo a differenti materie; essi vanno dalla salvaguardia dell'integrità fisica e della salute, alla tutela delle condizioni di vita, alla tutela del territorio, a quella dello svolgimento dell'attività economica.

Ora questo diverso novero di funzioni, in assenza di un evento calamitoso costituisce l'oggetto dell'ordinaria attività amministrativa svolta a vario livello da parte di diversi soggetti pubblici.

Le stesse attività, però, in presenza di una emergenza qualificata della normativa quale "calamità naturale" o "catastrofe", non possono essere svolte nei modi consueti dei soggetti preposti, ponendosi la necessità di interventi straordinari.

La protezione civile consiste, quindi, nell'attività dei pubblici poteri svolta nel campo della protezione sociale connessa ad un determinato territorio e rivolta a prevenire o a fronteggiare l'emergenza prodotta da un evento calamitoso.

Tale attività è rivolta alla conservazione dell'assetto del territorio, alla prevenzione degli eventi che possono provocarne il turbamento, agli interventi di soccorso a seguito del verificarsi di una calamità, al ripristino delle normali condizioni di vita e delle attività economiche.

La difficoltà di distinguere tra le attività di tutela sociale quelle afferenti alla protezione civile è data dal fatto che l'elemento posto dalla normativa quale discriminante è costituito dalla presenza o meno di una calamità naturale.

La nozione di calamità naturale non viene, però fornita se non in modo generico, ritenendosi tale l'insorgere di situazioni che comportino grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura ed estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari (sic. art.1 legge 8 dicembre 1970, n.996).

E' da chiedersi al riguardo se la necessità di interventi tecnici straordinari qualifichi un evento naturale come calamità o se sia la calamità a richiedere interventi adeguati.

In effetti la definizione normativa di calamità naturale è di scarso ausilio per delimitare l'area di intervento della protezione civile.

Si deve tuttavia osservare che legare la nozione di calamità naturale a specifici parametri tecnici connessi alla misurazione dei fenomeni (es. magnitudo dei terremoti) avrebbe rischiato di rendere troppo rigida la casistica degli eventi qualificabili in tal modo.

Come si è detto, la protezione civile attiene alla difesa sociale e, quindi i suoi interventi devono aver riguardo ad un determinato contesto, che sarebbe riduttivo confinare all'entità del fenomeno naturale.

Lo stesso evento, producendosi in diverse realtà territoriali e sociali, può provocare conseguenze diverse e far raggiungere o meno la soglia di emergenza per la quale si pone la necessità di interventi straordinari.

Tanto ci induce a ritenere che bene ha fatto il legislatore a non ricondurre in angusti parametri quantitativi la nozione di calamità naturale.

Deve però essere, comunque, ricercato un elemento atto ad individuare la nozione in argomento. Tale elemento ci proviene dal diritto positivo (art. 5 della citata legge n.996 e art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n.225) ed é

costituito dalla dichiarazione di calamità naturale o dello stato di emergenza effettuata dal presidente del Consiglio dei Ministri.

Può pertanto ritenersi di essere in presenza di una calamità naturale di rilievo sotto il profilo dell'attività di protezione civile, quando essa sia stata oggetto di apposita dichiarazione.

E' necessario ora soffermarsi sul criterio che presiede alla effettuazione di tale dichiarazione, posto che il dato normativo della necessità di interventi straordinari è scarsamente qualificante.

Deve ritenersi che ci si trovi dinanzi ad una facoltà di scelta ampiamente discrezionale e fondata sulla valutazione di una serie di elementi che spaziano dalla intensità dell'evento, alle condizioni sociali al turbamento del territorio, delle comunicazioni, delle attività produttive della collettività interessata.

Ci si trova evidentemente dinanzi ad un atto politico o ad un atto di alta amministrazione, cioè ad atti latamente discrezionali, il cui iter formativo non è circoscritto in schemi normativamente previsti e che non necessitano di motivazione espressa.

Il fatto che l'esistenza di una calamità naturale giuridicamente rilevante fosse rimesso all'emanazione di un atto di natura politica ha portato taluno a ritenere che le norme sulla protezione civile dovessero qualificarsi come norme in bianco.

Tale ultima connotazione riafferma ancora il carattere di scarsa definizione proprio della materia, che per sua natura è poco adatta a precise etichettature.

Deve, poi, evidenziarsi un'altra peculiarità della protezione civile e cioè l'essere costituita da una serie di interventi straordinari connessi a diversi sog-

getti che si innestano su analoghe attività ordinarie, a loro volta imputate a diversi soggetti.

La complessità degli interessi coinvolti comporta necessariamente la formazione di un intreccio tra la protezione civile e l'esercizio complessivo dell'attività amministrativa.

In tale complesso coacervo di interventi pubblici, nel quale sono convogliati quelli di ordinario svolgimento della funzione pubblica e quelli legati all'attività di protezione civile, è possibile tracciare una linea discriminante circoscrivendo gli interventi connessi al verificarsi dell'evento qualificato come calamità naturale.

Tale operazione concettualmente semplice risulta, nella pratica di notevole difficoltà per via della pluralità delle autorità pubbliche competenti per materia e degli interessi coinvolti.

2.3.2 La normativa

2.3.2.1 La normativa precedente

La prima norma di carattere organico e di generale applicabilità in materia di protezione civile rinvenibile nel nostro ordinamento è costituita dal r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389 (convertito con modificazioni nella L. 15 marzo 1928, n. 833).

Tale norma, relativa alla predisposizione di servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura, prevedeva una struttura organizzativa ben delineata e fondata essenzialmente sul Ministero dei lavori pubblici.

La legge in questione ha costituito il cardine dell'ordinamento nella materia per un lungo periodo di tempo, in quanto si è dovuto attendere il 1970 per l'emanazione di un nuovo provvedimento organico.

Deve però riportarsi che nel corso di tale periodo si è registrata la tendenza al trasferimento delle competenze dal Ministero dei lavori pubblici a quello dell'interno.

In particolare, la legge 13 maggio del 1961, n.469, nel disciplinare l'ordinamento del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, ha affidato ad esso il compito di predisporre ed attuare i servizi tecnici per la tutela della incolumità delle persone e la preservazione dei beni.

Solo con la legge 8 dicembre 1970, n.996, si è delineato con chiarezza il nuovo quadro delle competenze in materia di protezione civile e si è assistito alla consacrazione del ruolo di centralità attribuito nella materia al Ministero dell'interno.

L'art. 2 attribuisce, difatti, al Ministro dell'interno il potere di impartire direttive generali nella materia e, in caso di calamità, gli affida la direzione ed il coordinamento di tutte le attività svolte nella circostanza dalle amministrazioni dello Stato, dalle regioni e dagli enti pubblici territoriali ed istituzionali.

Viene, inoltre, prevista l'istituzione presso il Ministero dell'interno del Comitato interministeriale della protezione civile, organo collegiale a composizione politica con funzioni essenzialmente propositive. Al comitato è affiancata una commissione tecnica.

Il sistema degli interventi prende l'avvio dalla dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale, emessa, sulla base della valutazione della gravità, natura ed estensione dell'evento, con decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche su richiesta degli organi della regione o degli enti locali.

Qualora l'evento non presenti caratteri di particolare gravità la dichiarazione in parola è di competenza degli organi locali elettivi e degli organi ordinari di protezione civile.

La norma prevede, poi, la possibilità d'insediamento di un organo straordinario, il commissario, cui è affidato il compito di assumere la direzione dei servizi di soccorso in loco, avvalendosi della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati.

In vista della realizzazione di un coordinamento tra gli interventi dello Stato e quelli degli enti territoriali è prevista l'istituzione in ogni regione (con decreto del Ministro dell'interno) di un comitato regionale della protezione civile.

Nell'ambito del coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle della Regione (art. 124 Cost.), è affidato al commissario del Governo il compito di organizzare e predisporre i servizi di protezione civile, avvalendosi dell'ufficio regionale di protezione civile.

Oltre a delineare il sistema organizzativo di cui si è detto, la legge del 1970 ha affrontato il tema del volontariato, prevedendo il reclutamento di personale volontario, tenuto a frequentare appositi corsi d'addestramento secondo programmi stabiliti dal Ministero dell'Interno.

Deve, inoltre, rilevarsi che la maggior parte delle disposizioni della legge in parola è rivolta a rivedere l'organizzazione del Corpo dei Vigili del Fuoco, prevedendo incrementi d'organico e potenziamento di attrezzature.

Va ascritto a merito della legge n.996 l'aver introdotto l'idea del coordinamento degli interventi nel campo della protezione civile, prevedendo

una organizzazione articolata, facente capo sia allo Stato che agli enti territoriali e locali. Deve, tuttavia, rilevarsi che, anche a causa dell'epoca in cui la legge è stata emanata, e cioè prima della costituzione delle regioni a statuto ordinario, i meccanismi introdotti non sono pienamente funzionali alla salvaguardia della sfera di autonomia degli enti territoriali, essendo privilegiato l'aspetto della direzione e del coordinamento da parte del Ministero dell' Interno.

I decreti di trasferimento delle funzioni statali alle regioni non hanno modificato sostanzialmente l'assetto delle competenze previste dalla legge n.996 del 1970. In particolare il D.P.R.: n.616 del 1977 agli artt. 24 e 70 ha previsto che sono riservate allo Stato, con il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche, le attività di primo soccorso e di assistenza immediata, mentre tutte le altre attività di protezione civile sono svolte dalla regione e dagli enti locali.

Deve, peraltro, notarsi come nel sistema di trasferimento di funzioni attivato per dare attuazione alle regioni a statuto ordinario, molte materie che hanno stretta attinenza con la protezione civile, quali l'assistenza, inclusa quella sanitaria, le opere di ricostruzione, la tutela delle foreste sono state sottratte dallo Stato.

L'attuazione delle regioni ha, quindi spostato l'asse degli interventi di protezione civile prevalentemente nel campo di competenza degli enti territoriali, per cui il sistema vigente, incentrato sul Ministero dell'Interno non si è più dimostrato al passo con i tempi.

Ad undici anni della emanazione della legge n. 996 del 1970 ne è stato approvato il regolamento di esecuzione con D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66.

Tale normativa é rivolta a completare il disegno strutturale della L. 996 e a facilitarne l'attuazione pratica.

Le norme regolamentari si soffermano analiticamente sulle funzioni la composizione e l'attività degli organi di protezione civile.

Vengono, inoltre, individuati nel sindaco e nel prefetto gli organi locali elettivi e gli organi ordinari di protezione civile cui fa cenno l'art. 5 della legge n. 996 del 1970.

In particolare l'art. 16 del regolamento definisce organo locale di protezione civile il sindaco quale ufficiale di governo. Tale precisazione ha dato luogo ad obiezioni, in quanto appare in contrasto con l'art. 5 cit., che fa riferimento agli organi locali elettivi, e quindi, si riferisce al sindaco nella sua veste di vertice dell'amministrazione comunale e nell'espressione dell'autonomia che gli é propria.

Il regolamento, poi, definisce dettagliatamente i vari tipi di intervento di protezione civile e prevede talune attività preliminari tra le quali sono maggiormente rilevanti la predisposizione di piani provinciali ed una più esauriente disciplina del volontariato.

Con l'emanazione delle norme regolamentari si ha, quindi, delineato compiutamente il sistema degli interventi e la organizzazione della protezione civile introdotti dalla legge del 1970 che aveva affermato il ruolo di centralità del Ministero dell'interno.

Gli eventi sismici del 1980 (terremoto dell'Irpinia) richiamarono l'attenzione dell'opinione pubblica sui programmi inerenti alla difesa dalle calamità naturali e, quindi, si aprì un dibattito circa l'adeguatezza della normativa vigente a fronteggiare le emergenze poste da eventi calamitosi di

grande rilievo ed a rispondere alle esigenze di protezione civile all'epoca più diffusamente avvertite.

Il primo risultato che ne derivò fu l'emanazione del regolamento di cui si è detto, ma anche tale intervento, seppure positivo, non fu in grado di sopire del tutto le spinte innovatrici, in quanto le norme secondarie non potevano che porsi in soluzione di continuità con la legge del 1970, mentre veniva messo in discussione il sistema da questo tracciato.

Negli anni che seguirono si è assistito, quindi, all'insediamento per via di atti amministrativi di una organizzazione parallela della protezione civile che si affiancò a quella vigente.

Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 agosto 1981 è stata costituita la Commissione centrale per il coordinamento dei servizi di soccorso tecnico urgenti dotata non solo di semplici funzioni consultive, ma anche dei compiti di coordinamento degli interventi delle amministrazioni.

Nel frattempo l'incarico di alto Commissario presso il Ministero dell'interno, attribuito, nell'ambito dei poteri conferibili a norma della legge n.996 del 1970, con successivi provvedimenti è stato via via integrato acquistando maggiori contenuti sino ad assumere la veste dell'incarico a Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Tale incarico ha trovato, poi, riferimento ad una struttura stabile con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1982 che, nello stabilire l'ordinamento del Gabinetto, ha previsto l'istituzione di un Dipartimento per la protezione civile.

Il Dipartimento è stato successivamente organizzato in modo compiuto con l'articolazione in servizi, uffici e centri.

La vicenda sopra evocata ha prodotto, quindi un superamento di fatto della legge n.996 e la perdita del ruolo di centralità da parte del Ministro degli interni.

Nella normativa successivamente intervenuta per fronteggiare particolari situazioni di emergenza la mansione del Ministro per la Protezione Civile ne ha consacrato l'esistenza nell'ordinamento a livello delle fonti di produzione primaria.

Una disciplina munita di una qualche organicità é rinvenibile nel D.L. 12 novembre 1982 n.829, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1982 n.938, concernente gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o eventi eccezionali, che opera una ricognizione delle competenze che il Ministro della Protezione Civile aveva acquisito per via di attribuzioni frammentarie ed episodiche.

Il sistema complessivo dell'organizzazione pubblica per gli interventi in materia di protezione civile si era così sviluppato per successive sovrapposizioni, senza che si fosse provveduto a rivedere le competenze delle strutture originariamente previste.

Si é assistito, inoltre, alla tendenza a disciplinare con una legge ad hoc gli interventi relativi alle calamità di maggiore rilievo.

Tutto ciò ha provocato confusione ed incertezze, specie per via del fatto che le competenze delle strutture interessate non siano demarcate con la necessaria chiarezza, per cui con frequenza si accavallavano gli interventi.

2.3.2.2 L'istituzione del servizio nazionale

La necessità di superare l'ordinamento della protezione civile che si era venuto a formare attraverso la sovrapposizione di interventi normativi e la

contemporanea imputazione delle relative competenze a diverse strutture si sia delineata sin dai primi anni '80.

Per l'emanazione di una norma organica di riforma della materia é stato tuttavia necessario attendere ancora un decennio; difatti, solo nel 1992 é stata approvata la legge n.225, recante l'istituzione del servizio nazionale della protezione civile.

Lo schema organizzativo prescelto dalla nuova normativa supera quello tradizionale dell'amministrazione per ministeri e si avvale del modello del servizio nazionale, nel quale l'azione di tutte le strutture pubbliche interessate alla produzione di un servizio viene raccordata e finalizzata allo scopo comune.

L'istituzione del servizio nazionale si pone in linea con la tendenza di riduzione progressiva delle funzioni attribuite all'amministrazione diretta dello Stato, con la correlativa devoluzione di esse ad "organi misti".

Attraverso tali organismi si assiste all'attribuzione di una funzione amministrativa piuttosto che ad un determinato soggetto ad un complesso disomogeneo di organi e soggetti pubblici operanti a diversi livelli.

Il servizio nazionale non può, quindi, essere considerato una struttura dello Stato, di una regione o di enti locali, né un ente pubblico; si tratta di un'organizzazione complessa, alla quale concorrono diversi soggetti pubblici per assicurare lo svolgimento di un pubblico servizio.

L'organo misto costituisce, quindi, una struttura senza soggetto volta a realizzare il coordinamento dell'azione di una pluralità di soggetti pubblici, senza comprimere le rispettive sfere di autonomia organizzatoria.

L'introduzione di un servizio nazionale nella materia della protezione civile, ove si assiste ad una necessaria articolazione dei livelli d'intervento, ap-

pare scelta opportuna ed al passo con modelli di organizzazione più evoluti, idonei a compenetrare la componente centrale con l'azione di soggetti dotati d'autonomia.

Al complesso di più strutture che compongono il servizio nazionale è affidato il compito di provvedere alla tutela dell'integrità fisica e dei beni appartenenti a componenti di comunità stanziate sul territorio.

Il servizio nazionale si articola in componenti e strutture. Le prime costituiscono il complesso delle organizzazioni di settore che pur essendo organizzativamente indipendenti, vengono raccordate funzionalmente per assicurare il perseguimento delle finalità di protezione civile.

Il servizio non consiste, quindi, in una struttura unitaria e di omogenea composizione, ma nell'articolazione di diversi organismi eterogenei e dotati di una propria organizzazione e funzioni, che, limitatamente al fine che ci occupa, costituiscono un aggregato funzionale.

Vale precisare che nell'elencazione fornita dalla legge, sono considerate componenti del servizio al pari delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali anche le organizzazioni private costituite da associazioni di volontari e dai gruppi nazionali di ricerca scientifica.

Le strutture operative del servizio si diversificano dalle componenti, in quanto hanno specifici compiti di intervento, mentre le prime hanno funzioni di organizzazione e di raccordo.

Le strutture operative sono organizzazioni specialistiche stabili dotate di professionalità e di attrezzature, tra le quali va annoverato in primo luogo il Corpo dei Vigili del fuoco.

La legge n.225 del 1992 rappresenta il primo testo organico di ampio respiro che ha posto la disciplina in materia di protezione civile. In essa é evidente la ricerca della sistematicità e della completezza della regolamentazione.

Deve notarsi in primo luogo uno sforzo rispetto alle formulazioni precedenti per definire ed inquadrare la materia della protezione civile e la nozione di calamità.

All'art.2, difatti, a fianco della tradizionale definizione di calamità naturale, vengono annoverati anche altri eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che richiedono un diverso livello di interventi.

Anche se, come si è detto in precedenza, le classificazioni basate sugli interventi richiesti dai diversi tipi di eventi, non possono definire obiettivamente il fenomeno, deve tuttavia rilevarsi che la nuova legge, offrendone una casistica più ampia, ha cercato di disegnare un sistema articolato sulla intensità degli eventi, distribuendo le relative competenze tra i diversi organi e soggetti interessati.

Pari attenzione è stata dedicata all'enunciare le attività ed i compiti che afferiscono alla protezione civile, che possono essere di: previsione e prevenzione e di soccorso e di superamento dell'emergenza.

La fase di superamento dell'emergenza deve essere limitata alle iniziative necessarie ed indilazionabili per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita, e, pertanto, le attività di ricostruzione sono affidate agli organi competenti in via ordinaria.

Circa la direzione ed il coordinamento dell'attività di previsione, prevenzione e soccorso si rileva che essi sono affidati a livello nazionale al Consiglio dei ministri, al Consiglio nazionale della protezione civile, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni, mentre la legge non pre-

vede funzioni proprie per il Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Deve, tuttavia, ritenersi che egli possa assumere la direzione degli interventi di soccorso in qualità di presidente del Comitato operativo della protezione civile, ove sia stato delegato ad esercitare tale funzione dal Presidente del Consiglio dei Ministri a norma dell'art.10, comma 3, della legge n.225 del 1992.

Gli organi di consulenza centrali sono la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi ed il Comitato operativo della protezione civile. La Commissione nazionale ha compiti orientati verso gli aspetti tecnico-scientifici della valutazione dei rischi e degli interventi che essi richiedono. Il Comitato, invece, ha una valenza operativa ed esprime valutazioni sui piani di emergenza predisposti dai prefetti, valuta le notizie e i dati provenienti dalle zone interessate all'emergenza, coordina gli interventi di soccorso e promuove l'attuazione delle direttive emanate per l'emergenza.

Sono anche organi di consulenza nazionale per le materie di specifica competenza, quelli previsti dall'art.98 della legge n.183 del 1989 e cioè i servizi: idrografico e mareografico, sismico, dighe e geologico.

Nella nuova struttura del servizio per la protezione civile, particolare attenzione è dedicata al momento della programmazione; vengono, difatti, previsti ai diversi livelli piani e programmi.

Il complesso dell'attività di pianificazione mette capo ai programmi e ai piani nazionali che forniscono il riferimento per quelli regionali e provinciali. Le diverse attività programmatiche sono tra loro coordinate e tendono ad uno scopo comune. E' evidente che solo attraverso la loro armonizzazione possono essere conseguiti gli obiettivi posti a base del sistema.

Nel servizio nazionale, come si è detto, a fianco di organi dell'amministrazione dello Stato, operano soggetti dotati di autonomia che possono esprimere indirizzi politici difformi da quello centrale.

L'armonizzazione delle scelte di fondo nella materia della protezione civile é assicurata oltre che attraverso l'emanazione di atti d'indirizzo da parte del Consiglio dei ministri (prevista a livello generale dalle norme di trasferimento delle funzioni statali alle regioni e dalla legge n.400 del 1988), anche attraverso la previsione di specifiche funzioni in tal senso in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art.1 della legge n.225 del 1992 prevede, difatti, che il capo del governo o, per sua delega, il Ministro per la protezione civile promuove e coordina le attività delle regioni e degli enti locali.

La nuova normativa si è data carico in tal modo di assicurare il funzionamento coordinato ed armonico del sistema, senza comprimere l'autonomia costituzionalmente garantita di talune componenti del servizio nazionale.

La legge in parola, al pari di quella che l'ha preceduta, ha rimesso la disciplina di taluni aspetti ad atti di normazione secondaria.

Risultano ad oggi emanati il regolamento concernente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio nazionale della protezione civile (D.P.R. 30 gennaio 1993, n.50 in G.U. n.53 del 51 marzo 993) e quello concernente la disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza (DPR 30 gennaio 1993, n.51 in G.U. n.53).

E' stato altresì predisposto lo schema di regolamento previsto dall'art.18, comma 2, della legge n.225 del 1992 per definire i modi e le forme di partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di protezione

civile, che é stato inviato al Consiglio di Stato per il parere previsto dall'art.17 della legge n.400 del 1988.

Manca, invece il regolamento di carattere generale previsto dall'art.6 della legge n.225 del 1990, che risulta in fase di elaborazione.

2.3.2.3 La normativa regionale

Da una osservazione superficiale si potrebbe ritenere che, poiché la protezione civile non é inclusa tra le materie di competenza regionale elencate nell'art.117 della Costituzione, la regione non eserciti funzioni al riguardo.

In realtà la omessa inclusione in tale novero è dovuta al fatto che la protezione civile non costituisce una materia, ma un complesso di interventi afferenti a diverse materie.

Il quadro delle competenze regionali nel campo della protezione civile si compone dell'insieme di norme diverse, si tratta delle norme specifiche sulla materia (legge n.996 del 1970, D.P.R. n.66 del 1981 e legge n.225 del 1992, art.12) di quelle di trasferimento delle funzioni statali alle regioni (D.P.R. n.8 del 1972 e D.P.R. n.616 del 1977), degli statuti e della legislazione regionale.

In base alla normativa vigente le regioni partecipano all'organizzazione ed all'attuazione delle attività di protezione civile, predispongono ed attuano i programmi regionali in armonia con le indicazioni di quelli nazionali e approntano mezzi e strutture, avvalendosi di un apposito comitato regionale di protezione civile.

Le regioni a statuto ordinario hanno competenze generali nelle fasi della previsione, prevenzione, soccorso e ricostruzione. Più complesso e variegato è il quadro delle funzioni delle regioni a statuto speciale anche se per tutte è ravvisabile la competenza in materia.

Anche prima dell'emanazione della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, che ha fornito un chiaro punto di riferimento ed ha enunciato i principi della legislazione statale in materia di attività di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, non è mancato l'intervento legislativo regionale.

La normativa emanata dalle regioni nella materia si è occupata della protezione civile secondo diverse angolazioni. Tra gli aspetti maggiormente trattati vi è quello dell'organizzazione delle strutture operative regionali, anche in rapporto con soggetti esterni che vi collaborano quali le associazioni di volontariato e la previsione di raccordi con l'azione degli enti locali.

Altri settori nei quali si è addensato l'intervento legislativo degli enti territoriali sono quelli del finanziamento per l'acquisto di beni strumentali per il servizio di protezione civile è quello più cospicuo degli interventi a sostegno delle comunità colpite dalle calamità, compresi i finanziamenti per la ricostruzione.

Si è, quindi, assistito, da un canto, ad una legislazione sulla organizzazione dei servizi di protezione civile e, dall'altro, ad una legislazione mirata a fronteggiare determinate calamità.

Ai nostri fini assume maggior rilievo il primo tipo di interventi, in quanto essi valgono a costituire un'organizzazione complessa e permanente la cui esistenza non è legata ad un particolare evento.

Un aspetto organizzativo di generale interesse è costituito dall'individuazione, tra gli organi necessari della regione, di quelli competenti in materia e la costituzione di appositi organi.

L'organo della regione competente ordinariamente nella materia della protezione civile deve essere individuato nella giunta; ad esso si affianca il

comitato regionale per la protezione civile, organo specialistico espressamente previsto dalla legge n.996 del 1970 (art.7).

Sotto il profilo dell'organizzazione a livello regionale, la legge n.225 del 1992 (art.12) si pone in linea con la normativa precedente, ma è meglio raccordata con gli ordinamenti autonomistici degli enti territoriali e più completa nella esposizione.

Viene confermata la vigenza del comitato regionale di protezione civile e previsto che le regioni provvedano all'ordinamento degli uffici ed all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle attività di propria competenza.

Dall'esame della legislazione regionale si è potuto rilevare che quasi tutte le regioni hanno posto attenzione alla necessità di emettere una disciplina per regolare l'esercizio delle proprie competenze in materia di protezione civile.

Di regola tale disciplina è contenuta in una norma di carattere generale dedicata all'argomento, di rado, invece le disposizioni in materia di protezione civile sono contenute in altri contesti normativi.

Sporadici sono i casi nei quali non è prevista l'istituzione di apposite strutture, anche se il rilievo ad esse attribuito è molto diversificato.

Al livello più basso di formalizzazione si pone l'inserimento del servizio della protezione civile tra le strutture di supporto del Presidente della Giunta regionale, mentre a volte esso assume il rango di Direzione Generale o di Dipartimento.

Va anche registrata la tendenza rilevabile della normativa di talune regioni di contrarre le aree del proprio intervento, enfatizzando il ruolo degli enti locali e limitandosi ad una funzione di impulso e d'indirizzo e coordinamento.

Le funzioni regionali in materia di protezione civile sono sempre attribuite agli organi ordinari della regione coadiuvati dal comitato regionale e da altri organi espressamente previsti.

Generalmente le funzioni di vertice vengono affidate alla giunta regionale ed assunte dal presidente di questa in caso di emergenza; in alcuni casi viene prevista la figura di un assessore delegato.

Oltre agli organi ordinari della regione ed al comitato regionale della protezione civile (previsto dalla normativa statale), alcune regioni hanno istituito organi ad hoc sia con funzioni esecutive che consultive.

Vale qui ricordare tra gli organi ai quali sono affidate funzioni consultive: i comitati consultivi tecnici, le commissioni tecniche, i comitati per il coordinamento degli interventi, il comitato regionale di sicurezza civile e ambientale, il comitato tecnico scientifico. Essi sono previsti nelle regioni: Abruzzo, Friuli Venezia Giulia., Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Umbria e della provincia autonoma di Trento.

Un significativo sintomo dell'interesse riposto dalle regioni a darsi una norma che disciplini compiutamente le strutture per gli interventi in materia di protezione civile è costituito dall'aver previsto l'installazione di un centro o di una sala operativa regionale.

Tale previsione è contenuta nella legislazione delle regioni: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia., Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Sardegna.

Altri aspetti di rilievo da esaminare nella legislazione regionale sono quelli attinenti ai rapporti con gli enti locali.

Sotto tale profilo è stato possibile enucleare tre fondamentali atteggiamenti da parte delle regioni.

- 1) stretta integrazione del servizio comunale nell'ambito di quello regionale, con analitica previsione delle competenze, messa a disposizione di beni strumentali e concessione di contributi.
- 2) affidamento degli interventi essenziali ai servizi comunali, prevedendo a volte la concessione di finanziamenti regionali.
- 3) disinteresse per l'attività degli enti locali sia sotto il profilo organizzativo che dei finanziamenti.

La classificazione sopra prospettata fornisce nelle grandi linee la sintesi degli indirizzi tracciati dalle regioni nel rapporto con gli enti locali in materia di protezione civile.

Appare evidente che tali indirizzi non possono essere ininfluenti nell'attività dei comuni, in quanto quelli appartenenti alle regioni che hanno disciplinato compiutamente la materia e previsto interventi di supporto, saranno facilitati nell'attivazione dei servizi, di propria competenza.

Al contrario, nelle regioni ove manchi una disciplina dettagliata nella materia, non siano stabiliti raccordi con l'attività degli enti locali e non siano previsti apporti in beni o finanziari, i comuni incontrano maggiori difficoltà, in quanto sono sprovvisti di un quadro di riferimento, se non quello tracciato dalla normativa nazionale (che opportunamente non si spinge a disciplinare l'attività dei comuni) e devono rinvenire nei propri mezzi le risorse necessarie all'attivazione dei servizi.

Per rendere più concreto il discorso é opportuno riportare qualche esempio di legislazione regionale.

L'Abruzzo ha dedicato tre leggi regionali alla materia della protezione civile: la n.37 del 1985 recante "attività ed iniziative urgenti per la protezione

civile", la n.73 del 1989 contenente l'organico del personale addetto e la n.58 del 1989 in materia di volontariato.

L'organo di vertice nella materia é costituito dalla giunta regionale e per la gestione straordinaria dal suo presidente. E' prevista l'istituzione di un servizio per la Protezione Civile con analitica elencazione delle funzioni, da esercitarsi in raccordo con gli organi della protezione civile nazionali e degli enti locali.

La regione conferisce agli enti locali i beni e i mezzi del servizio per la protezione civile e concede contributi per il finanziamento delle associazioni di volontariato.

Un altro significativo esempio di impostazione dell'intervento regionale nella materia è costituito dalla legislazione della regione Toscana.

Alla protezione civile é dedicata la legge regionale n.14 del 1988 a carattere generale. (Assume rilievo ai nostri fini anche la legge n.48 del 1987 in materia di organici regionali).

In questo caso si assiste ad una ripartizione delle competenze tra la regione e gli enti locali, che pone l'accento sul ruolo svolto da questi ultimi.

La strutturazione del servizio regionale è compiuta sia sotto il profilo degli organi (servizio dissesti territoriali e protezione civile) che delle funzioni che sono analiticamente previste in relazione ai diversi tipi di rischio (difesa del suolo, opere idrauliche, zone sismiche).

La Regione concede finanziamenti, sotto forma di anticipazioni a tasso zero ai comuni, alle province ed alle comunità montane, per l'attuazione degli interventi di loro competenza.

A fronte di un interesse per la materia, cui consegue la emanazione di norme che sono ispirate a diverse modalità di intervento da parte delle regioni del nord e del centro, si assiste all'inerzia di quelle meridionali.

Difatti, solo la Sardegna e la Campania hanno dedicato una legge di carattere generale alla protezione civile.

2.3.3 Le componenti locali del servizio nazionale

2.3.3.1 Le Province

Nell'ordinamento precedente veniva affidato alla provincia un ruolo marginale, non rinvenendosi la previsione di funzioni ad esse riservate, se non quelle relative alla viabilità ed ai corsi d'acqua classificati come provinciali, da svolgere nella fase del soccorso.

Nella legislazione regionale sono rinvenibili disposizioni che attribuiscono specifici compiti alle province delegando parte delle funzioni proprie in materia, anche prima dell'emanazione delle leggi n.142 del 1990 e n.225 del 1992.

Si può riportare ad esempio l'art.21 della legge regionale. del Lazio 11 aprile 1985, n.37, che delega una serie di funzioni alle province, tra le quali la partecipazione alla predisposizione del piano regionale pluriennale, il coordinamento dei piani comunali, la redazione dell'elenco provinciale del volontariato ed altre.

La legge regionale. della Sardegna 17 gennaio 1989, n.3, prevede all'art. 13 il finanziamento dei programmi provinciali per la redazione di una mappa del territorio, la predisposizione di piani d'intervento, l'attuazione di

programmi di sensibilizzazione della popolazione, l'organizzazione dei servizi di prevenzione e di pronto intervento.

Anche la regione Marche con la legge regionale 27 aprile 1990, n.49 (art.16), ha previsto la concessione di contributi alle province (oltre che ai comuni) per l'acquisto di attrezzature polifunzionali utilizzabili per le attività di protezione civile.

La legge regionale. 27 luglio 1988, n.26, dell'Umbria individua all'art.17 le competenze delle province nella raccolta ed elaborazione dati, predisposizione di programmi provinciali e approntamento dei mezzi e delle strutture operative, inclusi quelli di supporto ai comuni.

La regione Veneto ha previsto (legge regionale. 27 maggio 1984, n.58 art.8) tra le forme di concorso degli enti locali una serie di funzioni da affidare alle province, nel campo della rilevazione dati, di studio, di organizzazione di corsi e dei servizi di pronto intervento.

Tale elencazione dei casi più significativi di affidamento da parte delle regioni di funzioni alle province in materia di protezione civile induce a ritenere che anche nell'ordinamento precedente in parte del territorio era prevista l'attuazione di un significativo livello provinciale di interventi.

Un discorso a parte meritano le province autonome di Trento e di Bolzano, che hanno competenza legislativa primaria per le opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche in materia di foreste, corpo forestale e servizi antincendi per attribuzione statutaria. (D.P.R. 31 agosto 1972, n.670, art.8).

La competenza per i servizi antincendi è stata riservata alla Regione dall'art. 4 dello Statuto, ma questa l'ha delegata alle due province autonome.

Sulla base alle potestà ad esse attribuite le province hanno emesso normative nella materia.

La legge provinciale 11 agosto 1988, n.30, della provincia di Bolzano riguarda essenzialmente il Corpo dei Vigili del fuoco e prevede all'art.21 l'istituzione dell'Ufficio provinciale di protezione civile, con il compito principale di predisporre il piano di intervento in caso di calamità.

La provincia autonoma di Trento ha dedicato, invece, due leggi a carattere generale alla protezione civile: la legge provinciale 7 agosto 1977, n.19, e la recente legge provinciale 10 gennaio 1992, n.2.

Si tratta di leggi articolate che disciplinano dettagliatamente la materia, sia sotto il profilo organizzativo, che attraverso la individuazione di specifici interventi di solidarietà per i vari settori colpiti dalle calamità.

La previsione di specifiche competenze delle province in materia di protezione civile è dovuta alla legge n.142 dell' 8 giugno 1990 che, elencando all'art.14 le funzioni provinciali, prevede anche la difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, prevenzione dalle calamità.

La stessa legge elenca all'art.15 i compiti di programmazione delle province tra i quali quelli relativi al territorio ed in particolare alla sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulicoforestale ed in genere il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque.

La legge n.225 del 1992 prevede, con riferimento alle funzioni sopra enunciate, che le province partecipino all'organizzazione ed all'attuazione del servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed alla elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, alla predisposizione di programmi provinciali

di previsione e prevenzione e alla loro realizzazione, in armonia con i programmi nazionali e regionali.

E' previsto l'insediamento presso le amministrazioni provinciali di un organo collegiale presieduto dal presidente della provincia: il Comitato provinciale per la protezione civile.

Il Comitato coadiuva l'amministrazione provinciale nello svolgimento delle sue funzioni nella materia, svolgendo attività propositiva e consultiva.

La legge n.225 del 1992 non stabilisce la composizione del comitato, ma si limita a prevedere che ad esso partecipi un rappresentante del prefetto.

La normativa statale non prevede altro circa le funzioni della provincia in materia di protezione civile, che sono ben delineate, anche se circoscritte essenzialmente alle fasi della previsione e della prevenzione.

2.3.3.2 I Comuni

Anche anteriormente all'entrata in vigore della legge n.225 del 1992 erano assegnate ai comuni funzioni fondamentali in materia di protezione civile.

Difatti, già vigevano nell'ordinamento disposizioni che ne prevedevano l'intervento nelle varie fasi dell'attività di protezione civile: previsione e prevenzione, soccorso, superamento dell'emergenza.

Nella fase della previsione e prevenzione le attribuzioni del comune sono rinvenibili in diverse disposizioni del decreto delegato di trasferimento delle funzioni statali alle regioni. (artt, 9,32,60,70,95, D.P.R. n.616 del 1977) ed attengono a diversi aspetti dell'attività del comune.

Tali attività sono riconducibili essenzialmente alla tutela sanitaria, alla polizia amministrativa, alla tutela dei suoli ed all'urbanistica.

In tali campi, difatti, il comune opera controlli preventivi ed interventi repressivi che possono avere un'efficacia determinante nel rilevare la presenza di fattori di rischio e nell'impedire che insorgano eventi calamitosi.

Al comune sono attribuite specifiche funzioni nella fase del soccorso dalla normativa in materia di protezione civile (artt.2 e 5 della legge n.996 del 1970 e artt.3,16,37,44,53, del D.P.R. n.66 del 1981).

Il sindaco è annoverato tra gli organi ordinari di protezione civile, e di tale funzione deve ritenersi necessariamente investita la struttura comunale della quale egli si avvale per lo svolgimento dei propri compiti.

Inoltre l'art.24 del D.P.R. 616 del 1977 ha previsto che in caso di calamità o catastrofe di non grave intensità ed estensione provvedano gli "organi locali elettivi".

Pertanto il Sindaco, nella sua veste di capo dell'amministrazione comunale (e non in qualità di ufficiale del governo, come previsto dal regolamento di esecuzione della legge n.996 del 1970) è titolare della funzione di protezione civile nell'ambito comunale.

E' bene precisare che l'equivoco circa la natura delle funzioni del sindaco allorché operi quale organo locale di protezione civile, ingenerato dall'art.16 del D.P.R. n.66 del 1981 (che non ha tenuto conto della legge n.996 del 1970 e del D.P.R. n.616 del 1977 che facevano riferimento agli enti locali e agli organi locali elettivi) è stato ora risolto dalla legislazione vigente (art.15 della legge n.225 del 1992), che affida al comune le competenze in materia e designa il sindaco quale autorità comunale di protezione civile.

Nel sistema della legge n.996 del 1970 e D.P.R. n.616 del 1977 le calamità di lieve entità e limitate al territorio comunale sono di competenza del sindaco.

La direzione ed il coordinamento delle operazioni di soccorso vengono, invece, affidate ad un commissario straordinario, allorché l'evento calamitoso rivesta una particolare gravità o estensione.

Quando l'evento rientra nella competenza locale, il sindaco esercita tutti i poteri che ordinariamente compongono il novero delle proprie funzioni.

Egli dirige e coordina il servizio di salvataggio e soccorso delle persone e di conservazione delle cose, fornisce la prima assistenza ai sinistrati (alloggio provvisorio e vettovagliamento), cura il funzionamento dei trasporti e delle comunicazioni, assicura il funzionamento degli uffici pubblici, il ripristino delle normali condizioni igienico sanitarie delle zone colpite.

Il sindaco, inoltre, provvede con tutti i mezzi a disposizione agli interventi immediati, comunica al prefetto gli interventi attuati (art.16 del D.P.R. n.66 del 1981), costituisce, cura e dirige l'unità assistenziale d'emergenza (art.19 d. cit.), provvede all'istruzione ed all'addestramento di gruppi di volontari (art.23 d. cit.).

Altre significative funzioni vengono attribuite dal D.P.R. n.66 del 1980 al sindaco, per cui egli deve essere considerato, particolarmente per quanto attiene alla fase del soccorso, l'organo fondamentale della protezione civile a livello locale.

Alle funzioni proprie del sindaco, devono, poi, essere aggiunte quelle attribuite alle Unità sanitarie locali in materia di prevenzione degli infortuni e di tutela dell'ambiente.

Sotto il profilo degli strumenti giuridici per realizzare gli interventi di competenza del sindaco, devono essere ricordate in primo luogo le ordinanze di necessità e di urgenza previste in via generale dall'art.7 della legge 25 giugno 1865, n.2359, dall'art.153 del R.D. 4 febbraio 1915, n.148 e

dell'art.38, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n.142; e richiamate in una serie di norme che afferiscono a specifici interventi.

La legge n.225 del 1992, nel disciplinare ai vari livelli il potere di ordinanza, fa riferimento, per quanto attiene al livello locale, al quadro delle competenze comunali in materia di protezione civile (art.15) e di conseguenza alla generale facoltà di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti propria del sindaco.

Tale norma prevede, altresì, che dette ordinanze possano derogare ad ogni disposizione vigente, ma che devono essere emesse nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.

In base alla interpretazione sopra riportata dell'art.5 della legge n.225 del 1992, il potere di ordinanza in materia di protezione civile sarebbe ravvisabile nei soggetti esponenziali dei pubblici poteri provvisti di competenze al riguardo.

Tanto perché l'art.5 citato contempla l'emanazione di ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza, nel quadro di quanto stabilito dagli articoli che prevedono le competenze dei diversi soggetti pubblici interessati, tra i quali i comuni.

E' necessario, però, dar conto dell'esistenza di un diverso orientamento che tende a restringere l'ambito soggettivo dei cennati poteri d'ordinanza ai soli organi formalmente delegati dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per la protezione civile.

Si ritiene che tale interpretazione, tendente all'accentramento dei poteri di ordinanza, mal si concili, oltre che con il disposto dell'art.5 che fa cenno alle competenze degli enti territoriali e locali, anche con la filosofia di fondo della legge tesa a dar risalto all'attività della componente autonomistica del servizio nazionale.

Tornando alla disamina delle funzioni comunali in materia di protezione civile deve rilevarsi che di esse non vi è espressa menzione nell'art.9 della legge n.142 dell' 8 giugno 1990.

La mancata enunciazione non deve però far dubitare del loro riconoscimento nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, in quanto tale articolo ha inteso procedere ad una generale attribuzione al comune delle funzioni di interesse locale riguardanti la popolazione ed il territorio, salvo che non sia prevista una diversa competenza da leggi statali e regionali.

Posto che, come si è rilevato in precedenza, la protezione civile attiene alla tutela del territorio e si sostanzia nella salvaguardia della collettività locale, non vi è dubbio che essa rientri nelle funzioni attribuite ai comuni dalla legge n.142 del 1990.

Deve rilevarsi ancora che non si ravvisa l'esistenza di leggi statali che abbiano affidato la materia ad altro soggetto pubblico ed, anzi, le norme sin qui descritte hanno individuato specifiche funzioni comunali.

Anche la recente legge istitutiva del servizio nazionale (legge n.225 del 1992) ha delineato competenze comunali nella materia.

All'art.6, n.1, l'amministrazione comunale è considerata una delle componenti del servizio nazionale della protezione civile ed il sindaco è qualificato come autorità comunale di protezione civile.

La legge stabilisce, poi, all'art. 15, le competenze del comune e le attribuzioni del sindaco.

Viene previsto al riguardo che "nell'ambito del quadro ordinamentale di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di autonomie locali, ogni comune può dotarsi di una struttura di protezione civile".

Il sindaco viene quindi, investito della funzione di autorità comunale di protezione civile.

Lo stesso art. 15 specifica le competenze del sindaco, il quale, nell'ambito del territorio comunale, al verificarsi dell'emergenza assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto ed al presidente della giunta regionale.

Tali funzioni si pongono in linea di continuità con quelle tracciate dalla legislazione precedente, che continua ad essere vigente per le parti non incompatibili con la legge n. 225 del 1992.

Ai sensi dell'art. 2 lettera a) della legge n. 225 il sindaco, in quanto organo ordinario di protezione civile ha competenza esclusiva per gli eventi che interessano il territorio comunale, che possono essere fronteggiati con interventi rientranti nelle facoltà dell'amministrazione locale.

In tali evenienze è sufficiente che venga data comunicazione dell'accaduto al presidente della giunta regionale ed al prefetto.

Quando, invece, si verificano eventi calamitosi contemplati alle lettere b) e c) dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992 e cioè quelli per i quali è richiesto l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria e quelli che devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Prefetto assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza

da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati.

Dal quadro delle norme sopra menzionate deve dedursi che anche quando la situazione d'emergenza interessi un territorio più vasto di quello comunale, le competenze dei sindaci non vengono assorbite dal prefetto, in quanto le funzioni a questi assegnate attengono al coordinamento degli interventi e non comportano il venir meno delle competenze ordinarie.

L'art.15 al comma 4 esplica ulteriormente quanto sopra esposto prevedendo che quando i mezzi a disposizione del comune non siano adeguati a fronteggiare l'evento, il sindaco chieda l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinato i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile.

La nuova legge nel delineare le competenze del comune dedica qualche cenno anche agli aspetti organizzativi, prevedendo che questo potrà dotarsi di una struttura di protezione civile.

Inoltre, che il sindaco debba avvalersi di una struttura che lo coadiuvi nello svolgimento di tali attività; deve dedursi dal fatto che egli, è chiamato ad assumere la direzione dei servizi di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite ed a realizzare gli interventi necessari.

In assenza di un seppure agile apparato, non sembra che il sindaco possa realisticamente assumere di persona le complesse incombenze che gli vengono rimesse nella materia.

E' evidente che l'introduzione di nuove strutture comporta degli oneri che potrebbero non trovare adeguate disponibilità nei bilanci comunali.

A questo proposito l'art.15 comma 2 della legge n.215 del 1992 ha previsto che la regione, nel rispetto delle competenze ad esso affidate in ma-

teria di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisca nei modi e nelle forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile.

Dall'esame della legislazione regionale, anche se emanata anteriormente alla introduzione del servizio nazionale, si è rilevato che in taluni casi è stata posta attenzione a fornire supporti all'attività dei comuni in materia di protezione civile.

La legge n.225 del 1992 dovrebbe costituire un nuovo stimolo all'intervento regionale per favorire l'operatività delle strutture comunali e la presenza di norme agevolatrici che ora costituiscono un fatto episodico, dovrebbe diventare la regola generale.

L'attivazione delle strutture comunali di protezione civile è considerata facoltativa nella legge n.225 del 1992, ma in realtà dal quadro delle funzioni attribuite al comune della stessa legge e da quelle derivanti dalla legislazione precedente non incompatibile, si rileva che essa è di fatto necessaria.

Basti pensare alle importanti funzioni attribuite al sindaco nella fase dell'emergenza dalla legge n.225 del 1992 (direzione e coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza) ed alle puntuali previsioni circa l'attività di protezione civile a livello comunale contenute nel D.P.R. n.66 del 1981.

In particolare taluni riferimenti contenuti nella norma da ultima citata sembrano sottintendere l'esistenza di una struttura comunale.

E' evidente che l'attivazione delle strutture comunali non può essere imposta dagli organi centrali, ma essa deve essere realizzata autonomamente nell'ambito degli strumenti di autorganizzazione propri degli enti locali.

In particolare lo strumento offerto dall'ordinamento per provvedere al riguardo è costituito dal regolamento di organizzazione, attraverso il quale gli

enti locali determinano la loro struttura, ripartendo le competenze tra gli uffici.

L'individuazione nella struttura di un ufficio competente in materia di protezione civile è il necessario punto di partenza per realizzare le diverse attribuzioni che la normativa imputa ai comuni.

Ovviamente le difficoltà ad attuare tale adempimento saranno maggiori quanto più è esigua la dimensione del comune. Difatti, per un comune che dispone di un numero limitato di dipendenti, sarà difficile reperire le unità da destinare al servizio per la protezione civile.

A tale riguardo può ipotizzarsi l'impiego per siffatto servizio di personale tecnico in doppia assegnazione o, meglio, l'attivazione del servizio in forma consorziata da parte di più comuni.

2.3.4 L'indagine sui dati

2.3.4.1 Premessa

L'indagine particolare sulla protezione civile è rivolta essenzialmente a verificare, nell'ambito della funzionalità del sistema complessivo degli interventi, se per la parte di propria competenza le componenti locali si siano adeguatamente attivate.

Per poter acquisire dati attraverso i quali esprimere valutazioni circa i servizi di competenza degli enti locali la sezione si è avvalsa in diverse occasioni dei certificati a consuntivo presentati al Ministero degli interni.

Nel caso della protezione civile si è rilevato, però, che tale metodo d'indagine non poteva essere utilmente impiegato per i comuni nei cui certificati a consuntivo non è inserito alcun dato che abbia attinenza diretta con la materia.

Per tale ragione si è ritenuto di richiedere i dati relativi al servizio per la protezione civile ad un campione di enti, ai quali è stato diramato un questionario e risposta chiusa (si/no) di semplice compilazione.

Per le province si è rilevato, invece, che i certificati a consuntivo, pur non trattando direttamente del servizio che ci occupa, contengono due dati dai quali è possibile disumere in via mediata l'attivazione in campi che hanno attinenza con la protezione civile.

2.3.4.2 Le province

Come accennato nelle premesse i dati riguardanti le province sono stati attinti dai certificati del conto consuntivo 1991 ed inferiscono all'attivazione di servizi non riferibili direttamente ad attività di protezione civile, ma che, comunque, hanno attinenza con tale materia.

La rilevazione è stata effettuata relativamente al servizio difesa delle avversità atmosferiche, rientrante tra quelli inerenti all'agricoltura, ed al servizio corsi di formazione professionale per squadre di soccorso.

Il primo di tali servizi costituisce un'esplicazione delle funzioni attribuite dall'art.14 sub a) della legge n.142 del 1990, in materia di prevenzione delle calamità, con particolare riferimento alle avversità atmosferiche in agricoltura.

• Ad integrazione delle competenze suddette la legge n.225 del 1992 imputa alle province i compiti di programmazione relativi alla sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale nell'ambito delle funzioni di consolidamento del suolo e di regimazione delle acque.

Alle avversità atmosferiche é difatti, connesso il rischio idrogeologico prodotto dagli effetti di fattori idrologici (precipitazioni) che incidono sulla conformazione del suolo.

A tale rischio possono conseguire le alluvioni, le frane, le valanghe, il cedimento di dighe ecc.

E' evidente che tali eventi, oltre che a provocare danni alle coltivazioni, possono costituire una seria minaccia per l'incolumità della popolazione.

Si ritiene, pertanto, che i servizi per la difesa dalle calamità atmosferiche in agricoltura possono inquadrarsi "lato sensu" nelle strutture interessate allo svolgimento di attività di protezione civile.

Va ancora precisato al riguardo che nella normale operatività di tali servizi verranno in rilievo eventi significativi per le coltivazioni, ma non anche per la protezione civile (es. grandine).

Vi é però un novero di eventi che interessano entrambe le materie, relativamente ai quali i servizi in argomento potrebbero svolgere una funzione di previsione e di segnalazione del rischio incombente.

Tanto premesso può procedersi all'esame dei dati circa l'attivazione del servizio in argomento.

La rilevazione é avvenuta su 77 delle 92 province esistenti nel 1991 (escluse quelle a statuto speciale di Trento e Bolzano).

Si é, quindi, constatato che il servizio per la prevenzione delle calamità naturali in agricoltura é stato attivato in 14 province. Tali province sono così distribuite tra le regioni: Piemonte 1; Lombardia 1; Veneto 1; Friuli Venezia Giulia. 1; Emilia Romagna 4; Toscana 1; Lazio 1; Campania 1; Puglia 2; Sardegna 1.

Anche se appare difficile fornire una interpretazione di dati così angusti, può ritenersi che l'attivazione del servizio è indice della vocazione agricola e della efficienza organizzativa della provincia.

Si rileva una distribuzione piuttosto omogenea del dato nelle regioni settentrionali, evidenziandosi la posizione dell'Emilia Romagna ove il servizio è attivato in 4 province su 7. Meno diffuso è il servizio di difesa dalle avversità atmosferiche nel centro, nel sud e nelle isole ove emerge la Puglia con due risposte positive su 5 province.

Il servizio dello svolgimento di corsi professionali per personale di soccorso è riferibile alla funzione di promozione della formazione professionale, attribuita alla provincia dall'art.14 della legge n.142 del 1990 comma 1° sub i).

Tale funzione nel caso in esame deve essere raccordata con le competenze delle province in materia di protezione civile, stabilite dall'art.13 della legge n.225 del 1992.

Difatti esse partecipano all'organizzazione e all'attuazione del servizio nazionale, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed alla elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, in armonia con i programmi nazionali e regionali.

Da quanto sopra enunciato si rileva che non è dato rinvenire una specifica previsione circa l'addestramento di squadre di soccorso (v.l. 2 agosto 1991 n.266), ma che questa può essere considerata strumentale alla realizzazione dei piani di protezione civile e, comunque, ascrivibile alla funzione di formazione professionale propria della provincia.

Deve, inoltre evidenziarsi come l'argomento dei corsi in parola sia contiguo a quello del volontariato, in quanto è proprio in tale settore che è avvertita la necessità di formazione ed istruzione.

Al riguardo si ricorda che la specifica disciplina prevista dall'art.18 della legge n.225 del 1992 necessita di essere completata con le norme del regolamento di attuazione previsto al III° comma dello stesso articolo.

Comunque, anche nella normativa precedente era contemplata un'attività di formazione per i volontari ed in tale ambito spettava alle prefetture individuare gli enti più idonei a curare l'istruzione e l'addestramento; tra tali enti potrebbe ipotizzarsi l'inclusione delle province, in virtù dei compiti in materia di formazione professionale ad esse attribuiti.

In realtà il dato desumibile dai certificati del consuntivo smentisce tale ipotesi, in quanto non risulta che alcuna provincia abbia attivato i corsi in parola.

Non essendo esattamente individuabili le cause di tale inerzia si ritiene necessario astenersi dall'esprimere valutazioni al riguardo.

2.3.4.3 I comuni

2.3.4.3.1 Introduzione all'indagine

Per rilevare i dati relativi all'attività dei comuni si è ritenuto di procedere inviando un questionario ad un campione di enti.

Tale campione è composto da 206 enti e rappresenta tutti i comuni capoluogo di provincia e tutti quelli delle classi demografiche più elevate (sino alla nona).

Per ciascuna delle altre classi sono stati inclusi nel campione due comuni per ogni regione (ove la classe sia rappresentata), cercando di distribuire tale enti in modo uniforme tra le province.

Ne é risultato un campione che é distribuito omogeneamente nel territorio, rappresentando tutte le classi demografiche.

Come si é detto per le classi demografiche 11; 10 e 9 si é incluso l'universo degli enti, ritenendo che in quanto essi sono dotati di un'organizzazione più articolata potrebbero fornire delle risposte maggiormente significative in materia di servizi per la protezione civile.

Il questionario inviato agli enti campione, (si veda il prospetto n.1 della parte III Cap.II paragr.3 del volume degli allegati), é stato improntato a criteri di chiarezza e semplicità, sia per evitare l'insorgere di dubbi interpretativi che per ottenere un rapido riscontro.

Esso consta di 7 domande per le quali è stata prevista solo la risposta affermativa o negativa. E' stato rimesso all'iniziativa degli enti interpellati l'invio di altra documentazione e di osservazioni.

Le prime tre domande del questionario tendono a rilevare l'inserimento nella struttura comunale di un servizio per la protezione civile ed il livello di formalizzazione ricevuto da tale funzione.

Le domande successive sino alla n.6 intendono rilevare specifici profili di attività nella materia. L'ultima é una domanda di controllo da mettere in confronto con le precedenti per verificare se l'interesse dimostrato alla materia sia derivato dall'aver subito in epoca non remota eventi di interesse per la protezione civile.

2.3.4.3.2 Stato degli adempimenti

Come accennato in precedenza il questionario relativo all'attività in materia di protezione civile é stato inviato a 206 comuni che si ritiene costituiscano un campione significativo della realtà nazionale.

Gli enti in parola sono stati distribuiti uniformemente nel territorio e rappresentano tutte le classi demografiche dei comuni superiori.

Circa la composizione del campione e lo stato degli adempimenti si vedano i prospetti 2,3 e 4 del volume degli allegati.

Dal numero delle risposte pervenute si evidenzia che una rilevante percentuale di enti è rimasta inadempiente alla restituzione del questionario, ancorché la sua redazione non presentasse difficoltà alcuna e richiedesse una minima applicazione (si veda il prospetto n.5).

Si ritiene, pertanto, che anche il dato della mancata risposta debba essere interpretato.

Al riguardo si osserva in primo luogo che appare invero difficile ipotizzare che l'inadempimento sia dovuto ad effettive necessità operative, in quanto una volta che il questionario sia pervenuto all'ufficio competente questo avrebbe potuto compilarlo in un tempo irrisorio.

Può quindi ritenersi che nella gran parte dei casi in cui il questionario non è stato restituito non sia stato possibile individuare un ufficio con competenze in materia di protezione civile e neppure un ufficio tecnico che si sia occupato anche sporadicamente della materia.

Altra ragione della mancata compilazione del questionario potrebbe risiedere nel fatto che le risposte che si sarebbero dovute indicare sono state ritenute dai compilatori non soddisfacenti, per cui si è preferito sottacere la situazione dell'ente, non facendone partecipe la Sezione.

L'ultima ragione che si riesce ad intravedere a fondamento della mancata restituzione del questionario è una sorta di resistenza allo svolgimento di indagini di questo genere da parte della Sezione, ancorché costituisca obbligo giuridico per gli enti interpellati il fornire risposte alle richieste di dati formu-

late dalla Sezione (art.13 decreto legge del 22 dicembre 1981, n.786 convertito con modificazioni nella legge n. 26 febbraio 1982, n.51 e art.16 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti; Regio decreto 12 luglio 1934, n.1214).

Tutte le cause sopra ipotizzate sono emblematiche di comportamenti censurabili sotto il profilo della buona amministrazione e dimostrano, comunque, uno scarso interesse per la materia della protezione civile e più in generale l'inefficienza delle strutture comunali nello svolgimento delle attività di competenza.

E' appena il caso di ribadire che in una scala di valori sull'operato degli enti, quelli inadempienti si collocano all'ultimo posto.

2.3.4.3.3 Interesse istituzionale e livello di formalizzazione

La presenza di risposte positive ai quesiti 1,2 e 3 indica l'interesse istituzionale dell'ente alla materia della protezione civile.

In particolare l'aver inserito nello statuto disposizioni riguardanti la protezione civile é significativo del fatto che nelle strategie di fondo dell'attività dell'ente viene inclusa anche quella di protezione civile.

E' appena il caso di rilevare che tale previsione non costituisce un obbligo per i comuni, in quanto attiene ai contenuti facoltativi degli statuti.

Il regolamento di organizzazione costituisce un momento di pianificazione più concreta dei campi d'intervento del comune, in quanto vale a riferire competenze attribuite in via generale all'ente ad uno specifico ufficio.

La previsione nel regolamento di organizzazione di un ufficio competente in materia di protezione civile é una scelta operativa che dimostra che il comune intende fornire risposte concrete alle funzioni che l'ordinamento gli affida in tale campo.

Al riguardo si ritiene necessario dar conto delle annotazioni fornite da taluni enti in ordine al fatto che il loro regolamento di organizzazione é ancora in fase di elaborazione. In tali ipotesi é stata, comunque, rilevata la risposta negativa.

Ma anche la previsione nel regolamento di organizzazione non vale "ex se" a dimostrare che l'ente si sia effettivamente reso operativo, in quanto l'ufficio, pur previsto nel regolamento, potrebbe non essere attivato e quindi rimanere sulla carta.

Una nota di apprezzamento va, quindi, rivolta a quei comuni che hanno fornito risposte positive ai primi tre quesiti del questionario, in quanto hanno dimostrato di riporre un serio interesse alla materia, verso la quale hanno dimostrato sensibilità sia a livello di previsioni normative di propria pertinenza che sul piano pratico, apportando un apposito servizio.

Si tratta di 19 comuni così distribuiti tra le calassi demografiche: classe 10°, 4 enti; classe 9°, 5 enti; classe 8°, 3 enti; classe 7°, 4 enti; classe 6°, 3 enti.

Tutte le classi sono presenti ad eccezione della meno elevata (5° classe) si verifica, però, un addensamento nelle classi più alte, essendo quelle più rappresentate la 9° e la 10°.

Circa la distribuzione geografica si rileva che; 12 degli enti in questione appartengono all'area settentrionale, 2 a quella centrale e 5 a quella meridionale.

Le regioni alle quali appartiene il maggior numero di enti con le prime tre risposte positive sono il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna e la Liguria.

Va considerata positivamente sotto il profilo del livello di recepimento istituzionale della materia della protezione civile anche la posizione di quei comuni, che, pur non avendo inserito nello statuto delle disposizioni in materia hanno, comunque, previsto la costituzione di un ufficio che hanno, poi effettivamente attivato.

Difatti, la mancata menzione nello statuto, altro non indica che nelle linee principali dell'azione dell'ente non è stata inclusa la protezione civile.

In effetti tale omissione nulla comporta sul piano operativo ove, invece, sussista nell'ente un servizio dedicato alla materia.

I 29 comuni che si trovano in tale situazione sono così distribuiti nelle classi demografiche:

classe 11°, enti 5; classe 9°, enti 6; classe 8°, enti 2; classe 7°, enti 8; classe 6°, enti 6; classe 5°, enti 2.

Tutte le classi sono presenti ad eccezione della 10° ed i valori più elevati si registrano anche in questo caso nelle classi medio basse (7° e 6°) seguite da quelle più elevate (9° e 11°).

E' interessante notare come 5 importanti metropoli: Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli sono accomunate dall'aver attuato il servizio di protezione civile, prevedendolo nel regolamento di organizzazione, ma senza che lo statuto ponesse norme nella materia.

Quanto alla distribuzione nelle regioni si rileva quanto segue:

Piemonte enti 2; Lombardia enti 3; Trentino enti 2; Veneto enti 2; Liguria enti 2; Emilia Romagna enti 2; Toscana enti 2; Umbria enti 3; Lazio enti 3; Campania enti 2; Puglia enti 2; Molise enti 2; Calabria ente 1; Sicilia ente 1.

Anche in questo caso deve notarsi, seppure in misura meno evidente una minore rappresentazione degli enti meridionali.

Rimane da esaminare, sotto il profilo dell'interesse istituzionale per la materia, l'ipotesi in cui i comuni si sono dotati di un servizio stabile per la protezione civile, pur non essendo previsto nel regolamento di organizzazione.

In questo caso, anche se le esigenze operative vengono assicurate con il riferimento ad uno specifico settore della struttura la sua esistenza non è contemplata nell'atto organizzativo che regola l'attività dell'ente.

Ciò dimostra che, pur essendo avvertita la necessità di imputare ad un determinato ufficio le competenze comunali nella materia, è mancato al riguardo il momento di programmazione generale e si è fatto ricorso a soluzioni di taglio pratico.

Tale modo di operare comporta un più basso livello di formalizzazione dell'ufficio, cui potrebbero conseguire difficoltà operative connesse con il meno agevole rapporto con gli altri settori dell'ente e con soggetti esterni.

Ciò nondimeno deve essere valutata positivamente l'attivazione di un servizio con specifiche competenze in materia di protezione civile.

Ciò è avvenuto in 12 comuni così distribuiti nelle classi demografiche: classe 9°, enti 4; classe 8°, ente 1; classe 7°, enti 5; classe 6°, ente 1; classe 5°, ente 1.

Due degli enti suddetti appartengono alle regioni settentrionali (Emilia Romagna), mentre sono 4 quelli del centro e 5 quelli meridionali e delle isole.

Per completezza di esposizione va riportato che in casi sporadici risulta che, pur essendovi norme in materia di protezione civile nello statuto e/o nel regolamento di organizzazione, non risulta attivato il relativo servizio.

Questa situazione costituisce l'opposto di quella anzi descritta in quanto gli enti dimostrano un'attenzione alla programmazione cui non hanno fatto seguito iniziative pratiche.

E' appena il caso di osservare che a questa soluzione appare preferibile quella dell'attivazione del servizio. Le ragioni di un siffatto comportamento potrebbero essere rinvenute nella lentezza nell'attuazione della normativa interna o nella scarsa dotazione di mezzi, per cui talune funzioni vengono previste soltanto sulla carta.

Per concludere la presente rilevazione sulla efficacia dell'azione dei comuni a dotarsi di strutture competenti in materia di protezione civile, si rileva che sui 140 enti che hanno fornito la risposta al questionario 66 hanno costituito un servizio stabile (pari al 47,14%).

Tale dato potrebbe sembrare abbastanza incoraggiante ove non si considerasse la consistenza dei mancati adempimenti.

Deve rilevarsi, difatti che sui 206 enti che compongono il campione solo 140 hanno fornito la risposta al questionario, pari in termini percentuali al 67,96%.

Ponendo a confronto le risposte positive al totale degli enti interpellati la percentuale di quelli che hanno costituito un servizio stabile scende al 32,04%. Ora, se pure non é possibile assimilare "tout court" il mancato adempimento alla non attivazione del servizio, può ragionevolmente ritenersi, come ipotizzato in precedenza, che larga parte degli enti inadempienti ne siano sprovvisti.

La ripartizione nelle classi demografiche degli enti dotati del servizio per la protezione civile a prescindere se ve ne sia previsione nello statuto e nel regolamento di organizzazione risulta essere la seguente:

classe 11°, enti 5; classe 10°, enti 5; classe 9°, enti 16; classe 8°, enti 6; classe 7°, enti 18; classe 6°, enti 11; classe 5°, enti 5.

La percentuale delle risposte positive su quelle pervenute risulta la seguente:

classe 11° 100%; classe 10° 100%; classe 9° 72,73%; classe 8° 24%; classe 7° 46,15%; classe 6° 45,83%; classe 5° 25%.

Quanto sopra dimostra che la percentuale di attivazione del servizio di protezione civile é direttamente proporzionale alle dimensioni dell'ente.

Ciò é dovuto al fatto che gli enti di classe più elevata sono dotati di un'organizzazione più articolata nella quale é possibile trovare le disponibilità di personale e di mezzi per costituire nuovi uffici. Al contrario ove le dimensioni dell'ente sono esigue il personale ed i mezzi a disposizione non possono essere distolti dalle primarie funzioni dell'ente ed appare difficile attivare ulteriori servizi.

Tali difficoltà si prospettano in modo ancora più evidente nei comuni con popolazione inferiore a 8000 abitanti che non hanno formato oggetto della presente indagine.

Dall'indagine svolta si desume, quindi, la presenza di difficoltà organizzative alla costituzione di nuove strutture per i comuni più piccoli, ciò in quanto richiederebbe l'impiego di una significativa aliquota del personale in servizio.

A questo riguardo é bene ricordare che l'art.15 della legge n.225 del 1992 non rende obbligatoria l'attivazione del servizio comunale, anche se essa risponde ad un effettivo bisogno di sicurezza della popolazione.

La non obbligatorietà dell'insediamento in ogni comune di un servizio di protezione civile può essere anche riferita alle difficoltà in argomento, ma non dovrebbe, comunque comportare lacune operative.

Si ritiene difatti, che debba essere in ogni caso individuata una struttura di supporto alle indefettibili funzioni del sindaco nella materia.

A tale riguardo varie soluzioni sono ipotizzabili, pur se esse hanno un diverso grado di efficacia nella risoluzione del problema:

- affidamento delle funzioni in materia di protezione civile ad un ufficio con competenze di tipo tecnico, già operante;
- istituzione del servizio di protezione civile in forma consortile da parte di piccoli comuni vicini ed accomunati dagli stessi fattori di rischio;
- previsione di incentivi nella legislazione regionale, atti a consentire l'inse-diamento del servizio anche nei comuni più piccoli.

Circa l'ultima soluzione é necessario evidenziare che lo stesso art.14 della legge n.215 del 1992 prevede al II° comma che la regione favorisce, nei modi e con le forme ritenute opportune, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile.

Tale disposizione mette in risalto il ruolo attribuito alla legislazione regionale nel promuovere le iniziative comunali in materia di protezione civile.

In ordine alla distribuzione nelle regioni dei comuni che hanno provveduto all'attivazione di un servizio stabile si fa riferimento ai prospetti nn. 6 e 6 bis del volume degli allegati.

Le valutazioni dei dati sopra riportati vengono in parte compromesse dalla scarsa percentuale di risposte al questionario, comunque si cercherà di fornirne l'interpretazione anche alla luce dell'inadempienze riscontrate.

Si ritiene, pertanto, possibile commentare i dati relativi alle regioni nelle quali le risposte pervenute raggiungono percentuali significative rispetto ai questionari inoltrati (cfr. prospetto n. 3).

Nella regione Piemonte ove si é raggiunta la percentuale del 75% di risposte inoltrate, il servizio per la protezione civile risulta istituito in solo 2 comuni di quelli interpellati. Tali comuni rappresentano il 22,22% di quelli che hanno fornito la risposta. In Lombardia il 75% dei comuni interpellati ha fornito la risposta e di questi 5 hanno costituito il servizio (pari al 41,67%).

Gli enti della regione Liguria che hanno restituito il questionario sono 9 (pari all'81,82%) e 5 di essi hanno costituito il servizio (pari al 55,56%).

In Trentino, ove si raggiunge la massima percentuale di adempimento (100%), il 33% dei comuni interpellati ha costituito il servizio.

Nelle regioni centrali ove si raggiunge la percentuale del 74,42% di adempimento il 40,63% degli enti ha attivato un servizio stabile di protezione stabile di protezione civile.

Il maggior livello di attivazione si rinviene nel Lazio ove degli 8 comuni adempienti 5 sono dotati di un ufficio con competenza in materia di protezione civile.

La percentuale dei comuni dotati del servizio rispetto a quelli adempienti è del 62,50%.

Nelle Marche, invece, ove la percentuale di adempimento è del 90%, dei 9 enti che hanno fornito la risposta nessuno ha costituito il servizio.

In Puglia su 10 enti adempienti 6 hanno costituito il servizio (60%).

Dei 3 enti del Molise, che hanno fornito risposta al questionario, 2 hanno costituito il servizio.

In ordine all'aggregazione nelle aree geografiche delle regioni con livello significativo di adempimento, si rileva che hanno raggiunto o superato il 75% degli adempimenti 3 regioni dell'area nord occidentale, 2 della nord orientale, 2 del centro, 4 del sud e nessuna delle isole.

La più alta percentuale di servizi attivati (nelle regioni adempienti dal 75% in su) si riscontra nel Molise con il 66,67%, anche se non risulta che tale regione abbia emesso una norma di carattere generale nella materia; segue il Lazio con il 62,50% e la Puglia con il 60%.

Seguono il Friuli Venezia Giulia con il 57,14% di servizi attivati e con la stessa percentuale del 55,56% la Liguria e la Campania.

Tali dati possono essere ritenuti abbastanza significativi, in quanto si tratta di regioni con alta percentuale di adempimento. Difatti, anche a completamento delle risposte da parte di tutti gli enti, la percentuale dei servizi attivati potrebbe scendere non più che di qualche punto, restando, comunque, positiva. Le tre regioni in argomento sono appartengono alle aree nord, centro e sud, non rilevandosi, quindi, disomogeneità nella distribuzione territoriale.

Come si è avuto occasione di rilevare nella parte relativa alla normativa regionale, il Lazio, il Friuli Venezia Giulia e la Campania hanno dedicato una norma di carattere generale alla protezione civile.

In particolare la legge regionale ligure prevede l'erogazione di contributi per lo svolgimento delle attività in materia di protezione civile da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Tale disposizione, che trova ragione nelle difficoltà di istituzione del servizio nei comuni più piccoli, sembra aver raggiunto il suo scopo, a giudicare dell'alta percentuale di uffici attivati nei comuni della Liguria.

Per verificare se la ragione dei risultati positivi rilevati in ordine alla attivazione dei servizi nelle regioni in argomento risieda o meno nell'aver subito in epoca non lontana eventi significativi sono state esaminate le risposte all'ultima domanda (si veda il prospetto n. 7).

Nel Molise sono riscontrate due risposte positive, 5 nel Lazio, e 2 in Puglia.

Si può pertanto ritenere che solo nella regione Lazio che, peraltro, registra un'alta percentuale di attuazione del servizio, la presenza di eventi possono aver esercitato una influenza a tale scopo.

Il più alto numero di eventi si registra nella regione Lombardia (7) ove il livello di attuazione del servizio non è tra i più elevati (41,67%).

Le regioni Piemonte e Trentino Alto Adige hanno fatto registrare una percentuale di attivazione del 22,22% e del 33,33% a fronte di un caso di evento rilevante per la prima e di tre per la seconda.

Il dato del Trentino deve essere, però, valutato alla luce della normativa speciale che mette in risalto nella materia il ruolo affidato alle province autonome.

Deve, infine, rilevarsi l'assenza di casi di attivazione del servizio nella regione Marche, ancorché ivi esista normativa nella materia che prevede il conferimento di beni ai comuni per lo svolgimento delle attività di protezione civile e venga regolamentato il ruolo svolto da tali enti.

Più difficile è esprimere valutazioni relativamente alle regioni nelle quali si registrano basse percentuali di adempimento.

Deve anche essere precisato al riguardo che per via dell'incompletezza delle risposte i dati presi in esame sono suscettibili di modificazione in caso di adempimento completo.

L'Emilia, il Veneto, la Toscana e l'Umbria raggiungono livelli di attivazione del servizio abbastanza soddisfacenti rispettivamente il 63,64%, il 50%, il 50% ed il 60%.

Tuttavia anche tali dati vanno posti a raffronto con la percentuale di adempimento che è nell'ordine del 68,65%, 66,67%, 62,50% e 71,43%.

Il più basso livello di attivazione del servizio si rinviene in Abruzzo (14,29% di servizi attivati a fronte del 70% di adempimenti), ancorchè tale regione sia provvista di una norma a carattere generale in materia di protezione civile.

Appaiono, invece, del tutto inaffidabili i dati delle regioni ove si registrano scarse percentuali di adempimento in quanto essi sono suscettibili di notevoli modificazioni a completamento del campione.

Si tratta in particolare delle regioni insulari e della Calabria.

E' necessario anche avvertire al riguardo che le modificazioni in parola non potrebbero che essere "in peius" in quanto è molto probabile che tra gli enti che hanno adempiuto tempestivamente siano ampiamente rappresentati quelli dotati del servizio.

Si osserva, quindi, conclusivamente, che l'attivazione del servizio di protezione civile costituisce l'adempimento fondamentale rimesso ai comuni nella materia, in quanto in assenza di una struttura di riferimento è difficile che le competenze affidate alla componente locale del servizio nazionale possano essere efficacemente svolte.

L'indagine effettuata in ordine a tale adempimento induce a qualche perplessità circa l'operato dei comuni.

Le difficoltà incontrate nell'ottenere la risposta già dimostrano lo scarso interesse di tali enti per la materia.

Ma anche nelle regioni nelle quali si è raggiunto un livello accettabile di risposte si è avuta occasione di rilevare che l'attivazione del servizio riguarda sempre una minoranza di enti (salvo sporadiche eccezioni).

Dall'insieme degli elementi discussi nell'indagine si ha modo, quindi, di rilevare che la nuova normativa sulla protezione civile trova impreparata la gran parte dei comuni, per cui l'effettiva instaurazione del nuovo servizio nazionale sarà condizionata dalla scarsa rispondenza della componente locale a rendersi operative nella materia.

2.3.4.3.4 Attività svolte dai comuni in materia di protezione civile

Una volta esaminato il profilo strutturale della organizzazione dei comuni nella materia, che si incentra essenzialmente nella verifica dell'attivazione di un apposito servizio è necessario procedere all'esame delle attività svolte.

A tale riguardo sono stati individuati tre tipi di preventive funzioni che rappresentano gli aspetti salienti dell'azione dei comuni nel campo della protezione civile.

Non si è ritenuto, ovviamente, di sottoporre ad osservazione le attività che conseguono al verificarsi di eventi, in quanto in tale ipotesi sarebbe stata discriminante la presenza di calamità che è evento casuale.

2.3.4.3.5 Predisposizione del piano comunale

Si ritiene che tale adempimento sia quello che maggiormente qualifichi l'azione preventiva dei comuni in materia di protezione civile, in quanto l'esistenza di un piano condiziona in larga parte l'efficacia degli interventi di competenza in caso di evento.

La redazione del piano comunale rappresenta, comunque, un adempimento complesso che richiede un notevole grado di competenza tecnica.

E' necessario, difatti, in primo luogo un'approfondita conoscenza dei fattori di rischio che incombono sul territorio comunale, lo studio delle caratteristiche del territorio stesso e dei rimedi approntabili a fronte di determinati eventi.

Attenzione deve essere inoltre, dedicata al censimento delle risorse disponibili sia in termini di mezzi che di operatori. Deve infine, essere curato l'aspetto della pianificazione degli interventi, raccordando l'azione dei diversi settori interessati alle operazioni di soccorso, assicurando la presenza dei servizi essenziali, contenendo gli effetti della calamità e ripristinando le condizioni di normalità.

Da quanto esposto si ricava che l'elaborazione del piano può risultare difficile, specie per i piccoli comuni e che essa richiede la presenza di settori specialistici quali in particolare il servizio per la protezione civile.

Dalle risposte ai questionari risulta che 89 degli enti adempienti hanno predisposto il piano in argomento. In termini percentuali risultano adempienti il 63,57% degli enti che hanno fornito la risposta al questionario.

Deve notarsi che tale percentuale risulta notevolmente superiore a quella degli enti che hanno costituito un servizio stabile (47,14% - differenza 16,43%). Da ciò risulta che una parte non trascurabile degli enti che hanno predisposto il piano non è dotata di un ufficio stabile, il che può far pensare, data la complessità degli adempimenti, che non tutti i piani potrebbero essere stati adeguatamente redatti.

Si è rilevato anche, per converso, che taluni comuni, pur essendo dotati del servizio non hanno predisposto il piano di protezione civile.

In tale situazione si trovano alcuni comuni capoluogo di regione quali: Milano, Trieste, Genova, Roma.

La ragione di tali inadempienze può risiedere, specie per le grandi metropoli, nella notevole difficoltà di elaborazione del piano a fronte dell'ingente numero della popolazione ed alla complessità morfologica dei grandi agglomerati urbani.

La situazione degli adempimenti in questo caso non si dimostra, quindi, proporzionale alle dimensioni dell'ente. In effetti nell'elaborazione del piano dovrebbero risultare avvantaggiati i comuni di dimensioni medio - piccole, per via della minore complessità degli adempimenti.

La situazione degli enti (con risposte pari o superiori al 75%) provvisti del piano in termini percentuali risulta la seguente:

Lazio 75%, Friuli 71,43%, Campania 66,67%, Liguria 66,67%, Marche 66,67%, Molise 66,67%, Piemonte 66,67%, Basilicata 60%, Lombardia 33,33%, Trentino 33,33%.

Tale situazione conferma nelle grandi linee quanto si è rilevato circa l'attivazione del servizio.

Deve qui rilevarsi che le percentuali più alte raggiunte nel livello di attivazione del piano comportano a volte un notevole scarto tra gli enti dotati del piano e quelli che hanno istituito il servizio, il che indica che una buona percentuale dei piani sono stati elaborati da organi non aventi specifica competenza nella materia (es. Piemonte da 22,22 a 66,67% con lo scarto del 44,45%).

E' da segnalare, poi, la situazione delle Marche, regione nella quale nessuno degli enti adempienti si è dotato del servizio, mentre per il 66,67% di essi ha predisposto il piano di protezione civile.

2.3.4.3.6 L'integrazione del volontariato nei servizi comunali

L'integrazione di gruppi di volontari con le strutture operative della protezione ha prevista anche nell'ordinamento antecedente alla legge n.225 del 1992.

Difatti, l'art.23 del D.P.R. n.66 del 1981 recava norme relative ai volontari prevedendo l'accertamento della idoneità da parte della prefettura ed attività relative alla istruzione e all'addestramento di gruppi di volontari.

E' da ricordare, anche, al riguardo, oltre al D.P.C.M. n.112 del 1990 contenente specifiche disposizioni sul volontariato, il decreto del Ministro per il coordinamento della protezione civile del 12 giugno 1990, n.2/053/158/Vol., che ha disposto il censimento delle forze di volontariato di protezione civile operanti sul territorio nazionale.

Tale iniziativa aveva lo scopo di ottenere una ricognizione complessiva delle forze volontarie per realizzarne l'impiego nelle varie attività di protezione civile in modo più avvertito e proficuo.

Negli ultimi anni si è andata ancor più accrescendo l'attenzione circa l'impiego di associazioni di volontari in attività di utilità sociale, tanto che la materia ha trovato una disciplina di carattere generale nella legge 11 agosto 1991, n.266, "legge quadro sul volontariato". Tale normativa in particolare ha riconosciuto il ruolo dell'associazionismo nella materia riferendosi ad organizzazioni di volontariato, piuttosto che a singoli volontari ed ha tracciato le linee guida della disciplina dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e tali organizzazioni.

Anche la legge 225 del 1992 ha dato nuovo impulso al ruolo delle associazioni di volontari in materia di protezione civile, affermando all'art.6,

comma 2, che esse concorrono alle attività nella materia e riconoscendole tra le strutture operative nazionali.

La nuova legge oltre a fornire un più ampio riconoscimento del volontariato ne prevede una più stretta integrazione nell'ambito del servizio nazionale.

Come accennato in precedenza la legge n.225 del 1992 affida ad un'apposita disciplina regolamentare la definizione dei modi e delle forme di partecipazione delle associazioni di volontariato sulle attività di protezione civile. In assenza della nuova disciplina regolamentare continua ad applicarsi per le parti non incompatibili il sistema delle norme previgenti che prevedeva, seppure in modo meno incisivo, lo svolgimento di attività nella materia da parte di gruppi di volontari.

Con la quinta domanda del questionario si è inteso rilevare, in particolare, la sensibilità dimostrata dai comuni nei confronti della integrazione dei volontari nelle attività di protezione civile.

Dalle risposte pervenute si è potuto constatare che 70 degli enti adempienti hanno effettuato il censimento dei corpi volontari operanti nella circoscrizione comunale (pari al 50%).

Tale dato appare di per sé positivo, specie se confrontato con la percentuale di risposte affermative alle altre domande del questionario.

Circa la valutazione del fenomeno si ritiene più opportuno soffermarsi sulla distribuzione geografica degli enti con maggior tasso di adempimento, piuttosto che sulla loro distribuzione per classe demografica, in quanto si ritiene che l'attività in parola non dovrebbe risentire delle dimensioni del comune.

Delle 70 risposte positive 37 provengono dai comuni del nord, 14 da quelli del centro e 19 da quelli del sud e isole.

Si rileva, pertanto, che l'attenzione serbata nei confronti del volontariato ha una spiccata caratterizzazione geografica con il più alto livello nelle regioni settentrionali.

Nel complesso si rileva ancora una conferma dei risultati delle regioni che offrivano dati da valutare positivamente nelle precedenti domande ed in linea generale una maggior protezione del nord all'approccio con il volontariato per l'attività di protezione civile.

2.3.4.3.7 Attività di formazione e sensibilizzazione della popolazione

Altro adempimento che ha formato oggetto della richiesta di dati ai comuni è l'aver o meno attuato corsi di formazione per la popolazione e simulazioni di emergenze.

In questo caso si tratta di attività che dimostrano da parte dei servizi comunali un livello avanzato di operatività.

Difatti il coinvolgimento della popolazione nei programmi di protezione civile, che risponde ai più recenti indirizzi nella materia, dovrebbe avvenire solo quanto l'ente ha risolto tutti i propri problemi organizzativi interni.

Non si ritiene, difatti, opportuno lo svolgimento di attività di formazione e di sensibilizzazione se non quando sia ben delineato il piano comunale di protezione civile. Diversamente operando non si vede quale ricaduta concreta possa avere l'attività suddetta che rischierebbe di dimostrarsi addirittura dannosa.

Nella domanda posta sono state accomunate due attività di diversa natura, cioè i corsi e la simulazione di emergenze, valutando indifferentemente la risposta positiva, in quanto si è inteso rilevare l'interesse dimostrato dal comune a rendere partecipi soggetti esterni alle proprie attività in materia di prote-

zione civile. Dalle risposte ai questionari risulta che 33 degli enti adempienti hanno svolto le attività in argomento (pari al 23,57%).

La bassa percentuale di risposte affermative non deve indurre a formulare considerazioni critiche, in quanto come si è detto, si tratta di adempimenti che dimostrano una notevole capacità organizzativa da parte dei comuni che li hanno effettuate.

Solo sette dei comuni che hanno risposto affermativamente sono sprovvisti del piano di protezione civile e due di essi non sono neppure dotati di un servizio stabile.

Dalla ripartizione nelle classi degli enti che hanno fornito la risposta positiva si rileva che lo svolgimento di corsi e di simulazioni di emergenze risulta effettuato con più frequenza dei comuni di grandi e medie dimensioni, mentre la percentuale di attuazione scende nelle classi meno elevate (si veda il prospetto n. 8).

Per quanto concerne la distribuzione nelle aree geografiche degli enti che hanno effettuato gli adempimenti in argomento, si rileva quanto segue: nell'area nord occidentale sono state fornite il 23,33% di risposte affermative; nell'area nord orientale il 46,88%; nel centro il 18,75%; nel sud il 10,81%, nelle isole l'11,11%.

Deve ricordarsi al riguardo che non è suscettibile di valutazione il dato dell'Italia insulare per via della bassa percentuale di risposte al questionario.

Dai dati sopra riportati si evince, quindi, la minor incidenza percentuale di risposte positive nelle regioni del sud.

In termini percentuali tra le regioni che hanno fornito un numero di risposte al questionario tali da consentire le valutazioni si rilevano risultati

positivi in Trentino Alto Adige 50%, Lazio e Lombardia 25%, Piemonte e Liguria 22,22%, Puglia 20%.

Si confermano, pertanto, sull'apprezzamento positivo le regioni che avevano risposto affermativamente nelle precedenti parti del questionario.

Una notazione particolare deve essere dedicata alla Puglia che anche relativamente ad adempimenti che richiedono una radicata cultura di protezione civile ed una apprezzabile capacità operativa ha fatto registrare risultati positivi, differenziandosi nettamente dalle altre regioni del sud.

2.3.5 Conclusioni

La protezione civile risponde ad un bisogno di sicurezza sempre più avvertito nella vita civile della nazione, per cui i soggetti pubblici che devono provvedere a realizzare iniziative per la salvaguardia della incolumità della popolazione sono chiamati ad attivarsi approntando strutture e mezzi idonei allo scopo.

Anche il legislatore si è dimostrato sensibile verso la materia che ci occupa con la recente emanazione della legge n. 225 del 1992, che ha modificato profondamente il precedente sistema normativo.

La principale innovazione della nuova disciplina è costituita dalla introduzione del servizio nazionale.

Tale modello di organizzazione è fondamentalmente rivolto ad integrare in una struttura articolata le diverse componenti che concorrono in esso, senza comprimere le sfere di autonomia proprie di ciascuna.

In particolare ciò dovrebbe facilitare l'integrazione della componente locale del servizio.

La scelta di valorizzare il ruolo degli enti locali per le attività di protezione civile risponde alle moderne dottrine nella materia, secondo le quali per aversi maggiore efficacia negli interventi è necessario il coinvolgimento delle popolazioni che difficilmente può attivarsi attraverso l'impiego di una organizzazione accentrata.

L'organizzazione fondata sugli enti locali, oltre ad essere coerente con il modello autonomistico prescelto dal nostro ordinamento, consente di adeguare le strutture di protezione civile alle specifiche esigenze locali e di rendere più sensibili i governi locali ed i cittadini ai problemi della difesa dalle calamità.

Dalle considerazioni che precedono si deduce che, in linea teorica, il modello organizzativo previsto dalla recente normativa dovrebbe rispondere adeguatamente alle esigenze di salvaguardia della incolumità pubblica.

Tanto lascerebbe sperare che il servizio nazionale di protezione civile alla prova dei fatti darà risultati soddisfacenti, a differenza di quanto si è dovuto constatare in altri settori ove si è impiegato tale modello organizzativo.

Venendo dalla teoria alla pratica è necessario verificare se gli enti locali ed in particolare i comuni siano pronti o meno a svolgere il ruolo che la nuova normativa gli affida.

Ma prima di analizzare il livello degli interventi comunali è necessario soffermarsi un momento sul quadro della normativa regionale per vedere se e come le regioni hanno predisposto strumenti per agevolare gli enti locali negli importanti compiti ad essi attribuiti nella materia.

Deve precisarsi al riguardo che appare del tutto prematura una valutazione della normativa regionale emessa a seguito della legge n. 225 del 1992. Si ritiene, tuttavia, auspicabile che faccia seguito alla nuova norma nazionale

una omogenea produzione di norme da parte delle regioni a sostegno delle più complesse funzioni rimesse ai comuni.

Dall'analisi delle leggi regionali emanate in vigenza del precedente sistema si è preso atto delle diverse discipline date alla materia, specie in riferimento agli interventi comunali. Si è avuto occasione di rilevare, inoltre, che le norme regionali in alcuni casi si occupano "ex professo" dei servizi comunali, prevedendo anche interventi di sostegno, mentre in altri non è stata posta alcuna disciplina.

La scarsa omogeneità delle normative emesse dalle regioni e l'inēzia di gran parte di quelle meridionali non crea uguali opportunità per i comuni per l'attuazione degli interventi di propria competenza.

Circa la capacità organizzativa e le iniziative assunte dai comuni si è proceduto a rilevare i dati relativi ed un campione di enti attraverso la distribuzione di un questionario.

Il fenomeno più evidente che ne è emerso è che una elevata percentuale degli enti che hanno ricevuto il questionario non ha provveduto a restituirlo compilato.

La più alta percentuale di risposte pervenute si registra in Trentino Alto Adige e la più bassa in Calabria. L'unico comune interpellato della Val d'Aosta non ha restituito il questionario (il quadro complessivo delle risposte al questionario per regione è esposto nel prospetto n. 9).

La scarsa percentuale di risposte pervenute ha reso difficile la lettura dei dati; si è, comunque, potuto rilevare che i comuni hanno omesso in larga percentuale di attuare l'adempimento fondamentale che gli attribuisce la normativa in materia di protezione civile e, cioè, l'attivazione di un servizio stabile.

La mancanza di un riferimento nella organizzazione del comune rende meno agevole lo svolgimento dell'attività di competenza e potrebbe influire negativamente in caso di interventi di emergenza.

Sotto il profilo dell'attività svolta si è potuto rilevare che il più importante atto di competenza dei comuni e cioè la predisposizione del piano di protezione civile, è stato attuato con più frequenza di quanto sia stato costituito il servizio.

La percentuale degli enti che hanno predisposto il piano su quelli adempienti si eleva al 47,14%, rimane tuttavia ancora insoddisfacente, specie se raffrontata con il notevole numero di enti che non ha reso il questionario.

Si è potuto rilevare, quindi, nel complesso che la nuova normativa non ha trovato i comuni adeguatamente preparati per l'attivazione dei servizi di protezione civile.

Tale impreparazione potrebbe recare un grave pregiudizio all'attuazione della nuova disciplina che ha rimesso alla componente locale un ruolo di primaria importanza.

Si ritiene, quindi, auspicabile che i comuni diano al più presto attuazione delle norme che prevedono la loro integrazione nel servizio nazionale della protezione civile, cercando di attivare gli uffici e compiere gli adempimenti richiesti, contenendo la spesa nell'ambito delle attuali disponibilità finanziarie.

Deve a tale riguardo evidenziarsi che il recente decreto del Ministro dell'interno 28 maggio 1993 che ha individuato nell'ambito dei servizi degli enti locali quelli "indispensabili" (in applicazione dell'art. 11 del decreto legge n. 9 del 1993 e dell'art. 37 del decreto legislativo n. 504 del 1992) ha incluso tra questi il servizio comunale di protezione civile.

E' evidente che l'attivazione di servizi in argomento può provocare difficoltà in ordine alla compatibilità della spesa, specie per i comuni più piccoli, tuttavia potranno essere ricercate le forme più adeguate per assicurare il servizio senza gravare di oneri insopportabili le finanze dell'ente.

Un ruolo particolare può essere svolto al riguardo dalla normativa regionale che può fornire supporti all'attività degli enti locali, anche promuovendo l'attivazione dei servizi cogestiti da comuni vicini e sottoposti agli stessi fattori di rischio.

Si conclude, quindi, con l'auspicio che vengano assicurati al più presto dai comuni i servizi di protezione civile in quanto essi rispondono ad un effettivo bisogno di sicurezza avvertito dalla popolazione.

Il ruolo che la componente locale saprà disimpegnare nel prossimo futuro sarà la condizione del buon funzionamento del servizio nazionale per la protezione civile.

2.4 Urbanistica

2.4.1 Cenni introduttivi

La prima definizione del contenuto della materia urbanistica è stata data dal legislatore con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Con la legge sull'urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, il contenuto di tale materia si limitava alla previsione di un sistema di piani urbanistici attraverso cui disciplinare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati.

Prima della legge generale del 1942 l'urbanistica si risolveva nell'assolvere, attraverso i comuni, funzioni igienico sanitarie e di agibilità e sicurezza genericamente intese.

Il passaggio da una concezione per così dire "statica" dell'oggetto dell'urbanistica ad una concezione "panurbanistica" (entrata peraltro in crisi in questo ultimo decennio), trova ragione nelle trasformazioni avvenute sotto la spinta di tumultuosi processi di sviluppo in campo economico e nell'incremento demografico, particolarmente intenso nei centri urbani, che ne è conseguito.

Secondo l'art. 80 del D.P.R. n.616 del 1977, la materia urbanistica concerne la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente.

Da questa definizione emerge il carattere totalizzante della materia urbanistica che sembra inglobare tutte le funzioni del governo del territorio.

In astratto una definizione come questa, dettata ex lege, oltre ad assecondare la cultura regionalistica degli anni 60-70, sembrava anche poter elimi-

nare ogni incertezza sull'esatto contenuto della materia, offrendo lo strumento per una visione generale e coordinata delle trasformazioni del territorio urbano ed extraurbano. Tale definizione sembrava prevenire ogni potenziale conflitto tra gli organi ritenuti competenti in materia.

La realtà purtroppo si è mostrata diversa e ne sono testimonianza la legislazione successiva e la giurisprudenza della Corte Costituzionale. L'importanza della ricerca puntuale dell'oggetto dell'urbanistica nasce dalla necessità di coordinare e favorire l'intesa tra le varie autorità interessate alla materia e le molteplici competenze fra di esse ripartite.

Quello della individuazione della ripartizione delle competenze è uno degli aspetti più problematici che involge la materia in esame.

Infatti l'accorpamento di tutte le discipline aventi effetti sul territorio, realizzato dall'art. 80, pur assegnando un ruolo da protagonista alle regioni e pur valorizzando il metodo di programmazione globale, radicato nel sub sistema regioni-comuni, non elimina le competenze che lo Stato continua ad avere anche dopo il D.P.R. n. 616 del 1977.

Anzi dagli anni 80 in avanti si assiste ad un processo inverso che evidenzia la tendenza dello Stato a rioccupare spazi di competenza già devoluti alle regioni (v. legge 8 agosto 1985, n.431).

Le oscillazioni sulla definizione del contenuto dell'urbanistica rendono spesso problematica la individuazione dell'organo competente, e difficile la ricerca di un equilibrio tra i vari organi e le varie prospettazioni. Tale situazione ha dato luogo ad un intenso dibattito dottrinario e giurisprudenziale, che ha certamente contribuito all'acquisizione di una diversa consapevolezza. I diversi organi competenti insistono nel ritenere che la regione non ha una riserva assoluta di disciplina del territorio relativamente agli strumenti urbanistici. Sul

territorio possono pertanto convergere una molteplicità di regolamentazioni, poste da leggi diverse, per finalità diverse, con meccanismi diversi, gestite da amministrazioni diverse.

2.4.2 Quadro normativo - lineamenti

Il primo cenno ad una disciplina normativa delle costruzioni, anche se a contenuto prevalentemente igienico-sanitario, si trova nella legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, n.3702, in cui sono previsti i regolamenti d'ornato e di polizia.

In questa normativa non si rinviene ancora una disciplina del modo di impiego del territorio e, quindi, dei mezzi idonei a consentire una predeterminazione degli insediamenti.

E' nella legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità - 25 giugno 1865, n.2319 (artt.86- 94) -, che viene affrontato per la prima volta il problema della regolamentazione dei suoli urbani.

Questa viene attuata attraverso due strumenti: i piani regolatori edilizi e i piani di ampliamento, la cui adozione, peraltro, non é ancora ritenuta obbligatoria.

Le finalità perseguite sono prevalentemente di carattere igienico-sanitario e dirette a comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. L'attenzione allo sviluppo urbano consegue un notevole miglioramento con il D.L. 6 luglio 1931, n.98 (convertito in legge 24 marzo 1932, n.355), con il quale vengono sancite specifiche e importanti disposizioni sull'attuazione del piano regolatore della capitale.

Importante, anche per le competenze riconosciute ai comuni, é il testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n.1265.

Con la legge 17 agosto 1942, n.1150, vengono introdotte innovazioni organiche e radicali nel settore, che rispondono alle impellenti esigenze imposte dal mutamento della società e che rendono indispensabile la disciplina del territorio in ogni sua parte.

Con tale legge, il concetto di pianificazione del territorio acquista il suo significato più pieno, e vengono per la prima volta determinate le condizioni affinché la costruzione degli aggregati edilizi si realizzi nel rispetto di un ordinato sviluppo quantitativo e qualitativo dell'ambiente.

Tale legge, fondamentale anche per tutta la legislazione successiva, è stata più volte modificata ed integrata allo scopo di rendere la stessa aderente al nuovo assetto istituzionale prodotto dalla Costituzione repubblicana.

Questa, oltre a modificare il quadro ordinamentale e l'assetto amministrativo dello Stato, introduce radicali innovazioni anche nel settore dell'urbanistica. Contempla, infatti, innanzitutto le regioni quali nuovi soggetti competenti in materia, che devono inserirsi tra Stato e comuni sino ad allora ritenuti i soli competenti. Tra le leggi che modificano la legge 1150, ricordiamo la legge 6 agosto 1967, n.765, denominata anche "legge ponte", in quanto con essa il legislatore si era posto l'obiettivo di colmare - in attesa di una nuova legge generale - le carenze di regolamentazione urbanistica ed edilizia in armonia con il nuovo ordinamento. Ad essa segue la legge 18 novembre 1968, n.1187, approvata in seguito alla sentenza n.55 del 30 maggio 1968 della Corte costituzionale, che aveva dichiarato illegittimi gli artt.7 e 10 della legge 1150 del 1942. Con la legge n.1187 vengono sostituiti i predetti articoli e sancite nuove norme per l'applicazione delle misure di salvaguardia per i piani particolareggiati.

Il limite quinquennale dei vincoli dei piani regolatori previsto in questa ultima legge è stato successivamente prorogato dalla legge 30 novembre 1973, n.756.

Mette conto a tale riguardo ricordare anche la legge 1 giugno 1971, n.291, la quale prevede provvedimenti per l'accelerazione delle procedure in materia di opere pubbliche in materia urbanistica e per l'incentivazione dell'attività edilizia. Nel settore dell'urbanistica assume altresì rilievo anche la legge 22 ottobre 1971, n.865, cosiddetta "legge casa", che contempla la programmazione degli insediamenti, il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, norme sull'espropriazione per pubblica utilità, nonché la determinazione in via legislativa delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Meritano altresì di essere ricordate la legge 5 agosto 1978, n.457, recante "norme per l'edilizia residenziale", la legge 25 marzo 1982, n.84, recante "norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti" e la legge 15 febbraio 1980, n.25, riguardante la "dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia".

Le citate leggi riguardano il settore dell'edilizia residenziale pubblica; il legislatore con esse ha ridimensionato il ruolo delle regioni, riportando allo Stato funzioni che il decreto presidenziale n.616 del 1977 intendeva attribuire alle regioni. In particolare con le ultime due leggi citate il legislatore ha voluto anche investire di più ampie funzioni e responsabilità i comuni, prevedendo tra l'altro che questi entrino in diretto rapporto con lo Stato.

La legge 28 gennaio 1977, n.10 (legge Bucalossi) e la legge 28 febbraio 1985, n.47 (sul condono edilizio) hanno introdotto radicali innovazioni nel sistema di edificabilità dei suoli.

Fra esse merita di essere ricordata la disciplina del silenzio - assenso. Altri aspetti delle predette leggi saranno trattati in altra parte della relazione sulla base anche dei dati rilevati dai certificati consuntivi del 1991.

2.4.3. Legislazione regionale

Tra i provvedimenti di carattere generale che disciplinano la materia in esame, vanno ricordate quelle di trasferimento delle funzioni statali: il D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8, e il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, con i quali è stato realizzato l'ordinamento prefigurato dalla Costituzione.

Con tali strumenti normativi è stato definito l'ambito di funzioni, in materia urbanistica, edilizia ed espropriativa, da trasferire dallo Stato alle regioni a statuto ordinario.

Dall'emanazione dei predetti decreti la legislazione statale, in materia urbanistica, si interseca con quella regionale, adottata dalle regioni in base all'art.117 della Costituzione. Come è noto, la potestà legislativa regionale concorrente deve essere esercitata nei limiti dei principi fondamentali stabiliti in materia dalle leggi dello Stato, e non deve essere in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni.

Nel valutare gli aspetti che, come si vedrà, emergono dalla evoluzione della normativa regionale, non si può prescindere dal ricordare che, poiché la regione è un soggetto di non antica istituzione, essa ha subito un impatto con la situazione normativa precedente e con la realtà urbanistica ambientale che ha ereditato dai soggetti precedentemente competenti, con gravi ripercussioni sui tempi necessari al raggiungimento di un efficace ed armonico governo del territorio anche per la carenza di un modulo di coordinamento.

Fatta questa premessa, si osserva che, in una prima fase, le regioni devono superare una concezione burocratico-statale che tende a ridurre il contenuto dell'urbanistica a ciò che concerne l'assetto, la conservazione e l'incremento dei centri abitati.

Contro tale concezione le regioni rivendicano una visione dell'urbanistica, che potremmo definire "onnicomprensiva", che tende cioè ad includere in essa tutte le funzioni ritenute necessarie per un corretto assetto del territorio, globalmente inteso.

Questo indirizzo, che si afferma attorno agli anni 70, trova peraltro conforto nell'art.80 del D.P.R. n.616 del 1977, ed è sostanzialmente recepito in tutti gli statuti regionali, con i quali vengono poste le basi e i limiti della normativa successiva in materia. In base agli statuti (vedi ad es., statuto della Lombardia art.3; statuto della Toscana art.3 e statuto Umbria artt.8 e 17 per citarne solo alcuni), le regioni devono promuovere e attuare un organico assetto del territorio, predisporre ed attuare piani per la difesa del suolo, per la prevenzione e la eliminazione delle cause di inquinamento ecc.

Da una prima fase in cui vengono indicati gli "intenti", si passa poi ad una seconda fase, nella quale si realizzano, anche se con notevoli differenze da regione a regione, i primi timidi tentativi di legiferare in materia. Tutte le prime esperienze normative sono, comunque, caratterizzate dalla mancanza di una visione di insieme della materia.

Ciò è dovuto anche alle difficoltà che questi enti incontrano nel colmare l'assenza di direttive statali e di una legislazione di principi in materia, prevista peraltro dallo stesso art.117 della Costituzione, e alla esigenza da parte degli stessi, di maturare - come progressivamente è poi avvenuto - la consapevolezza che una razionalizzazione del settore non può prescindere dal

considerare gli altri interessi pubblici che convergono sulla stessa realtà, e che fanno capo ad altri soggetti, quali ad es. lo Stato. Nel disciplinare settori quali quello della tutela del paesaggio, dell'ambiente, della difesa del suolo, delle opere pubbliche e dell'edilizia residenziale pubblica, non può prescindersi cioè dal ruolo che lo Stato deve svolgere in materia.

Nell'ultima fase la legislazione emanata dalle regioni in materia urbanistica testimonia un consolidamento del loro ruolo nella realizzazione dell'assetto ordinamentale previsto dalla Costituzione, e rivela il superamento di una ottica settoriale prodotta spesso dall'incalzare degli avvenimenti e dal perdurare di modelli applicativi propri della legislazione statale.

La legge 28 gennaio 1977, n.10, (legge Bucalossi) offre alle regioni l'occasione di una riflessione su tutta la problematica della materia urbanistica. Tale legge pone a carico delle regioni una serie di adempimenti da compiersi entro certi termini. Queste nell'attuazione rivedono più o meno coraggiosamente tutta la situazione normativa della materia nei propri territori e pervengono ad una riorganizzazione generale di tutte le problematiche che ineriscono al settore.

La legislazione più recente rivela come ormai le regioni siano mature per porre in essere - nonostante la confusione del settore - una legislazione urbanistica che contempla una nuova visione dell'assetto del territorio, capace di aggregare anche tutti i problemi relativi alla ecologia e all'ambiente, e che tende a raccordarsi con la programmazione socio-economica del Paese, nel rispetto anche del ruolo che la Costituzione e le leggi riservano alle autonomie locali sub-regionali.

2.4.3.1 Riparto competenze

Dall'evoluzione della legislazione urbanistica emerge dunque che fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la materia urbanistica era incentrata - sia per i profili organizzativi che per quelli funzionali - sullo Stato e sui comuni. Gli stessi costituivano un sistema binario che é entrato in crisi con l'istituzione delle regioni e con il trasferimento ad esse della materia urbanistica, così come previsto dall'art.117 della Costituzione.

A seguito del trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ordinarie, realizzato con il D.P.R. n.8 del 1972 e il D.P.R. n.616 del 1977, la quasi totalità delle attribuzioni in materia urbanistica sono passate alla competenza delle regioni, le quali hanno assunto in materia un ruolo da protagoniste, anche se non sono mancate le oscillazioni, tra accentramento e decentramento, che hanno continuato a manifestarsi a causa sia delle pretese statali non sempre rispettose del disegno tracciato dal legislatore, sia a causa della impreparazione delle regioni e degli enti locali subregionali.

Il soggetto che, comunque, nel tempo ha assunto un ruolo di rilievo é certamente il comune, al quale sin dalla prima legislazione erano riconosciute, come detto, importanti funzioni nel quadro della programmazione urbanistica; posizione che con il tempo si é ulteriormente rafforzata, in particolare, con la legge generale sull'urbanistica del 1942.

Con il trasferimento delle funzioni in materia urbanistica dallo Stato alle regioni, i comuni non si arricchiscono di nuove competenze, ma consolidano il loro ruolo, ritenuto da sempre indispensabile per la realizzazione degli obiettivi che il legislatore statale e regionale perseguono.

Ulteriori e importanti variazioni nel riparto delle competenze si sono verificate da ultimo con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento delle autonomie locali.

Con essa vengono valorizzati gli enti intermedi tradizionali, quali le province, e viene introdotto nell'assetto ordinamentale degli enti locali un nuovo soggetto, l'area metropolitana; ad entrambi vengono attribuite rilevanti funzioni in materia urbanistica.

Questa riforma ha suscitato un certo dissenso da parte delle regioni; preoccupate dal fatto che il legislatore nazionale, nel ridistribuire le funzioni amministrative, si sarebbe discostato da quanto disposto dall'art.118 della Costituzione, che riserva alla competenza regionale le funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art.117 della Costituzione, "salvo che si tratti di questioni di interesse esclusivamente locale".

Sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che la legge n.142 del 1990 non opera a scapito delle regioni, cui è comunque assicurata la preminenza rispetto alle funzioni degli enti territoriali minori, attinenti alle materie elencate nell'art.117 della Costituzione.

Va tuttavia detto che la regione è il soggetto la cui centralità nella materia in esame stenta di più a consolidarsi.

La stessa infatti da un lato sente minacciate le sue competenze dagli enti minori, valorizzati dalla 142 del 1990, dall'altro teme la legislazione statale, in particolare la più recente, che non ha contribuito certamente ad eliminare la confusione in materia di ripartizione delle competenze. Sono illuminanti al riguardo la legge 18 maggio 1989, n.183 (norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e la legge n.8 agosto 1985, n.431 (tutela dell'ambiente).

I timori manifestati dalle regioni non devono tuttavia essere del tutto infondati, se è vero che hanno indotto parte della dottrina ad affermare che lo Stato riafferma con esse il suo potere centrale a danno delle regioni.

Non è facile entrare nel merito di questo dibattito, anche se sembra di poter affermare che la presenza di questi aspetti problematici, tipici di un ordinamento costituzionale relativamente recente, abbiano contribuito al superamento della visione prettamente settoriale che si era inizialmente manifestata, facendo maturare l'esigenza di una considerazione globale del territorio.

Rispetto a tale obiettivo diviene centrale il problema dei raccordi fra le diverse amministrazioni competenti e degli strumenti di collaborazione che consentano la contestuale considerazione della pluralità di interessi pubblici, coinvolti nella stessa azione.

In tale quadro si colloca unaltro strumento che le ultime leggi hanno valorizzato, recependo così anche molti dei suggerimenti elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e rappresentato dalla possibilità di prevedere durante la fase del procedimento delle forme di "intese" e di "cooperazione" fra i vari soggetti pubblici coinvolti nell'azione amministrativa (Vedansi, ad esempio le cosiddette conferenze di servizio previste dalla legge 13 agosto 1990, n.241, o gli accordi di programma previsti dalla legge n.142 del 1990).

2.4.3.2 Stato

Dal complesso sistema di ripartizione delle competenze in materia urbanistica emerge che anche nel nuovo assetto istituzionale, in cui grande rilievo assumono la regione e gli enti locali minori, lo Stato conserva un proprio ruolo. Questo si giustifica per ragioni di ordine superiore, quali ad es., la ne-

cessità di preservare una visione di insieme. Obiettivo che lo Stato può raggiungere nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento (art.81 D.P.R. 24 luglio 1977, n.616; art.3 legge 22 luglio 1975, n.382).

Una manifestazione di tale funzione è stata espressamente prevista nell'art.17, 2° comma della legge 18 maggio 1989, n.183 (norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo). In base a tale previsione il piano di bacino, contemplato per la prima volta nella predetta legge, deve essere redatto ai sensi dell'art.81, 1° comma, lettera a), del D.P.R. n.616 del 1977.

Nonostante le più recenti leggi abbiano riaffermato la centralità dello Stato (vedi ad es. la legge Bucalossi con la quali è stata posta la prima fondamentale legge quadro di principi a norma dell'art.117 della Costituzione) il ricorso da parte dello Stato all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento è di scarsa rilevanza.

Ciò sembra dovuto alle difficoltà che il legislatore nazionale incontra nel predisporre leggi generali di così ampio respiro, come tale funzione presuppone, sia al fatto che spesso è costretto a ricorrere allo strumento normativo sotto l'incalzare degli avvenimenti e delle urgenze, penalizzando quindi il raggiungimento di una visione organica del settore.

Lo Stato, oltre a questo strumento, il cui esercizio necessita, appunto, di una visione d'insieme, ha altri strumenti attraverso cui incidere sull'assetto del territorio. Può ad es. intervenire direttamente sui piani urbanistici adottati da altri soggetti pubblici, introducendo varianti ope legis. Il ricorso a questo tipo di strumento si giustifica per la necessità di tutela di svariati interessi di carattere generale, quali, ad es. la tutela della difesa nazionale.

Le competenze statali per lo svolgimento delle diverse attività pubbliche concernenti il governo del territorio sono ripartite a livello centrale fra molti ministeri.

Tale ripartizione è il frutto di una lunga stratificazione storica, nella quale si è assistito a passaggi di competenze fra l'una e l'altra amministrazione senza che fosse possibile rinvenire un preciso criterio distributivo di carattere generale, contribuendo in tal modo ad una considerazione settoriale dei problemi dell'urbanistica.

Proprio per ovviare a questi limiti, nel 1986 (legge 8 luglio 1986, n.349) è stato istituito il Ministero per l'ambiente. Tra gli obiettivi che il legislatore si poneva con l'istituzione del predetto ministero, c'era anche quello di riaggregare in un unico centro molte delle competenze diffuse tra i vari ministeri.

L'istituzione del Ministero per l'ambiente ha contribuito a diminuire la frammentazione di competenze a livello di amministrazioni centrali, ma non ha fatto venir meno il fenomeno della eccessiva diffusione, anche a livello centrale, delle competenze.

I ministeri interessati difendono le competenze che hanno in materia e difficilmente sono disposti a cederle. Per quanto riguarda il Ministero dei beni culturali, negli ultimi anni si è addirittura assistito ad un ampliamento della sua sfera di intervento in materia (legge 8 agosto 1985, n.431, art.7; legge 18 maggio 1989, n.183).

2.4.3.3 Regione

A norma dell'art.117 della Costituzione la materia urbanistica rientra nella competenza della regione.

Con il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, il legislatore delinea in modo compiuto le funzioni il cui esercizio è necessario alle regioni per la realizzazione di una effettiva gestione del territorio.

Da una lettura sistematica delle norme in materia si evince che il legislatore, per evitare il rischio della dispersione degli interventi prodotti dalla pluralità dei soggetti competenti in materia, ha previsto un momento unitario e di sintesi delle realtà compresenti, sia attraverso l'adozione del piano territoriale regionale, sia attraverso la valorizzazione del ruolo di coordinamento che le regioni devono esercitare, sia nelle materie di loro competenza, sia rispetto alle funzioni attribuite, a norma dell'art.118 della Costituzione, ai comuni e alle province in quanto attinenti ad interessi esclusivamente locali.

Il potenziamento degli enti territoriali minori si accompagna, peraltro, ad una valorizzazione del ruolo della regione, cui è assicurata comunque la preminenza rispetto alle funzioni dei primi.

Tale lettura è coerente con il sistema delle autonomie locali delineato dalla Costituzione. Nel rispetto e nella realizzazione di tale sistema sembra essersi mossa anche la legge 8 giugno 1990, n.142, sulla riforma delle autonomie locali.

In realtà tale disegno stenta un pò a decollare, e ciò è dovuto anche alla difficoltà che le regioni incontrano nell'abbandonare il ruolo di gestione che si erano date subito dopo il loro primo assetto. Con tale ruolo le regioni di fatto privilegiavano il momento pianificatorio, adeguandosi piattamente alla legge generale sull'urbanistica del 1942 anziché potenziare il ruolo che è loro attribuito e che concerne il governo e la gestione del territorio.

2.4.3.4 Provincia

Tradizionalmente la provincia non ha mai esercitato funzioni in materia urbanistica.

La legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento delle autonomie locali introduce alcune innovazioni nel sistema di ripartizione delle competenze in materia, che riguardano anche la provincia.

L'art.14 della citata legge, infatti, indica anche la provincia quale ente deputato all'esercizio di importanti funzioni amministrative in materia urbanistica.

Tali funzioni, da esercitare nell'ambito dell'intero territorio provinciale o di vaste zone intercomunali, riguardano:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali.

Nel settore strettamente urbanistico importante è l'attribuzione alla provincia di compiti di programmazione. Ai sensi dell'art.15 della legge n.142 del 1990, la stessa predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e in particolare indica le diverse destinazioni del territorio e la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture.

Alcune perplessità sorgono sulla non sufficiente chiarezza in ordine alle funzioni di livello provinciale da esercitare nelle materie elencate.

Perplessità che si ritengono giustificate se si pensa che la maggior parte del contenzioso giudiziario tra i soggetti attributari di funzioni in materia urbanistica sorge proprio in ordine alla ripartizione delle stesse. Tornando al sistema adottato dal legislatore con la 142 del 1990, sembra potersi affermare che lo stesso abbia voluto realizzare una sorta di rinvio alla disciplina vigente imponendo di ricavare per sottrazione l'ambito degli interessi provinciali.

In questa ottica assume fondamentale importanza (e trova conferma quanto osservato a proposito della regione) il ruolo che le regioni riusciranno ad esercitare nell'individuare la misura dell'esercizio delle attribuzioni accordate dal legislatore nazionale alla provincia e, più in generale, nel riordino delle funzioni amministrative da esercitare a livello locale attraverso i comuni e le province (art.3).

2.4.4 Area metropolitana

La legge di riforma delle autonomie locali 8 giugno 1990, n.142, agli artt.17 e 18, introduce una nuova figura di ente locale, l'area metropolitana, cui non corrisponde nessuno dei tipi di ente locale territoriale esistente. Attraverso tale nuovo soggetto si prevedono forme speciali di governo per alcune grandi città identificate, appunto, come "aree metropolitane".

In base all'art.19 della legge 142 la regione attribuisce all'area metropolitana le funzioni amministrative in materia di: pianificazione territoriale dell'area, difesa del suolo; tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente.

La predetta legge, così come per la provincia, anche in ordine all'attribuzione delle funzioni all'area metropolitana non perviene ad una chiara distribuzione delle stesse.

Il comma 3 dell'art.19 non chiarisce quali siano esattamente le competenze residue in materia urbanistica da esercitare dai comuni, prevedendo solo che ad essi restino le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana.

Così come detto per la provincia, importante sarà il ruolo di coordinamento che svolgerà la regione. Espressione di tale ruolo sarà il criterio che la stessa saprà adottare nel ripartire analiticamente tra i due livelli le funzioni amministrative in materia. Un primo quesito cui le regioni dovranno dare risposta, ad esempio, è se dovranno coesistere due piani; quello metropolitano e quello comunale, o se debbano lasciarsi ai comuni solo compiti attuativi e di controllo.

Al 13 giugno 1991, prima scadenza fissata dalla legge per la costituzione delle aree metropolitane, solo la regione Liguria ha rispettato tale data ed ha istituito l'area metropolitana.

2.4.5 Il comune

Prima ancora che il legislatore pervenisse a delineare il contenuto della materia urbanistica, i comuni, come già detto, erano attributari di una serie di competenze, con il tempo fortemente incrementate e divenute tecnicamente molto complesse.

Nonostante la pluralità di soggetti competenti sul territorio, il comune resta ora il soggetto di base sul quale ricadono la maggior parte dei compiti che il governo del settore comporta.

Per tale ragione merita un breve cenno la riforma delle autonomie locali, laddove non ha realizzato un obiettivo ritenuto molto importante.

In Italia i comuni rappresentano per dimensione una realtà molto disomogenea e polverizzata, che incide sulla qualità dei servizi che gli stessi pongono in essere. Per cui si auspicava che con tale riforma si realizzasse una riduzione degli enti primari, compito per ora demandato alle regioni e alle province, che dovrebbero favorire nel tempo un processo di aggregazione degli enti primari in rapporto all'esercizio delle funzioni.

Come si è già osservato, le competenze dei comuni in materia sono divenute molto complesse per cui è inevitabile il divario tra le prestazioni del comune medio (per tacere di quello grande) e di quello piccolo o piccolissimo.

Questi ultimi infatti non raggiungono la soglia minima a partire dalla quale diventa possibile gestire servizi e adempiere funzioni di elevata complessità.

Tradizionalmente, si riteneva che il compito dei comuni in materia urbanistica si risolvesse essenzialmente nel predisporre i piani urbanistici di competenza. Tale realtà nel corso degli ultimi decenni è molto cambiata e i compiti posti a carico dei comuni sono divenuti via via più complessi.

Basti pensare all'articolato sistema di sanzioni amministrative cui il legislatore è pervenuto e che il comune deve gestire. Per avere un'idea precisa della complessità delle sanzioni previste dalla disciplina attuale, è sufficiente porre a confronto tra loro la legge generale sull'urbanistica n.1150 del 1942, la legge Bucalossi n.10 del 1977 e la legge sul condono edilizio n.47 del 1985.

Altro importante aspetto, introdotto dalla legge Bucalossi e gestito dai comuni, è la riscossione dei contributi che conseguono al rilascio della concessione edilizia, prima, definita licenza e ritenuta gratuita. Tali entrate devono, assieme alle sanzioni previste dalla citata legge, essere versate dal comune su

un conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune (la gestione di tale fondo sarà analizzata in altra parte della relazione).

Altro aspetto importante dei compiti che devono svolgere taluni comuni - scelti in base a determinati parametri dalle regioni - è rappresentato dalle attività che gli stessi devono porre in essere per realizzare pienamente gli obiettivi che il legislatore si è prefissi con l'introduzione per la prima volta del programma pluriennale di attuazione.

Tale piano rappresenta un nuovo strumento di programmazione urbanistica sotto l'aspetto temporale, l'edificazione è consentita soltanto nei tempi indicati dai programmi stessi, pena l'espropriazione a cura del comune ai sensi della legge n.865 del 1971.

2.4.6 Piani urbanistici

Gli strumenti urbanistici, siano essi piani territoriali o piani regolatori, disciplinano le trasformazioni urbanistiche ed edilizie del territorio. Attraverso questi, il legislatore persegue l'obiettivo di regolamentare nel modo più corretto e conveniente tutto il territorio dell'ente che adotta il piano.

I piani trovano fondamento, e la prima loro esauriente disciplina, nella legge generale sull'urbanistica del 1942 e restano di regola gli strumenti di base a cui ricorre il legislatore statale e regionale nella normativa successiva.

Tutte le disposizioni che riguardano l'urbanistica sono inserite nei piani i quali sono normalmente legati tra loro da un rapporto di gerarchia, per cui il piano di scala più vasto vincola il piano di scala più ridotta.

Questi piani sono il frutto di complessi procedimenti a cui partecipano il comune e/o la regione. La legislazione prevede piani territoriali e piani regolatori. Con i primi si realizza lo strumento di indirizzo e di controllo dell'uso

del territorio, che svolge effetti nei confronti delle amministrazioni pubbliche - in particolare il comune, ente tradizionalmente investito di specifiche competenze in materia -. In linea generale questo tipo di piano contiene direttive, infatti, è spesso definito piano di direttive.

Con i secondi, (piani regolatori) si realizza lo strumento che svolge effetti diretti anche nei confronti dei privati o, per meglio dire, contiene precetti conformativi della proprietà immobiliare. I piani regolatori più recenti, per ragioni di completezza di informazioni e di chiarezza, contengono nei loro elaborati tutti i divieti e le limitazioni all'attività di trasformazione urbanistica posti da leggi statali e regionali.

La pluralità di amministrazioni coinvolte rende peraltro molto difficile ridurre ad unità questa materia.

- **Piano territoriale di coordinamento**

Il piano territoriale di coordinamento, disciplinato dagli artt.5 e 6 della legge urbanistica del 1942, è il più ampio di quelli previsti dall'attuale ordinamento.

Per questo è stato anche definito il "piano di tutti i piani", in quanto costituisce il punto di partenza nella preparazione dei progetti di sistemazione di ciascuna circoscrizione municipale, sì che i vari programmi di sistemazione del territorio risultino composti in un unico quadro.

A seguito del trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia urbanistica, l'elaborazione e l'approvazione del piano, che era di competenza del Ministero dei lavori pubblici, è passata alle regioni. Non vi sono esempi di piani approvati ai sensi dell'art.5 della legge urbanistica del 1942.

- **Piano intercomunale**

Il piano intercomunale è previsto dall'art.12 della legge urbanistica del 1942, che prevede che "quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più comuni contermini, si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei comuni, si provvede a formulare il piano".

- **Piano territoriale intermedio**

I piani territoriale intermedio e comprensoriale costituiscono strumenti di indirizzo della pianificazione comunale.

Sono tali il piano territoriale provinciale previsto dall'art.7 della legge regionale Veneto n.61 del 1985, il piano urbanistico intermedio previsto dall'art.10 legge regionale Puglia n.56 del 1980, il piano territoriale di coordinamento comprensoriale di cui all'art.8 della legge regionale Lombardia n.51 del 1975, il piano territoriale di cui all'art.5 della legge regionale Piemonte del 5 dicembre 1977, n.56.

Nella legge regionale Veneto n.61 del 1985, già in sintonia con la riforma delle autonomie locali, che assegna il ruolo di ente intermedio alla provincia (legge 142 del 1990) è previsto un piano territoriale provinciale alla cui elaborazione ed adozione provvede la provincia.

In seguito all'entrata in vigore della legge sull'ordinamento delle autonomie locali, che ha assegnato il potere di pianificazione urbanistica intermedio alle province, deve ritenersi che le leggi regionali che prevedevano piani comprensoriali siano superate.

- **Piano regolatore generale**

Il piano regolatore generale disciplinato dall'art.7 della legge urbanistica del 1942 considera l'intera totalità del territorio comunale e contiene direttive e indicazioni generali circa la formazione, la trasformazione e l'espansione dell'aggregato edilizio.

- **Piani particolareggiati di esecuzione**

I piani particolareggiati di esecuzione, previsti dall'art.14 della legge urbanistica del 1942, costituiscono lo strumento organico di integrazione e precisazione in dettaglio delle direttive e previsioni genericamente fissate dal piano regolatore generale.

- **Piani di ricostruzione**

I piani di ricostruzione costituiscono uno strumento di pianificazione eccezionale e transitorio, non previsti dalla legge urbanistica del 1942, sorti allo scopo di favorire la ricostruzione di aggregati urbani in seguito alle distruzioni causate dalla seconda guerra mondiale.

Formarono oggetto della legge 27 ottobre 1951, n.1402.

- **Piani di fabbricazione**

I piani di fabbricazione sono disciplinati dall'art.34 della legge del 1942 e previsti per i comuni sprovvisti di piano regolatore in quanto sono considerati alternativi a quest'ultimo. Anche se in misura ridotta rispetto al P.R.G., i piani di fabbricazione hanno comunque la funzione di assicurare un ordinato sviluppo dell'abitato.

- **Rilevazione dati sulla base dei certificati**

Per rendere l'indagine specifica sull'urbanistica più aderente alle finalità che persegue questa Sezione, si è ritenuto di analizzare i dati che in materia erano desumibili dai certificati consuntivi del 1991.

Tale analisi è volta a conoscere la capacità operativa dei comuni di una certa dimensione, non nella prospettiva di verificarne l'ottemperanza formale alla legge.

I dati rilevati riguardano gli strumenti urbanistici di cui sono dotati i comuni con determinate caratteristiche e i dati conseguenti all'applicazione della legge n.10 del 1977 (legge Bucalossi) e sue modifiche.

Prima di entrare nel merito dell'analisi devono essere fatte alcune considerazioni sull'universo dei comuni e sul sottoinsieme di questo reso effettivamente disponibile.

I comuni, superiori agli 8.000 abitanti in base al decreto del Ministero dell'interno 5 ottobre 1992, sono tenuti a compilare il certificato concernente il conto consuntivo 1991 e a trasmettere lo stesso in originale e tre copie autenticate, non oltre il 31 ottobre 1992, alle prefetture competenti per territorio.

Il 25 maggio 1993 - identificato come scadenza ultima per l'immissione dei dati nel sistema informativo - erano pervenuti a questa sezione 773 certificati su 1.230, pari al 62,8% dei comuni interessati.

Il numero conferisce, se non una rappresentatività di tipo statistico, una significatività sostanziale dei dati analizzati.

I comuni sono distinti per 7 classi demografiche che vanno dagli 8.000 abitanti, all'ultima, superiore ai 500.000 abitanti.

I comuni saranno indicati per classe solo se evidenziano situazioni particolarmente significative, altrimenti i dati verranno esposti per regione / area territoriale.

Come è noto, e come può osservarsi dalla tabella n.1, - riportata con il numero III.2.4.1 le regioni che annoverano il maggior numero di comuni sono la Lombardia, la Campania, la Puglia e il Veneto, mentre le regioni con il minor numero di comuni sono la Valle d'Aosta con 1 e il Molise con 4.

Dati rilevati sui piani urbanistici.

La seguente rilevazione di dati tiene conto del fatto che da sempre ai comuni è stato attribuito il compito di adottare i piani, ritenuti lo strumento fondamentale in base al quale gli stessi, prima facoltativamente ora obbligatoriamente, devono provvedere alla gestione locale dell'intero territorio del comune.

Dalla lettura dei dati, emergono notevoli differenziazioni sulla base della maggiore capacità dei comuni del nord di porre in essere gli strumenti che il legislatore individua come necessari per il perseguimento e la realizzazione del governo della cosa pubblica, nella fattispecie del governo del territorio.

Dai dati esposti nella tabella n.2 e nel relativo istogramma, - riportati con i numeri III.2.4.2 si possono formulare alcune considerazioni.

Si esaminano, ora, i dati relativi all'area territoriale del nord, con particolare riferimento ai comuni delle Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto.

Il Piemonte, del quale su 76 comuni di competenza sono pervenuti 51 certificati (pari al 67,1%), ha 49 comuni con piano regolatore approvato e 8

comuni con programma di fabbricazione, pari rispettivamente al 96% e al 16% sul totale dei comuni esaminati (1).

La Lombardia, della quale su 187 comuni di competenza sono pervenuti 156 certificati (pari al 83,4%), ha 137 comuni con piano regolatore approvato e 29 comuni con programma di fabbricazione, pari rispettivamente all'88% e al 19% sul totale dei comuni esaminati. Il totale è superiore a 100, in quanto alcuni comuni hanno adottato entrambi i piani.

Il Veneto, del quale su 116 comuni di competenza sono pervenuti 79 certificati (pari al 68,10%), ha 72 comuni con piano regolatore approvato e 21 comuni con programma di fabbricazione, pari rispettivamente al 91% e al 27% sul totale dei comuni esaminati².

Per quanto riguarda l'area territoriale centrale, si considerano i comuni delle Marche.

Le Marche, della quale su 34 comuni di competenza sono pervenuti 25 certificati (pari al 73,5%), ha 20 comuni con piano regolatore approvato e 6 comuni con programma di fabbricazione, pari rispettivamente all'80% e al 24% sul totale degli enti esaminati.

Per quanto riguarda l'area territoriale del sud, si espongono i dati dei comuni della Campania, della Calabria e della Puglia.

La Campania, della quale su 122 comuni di competenza sono pervenuti 28 certificati (pari al 22,9%) ha 12 comuni con piano regolatore approvati e 16 con programma di fabbricazione, pari rispettivamente al 43% e al 57% sul totale degli enti esaminati.

² Il totale è superiore a 100, in quanto alcuni comuni hanno adottato entrambi i piani.

La Calabria, della quale su 41 comuni di competenza sono pervenuti 4 certificati (pari al 9,8%), ha 2 comuni con piano regolatore approvato e 2 con programma di fabbricazione, pari per entrambi i casi al 50% sul totale degli enti esaminati.

La Puglia, della quale su 119 comuni di competenza sono pervenuti 101 certificati (pari al 84,9%, la quota maggiore tra le regioni meridionali) ha 33 comuni con piano regolatore approvato e 73 comuni con programma di fabbricazione, pari rispettivamente al 33% e al 72% sul totale degli enti esaminati.

Per quanto riguarda le isole, sui 127 comuni della Sicilia, sono pervenuti 34 certificati (pari al 26,77%); di questi 19 comuni hanno il piano regolatore approvato e 16 comuni il programma di fabbricazione, pari rispettivamente al 56% e al 47% sul totale dei comuni esaminati.

La lettura sistematica di questi dati, suggerisce alcune osservazioni.

Un primo dato che emerge con immediatezza è che sussiste un divario tra i comuni del nord e quelli del sud, anche per quanto riguarda il numero di certificati pervenuti a questa Sezione.

Nonostante le differenze osservate, anche nella distribuzione per regione dei certificati può sicuramente evidenziarsi che rispetto all'adozione del piano regolatore generale e del programma di fabbricazione vi è complessivamente una tendenza a decrescere della presenza dei predetti strumenti dal nord verso il sud, con le isole che si collocano in mezzo, tra l'area territoriale centrale e quella meridionale.

I dati esposti, ovviamente, si prestano anche ad altre considerazioni. La prima di esse riguarda la constatazione che, se si pongono a raffronto i comuni del nord fra loro, emerge che la maggior parte di essi è in possesso del piano

regolatore generale e solo una piccola parte è in possesso del programma di fabbricazione.

Se si pongono, invece, a raffronto i comuni del sud fra loro, emerge che i termini di tale rapporto si invertono a favore del programma di fabbricazione.

Come esempio particolarmente significativo di quanto sopra, si richiamano i dati della Puglia, nella quale il 72% degli enti esaminati è in possesso del programma di fabbricazione e solo il 33% del piano regolatore generale.

A questo punto è legittimo chiedersi in base a quali considerazioni i comuni del sud privilegiano il programma di fabbricazione rispetto al piano regolatore generale, ritenuto concordemente quest'ultimo strumento più completo. Una possibile interpretazione si basa sulla constatazione che la redazione del piano regolatore generale, che considera l'intero territorio comunale, presuppone una serie di indagini analitiche (come ad esempio l'esame storico delle trasformazioni che si sono verificate nell'ambito cittadino, il censimento delle abitazioni e delle attrezzature, degli impianti pubblici e privati, l'esame dell'andamento demografico della popolazione, ecc.) il cui adempimento presuppone a sua volta un'organizzazione amministrativa e tecnica degli uffici piuttosto complessa.

La redazione del programma di fabbricazione previsto dallo stesso legislatore come possibile strumento alternativo all'adozione del piano regolatore generale, invece, costituisce la configurazione più semplice del piano, in quanto pensato per i comuni per i quali si riteneva prevedibile un'intensità minima dell'attività edilizia e, comunque, capace di assicurare una disciplina nello svolgimento della stessa attività.

In realtà la diversa valenza funzionale attribuita ai due piani è sostanzialmente scomparsa, sì da poter affermare che la scelta tra gli stessi non abbia corrisposto a realtà locali con sviluppo edilizio differenziato.

Alla base della diversa scelta è possibile ipotizzare carenze nell'organizzazione dei comuni che scelgono il programma di fabbricazione.

Infatti, come già si è rilevato, la redazione del piano regolatore generale presuppone una certa complessità organizzativa che non tutti i comuni, pur appartenenti alla stessa classe demografica, sono in grado di attivare. Ipotizzare che questa sia la ragione del diverso rapporto che abbiamo osservato nell'adozione dei due piani, tra i comuni del nord e quelli del sud, comporta l'affermazione che i comuni del sud sono quelli con maggiori difficoltà nelle politiche programmatiche e nell'approntamento degli strumenti organizzativi.

2.4.7 Osservazioni sull'applicazione della legge Bucalossi

La legge 28 gennaio 1977, n.10 (legge Bucalossi) modificata dalla legge 28 febbraio 1985, n.47 (sul condono edilizio) stabilisce la prima disciplina organica sull'edificabilità dei suoli, e costituisce una delle poche leggi cornice esistenti, in conformità a quanto previsto dalla Costituzione, oltre che rappresentare il corpo normativo fondamentale di una grande riforma economico sociale. In materia urbanistica le regioni lamentavano la mancanza di una legge quadro di riferimento.

Tra i tanti aspetti rilevanti di questa legge, va menzionata la disciplina delle sanzioni amministrative (art.15), fra le quali si ricorda l'acquisizione gratuita al comune delle opere abusive, con l'area su cui insistono, e la disciplina delle sanzioni penali (art.17) con l'espressa indicazione della relativa giurisdizione.

Tra le varie innovazioni introdotte, va segnalata la previsione del programma pluriennale di attuazione (art.13). Trattasi di un istituto nuovo per la legislazione statale, ma già previsto in alcune leggi regionali, (si veda, ad esempio, la legge regionale della Lombardia, n.51 del 1975).

Attraverso la formazione del predetto piano è stato attribuito ai comuni (tranne quelli esonerati dall'adozione dello stesso) un nuovo strumento di programmazione urbanistica volto a disciplinare l'aspetto temporale della edificazione. Con tale piano, il legislatore ha voluto imporre dei tempi entro i quali deve essere data attuazione alle previsioni formulate in base agli strumenti urbanistici. Con il precedente sistema il proprietario era libero di chiedere o meno la licenza, e se l'aveva ottenuta era libero di darvi o meno attuazione.

Il nuovo regime impone invece l'obbligo di chiedere la concessione e di darvi attuazione. Il non rispetto di tali obblighi comporta la comminatoria della espropriazione dell'area sulla base delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n.865, come modificata dalla legge Bucalossi. L'acquisizione delle aree da espropriare è effettuata dal comune utilizzando i proventi delle concessioni e delle sanzioni (art.12).

Leggi regionali prevedono poi le modalità di utilizzazione delle aree espropriate. La concreta adozione da parte dei comuni del programma pluriennale di attuazione al 1991 viene esposta nella seguente tabella - riportata col n. III. 2.4.3 nel volume degli allegati.

Anche per quanto riguarda l'adozione di questo piano, sembra confermata la maggiore capacità delle regioni appartenenti all'area settentrionale di dotarsi di strumenti di governo del territorio (resta da spiegare l'anomala situazione del Friuli-Venezia Giulia, nella quale un unico comune dichiara di aver adottato il piano).

2.4.7.1 Analisi dei proventi delle concessioni e delle sanzioni

Il dato che emerge dalla tabella n.4, - riportata col n.III.2.4.4 nel volume degli allegati - con immediata chiarezza dimostra che la incidenza dei proventi delle sanzioni sul totale di tutti i proventi per concessioni e sanzioni è piuttosto scarsa, oscillando intorno al 2% del totale. Tale lettura può ritenersi vera nonostante la presenza di alcuni casi limite rappresentati dalla Liguria (dove le sanzioni sfiorano il 15% del totale dei proventi) dal Molise e dalla Basilicata (dove le sanzioni sono pressoché inesistenti).

Interpretare i dati di queste ultime regioni in modo differenziato dalle altre richiederebbe la conoscenza di altre variabili attualmente indisponibili.

Comunque, può senz'altro affermarsi che in base ai dati rilevabili dai certificati non è possibile stabilire a quale fattore sia attribuibile la scarsa incidenza dei proventi da sanzione, così come, ovviamente, non è possibile ipotizzare se vi siano delle situazioni diverse dietro ai numeri apparentemente distribuiti in modo uniforme. Infatti, entrambe le ipotesi opposte - in mancanza di altri dati - sono teoricamente plausibili: o che in determinate regioni non vengono (o quasi) commessi abusi, ovvero che gli abusi vengono commessi ma non vengono (o quasi) sanzionati.

2.4.7.2 Analisi della destinazione dei proventi delle concessioni e delle sanzioni

Anche per quanto riguarda la destinazione che i comuni devono attribuire ai proventi si osserva - dalla tabella n.III.2.4.5 riportata nel volume degli allegati - un fenomeno con caratteristiche molto chiare.

La destinazione, tra le tre previste dalla legge, che i comuni privilegiano ampiamente rispetto alle altre due, è quella costituita dalle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, che rappresenta l'89% del fondo. Molto più ridotta in proporzione l'utilizzazione del fondo per le altre due destinazioni (art. 12).

I comuni, per il risanamento dei complessi edilizi compresi nel centro storico, spendono una cifra pari a poco più dell'8% del fondo e per l'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali spendono una cifra pari a poco più del 3%.

E' interessante osservare come tale distribuzione avvenga complessivamente in modo uniforme nelle diverse regioni e nelle diverse aree territoriali. Tra le possibili cause della preferenza accordata dai comuni alle spese di urbanizzazione possono esservi, da un lato, la pressione subita dai comuni ad affrontare celermente spese ritenute essenziali, dall'altro, la maggiore complessità delle procedure necessarie per provvedere agli altri due tipi di spesa.

Il massiccio ricorso da parte dei comuni alle spese di urbanizzazione si spiega con la necessità di provvedere a quel tipo di spesa, ma anche con il fatto che per i comuni tale voce rappresenta una sorta di contenitore nel quale gli stessi fanno rientrare anche altri lavori. Vengono imputati, ad esempio, ai lavori di urbanizzazione anche quelli di manutenzione ordinaria e le spese necessarie per il personale per realizzare le stesse.

D'altra parte, anche se l'osservazione appare banale nell'analizzare il comportamento che i comuni adottano nei confronti di questo tributo, non si deve sottovalutare il fatto che esso è l'unico di cui dispone il comune, non

strettamente ricollegabile alla copertura dei costi del servizio per il quale il tributo stesso è previsto.

Per concludere le osservazioni formulate in base al movimento del fondo ricollegabile alla gestione del territorio, si ritiene utile verificare non solo come i comuni spendono i proventi derivanti dalla legge Bucalossi, ma anche verificare a livello nazionale se i comuni, nell'arco dell'anno finanziario, sono in grado di utilizzare con tempestività i fondi che hanno realizzato.

I dati che appaiono dalla tabella n.III.2.4.6, riportata nel volume degli allegati, possono ritenersi molto interessanti e, soprattutto, sembra di poter affermare che sfatino il mito del comune come soggetto che non ha (coi limiti evidenziati nell'analisi del movimento del fondo) capacità di organizzare le proprie spese.

Anche per quanto riguarda l'incidenza dei pagamenti sui proventi si può osservare che, a prescindere da alcune eccezioni che andranno esaminate a parte, la maggior parte dei comuni attinge in alta percentuale al fondo di cui all'art.12 della legge Bucalossi. A livello nazionale i comuni spendono il 76% del totale dei proventi, con la seguente distribuzione: l'80% al nord, il 70% al centro, il 68% al sud e il 62% nelle isole.

Nell'area territoriale settentrionale fa eccezione la Regione Trentino-Alto Adige, nella quale non risulta documentalmente accertato alcun movimento ricollegabile alla gestione del territorio.

I dati rilevati per la Regione Molise (27%) e per la Calabria (30%) sono da ritenersi poco probanti per il basso numero dei comuni esaminati.

Anomala appare la situazione dei comuni del Friuli-Venezia Giulia, che nel 1991 spendono addirittura il 106% del fondo (ciò è reso possibile perché al fondo si aggiungono i residui dell'anno precedente). I Comuni delle Marche

(97%) e della Campania (96%) appaiono a livello nazionale, dopo quelli del Friuli, i comuni che hanno maggior capacità di spesa.

Si ritiene utile, a conclusione delle brevi osservazioni formulate sul comportamento dei comuni in ordine alla gestione del fondo ricollegato alla legge Bucalossi, ricordare che questa Sezione nel 1981, e soprattutto nel 1982, condusse un'analogo ricerca.

Il raffronto dei dati emersi nella ricerca condotta sui certificati 1991 con quelli emersi dalle ricerche precedenti, consente un'interessante verifica dei risultati conseguiti e costituisce lo spunto per ulteriori approfondimenti.

Si ricorda ancora che l'insieme dei comuni, oggetto dell'attuale e delle precedenti rilevazioni, è costituito da un particolare aggregato che non può essere definito campione in senso stretto, in quanto privo delle caratteristiche di rappresentatività statistica che definiscono un campione.

Cionondimeno è interessante rilevare che sulla base delle tre indagini condotte da questa Sezione, rispettivamente su 249, 516 e 773 comuni, emerge che gli stessi hanno applicato la citata legge in modo relativamente uniforme su tutto il territorio e consentono di osservare una linea di tendenza costante nel tempo, importante nella valutazione del buon andamento dei comuni.

Si deve, peraltro, anche rilevare che la conoscenza del fenomeno urbanistico in tutti i suoi aspetti richiederebbe l'acquisizione di altri dati. Sarebbe utile verificare anche con quali effetti si è inserita la legge n.47 del 1985 sul condono edilizio. Infatti i dati della attuale rilevazione se valutati anche alla luce della legge per ultimo citata, che non era ancora stata emanata in occasione della rilevazione cui si fa riferimento, avrebbero condotto ad ulteriori considerazioni.

Con la legge n.47 sono stati infatti posti a disposizione dei comuni strumenti sanzionatori aggiuntivi rispetto alla legge n.10 del 1977, oltre al fatto che si deve ritenere che la stessa abbia modificato la situazione patologica preesistente, riducendone l'entità.

2.5 Polizia

2.5.1 Generalità: semantica ed evoluzione storica

L'individuazione della nozione di polizia implica difficoltà ascivibili alla coesistenza di una pluralità di concetti che si esprimono con tale locuzione.

Il sostantivo polizia, anche se non qualificato con diverse aggettivazioni, indica fenomeni organizzativi di eterogenea natura non sempre fra loro palesemente connessi.

C'è un nucleo essenziale di collegamento tra le attività individuate con il termine, ma non è agevole circoscriverlo per ragioni di ordine storico.

Il concetto, concernendo l'attività organizzativa delle strutture di governo di una determinata società, è inevitabilmente influenzato dai mutamenti degli apparati organizzativi. Ne discende la proliferazione dei modi di manifestazione dell'attività in esame e la difficoltà di individuare una scaturigine unica di tali molteplici modi ove si voglia delimitare una nozione non generica e avente significato giuridico. Del resto, tale genericità e polivalenza sono messe in rilievo dal significato del termine, correlato a quelli di "politeia - polis". Nozione i cui legami con l'ordinamento statale sono così stringenti da indurre ad asserire che la polizia sta alla "polis" in posizione di coincidenza parziale in quanto ne costituisce un modo ordinario e necessario di essere.

Infatti, il termine polizia - come è stato osservato - viene riscoperto dallo Stato moderno e rimodellato alla ricerca del proprio fondamento. Da qui il riferimento alla "politica" come fine generale di buon governo dello Stato e come dover essere della "polis". Dalla nozione enunciata è possibile desumere una nozione astratta del concetto.

La nozione che interessa l'operatore giuridico, invece, è concreta, poiché deve rappresentare le figure organizzative dell'ordinamento giuridico di uno Stato storicamente individuato e deve essere oggetto della disciplina giuridica di questo Stato. Ne deriva che la figura giuridica - *rectius* le figure giuridiche - di polizia, oggetto di un ordinamento concreto, assumono significati e contenuti molto più precisi e delineati, in quanto branche dell'organizzazione dello Stato.

Si tratta di stabilire se l'ordinamento faccia riferimento, attraverso le particolari configurazioni di attività di polizia regolate, ad una nozione di carattere generale.

L'evoluzione della attività di polizia nel tempo e presso i vari stati non *costituisce fenomeno uniforme ed omogeneo*. Variazioni possono riscontrarsi in relazione alle esperienze dei singoli stati. Tuttavia, ove ci si voglia attenere agli sviluppi che più da presso interessano l'ordinamento italiano, si può individuare un andamento comune nelle nazioni nelle quali il costituzionalismo liberale si è evoluto verso forme di democrazia garantista e pluralista.

Fra queste può essere ricompreso lo Stato italiano, secondo la vigente Costituzione repubblicana del 1948.

La Costituzione, pur nel solco del previgente regime liberale, incide innovativamente sulla nozione di polizia.

2.5.2 Condizionamenti derivanti dal nuovo ordine costituzionale

Il nuovo ordine costituzionale condiziona sotto un duplice profilo la polizia.

Il primo concerne il nuovo modo di intendere i rapporti Stato-cittadini alla stregua della maggiore tutela costituzionale delle libertà fondamentali, segnatamente in base alla priorità delle libertà nei confronti dei momenti autoritativi. Ne deriva l'affermazione del principio di legalità, l'eliminazione delle residue potestà normative extra legem dell'esecutivo (ordinanze di polizia), l'attenuarsi delle ampie facoltà discrezionali demandate agli organi di polizia. Tanto in conseguenza delle riserve di giurisdizione e di legge assolute e rinforzate.

Il secondo attiene all'influenza che condiziona la cosiddetta polizia amministrativa in relazione al mutamento di ruolo dello Stato democratico nei confronti delle esigenze di sviluppo sociale.

Il nuovo ordinamento, dismesse le posizioni antiinterventistiche dello Stato liberale, si manifesta come Stato sociale influente sulla sfera economica in attuazione delle esigenze di sviluppo indicate dai principi costituzionali.

Esigenze di sviluppo che comportano l'assunzione della pubblica amministrazione di una pluralità di compiti e funzioni precedentemente ignorati ed implicano una gestione amministrativa marcatamente interventistica.

2.5.3 Esegesi delle norme costituzionali: la tripartizione in giudiziaria di sicurezza, amministrativa

La lettura della Costituzione rende palese in ogni sua parte l'intendimento del legislatore costituente di non affrontare direttamente la sistemazione

dei principi dell'attività di polizia. Invero, nel testo in esame non si rinviene una disciplina globale delle attività di polizia. Ciò discende presumibilmente sia da una effettiva impossibilità pratica che da una necessità logico-sistemica.

Le disparate forme nelle quali si esercita l'attività di polizia nello Stato contemporaneo sono tanto eterogenee da escludere la possibilità di stabilire norme unitarie valide per tutte le attività.

Inoltre, l'impianto della Carta è rivolto a ricostruire l'apparato statale sottolineando i momenti di tutela delle libertà e dei principi di organizzazione generale.

La normativa di rango costituzionale è molto limitata ed è elementare anche quando si tratta dell'amministrazione nel suo complesso (di cui è parte la polizia). La sola disciplina rinvenibile nel testo costituzionale è quella afferente ai principi organizzativi di cui agli articoli 97 e 98.

Nella Costituzione non esiste un complesso sistematico di disposizioni concernenti specificamente la polizia. Solo in alcune disposizioni relative all'organizzazione pubblica ed all'esercizio di poteri specifici attribuiti agli apparati pubblici sono contenuti riferimenti all'attività di polizia (cfr. art. 13, comma terzo; art. 21, comma quarto; 68, comma secondo; art. 98, comma terzo, per la polizia giudiziaria; artt. 16; 17, comma terzo; 18; 21, commi secondo e sesto; 41, comma secondo, per la polizia di sicurezza e art. 117, per la polizia amministrativa).

Dall'esegesi delle disposizioni richiamate si desume che l'unica forma dell'attività di polizia considerata quale categoria autonoma dell'attività amministrativa è la polizia giudiziaria oggetto di apposite previsioni.

Le ulteriori disposizioni che si riferiscono a funzioni inequivocabilmente di polizia di sicurezza dimostrano che il costituente ha legittimato il ruolo della polizia di sicurezza come attività amministrativa intesa a garantire la sicurezza e l'ordine, nonché l'incolumità pubblica mediante interventi preventivi. Su queste disposizioni la Costituzione, pur non richiamando mai la locuzione "ordine pubblico", nella conservazione del quale si riassume, secondo il legislatore pre-costituzionale, la precipua funzione della polizia di sicurezza (cfr. art. 1 testo unico leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773), fa reiterati riferimenti a singole componenti dell'ordine pubblico (quali sicurezza, incolumità, sanità, buon costume).

Più esplicite sono invece le disposizioni contenute negli statuti regionali speciali coevi alla Costituzione. L'articolo 49 dello statuto della Sardegna e l'articolo 44 dello statuto della Val d'Aosta individuano la finalità essenziale della polizia preventiva con il termine tradizionale di "ordine pubblico".

Di maggior rilievo il titolo IV (rubricato "polizia") dello statuto della Regione siciliana nel quale il mantenimento dell' "ordine pubblico" è espressamente indicato come tipico oggetto "dei servizi di pubblica sicurezza" secondo il combinato disposto dei commi primo e secondo dell'articolo 31.

Infine, con riferimento alla "polizia amministrativa in senso stretto", la disciplina costituzionale conferma che il ramo della attività dei pubblici poteri così individuato ha perduto ogni autonomia verso la restante attività amministrativa.

Nelle disposizioni costituzionali riguardanti quest'ultima sono carenti riferimenti specifici alla polizia anche in quei settori di attività nei quali è tradizionalmente ampio l'ambito in cui questa si svolge sotto forma di polizia amministrativa.

Inequivocabilmente sintomatico al riguardo l'articolo 117 della Costituzione in ordine all'elencazione delle attribuzioni legislative (e amministrative) delle regioni a statuto ordinario, nonché le parallele disposizioni delle regioni a statuto speciale.

Segnatamente, l'elencazione di materie, di cui all'articolo 117, che riproduce le tradizionali competenze della amministrazione pubblica, non contiene riferimenti alla polizia amministrativa se non limitatamente all'angusta configurazione della "polizia locale urbana e rurale".

Si soggiunge che nella stessa disposizione sono indicate funzioni pubbliche nelle quali i compiti di polizia amministrativa erano rilevanti nell'ambito della disciplina di settore tramandata dallo stato liberale: polizia sanitaria, polizia del commercio, polizia delle miniere, polizia dei trasporti, polizia edilizia ed altre. D'altra parte non può dirsi che tali compiti di polizia inerenti alle materie trasferite alle regioni non siano richiamati perchè riservati allo Stato.

Il D.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, ha rettificato la tendenza interpretativa secondo la quale lo Stato avrebbe conservato i compiti di polizia amministrativa relativi alle materie trasferite alle regioni.

Non sarebbe, poi, corretto ritenere che il trasferimento delle varie branche in cui si articola la polizia amministrativa sia solo effettuato mediante il riferimento alla polizia locale, che è settore particolare e bene individuato della polizia amministrativa connesso a materie di tradizionale competenza dei comuni.

2.5.4 Legislazione ordinaria e organigramma per voci

La linearità del disegno costituzionale, pur nella sua approssimazione, non rinviene adeguato e ordinato riscontro nella legislazione ordinaria.

Le disposizioni legislative in materia di polizia (alcune previgenti alla Costituzione) sono spesso pletoriche, confusionarie, sconnesse.

Le frequenti leggi speciali non sono sempre raccordate alle tematiche di fondo del fine delle istituzioni.

Dalla realtà normativa è possibile ricavare una estremamente variegata gamma di voci e di articolazioni.

Tra queste vanno considerate anche le ipotesi non adeguatamente esplicitate, nonché quelle esistenti in embrione.

Nel tentativo di operare un'analisi ricostruttiva delle previsioni normative si possono ricordare: la polizia degli acquedotti, dell'antiquariato, delle antisofisticazioni delle sostanze alimentari, degli ascensori e montacarichi, delle assicurazioni, degli atti notarili, del pubblico impiego, del commercio, del controllo degli atti degli enti locali, del buon costume, dell'espatrio, dell'energia elettrica, dell'energia nucleare, delle fognature, dei gas tossici, delle gestioni pubbliche, industriale, informativa, dei giochi, delle materie esplodenti, delle materie radioattive, delle miniere cave e torbiere, nummaria, delle montagne, delle nevi, dei prezzi, del risparmio e degli agenti di cambio, delle radiodiffusioni, della radio-televisione, del segreto degli atti amministrativi, del segreto bancario, del soggiorno, delle udienze, valutaria e dei divieti economici, bancaria, ecologica, della difesa e protezione civile, scolastica, sportiva, edilizia ed urbanistica, delle armi, della tutela dei beni culturali, carceraria e penitenziaria, della combustione, degli stupefacenti e delle droghe, elettorale, minorile e femminile, dell'ordine pubblico, parlamentare, postale, privata, rurale, sanitaria, scientifica, dello spettacolo, della stampa, turistica, veterinaria, zoofila.

Questi modelli vengono posti sullo stesso piano di modelli operativi delle forme di polizia più correnti tradizionalmente come quelli di polizia: amministrativa, della caccia, criminalpol, interpol, ferroviaria, finanziaria e tributaria, forestale, di frontiera, giudiziaria, del lavoro, metrica, militare, municipale, della strada, della pesca, della navigazione aerea, della navigazione interna, della navigazione marittima. Occorre poi non dimenticare i settori della polizia: delle opere pubbliche, della criminalità organizzata, degli usi civici, del demanio idrico, del demanio marittimo, del demanio stradale, delle bonifiche.

Non vanno trascurati, infine, rilevazione ed orientamenti conoscitivi in tema di polizia regionale e di polizia della comunità economica europea.

L'esemplificazione precedente non ha la pretesa di esaurire la materia e di individuare tutti i modelli di gestione della polizia. Essa costituisce solo la prospettazione in una visione indicativa del quadro generale nel quale di necessità deve inquadrarsi il tema che specificamente interessa.

2.5.5 Trasferimenti in capo alle autonomie locali

Specifica attenzione merita il ruolo delle autonomie locali (e della istituzione delle regioni) sull'evoluzione e l'assetto dell'argomento che interessa.

Con riferimento alle regioni a statuto ordinario assumono particolare rilievo le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 616 del 1977, che, nella sede di necessaria revisione dell'intera amministrazione pubblica, alla ricerca delle attribuzioni da trasferire in capo alle autonomie territoriali, secondo l'articolo 118 della Costituzione, ha stabilito un principio organizzativo. Tale principio è emerso nel corso dei lavori per l'attuazione della delega legislativa ed ha costituito strumento per proporre che il trasferimento delle attribuzioni amministra-

tive alle regioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione comprendesse automaticamente le attività cosiddette di polizia amministrativa in precedenza svolte dagli apparati pubblici nelle stesse materie.

Il principio è stato accolto in pieno dal legislatore delegato, che ha stabilito all'articolo 9 del D.P.R. n. 616 sopra citato che gli enti locali e le regioni "sono titolari delle funzioni amministrative nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite".

Le implicazioni di questa scelta si possono evincere dall'intero testo legislativo del D.P.R. n. 616 dove vengono specificate le materie trasferite. Costituiscono, infatti, oggetto del riparto attribuzioni relative a materie nelle quali i compiti di polizia amministrativa erano secondo tradizione molto rilevanti, quali la polizia sanitaria, o la polizia delle miniere (nel caso delle cave e torbiere).

Il D.P.R. 616 taglia orizzontalmente le diverse attribuzioni allo scopo di delineare il nuovo quadro di ripartizione di compiti tra Stato e regioni. Infatti, per quanto riguarda l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, si richiama l'articolo 27, secondo il quale sono trasferite nel loro complesso le funzioni sanitarie: igiene, prevenzione, polizia.

Ancora, per quanto attiene alle cave ed alle torbiere, l'articolo 62 dispone che il trasferimento comprende, fra l'altro, "le funzioni amministrative statali in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, e successive modificazioni".

Da questa operazione è derivata la tendenza delle regioni ad accelerare il riassorbimento delle funzioni di polizia amministrativa nell'ambito delle attività programmate di sviluppo della società regionale.

Infine, va rimarcato un ulteriore meccanismo di passaggio in capo ai comuni di alcune attribuzioni prima deferite all'autorità di pubblica sicurezza. Si tratta delle attività previste dal testo unico di pubblica sicurezza trasferite ai sensi dell'articolo 19 del D.P.R. n. 616 più volte ricordato.

Le motivazioni poste a base di tale disposizione sono note. Si è trattato di esimere gli organi di pubblica sicurezza da alcune competenze che, scarsamente rilevanti ai fini dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, si concretavano prevalentemente in atti di gestione amministrativa nei campi più diversificati dell'iniziativa economica e culturale dei privati (licenze per l'impianto di ascensori, per l'effettuazione di rappresentazioni teatrali e per pubblici trattenimenti, per la vendita di alcolici e numerose altre).

Contestualmente sono stati conferiti agli organi amministrativi titolari delle attribuzioni amministrative in materia (commercio, formazione professionale, sport, turismo, attività culturali) anche i compiti di polizia amministrativa riservati fino ad allora alle autorità di pubblica sicurezza.

Tanto allo scopo che le attività di polizia amministrativa vengano gestite in materia unitaria e coordinata nell'ambito delle altre funzioni amministrative già spettanti al medesimo organo o ente. Le finalità di pubblica sicurezza sono invece riservate all'autorità statale, che può incidere sull'attività di gestione svolta dai comuni attraverso l'esercizio dei poteri di intervento disciplinati dagli ultimi tre commi dell'articolo 19, nonché dalle facoltà di controllo previste dal successivo articolo 20.

2.5.6 Polizia locale urbana e rurale: residualità del profilo oggettivo; crescente rilievo del profilo soggettivo

La nozione di polizia "locale urbana e rurale" di cui all'articolo 117 della Costituzione esige un chiarimento di ordine interpretativo, poichè la formulazione consente due diverse interpretazioni.

In primo luogo, potrebbe ritenersi che la Costituzione intenda determinare una materia complessa articolata in tre sub materie: polizia locale, polizia urbana, polizia rurale.

Altrimenti, si potrebbe ipotizzare che la Costituzione intenda attribuire alla potestà legislativa regionale una materia bipartita in: polizia locale urbana, polizia locale rurale.

In proposito si possono formulare alcune considerazioni.

In linea di principio sembra possibile contrapporre alla nozione di polizia "tout court" - sinonimo di polizia generale - una diversa nozione di polizia locale. Al riguardo occorre distinguere tra: una nozione di polizia locale definitiva in modo generico della polizia di pertinenza degli enti locali ed una nozione di polizia locale (emergente dal T.U.L.C.P., R.D. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 131 (richiamato in vigore da molteplici disposizioni e da ultimo con legge 9.6.1947, n. 530, art. 25) e dal R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, regolamento per la esecuzione del testo unico della legge comunale e provinciale, artt. 109 e 110) nella sua accezione propria di polizia (comunale) urbana e locale.

La prima e più generica accezione può essere adoperata per designare una pluralità di concetti e cioè distintamente la polizia regionale, la polizia provinciale, la polizia comunale; ciascuna intesa come il contenuto di una funzione normativa attribuita dalla legge o dalla Costituzione ad ognuno di

questi enti locali nell'ambito delle materie di rispettiva autonomia e potestà normativa e limitatamente ai fini da conseguire dalla polizia di tali enti, nel nostro ordinamento, con efficacia limitata ai confini territoriali dell'ente.

In questa generica accezione il concetto di polizia locale non ha significato proprio poichè si identifica con le polizie: regionale, provinciale, comunale.

Sotto un diverso angolo visuale è possibile contrapporre alla nozione di polizia generale una nozione di polizia locale specifica facendo riferimento alla materia di cui la legge comunale e provinciale demanda espressamente la disciplina - oltre alle materie per le quali il comune può emanare un regolamento - al solo comune e non anche alla provincia; concetto che appare sinonimo di "polizia locale (comunale) urbana e rurale".

In sostanza, la polizia designata con l'attributo locale dall'articolo 131 n. 6 del testo unico del 1911 (abrogato e sostituito dal testo unico 1934, ma richiamato in vigore pro parte (artt. da 124 a 327) dagli articoli 6 RD. 4 aprile 1944, n. 111, 20 D.L. Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1, 25 legge 9 giugno 1947, n. 530) indica un concetto che è sinonimo di polizia comunale. Questa identificazione suggerita dalle leggi sull'organizzazione amministrativa dello Stato a partire dal 1865 è stata mutuata dalle leggi del regno di Piemonte e dopo il 1865 dai regolamenti delle leggi succedutesi nel tempo fino ad oggi. Si può concludere che il concetto di polizia locale ex art. 131 citato ha sempre avuto nel nostro ordinamento un preciso significato sinonimo di polizia comunale di cui il Costituente ha dovuto tenere conto.

Conviene qui formulare qualche considerazione in ordine all'estensione della potestà legislativa regionale ex art. 117 della Costituzione.

Anzitutto può dirsi che l'articolo 117 riconosce alla regioni potestà legislativa di emanare norme in materia di polizia e cioè potestà di emanare norme legislative il cui oggetto non è limitato alla disciplina dell'attività concreta volta ad attuare le misure amministrative preventive e repressive purchè dall'azione dei privati non derivino danni sociali, ma si può estendere all'identificazione dei fini della regione la cui salvaguardia - a costo di limitazioni imposte all'attività dei privati - garantisce la conservazione del corpo sociale. Considerando gli aggettivi "locale, urbana, rurale" può dedursi quanto segue.

L'attribuzione locale ha preciso rilievo perchè implica che detta funzione possa essere rivolta solo a fini di polizia amministrativa e per la parte emergente in sede regionale. Gli attributi urbana e rurale sono determinanti per delimitare le materie che possono essere disciplinate dalla regione nell'esplicazione di questa specifica potestà legislativa, poichè in esse si esaurisce l'estensione del concetto di polizia locale quale configurato dall'articolo 131 della legge comunale e provinciale soprarichiamata, con la conseguenza che la potestà legislativa regionale in tema di polizia urbana e rurale può estendersi alle materie menzionate negli articoli 109 e 110 del regolamento del 1911, oltre che a quelle analoghe ivi espressamente ricordate. Circa il significato attuale e l'estensione di questa materia occorre rilevare che essa - sotto il profilo oggettivo - ha perduto nel corso dei decenni rilevanza. Infatti, le singole sottomaterie in cui questa polizia si articola si sono venute riducendo nel tempo e attongono ad aspetti secondari della vita urbana. Basta considerare al riguardo che i fini di igiene, sanità, decoro degli immobili sono stati attratti nella sfera di regolamenti diversi da quelli di polizia. In sostanza la polizia urbana e rurale è materia sostanzialmente residuale i cui aspetti superstiti derivano da una legislazione in larga misura sorpassata.

Diverse considerazioni, invece, vanno formulate quando si consideri il profilo soggettivo e cioè il rilievo che deve essere riconosciuto ai corpi di polizia locale.

Detti corpi hanno acquisito via via rilievo sempre maggiore, perchè ad essi sono state attribuite progressivamente nuove funzioni e nuovi compiti da quelli connessi alla polizia amministrativa a quelli afferenti alla polizia giudiziaria e di sicurezza.

2.5.7 Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale: polizia locale e municipale

Gli orientamenti legislativi succedutisi nel corso dell'ultimo secolo sono caratterizzati dalla persistente attribuzione ad uno stesso corpo di una serie di molteplici funzioni specifiche che si sono sostituite ad una funzione originaria non più attuale in quanto troppo generica per avere titolo di permanenza in un ordinamento moderno.

La espresa conferma di un preciso indirizzo del legislatore al riguardo discende dalla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale.

Detta legge - 7 marzo 1986, n. 65 - richiede un chiarimento della nozione di municipale a fronte di quella di polizia locale, che individua la specifica materia di competenza regionale di cui si è detto.

La legge stessa non ignora la differenza, poichè si richiama al presupposto esercizio comunale della polizia locale fin dalla sua prima proposizione normativa per poi dedicare consapevolmente alla polizia municipale l'intera disciplina di inquadramento della materia trattata.

La legge muove dalla constatazione istituzionale che "i comuni svolgono le funzioni di polizia locale" (art. 1), come peraltro affermato nell'articolo 2

del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, di trasferimento alle regioni ordinarie, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato nella relativa materia e confermato nella definizione contenuta nell'articolo 18 del D.P.R. n. 616 del 1977.

Il termine locale esprime una delimitazione territoriale, nonché una residualità operativa rispetto alle competenze di polizia attribuite alle autorità statali.

Da tali qualificazioni non è desumibile una definizione sostanziale della polizia locale.

Elementi di definizione intrinseci della polizia amministrativa localmente applicabili possono evincersi dal riferimento agli articoli 9 e 19 del D.P.R. n. 616 del 1977.

L'articolo 9 stabilisce il collegamento tra funzione amministrativa e funzione di polizia amministrativa poichè all'attribuzione, trasferimento o delega di quella corrisponde sempre l'attribuzione, il trasferimento o la delega di questa, che si palesa funzione accessoria dell'altra. La normativa consente di ritenere la funzione di polizia implicita in ogni funzione amministrativa esercitata dall'ente locale, quasi attributo interno della stessa, necessario al conseguimento del risultato cui essa è preordinata a servizio e nell'interesse della collettività amministrata.

A questo punto, dall'esame dell'articolo 19 si desume il passaggio di provvedimenti un tempo di pubblica sicurezza nel contesto di ordinarie funzioni amministrative attribuite alle autorità comunali anche se con determinati poteri di ingerenza e di intervento del prefetto.

Ne deriva una definizione di polizia locale quale polizia di tutela della funzione amministrativa locale rispetto alla quale la polizia municipale è il

mezzo o strumento concreto di esercizio e cioè l'apparato di servizio preposto nell'ambito comunale.

2.5.8 Gestione del servizio

La legge quadro non ha per oggetto la disciplina della materia della polizia locale, ma è intesa a delineare: le linee essenziali del modello base di organizzazione per l'esercizio dell'attività; le disposizioni di principio per l'attribuzione ai singoli operatori delle funzioni connesse di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria coordinando in materia poteri e responsabilità degli organi statali e comunali.

La disciplina introdotta non esaurisce l'intero ambito della polizia municipale. Ciò che residua appare riconducibile sia all'autonomia normativa degli enti, sia alla emananda (v. infra) legge generale dello Stato sulle autonomie locali (ex art. 128 Costituzione).

La legge quadro, come legge di principi, prevede la gestione del servizio di polizia municipale, anche in forme associative intercomunali (art. 1).

Va sottolineato che trattasi di servizio necessario e non facoltativo per il comune, perchè risponde ad una logica istituzionale.

La legge fissa il principio della titolarità del servizio in capo al sindaco, riconoscendogli poteri di direttiva, di vigilanza, di adozione dei provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti (art. 2).

Quanto ai compiti riservati al servizio, il legislatore (art. 3) pone la regola della competenza territoriale ed istituzionale (cfr. art. 9 D.P.R. 616 del 1977) e stabilisce il criterio della collaborazione degli addetti al servizio con le forze di polizia dello Stato, "previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità".

Criterio questo inteso a salvaguardia dell'autonomia comunale e di integrazione operativa delle forze dell'ordine in sede locale.

L'articolo 4 contiene poi un rinvio diretto dalla legge al regolamento comunale del servizio - senza intermediazione regionale - che comporta un collegamento diretto fra disciplina statale e autonomia locale; di qui la obbligatoria comunicazione dei regolamenti comunali al Ministero dell'interno per il tramite del commissario del governo (art. 11).

Il regolamento comunale disciplina: le attività di polizia in uniforme e in abito civile, la materia dei comandi e dei distacchi di personale, gli scopi e limiti delle eventuali missioni esterne al territorio, le azioni per soccorso o di rinforzo in particolari casi di altri corpi e servizi.

Disposizione di grande rilievo della legge è quella (art. 5) concernente l'attribuzione al personale di polizia municipale delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza.

Quindi, la legge quadro (art. 6) demanda alla legislazione regionale l'emanazione della normativa necessaria per stabilire regole localmente omogenee: per la istituzione del servizio; per la formazione ed aggiornamento professionale degli addetti; per le caratteristiche dei mezzi e strumenti in dotazione, delle uniformi e dei mezzi distintivi, inclusi obblighi e modalità d'uso.

Le specificazioni regolamentari del servizio (è prevista la istituzione di un corpo nei comuni nei quali il servizio è disimpegnato da almeno sette addetti) sono rimesse al regolamento comunale (art. 7). Il regolamento stabilisce norme di stato giuridico, secondo i principi della legge quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983), fissa i contingenti numerici del personale secondo criteri di funzionalità ed economicità in rapporto a parametri locali, realizza un tipo di organizzazione armonica all'articolazione circoscrizionale ed allo svi-

luppo delle aree metropolitane esistenti. La stessa fonte regolamentare deve realizzare l'ordinamento del corpo di polizia municipale secondo tre distinti profili professionali (comandante, coordinatori, vigili). Per i titoli di studio (art. 8) si rinvia all'accordo nazionale per i dipendenti degli enti locali.

Il comandante del corpo (art. 9) è responsabile verso il sindaco dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico operativo del personale. Gli addetti al servizio sono tenuti all'esecuzione gerarchica degli ordini e degli adempimenti operativi richiesti nei limiti del loro stato giuridico e delle leggi.

Disposizioni sul trattamento economico del personale concludono la legge quadro (artt. 10 e 13).

I principi enunciati si applicano agli enti locali diversi dai comuni che esplicano funzioni di polizia locale.

A chiusura, una norma di copertura finanziaria (art. 14) esclude oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale.

2.5.9 Legislazione regionale in materia: valutazioni critiche

Occorre ora dar conto delle leggi varate dalle regioni in materia di polizia locale.

Anzitutto, va osservato che prima dell'emanazione della legge n. 65 del 1986 le regioni avevano evitato di legiferare in materia, ma anche dopo esse sono intervenute con ritardo e con una produzione normativa non caratterizzata per angolazione innovativa.

Allo stato, la normativa di attuazione dell'articolo 6 (legislazione regionale in materia di polizia municipale) della legge n. 65 del 1986 è stata adottata con le seguenti leggi regionali:

L.R. Lombardia 17 maggio 1985, n. 43;

- L.R. Piemonte 30 novembre 1987, n. 58;
- L.R. Campania 3 agosto 1982, n. 44;
- L.R. Basilicata 8 marzo 1988, n. 8;
- L.R. Veneto 9 agosto 1988, n. 40;
- L.R. Abruzzo 20 luglio 1989, n. 59;
- L.R. Puglia 24 gennaio 1989, n. 2;
- L.R. Sicilia 1 agosto 1990, n. 17;
- L.R. Molise 5 marzo 1990, n. 12;
- L.R. Emilia 22 gennaio 1988, n. 3;
- L.R. Friuli 28 ottobre 1988, n. 62;
- L.R. Marche 29 ottobre 1988, n. 38;
- L.R. Liguria 8 marzo 1990, n. 12;
- L.R. Toscana 9 marzo 1989, n. 17;
- L.R. Lazio 24 febbraio 1990, n. 20.

Le ragioni di tale modo di operare, che in questa sede non è il caso di approfondire, dimostrano una scarsa considerazione per la materia.

Il ritardo col quale le regioni hanno adempiuto l'obbligo in materia ha determinato una lacuna normativa, con la conseguente applicazione di altre fonti. Ciò in armonia con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale l'autonomia legislativa delle regioni si estrinseca mediante l'emaneazione di una legge che regolamenti un determinato ambito. In mancanza, altre fonti potranno disciplinare anche le fattispecie riconducibili all'articolo 117 della Costituzione senza che possa dedursi una lesione di competenza.

Ora la legge n. 65 rappresenta il nucleo centrale di un iter normativo più vasto che comporta l'adozione di una pluralità di strumenti normativi.

La legge statale prevedeva un coordinamento tra soggetti autonomi: regioni, comuni.

Senonchè le regioni non hanno colmato tutti i vuoti a loro disposizione secondo l'ordinamento pubblicistico.

La legge n. 65 del 1986 non pare sia una legge quadro sulla polizia amministrativa e sulla polizia locale, piuttosto sembra una legge di principi e di indirizzi sull'ordinamento della polizia municipale. Il suo ambito è maggiormente circoscritto di quello delimitato dall'articolo 117 della Costituzione. Non concerne infatti la regolazione delle funzioni di polizia locale e urbana, ma riguarda i soli principi organizzativi che le pubbliche amministrazioni locali devono rispettare nel disciplinare i servizi di polizia locale.

La legge statale definisce la competenza regionale con riferimento ai profili ordinamentali ed organizzativi del servizio, impregiudicata la competenza in relazione alle "funzioni" di polizia (cfr. art. 6 legge n. 65 del 1986, "la potestà delle regioni in materia di polizia municipale è svolta nel rispetto delle norme e dei principi stabiliti dalla presente legge").

Per contro, le regioni hanno preferito attenersi rigorosamente agli oggetti indicati nell'articolo 6 della legge citata ed hanno trascurato la disciplina delle procedure relative ai controlli di polizia, alla vigilanza amministrativa, alla riscossione delle sanzioni amministrative. Sono carenti previsioni normative tanto sui modi di esercizio di tali funzioni, quanto sugli organi preposti per il loro svolgimento.

Di qui sembra emergere un rifiuto delle regioni - enti erogatori di spesa - ad assumere il ruolo di enti comminatori di sanzioni e percettori di entrate.

La legislazione regionale in esame appare caratterizzata da autolimitazione delle proprie competenze.

Dalla lettura delle leggi approvate dalle regioni si possono desumere alcune considerazioni.

Numerose disposizioni si palesano pleonastiche poichè riecheggiano norme già contenute nella legislazione di base.

Nulla innovano, infatti, quelle disposizioni secondo le quali la polizia municipale è alle dipendenze del sindaco o dell'assessore da lui delegato (legge regionale Basilicata 8 marzo 1988, n. 8, art. 3; legge regionale Molise 5 marzo 1990, n. 3; legge regionale Sicilia 1 agosto 1990, n. 17, art. 3.2); che spetta al regolamento comunale determinare l'ordinamento, l'organizzazione, la dotazione organica, le qualifiche, lo stato giuridico e le attività del personale di polizia municipale; che i comuni possono istituire il servizio o il corpo di polizia, quando il servizio sia espletato da almeno sette addetti; che i comuni possono consorziarsi per l'esercizio delle funzioni di polizia; che gli addetti possono essere comandati o distaccati presso altri enti locali per motivate esigenze di servizio.

Si tratta, invece, di disposizioni contenute nella legge n. 65 del 1986 o desumibili dal T.U.L.C.P. o da altre norme generali sulle autonomie locali.

Si rinvengono, inoltre, formulazioni prive di effettivo contenuto. Ad esempio, alcune leggi demandano ad una legge successiva la determinazione di modelli e colori e delle altre caratteristiche delle divise e dei distintivi; mentre altre disposizioni rinviano a successive contrattazioni la determinazione dei caratteri dell'organizzazione del servizio.

Ancora, non mancano le affermazioni tautologiche (art. 12 legge regionale Liguria secondo la quale "i requisiti per gli accessi agli organici sono stabiliti, nell'ambito delle leggi vigenti, dai regolamenti organici degli enti").

A volte, si nota l'indisponibilità della regione ad esercitare funzioni che le competono istituzionalmente (art. 3 legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 62 del 1988, che demanda agli enti locali il compito di individuare "gli ambiti territoriali ritenuti ottimali" per l'espletamento del servizio, mentre tale competenza è parte dei compiti di promozione e programmazione dell'ente regione - cfr. art. 6.2.3 legge n. 65 del 1986).

Le leggi regionali, in buona sostanza, presentano struttura simile.

Eliminando dai testi legislativi regionali le norme ripetitive, quelle prive di contenuto precettivo, quelle di rinvio si può notare che lo sforzo di regolazione della materia si concentra su alcuni specifici oggetti.

Anzitutto, le leggi regionali privilegiano l'esigenza di fissare le condizioni necessarie per conferire unitarietà su base regionale ai servizi di polizia e per assicurare i livelli minimi ed inderogabili di funzionalità e di operatività. Occorre, però, osservare che sono carenti le norme intese ad impedire disomogeneità nelle prestazioni e mancano strumenti per verificare il rispetto dei parametri qualitativi del servizio.

La legislazione regionale, poi, avverte la necessità di individuare strumenti agevolativi dell'associazionismo tra le amministrazioni comunali.

La legge n. 65 del 1986, infatti, sancisce la "promozione" di forme associative e quindi devolve alle regioni un ruolo attivo.

Per contro, sembra che le regioni abbiano preferito non scegliere, non decidere poichè lasciano alla spontaneità dei rapporti fra gli enti locali la possibilità di ovviare alle diseconomie conseguenti ad una eccessiva frantumazione dell'esercizio delle funzioni di polizia municipale.

L'attività di formazione e aggiornamento del personale ha costituito oggetto di significative disposizioni regionali.

Al riguardo appare corretta la previsione dell'articolo 9 della legge regionale Veneto n. 40 del 1988 che collega la programmazione e lo svolgimento dei corsi all'accordo regionale per la formazione e aggiornamento professionale; mentre suscita perplessità l'orientamento dalla regione Liguria a delegare la gestione delle attività in esame alle province in coerenza con la delega loro attribuita in materia di formazione professionale. Invero, la materia della formazione professionale, prevista dall'articolo 117 della Costituzione, che coinvolge un generico coacervo di attività, necessariamente deve essere tenuta distinta dalla formazione in esame (art. 6.2.2 legge quadro n. 65 del 1986).

Le forme giuridiche e organizzative prescelte dalle regioni sono varie. In alcune i corsi sono svolti direttamente dalle regioni, in altre sono gestiti dalle province, dai comuni e anche da privati.

Singolare e meritevole di attenzione l'iniziativa della regione Toscana intesa ad istituire una scuola regionale di formazione, avente natura giuridica di fondazione aperta alla partecipazione degli enti locali, con la duplice finalità di assicurare la formazione e l'aggiornamento, oltre che del personale di polizia municipale, anche di tutto il personale delle amministrazioni pubbliche locali.

Non convince la correlazione tra attività di formazione ed accesso a determinati profili, poichè tali previsioni, contenute in alcune leggi, potrebbero non raccordarsi agevolmente con la contrattazione di comparto.

Maggiori dubbi sorgono in ordine alle riserve di accesso a determinati profili per chi partecipa e corsi regionali, perchè la materia esula dalla competenza legislativa e rientra in quella della contrattazione.

Infine, la legislazione regionale prevede, talora, l'istituzione di "osservatori" per offrire ai servizi locali di polizia supporti conoscitivi di carattere tecnico e di aggiornamento giuridico e normativo.

L'iniziativa è commendevole, ma è auspicabile che non vengano costituiti organi pletorici di disagiata convocazione e funzionamento.

La legislazione di alcune regioni offre l'esempio di organi tecnici e di coordinamento operanti in diversi settori che pur dotati di significative competenze mal funzionano o non funzionano affatto.

2.5.10 Il nuovo ordinamento degli enti locali e l'organizzazione della polizia municipale

Gli enti locali in sede di adozione dei regolamenti previsti dagli articoli 4 e 7 della legge n. 65 del 1986 devono oggi tener conto che il processo di attuazione della legge sull'ordinamento della polizia municipale (che si articola secondo la sequenza: legge statale, legge regionale, regolamento comunale) interferisce necessariamente con la realizzazione di una riforma organizzativa più ampia conseguenziale all'attuazione della legge n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento degli enti locali.

Detta legge prevede anch'essa una serie procedimentale: legge statale, statuti comunali, regolamenti di organizzazione delle funzioni comunali.

Secondo quanto detto, i regolamenti comunali di organizzazione del servizio di polizia municipale trovano il loro fondamento non solo negli articoli 4 e 7 della legge n. 65 del 1986, ma anche nell'articolo 5 della legge n. 142 del 1990. E da questo consegue un "aliquinovi" sia con riferimento alla potestà regolamentare dei comuni, sia in relazione alla legislazione regionale con conseguente esigenza di riconsiderare la materia.

Le relazioni che sotto il profilo delle fonti e delle competenze intercorrono tra il processo attuativo della legge n. 65 del 1986 e quello della legge n. 142 del 1990 postulano un approfondimento.

La legge n. 142 del 1990 ha fissato i caratteri generali dell'autonomia comunale, mentre la legge n. 65 del 1986 ha stabilito i caratteri dell'autonomia organizzativa dell'ente con specifico riferimento all'organizzazione di un particolare settore.

Ne consegue che i comuni in sede di elaborazione degli statuti e dei regolamenti devono tener presenti i principi organizzativi posti da entrambe le leggi generali in modo coordinato e sistematico.

Ciò, segnatamente, per quanto concerne le previsioni contenute negli articoli 2,7,9 della legge n. 65 del 1986. Un coordinamento tra le norme delle due leggi generali non dovrebbe comportare la soluzione di questioni interpretative complesse poichè alcuni principi organizzativi contenuti nella legge n. 142 sono stati anticipati dalla legge n. 65. In particolare, per quanto attiene alla distribuzione dei compiti tra organi politico amministrativi (che fissano gli obiettivi e verificano la rispondenza dell'attività amministrativa agli indirizzi) ed organizzazione burocratica (che persegue gli obiettivi indicati dagli organi rappresentativi), nonchè al riconoscimento dei criteri (autonomia, responsabilità, professionalità) cui si deve ispirare l'organizzazione dell'ente locale. Una comune ispirazione sembra collegare, da un lato l'articolo 9 (comandante del corpo di polizia municipale) della legge n. 65 all'articolo 51 (organizzazione degli uffici e competenza dei dirigenti) della legge 142 e, dall'altro, l'articolo 2 (funzioni del sindaco o assessore delegato) della legge 65 agli articoli della legge di riforma in tema di rapporti della giunta municipale con la struttura amministrativa.

2.5.11 Potestà regolamentare dei comuni e regolamenti del servizio di polizia municipale

L'articolo 4 della legge del 1986 impone ai comuni di adottare il regolamento del servizio di polizia municipale. Alcuni oggetti della regolamentazione sono indicati nella legge statale, ma altri sono determinati dalla legislazione regionale richiamata dall'articolo 6 della stessa legge.

Senonchè, l'articolo 5 della legge 142 del 1990 dispone che i regolamenti comunali non hanno la funzione di precisare la disciplina posta dalla legislazione, ma piuttosto quella di rafforzare i caratteri della propria autonomia fissando autonomamente le regole organizzative, l'articolazione interna dei poteri e delle competenze, i modi di esercizio delle attribuzioni. Si tratta di regolamenti che non sono meccanicamente subordinati a tutte le norme poste dalla legislazione statale e regionale. Poichè le funzioni di polizia locale (art. 1 legge n. 65) appartengono alla sfera tipicamente comunale ne deriva che i relativi regolamenti rientrano tra quelli previsti dall'articolo 5 della legge n. 142 del 1990.

Tale potestà normativa rinviene il suo fondamento non nella legge n. 65 del 1986 ma nell'articolo 128 della Costituzione e, pertanto, può entrare in conflitto con la normativa regionale che incide sulle modalità organizzative dei servizi e funzioni locali.

Invero, la recente legislazione regionale in materia contiene numerose disposizioni che concernano l'organizzazione interna del servizio e del corpo di polizia locale.

In tal caso, l'emanazione di un regolamento in materia che dovrebbe ritenersi di esclusiva competenza comunale dovrebbe escludere l'applicabilità della normativa regionale in materia.

Il processo di attuazione della legge n. 142 del 1990 sembra definire un criterio di riparto delle competenze tra legge regionale e regolamento comunale così delineato: il regolamento deve disciplinare l'ordinamento interno; la legge regionale deve disporre in ordine al coordinamento tra i diversi enti sotto il profilo funzionale. Di tal che i compiti della regione in materia dovrebbero riguardare: l'omogeneità del servizio di polizia amministrativa su tutto il territorio regionale; il coordinamento operativo fra i comuni titolari della funzione; l'unitarietà delle prestazioni mediante l'aggiornamento del personale inquadrato nei servizi di polizia municipale.

2.5.12 Regolamento e contrattazione collettiva secondo la legge n. 142 del 1990

La legge n. 142 del 1990 induce a riesaminare, anche nel settore della polizia municipale, il riparto delle competenze tra regolamento e contrattazione collettiva. Invero, in tema di organizzazione degli uffici e dei servizi degli enti locali, la potestà regolamentare, come già rilevato, acquista spazi di autonomia nei riguardi della legge, ma subisce condizionamenti sul fronte della contrattazione collettiva. Cioè, i regolamenti dei comuni ampliano - in forza della autonomia - la sfera della loro disciplina a scapito della legge, ma incontrano limiti nella contrattazione collettiva.

Infatti, l'art. 51 della legge n. 142 ha riservato alla contrattazione la competenza a regolare tutti i profili che riguardano lo stato giuridico ed economico del personale dipendente, mentre ai regolamenti è riconosciuta la po-

testà di definire l'organizzazione dell'ente, nel rispetto dei principi sanciti dagli statuti comunali.

La novità introdotta dall'articolo 51 pone l'esigenza di revisione delle parti dei regolamenti comunali del servizio di polizia municipale che contengono disposizioni relative allo stato giuridico del personale. Ancora, non si può ignorare la circostanza che, alla stregua dell'articolo 51 - secondo il quale "i comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi" - il regolamento del servizio di polizia municipale deve rispettare i criteri stabiliti dai singoli statuti comunali.

Questo mutamento implica l'esigenza di un nuovo atteggiamento da parte delle amministrazioni locali e delle componenti sindacali.

La recente entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 (che introduce modifiche strutturali all'assetto organizzativo anche degli enti locali) e della legge 25 marzo 1993, n. 81 (sull'elezione diretta del sindaco) potranno esplicare riflessi sulla materia che è prematuro allo stato ipotizzare.

Le innovazioni di carattere legislativo succedutesi a ritmo incalzante negli ultimi anni hanno provocato incertezze e perplessità.

Ciò soprattutto nella considerazione della dimostrata difficoltà palesata dalle amministrazioni di adeguarsi tempestivamente ai ritmi scanditi dal legislatore negli ultimi tempi.

In particolare nel settore va segnalato un diffuso stato di disagio, segnatamente a seguito della nuova impronta privatistica impressa al rapporto di impiego dei dipendenti degli enti locali.

Si ha notizia di negative reazioni e di mobilitazioni in seno alle organizzazioni sindacali degli appartenenti ai corpi di polizia municipale, i quali - rivestendo in elevata percentuale la qualifica di agenti di pubblica sicurezza - rivendicherebbero la equiparazione alle forze di polizia, il cui stato giuridico rimane disciplinato dal precedente ordinamento (art. 2, comma quarto, del decreto legislativo n. 29 del 1993).

Non vi è dubbio che l'espletamento oggettivo delle funzioni di agente di pubblica sicurezza da parte dei vigili urbani potrebbe indurre a ritenere fondata la rivendicazione.

Tuttavia, ove la richiesta fosse secondata, l'incardinamento del personale "de quo" nell'ambito dell'autonomia locale potrebbe non palesarsi armonico con la struttura e organizzazione dell'ente locale.

2.5.13 Regolamenti comunali

L'esposizione fin qui svolta ha riguardato profili concernenti l'evoluzione della legislazione nel tema che interessa.

Il riconoscimento dell'autonomia locale induce anche a verificare in quali forme essa si sia concretamente realizzata a livello di singoli enti.

E' sembrato utile, quindi, accertare in quale misura si sia estrinsecata la capacità di produzione normativa degli enti. Per non gravare con ulteriori richieste i comuni - onerati della trasmissione dei consuntivi e correlativa documentazione - si è ritenuto - anche nel rilievo che l'articolo 11 della legge n. 65 del 1986 impone la comunicazione dei regolamenti adottati dai comuni al Ministero dell'interno per il tramite del commissario del Governo - di chiedere dati complessivi al detto dicastero.

Dalla documentazione qui trasmessa, aggiornata al 15 aprile 1993, si evince che su 8.092 comuni hanno comunicato i regolamenti alla data di riferimento 800 comuni, con un tasso di adempimento del 10% circa.

Hanno assolto l'onere: 397 comuni su 4.545 dell'Italia settentrionale; 227 su 1.000 dell'Italia centrale; 156 su 1.787 dell'Italia meridionale; 20 su 760 dell'Italia insulare.

A livello regionale e provinciale può riscontrarsi la situazione che segue.

Piemonte: 11 regolamenti su 1.209 comuni, di cui 1 su 120 in provincia di Asti, 9 su 315 in provincia di Torino, 1 su 169 in provincia di Vercelli.

Valle d'Aosta: nessun regolamento su 74 comuni.

Lombardia: 212 regolamenti su 1.546 comuni; così ripartiti: 40 regolamenti su 250 comuni in provincia di Bergamo; 40 su 206 in provincia di Brescia; 18 su 247 in provincia di Como; 13 su 115 in provincia di Cremona; 24 su 70 in provincia di Mantova; 49 su 249 in provincia di Milano; 8 su 190 in provincia di Pavia; 3 su 78 in provincia di Sondrio; 17 su 141 in provincia di Varese.

Liguria: 18 regolamenti su 235 comuni; 6 su 67 in provincia di Genova; 5 su 67 in provincia di Imperia; 1 su 36 in provincia di La Spezia; 6 su 69 in provincia di Savona.

Trentino Alto Adige: nessun regolamento su 339 enti.

Veneto: 41 regolamenti su 582 enti; di cui: 6 su 69 in provincia di Belluno; 15 su 105 in provincia di Padova; 3 su 51 in provincia di Rovigo; 1 su 95 in provincia di Treviso; 8 su 42 in provincia di Venezia; 6 su 89 in provincia di Verona; 2 su 121 in provincia di Vicenza.

Friuli Venezia Giulia: 4 regolamenti su 219 comuni; in particolare: 1 su 25 in provincia di Gorizia; 1 su 137 in provincia di Udine; 2 su 51 in provincia di Pordenone.

Emilia Romagna: 111 regolamenti su 341 comuni; segnatamente 23 su 60 in provincia di Bologna; 9 su 26 in provincia di Ferrara; 8 su 50 in provincia di Forlì; 28 su 47 in provincia di Modena; 8 su 47 in provincia di Parma; 8 su 48 in provincia di Piacenza; 14 su 18 in provincia di Ravenna; 13 su 45 in provincia di Reggio Emilia.

Toscana: 69 regolamenti su 287 comuni; così ripartiti: 7 su 39 in provincia di Arezzo; 17 su 51 in provincia di Firenze; 7 su 28 in provincia di Grosseto; 3 su 20 in provincia di Livorno; 5 su 35 in provincia di Lucca; 7 su 22 in provincia di Pistoia; 23 su 36 in provincia di Siena.

Umbria: 14 regolamenti su 92 comuni; 2 su 59 in provincia di Perugia e 12 su 33 in provincia di Terni.

Lazio: 93 regolamenti su 375 comuni; in dettaglio: 21 su 91 in provincia di Frosinone; 4 su 33 in provincia di Latina; 22 su 73 in provincia di Rieti; 28 su 118 in provincia di Roma; 18 su 60 in provincia di Viterbo.

Marche: 49 regolamenti su 246 comuni; di cui: 23 su 49 in provincia di Ancona; 6 su 73 in provincia di Ascoli Piceno; 5 su 57 in provincia di macerata; 15 su 67 in provincia di Urbino.

Abruzzo: 26 regolamenti su 305 comuni e specificamente: 10 su 104 in provincia di Chieti; 7 su 108 in provincia dell'Aquila; 6 su 46 in provincia di Pescara; 3 su 47 in provincia di Teramo.

Molise: 22 regolamenti su 136 comuni ed in dettaglio: 17 su 84 in provincia di Campobasso; 5 su 52 in provincia di Isernia.

Campania: 20 regolamenti su 549 comuni; 1 su 119 in provincia di Avellino; 1 su 78 in provincia di Benevento; 7 su 104 in provincia di Caserta; 3 su 91 in provincia di Napoli; 8 su 157 in provincia di Salerno.

Puglia: 36 regolamenti su 257 comuni e in particolare: 5 su 48 in provincia di Bari; 4 su 20 in provincia di Brindisi; 14 su 64 in provincia di Foggia; 8 su 97 in provincia di Lecce; 5 su 28 in provincia di Taranto.

Basilicata: 31 regolamenti su 131 comuni e per provincia: 9 su 31 a Matera e 22 su 100 a Potenza.

Calabria: 21 regolamenti su 409 comuni; così ripartiti: 8 su 140 in provincia di Catanzaro; 12 su 165 in provincia di Cosenza; 1 su 97 in provincia di Reggio Calabria.

Sicilia: 9 regolamenti su 390 comuni; su scala provinciale: 1 su 22 in provincia di Caltanissetta; 1 su 58 in provincia di Catania; 2 su 108 in provincia di Messina; 3 su 82 in provincia di Palermo; 1 su 21 in provincia di Siracusa; 1 su 24 in provincia di Trapani.

Sardegna: 11 regolamenti su 370 comuni; di cui: 2 su 106 in provincia di Cagliari; 1 su 99 in provincia di Nuoro; 8 su 78 in provincia di Oristano.

Per uno scrupolo espositivo si precisa che non si ha nessuna segnalazione nell'ambito delle province di: Cuneo, Novara, Aosta, Bolzano, Trento, Trieste, Massa, Pisa, Agrigento, Enna, Ragusa, Sassari.

I dati esposti si commentano da soli, poichè a chiaro testo non deve farsi oscura glossa.

Va solamente osservato che gli obblighi non coercibili, poichè non muniti di specifica sanzione - tale è la fattispecie di cui all'articolo 11 della legge n. 65 del 1986 - vengono sistematicamente negletti dai comuni.

2.5.14 Personale in servizio

Un'indagine sulla polizia locale non può prescindere dalla individuazione di dati ed elementi che rendano conto della consistenza del personale impiegato nelle correlative delicate e complesse funzioni.

I conti consuntivi ed i certificati a disposizione della Sezione non contengono riferimenti specifici in proposito e, pertanto, è sembrato conveniente avvalersi delle acquisizioni realizzate dal Ministero dell'interno che ha in corso di ultimazione - nella sfera delle sue competenze istituzionali - il censimento del personale degli enti locali al 30 giugno 1990. L'indagine è stata espletata tenendo conto di tutto il personale degli enti locali ripartito per livelli e profili professionali.

I profili professionali che qui interessano sono numerosi e diversificati e variano dalla quinta alla ottava qualifica e comprendono anche le qualifiche dirigenziali.

Nell'ambito della quinta qualifica sono collocati i profili: vigile urbano, vigile campestre-guardiaboschi, vigile motociclista, vigile tributario, vigile interprete, vigile edile, vigile sanitario, vigile annonario, vigile.

Sono inquadrati nella sesta qualifica i profili di: sottufficiale di vigili urbani e comandante vigili urbani. E' evidente che i distinti profili concernono personale in servizio presso enti di differente consistenza demografica.

Nella settima qualifica funzionale si riscontrano i profili: ufficiale dei vigili urbani e comandante dei vigili urbani.

Comandante, vice comandante e ufficiale della vigilanza urbana sono profili inquadrati anche nella ottava qualifica.

Nella nona qualifica (prima dirigenziale) si collocano ufficiali di vigilanza e comandanti.

Nella decima qualifica (seconda dirigenziale), infine, il profilo di comandante vigilanza urbana.

I dati in atto trasmessi dal Ministero dell'interno concernono la situazione dell'80% circa degli enti.

Il complesso dei posti previsti in organico è di 48.396 unità, mentre il personale di ruolo in servizio è di 38.371 unità con un livello di copertura degli organici del 79,3% circa.

Il personale effettivamente in servizio - sommando al personale di ruolo quello non di ruolo a tempo indeterminato, nonché soprannumerari, assunti a tempo determinato e comandati - ascende a 39.216 unità, con un livello di copertura degli organici dell'81,03% circa.

Questi dati suggeriscono - segnatamente con riferimenti a precedenti analisi concernenti il personale degli enti locali - qualche notazione.

Anzitutto, va positivamente apprezzato il livello medio di copertura degli organici, che la legislazione sul blocco delle assunzioni ha fortemente condizionato negli ultimi anni.

L'impiego estremamente contenuto nel settore di personale non di ruolo pare non censurabile, stante il rilievo delle funzioni che postulano specifica professionalità.

Considerando nel dettaglio i singoli significativi profili si riscontra che nel profilo di vigile (quinta qualifica) il livello di copertura con personale di ruolo è pari al 78,7%, mentre in quello di vigile motociclista (66%) si evidenzia maggior vuoto organico.

Nel profilo di sottufficiale (sesta qualifica) gli organici sono coperti per l'87%.

I posti di ufficiale sono coperti:

per il 58,8% (settima qualifica); 55,9% (ottava qualifica); 70,06% (nona qualifica).

I posti di comandante sono coperti:
per il 78% (nella sesta qualifica); 72,7% (settima qualifica); 80,9% (ottava qualifica); 86,7% (nella nona qualifica).

Dal che si evince che le maggiori vacanze in organico emergono nel profilo di vigile motociclista e nei profili di ufficiale.

Mentre le minori vacanze si hanno tra i profili di comandante delle fasce più elevate.

2.5.15 Considerazioni finali

Il disegno delineato, sia pur sommariamente, merita qualche riflessione finale.

Sono stati sopra considerati il quadro di riferimento normativo e quello istituzionale strutturale alla stregua della situazione degli organici e segnatamente dei livelli di rispettiva copertura.

Sul piano normativo nel settore non si riscontra armonica integrazione funzionale tra i vari livelli coinvolti: legge statale, leggi regionali, regolamenti comunali.

Invero, all'emanazione della legge quadro statale non ha fatto riscontro adeguata emanazione di legislazione regionale. Quest'ultima è intervenuta con scarsa tempestività e non sussistono valide ragioni per motivare pigrizie e ritardi ed inoltre si è palesata angusta e criticabile nei contenuti - con salvezza di lodevoli eccezioni - come in precedenza chiarito.

Sorprendente, poi, l'autonomia dei comuni in sede di emanazione dei regolamenti.

Regioni e comuni hanno preferito svolgere un ruolo di centri erogatori di spesa piuttosto che qualificarsi nell'esplicazione dell'autonomia di rispettiva competenza dimostrando creatività e capacità progettuale nella produzione normativa di rispettiva spettanza.

Nel complesso, quindi, a fronte di una legge statale di principi, sia pur con ritardo le regioni hanno assolto l'onere di competenza, mentre assolutamente carente si palesa la capacità di produzione giuridica comunale.

Non soccorre nella specie la frequente e spesso giustificata motivazione della mancanza di finanziamento, poichè il servizio ha antica tradizione e, pertanto, sarebbe stato necessario regolamentare e razionalizzare solo l'esistente.

Per contro, va rilevato che a livello di copertura degli organici si evidenziano situazioni accettabili soprattutto nei profili professionali medio alti. ne deriverebbe la preferenza degli enti locali ad assumere personale e lo spreco per le attività volte a regolamentare, organizzare, caratterizzare le modalità dei servizi.

La Sezione non ignora l'esistenza di regolamenti anteriori alla legge quadro del 1986, ma non può non sottolineare il disinteresse che traspare dalla scarsa attenzione riservata alla produzione giuridica di competenza locale.

3. Attività contrattuale

3.1 Premessa

L'attività contrattuale, anche nel 1991, ha rappresentato l'epicentro della crisi di legalità che ormai pervade la maggior parte delle amministrazioni locali con caratteri di diffusa e clientelare partitocrazia e di cronica disorganizzazione tecnico-burocratica.

A ciò si aggiunge la capillare invadenza della criminalità organizzata che riesce a creare acquiescenza e connivenza ad ogni livello amministrativo: al 30/7/93 circa 70 Consigli comunali sono stati sciolti per "infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso" e 104 amministrazioni comunali ed una regione, la Calabria, sono state colpite da provvedimenti di rimozione dei propri consiglieri dalla carica, per "gravi violazioni di legge" o "gravi motivi di ordine pubblico".

L'inquinamento mafioso incide soprattutto nel settore dell'assegnazione di opere pubbliche dove si è diffuso un sistema illegale nell'assegnazione degli appalti, il cui fatturato annuo copre circa la metà dell'intero fatturato globale³.

Le leggi speciali e quelle relative all'intervento straordinario, spesso disattendendo le finalità primarie cui sovrintende la loro emanazione, hanno, invece, costituito il volano per la "deregolazione" delle procedure di spesa e la costituzione di "comitati di affari" al fine di "pilotare" i finanziamenti e gestire le risorse.

³ Cfr. rapporto Ministero per l'interno per il 1992; rapporto della Commissione antimafia relativa alla decima legislatura; rapporto del Ministero delle finanze per l'anno 1992.

La programmazione delle opere, cui ogni amministrazione è tenuta al fine di soddisfare i bisogni delle collettività locali, viene disattesa, nella prassi, per corrispondere ad interessi particolari o per conquistare incentivi proposti, di volta in volta, dalla normativa regionale o statale, nel totale dispregio dei principi della localizzazione delle opere.

La progettazione, affidata per lo più a professionisti esterni per carenza degli uffici tecnici locali, diventa spesso la prima tappa di quella "lottizzazione" dell'opera pubblica che, a volte, concretizza una vera e propria correttezza tra le stazioni appaltanti ed imprese; la Corte ha espresso più volte il proprio diniego nei confronti delle progettazioni di massima approvate come esecutive con riserva di successive modifiche o implicanti computi metrici fortemente sottostimati nei prezzi e nelle quantità in modo da consentire la partecipazione alle gare ad imprese altrimenti precluse dai limiti d'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori⁴. La ineguatezza degli uffici tecnici costituisce anche giustificazione per il ricorso alla concessione non solo nella forma di progettazione e costruzione che, già di per sé, si presta all'esercizio di una ampia ed incontrollata discrezionalità da parte delle stazioni appaltanti, ma anche in forme anomale di dubbia considerazione⁵.

L'aggiudicazione e l'affidamento dei lavori, nonostante la copiosa normazione, appare sempre più svincolata da idonei controlli con il conseguente proliferare della trattativa privata, senza adeguata motivazione delle varie "urgenze", che dovrebbero porsi a base di tale metodo di scelta del contraente

⁴ Cfr. deliberazioni n. 1677 del 1986 e n. 1165 del 1985.

⁵ Cfr. deliberazioni della Sezione controllo Stato n. 1370 del 1983 e n. 1451 del 1984.

anche per l'anno in riferimento il ricorso a sistemi di appalto che escludono l'aggiudicazione "automatica" deve ritenersi prevalenti nell'assegnazione dei lavori. D'altra parte le numerose inchieste della magistratura penale dimostrano ampiamente che la dilatazione dei sistemi di tipo negoziato se risponde ad esigenze di snellezza procedurale può dar luogo, nel contempo, all'espandersi della corruzione, delle connivenze e dei favoritismi.

L'ampliarsi dei margini di profitto, connessi a tale metodo di gestione dell'attività contrattuale, alimenta il crescente interesse per il settore delle opere pubbliche da parte della criminalità organizzata; né le nuove forme di repressione e la ricentralizzazione dei poteri⁶, che rivitalizzano il ruolo ispettivo e di controllo delle prefetture sugli appalti di opere, forniture e servizi pubblici e tendono ad assicurare la correttezza delle procedure di gara, sembrano costituire valido argine al fenomeno.

La connessione tra politica e criminalità organizzata appare sempre più stretta, attivata dal "surplus" dei costi unitari delle opere che sono tra i più elevati in Europa⁷.

Se il settore delle opere pubbliche si presenta più facilmente inquinabile, fenomeni non dissimili affliggono i settori dell'edilizia e della gestione del territorio. I rapidi mutamenti degli insediamenti urbani, i processi di urbanizzazione incontrollata, le deroghe agli strumenti pianificatori, il dilagare dell'abusivismo non sembrano trovare alcun valido argine nei controlli interni né in quelli esterni all'ente locale.

⁶ Cfr. legge n. 203 del 1991.

⁷ Cfr. Rapporto tra politica e criminalità presentato il 23-5-93 dalla commissione parlamentare antimafia.

I condizionamenti nelle scelte qualitative e di localizzazione degli insediamenti abitativi hanno determinato nei settori indicati incontrollate ed improvvise "rendite di posizione"; né l'abusivismo edilizio sembra trovare valide opposizioni da parte delle amministrazioni locali, che non rispettano vincoli archeologici, paesistici ed idrogeologici.

Gli enti locali, soffocati dalla crisi economico-finanziaria cui si aggiunge quella di natura politico-amministrativa, si presentano ormai lontani dal perseguire quei canoni di economicità e buon andamento delle gestioni, cui invece dovrebbero attenersi secondo il dettato normativo.

Proprio al monitoraggio di questi due fondamentali principi, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, è indirizzato il presente capitolo; al fine del predetto esame sono stati utilizzati dati tratti dai conti consuntivi, da appositi questionari e da altre fonti aventi autonoma rilevanza, che si rendono indispensabili in quanto le sole esplicitazioni dei conti, redatti in base al principio della competenza finanziaria, non sono sufficienti ad evidenziare tutte le problematiche attinenti all'attività contrattuale.

3.2 Dati di consuntivo

Il "trend" congiunturale negativo che ha caratterizzato il settore degli investimenti pubblici evidenzia l'intensità dell'ondata recessiva abbattutasi sull'economia italiana, in cui il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto il 104,0% (secondo dati parificati dalla Corte dei conti).

Il comparto delle opere pubbliche, in particolare, ha risentito, nel 1991, degli indirizzi di politica economica volti prioritamente alla riduzione del volume di spesa destinato al comparto stesso, che ha assorbito 31.823 miliardi rispetto ai 35.729 miliardi del 1990, con una flessione pari all'11% in termini

assoluti e al 16% in termini reali, considerando l'aumento annuo dei prezzi pari al 5%.

Disaggregando gli stanziamenti si evidenzia che comuni e province, pur rimanendo il centro di spesa più significativo per numero di interventi ed entità di importi, hanno inevitabilmente risentito della politica penalizzante del Governo, politica imposta sia con tagli alle concessioni di mutui sia con il rallentamento delle istruttorie della Cassa DD.PP. con conseguente flessione del volume di spesa relativa alle opere pubbliche locali del 9,9% in termini monetari e del 14,9% in termini reali.

Secondo dati della ragioneria generale dello stato, il credito destinato ad investimenti è stato pari a 8.042 miliardi rispetto ai 6.500 miliardi del 1990 ed ai 14.269 miliardi dell'89.

Nel 1991 i mutui della Cassa hanno rappresentato il 60,9% del totale rispetto al 70,7% del precedente esercizio, mentre gli istituti di credito privato hanno effettuato interventi per 2.706 miliardi rispetto ai 1.330 miliardi del 1990.

L'esposizione debitoria appare incrementata dello 0,8% rispetto all'anno precedente, ed il debito pro-capite più elevato si registra in Liguria (283.300 lire); in Piemonte (227.000 lire); in Abruzzo (217.000 lire); i valori più bassi si riscontrano in Campania (87.800 lire), in Sicilia (82.800 lire) e in Valle d'Aosta (82.700 lire).

Quanto alle categorie di opere, 2.212 miliardi sarebbero stati assorbiti dalle opere riguardanti la viabilità e trasporti (1.256 nel 1990); 1.069 miliardi dall'edilizia sociale (806 nel 1990); 879 miliardi dalle opere igienico-sanitarie (924 nel 1990) e 717 miliardi dagli impianti ed attrezzature sportive (924 miliardi nel precedente esercizio).

Dai dati rilevati nella relazione annuale sulla situazione economica del Paese, la consistenza del debito a breve ed a lungo termine è passata dai 68.263 miliardi del 1990 a 69.547 miliardi nel 1991 con un incremento medio del 2%. La percentuale si presenta alquanto più elevata, raggiungendo il 4,4%, nei comuni non capoluogo. Il ricorso all'indebitamento è per lo più limitato all'esecuzione di opere pubbliche (94%) tra le quali spiccano le spese per impianti ed attrezzature ricreative (17,7%); le opere sanitarie (16,6%) e le opere viarie (14,4%) (cfr prospetti III.3.1 e 3.2 del volume degli allegati)⁸.

Una certa dinamicità della spesa è rilevabile nel campo delle abitazioni (6.679 miliardi rispetto ai 4.266 del 1990); delle opere sociali (26.922 miliardi rispetto ai 25.804); in quello economico (6.805 miliardi rispetto ai 5.975). Netta contrazione, invece, è rilevabile nei settori delle opere dirette alla giustizia (-17,7%); della sicurezza pubblica (-33,9%); della istruzione e cultura (-4,6%); dei trasporti e delle comunicazioni (-3,9%) (cfr prospetto III.3.3 del volume degli allegati).

Le risorse finanziarie trasferite dallo Stato ai comuni sono passate dai 32.770 miliardi del 1990 ai 33.420 miliardi del 1991 (cfr. prospetto III.3.4 del volume degli allegati).

La diminuzione dei trasferimenti in conto capitale, specie da parte delle regioni (-20,8%), è stata solo parzialmente compensata da introiti di natura tributaria (+13,7%) e da quelli relativi alla vendita di beni e servizi (+22,4%), introiti attribuibili ad un più puntuale impegno nell'attività di accertamento e di revisione delle aliquote imponibili e nella politica tariffaria più adeguata per la copertura dei costi relativi a servizi a domanda individuale.

⁸ Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del paese, anno 1991, volume primo e secondo.

I vincoli frapposti al finanziamento delle opere pubbliche di competenza locale, nella maggior parte dei casi già realizzate e regolarmente autorizzate, sono stati poi aggravati dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 febbraio 1991⁹, e dal venir meno della leadership della Cassa DD.PP., quale ente finanziatore privilegiato dagli enti locali. Il procrastinarsi della difficile congiuntura ha, poi, indotto il governo¹⁰, ormai a metà dell'anno, a rideterminare nuovamente l'importo minimo delle concessioni dei mutui per il 1991 fissandolo in 5.500 miliardi; ad autorizzare il ricorso al sistema bancario privato per il finanziamento delle leggi speciali anche nei casi in cui la Cassa era stata designata come unico ente finanziatore; ad incrementare la concessione di mutui per altri 600 miliardi in favore dei comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti con totale onere di ammortamento a carico dello Stato; a subordinare l'attività della Cassa stessa all'andamento dei conti della finanza pubblica e delle indicazioni del Comitato del credito e del risparmio.

In tema di economie di spese e perizie di varianti la legge 30 dicembre 1991, n. 412, apporta determinanti innovazioni in quanto rende possibile l'utilizzo delle prime, realizzatesi in relazione ad opere finanziate con mutui con ammortamento a carico dello Stato nei lavori suppletivi o di varianti entro il quinquennio dalla concessione del mutuo; per quel che concerne le perizie di variante e suppletive, che non superino il 30% dell'importo dei lavori previsti originariamente e siano contenute nei limiti del mutuo concesso, esse sono

⁹ Cfr. la direttiva, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 27 dell'1 febbraio 1991, ha limitato le concessioni di mutuo al 30% di quelle complessivamente autorizzate dalla legge n. 403 del 1990, mentre le erogazioni di cassa dovevano essere contenute nel 40% dell'importo previsto per il 1991.

¹⁰ Cfr. decreto legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 202.

considerate fornite di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 55 della legge 142 del 1990.

Quanto alla distribuzione dei finanziamenti tra i vari comparti, i settori maggiormente colpiti dai vincoli apportati sono quelli relativi alle opere finanziate da leggi speciali (-8.164 miliardi); alle opere diverse (-164 miliardi); alle opere igieniche (-64 miliardi).

Le concessioni di mutui da parte della Cassa DD.PP., al 31 dicembre 1991, sono state complessivamente di 5.952 miliardi, di cui 2.762 miliardi per mutui ordinari. L'area centro-nord ha beneficiato delle concessioni per il 70% del totale, mentre al sud-isole sono affluiti 1.896 miliardi (cfr prospetto III.3.5 del volume degli allegati).

Rispetto alle categorie delle opere, 1.953 miliardi sono stati assorbiti dalle opere diverse; 836 miliardi dalle opere igienico-sanitarie; 358 miliardi delle opere scolastiche e 295 miliardi delle opere idrauliche (cfr prospetti III.3.6 e 7 del volume degli allegati).

L'utilizzo dei fondi assegnati con ammortamento a carico dello Stato evidenzia un generale maggior impegno delle regioni centro-settentrionali rispetto all'area meridionale ed insulare.

Il "plafond" di 600 miliardi¹¹, relativamente alla quota per il 1991, mostra un utilizzo del 76% nell'area centro-nord e del 24% nei comuni del sud-isole (cfr prospetto III.3.8 del volume degli allegati).

Il maggior impegno della Cassa è stato assorbito nelle spese relative a passività sanitarie (478 miliardi); trasporti locali (308 miliardi); impianti spor-

¹¹ Il plafond da utilizzare entro un biennio tramite mutui ventennali è destinato alla realizzazione di acquedotti, fognature, impianti di depurazione delle acque e di smaltimenti dei rifiuti solidi urbani.

tivi (215 miliardi); strade provinciali (439 miliardi); oneri di esproprio (214 miliardi) e per Roma capitale (168 miliardi).

Il volume di spesa destinato al risanamento degli enti locali dissestati, ai sensi della legge n. 144 del 1989, ammonta a 7,6 miliardi (cfr prospetto III.3.9 del volume degli allegati).

Le erogazioni (5.952 miliardi) sono affluite con un maggior gettito in Lombardia (959 miliardi); nel Lazio (691 miliardi); in Campania (590 miliardi); in Piemonte (525 miliardi); in Emilia Romagna (483 miliardi) (cfr prospetto III.3.10 del volume degli allegati).

3.2.1 Andamento del settore dell'edilizia

La frantumazione delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali, la progressiva inadeguatezza della normativa, la settorialità degli strumenti di pianificazione, la complessità delle procedure attuative, la inefficacia della programmazione hanno determinato deleteri effetti nel settore dell'edilizia, con una flessione del comparto del 3,5% rispetto al precedente esercizio.

La diminuzione della produzione edilizia ha riguardato specialmente l'area sud-isole (-21%)¹².

Il ricorso a deroghe e strappi alla normativa in vigore ha implicato una crescita numerica in contrasto con la qualità e l'assetto ambientale. La pratica dell' "emergenza" ha indotto l'instaurarsi di contraddizioni tra pianificazione ed attuazione degli interventi, mentre, d'altra parte, le persistenti difficoltà delle amministrazioni locali nel predisporre idonei strumenti urbanistici hanno portato all'inutilizzazione di una notevole massa di capitali affluiti dal bilancio

¹² Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, anno 1992, volume I e II.

dello Stato e da altre fonti, come i contributi ex-Gescal, la vendita degli alloggi pubblici, i prelievi fiscali.

La tutela di interessi settoriali ha indotto la formazione di rendite politico-architettoniche in zone privilegiate delle città, mentre le periferie, dominate dal "non governo", sono invase dall'abusivismo e dalla paralisi dello sviluppo e della crescita socio-economica, paralisi che ha aumentato il "gap" nei confronti delle altre città europee, dove la capacità progettuale e realizzativa è di gran lunga superiore a quella dell'Italia. D'altra parte l'illegittimità di molte concessioni edilizie evidenzia l'abbandono del dovere di controllo da parte degli amministratori sull'ordinato sviluppo del territorio, che è diventato ormai oggetto di tutela da parte della norma penale. Anche recenti orientamenti giurisprudenziali hanno confermato il fine del piano regolatore urbanistico di garantire che le trasformazioni del territorio si realizzino nel rigoroso controllo da parte degli organi a ciò preposti; che le opere risultino conformi agli strumenti urbanistici generali e particolari; che le varianti esecutive che esorbitino dall'originario progetto costruttivo, assumendo un'individualità propria sotto l'aspetto strutturale e funzionale, debbono considerarsi attività edilizia "ex novo" e quindi "sinè titolo".

Anche nell'ipotesi di collusione penalmente rilevante tra privato e pubblica amministrazione, la concessione deve ritenersi illegittima ed il comportamento illecito definisce il reato di "costruzione senza concessione"¹³.

D'altra parte la variante della concessione edilizia richiesta in corso d'opera è ammissibile solo in ipotesi di "limitata consistenza e di scarsissimo

¹³ Cfr. Cassazione, Sez. III, 21 giugno 1983, n. 607; Consiglio di Stato, Sez. V, 8 febbraio 1988, n. 52; Cassazione, Sez. III, 1 agosto 1992.

valore"¹⁴ sicchè compatibile con "il disegno globale ispiratore del progetto edificatore originario, cioè con la conservazione delle modalità di esercizio dello ius edificandi alla cui espansione è preordinata la licenza edilizia"¹⁵.

Al contrario detti principi normativi e giurisprudenziali vengono largamente disattesi nella prassi, cui deve attribuirsi la disorganica cementificazione delle aree urbane rispetto alla quale il giudice penale può intervenire con l'ordine di demolizione del manufatto, ai sensi della legge n. 47 del 1985.

L'ordine si riconnette non ad una funzione di supplenza dell'autorità amministrativa rimasta inerte, bensì all'interesse dello Stato, sotteso all'esercizio della potestà penale e perciò in funzione concorrente e non alternativa a quella dell'autorità amministrativa stessa; il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla demolizione del manufatto abusivamente realizzato ai sensi dell'art. 165 codice penale¹⁶.

D'altra parte, dal momento che l'ordine di demolizione impartito dal giudice penale sostanzia una sanzione amministrativa e non una pena accessoria, esso va disposto anche nel caso di patteggiamento e, trattandosi di un provvedimento dovuto e non discrezionale, non è disponibile dalle parti in quella sede¹⁷.

Molteplici illegittimità vengono registrate proprio nella fase della concessione edilizia, in cui la discrezionalità dell'amministrazione locale, invece,

¹⁴ Cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 11 maggio 1989, n. 272.

¹⁵ Cfr Consiglio di Stato, Sez. V, decisione 10 luglio 1991.

¹⁶ Cfr Cassazione, Sez. VI, 19 giugno 1990, e Cassazione, Sez. VI, 8 aprile 1991.

¹⁷ Cfr Cassazione, Sez. III, 8 dicembre 1991, n. 3495.

dovrebbe essere estremamente limitata, dal momento che le scelte sul territorio, assunte nell'elaborazione del piano, non possono in alcun modo disattendersi: è da considerarsi illegittimo, infatti, tanto il diniego di concessione edilizia che deve essere, comunque, motivato con l'identificazione delle norme pianificatorie rispetto alle quali viene identificata la violazione¹⁸, quanto il massiccio ricorso alle "concessioni in deroga", ammesse dalla legge solo in presenza di prescrizioni del piano o del regolamento.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto illegittimo anche il diniego di concessione edilizia in mancanza del piano attuativo, quando l'area sulla quale si intenda edificare sia interamente circondata da altre aree già edificate e sia di per sé già urbanizzata e comunque non più idonea ad incidere sulla configurazione del comparto¹⁹.

Circa la partecipazione finanziaria dei cittadini alle iniziative comportanti trasformazione urbanistica del territorio comunale²⁰, è previsto il pagamento di contributi a titolo di oneri di urbanizzazione, commisurati all'incidenza delle spese di urbanizzazione ed al costo di costruzione determinati all'atto del rilascio della concessione²¹.

¹⁸ Cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 18 aprile 1988 n. 234; Consiglio di Stato, Sez. V, 30 settembre 1988, n. 520; Tar Liguria, 12 giugno 1989, n. 430. L'onere appare oggi rafforzato dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che impone che ogni provvedimento amministrativo sia adeguatamente motivato.

¹⁹ Cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 16 giugno 1990 n. 538; Consiglio di Stato, Sez. V, 13 novembre 1990 n. 776; Tar Lazio, Sez. II, 20 marzo 1989 n. 425; Tar Sardegna, 24 giugno 1987 n. 512; Tar Liguria, Sez. I, 13 febbraio 1992 n. 64.

²⁰ Cfr legge 28 gennaio 1977, n. 10, sull'edificabilità dei suoli.

²¹ Cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 17 dicembre 1984, n. 920.

A tal uopo, presso la tesoreria del comune, è predisposto un conto corrente, cui affluiscono sia i contributi sia i proventi delle sanzioni previste dalla legge in caso di mancato pagamento degli stessi; il fondo è vincolato alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento dei centri storici, e alla attuazione di programmi straordinari pluriennali.

Peraltro il pagamento del contributo di urbanizzazione non costituisce, di per sè, presupposto o requisito di efficacia della concessione, per cui il suo mancato versamento non fa venir meno la "facultas aedificandi", ma implica solo applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 15 della legge n. 10 del 1977²².

Un nuovo assetto normativo, riferentesi alle opere preordinate ad interventi di pubblica utilità, è stato avviato con legge n. 359 del 1992 in materia di indennità di esproprio, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dei criteri introdotti dalla normativa precedente²³. L'iniziativa, ancora a carattere transitorio, aggancia l'indennità d'esproprio al reddito dominiale rivalutata ai sensi degli artt. 24 e seguenti del T.U.I.R., approvato con D.P.R. 22-12-1986 n. 917, con la riduzione del 40%.

I ritardi burocratici frapposti al rilascio delle concessioni edilizie spesso impigliano ancor più le maglie procedurali della legge urbanistica vecchia ormai di 50 anni²⁴, della legge sugli espropri datata 1885 nonché della legge relativa all'edilizia pubblica ed ai piani regolatori del 1977.

²² Cfr Tar Piemonte, 15 luglio 1980 n. 606.

²³ Cfr. legge n. 865 del 1971 modificata dalla legge n. 10 del 1977.

²⁴ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Appaiono, perciò, improcrastinabili il ripristino ed il recupero dell'unitarietà e della vincolatività delle regole del piano urbanistico, rispetto alle quali deve essere potenziata la flessibilità dei contenuti al divenire delle trasformazioni, ma nel contempo eliminate deroghe ed eccezioni.

Il tentativo di restituire al mercato ampi spazi e di valorizzare il ruolo dei privati va riconosciuto anche alla legge n. 179 del 17 febbraio 1992, per ciò che attiene alla realizzazione dei programmi integrati, che, in forza dei seimila miliardi stanziati, dovrebbero apportare profonde modifiche all'attuale sistema urbanistico²⁵.

La nuova disciplina, tra l'altro, prevede l'estensione a tutti i comuni dell'accesso a mutui decennali della Cassa DD.PP. senza interessi, finalizzati all'acquisizione ed urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale.

La parte più interessante della legge va individuata nella disciplina degli interventi di recupero, completamente innovata rispetto alle disposizioni della legge n. 457 del 1978 e nella valorizzazione dei programmi integrati d'intervento.

L'ampliamento del ricorso a moduli convenzionali tra i privati ed i comuni, la facoltà di inserire i piani di recupero nell'ambito di programmi pluriennali, la possibilità del comune di delegare le proprie funzioni all'Iacp competente per territorio e di costituire "società miste", stanno ad evidenziare la tendenza inequivocabile del legislatore a trasferire i compiti attuativi nel set-

²⁵ Su tali strumenti, varie regioni tra cui la Toscana e l'Umbria hanno sollevato questione di costituzionalità che la Corte, con decisione n. 393 del 1992, ha ritenuto fondata per contrasto della norma censurata con gli artt. 117, 118 e 115 della Costituzione, in quanto la disciplina in essa delineata incide sulla potestà legislativa, sulle attribuzioni amministrative e sulla autonomia degli enti regione, alterando profondamente la normativa urbanistica.

tore urbanistico ai privati, lasciando all'ente locale quelli di direzione e controllo.

La legge, comunque, si inserisce nel sistema delle deroghe ai principi della pianificazione territoriale e del controllo indispensabile sull'attività di esecuzione delle opere. I programmi integrati, coinvolgendo soggetti pubblici e privati, al fine della riqualificazione del tessuto urbano, attraverso procedimenti amministrativi implicano, secondo la Corte Costituzionale, "grave deroga" alla disciplina vigente, unificando il momento della programmazione e quello della legittimazione all'attuazione dell'opera senza il controllo sulla verifica di coerenza dell'intervento con gli indirizzi programmatici e gravi danni alla "determinazione ed al funzionamento della licenza edilizia", che viene a configurarsi come elemento automatico della previsione programmatica. I programmi integrati, quindi, devono essere considerati strumenti di tipo programmatorio destinati ad operare su tutto il territorio nazionale, quali momenti attuativi dei piani urbanistici, senza che ciò comporti invadenza delle competenze regionali²⁶.

Ai fini dell'accelerazione delle procedure relative ai programmi costruttivi di edilizia sovvenzionata, l'art. 22 della legge n. 179 del 1992 estende la possibilità di localizzare gli interventi anche nei comuni sprovvisti di pianificazione in aree destinate dai P.r.g. a zone residenziali; mentre i programmi di edilizia residenziale agevolata possono attuare localizzazioni sia nei Peep, sia nelle aree delimitate dall'art. 51 della legge n. 865 del 1971 per corrispondere alle esigenze abitative. Viene inoltre generalizzato l'istituto del silenzio-assen-

²⁶ La Corte, nella sentenza citata, non ha avvalorato la tesi che i programmi integrati invadono la competenza urbanistica delle regioni.

so, introdotto primariamente e temporaneamente dall'art. 8 della legge n. 94 del 1992. Il nuovo istituto, che è stato ora riproposto con il decreto legge n. 101 del 1993, prevede che le domande di concessione per la costruzione di abitazioni o per il recupero del patrimonio edilizio s'intendono approvate qualora, entro 90 giorni dalla presentazione della domanda e del relativo progetto, non venga comunicato il provvedimento di diniego.

L'iniziativa legislativa, cui non può disconoscersi il pregio di porre gli amministratori locali di fronte a puntuali responsabilità, indica, ancora una volta, che nel settore la cultura dell'emergenza è tuttora in atto, anche se appare interessante, nel nuovo decreto legge, l'assunzione di precisi obblighi da parte dei progettisti privati che avranno l'onere di "asseverare" il progetto approvato "silenziosamente" da parte dell'amministrazione.

Con sentenza 11 febbraio 1991 n. 73, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76 della legge regionale Veneto n. 61 del 1985, modificato dall'art. 15 della legge regionale n. 9 del 1986, che aveva sottoposto alla previa autorizzazione onerosa tutti i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili operati senza il concorso di opere edilizie, per contrasto con il principio fondamentale della materia, stabilito con l'art. 25 della legge n. 47 del 1985, in base al quale il mutamento di destinazione non è soggetto al regime della concessione edilizia quando non sia connesso con modificazioni strutturali degli immobili. In sostanza, la Corte ha ritenuto che il regime dell'autorizzazione sia subordinato a preventive valutazioni d'ordine urbanistico del comune in sede di pianificazione locale²⁷.

²⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 28-7-1982, n. 525; 16-5-1986, n. 341; 23-11-1985, n. 551; Sez. V 18-1-1988 n. 34.

Dal momento che la costituzione materiale ha ormai acquistato ampi spazi operativi, la Corte Costituzionale²⁸ ha inoltre mostrato di voler difendere anche quelle attività tradizionali che si esercitano nei centri storici contro l'espandersi di quei commerci che si rivelano in stridente contrasto con l'ambiente storico culturale in cui vorrebbero situarsi: "al fine di tutelare le tradizioni locali ed aree di particolare interesse del proprio territorio, al comune sono attribuiti ampi poteri discrezionali in deroga alla normativa precedente²⁹ circa l'incompatibilità di determinate attività commerciali ai fini della tutela ambientale di talune zone cittadine".

Ai sensi della legge sul riordino delle autonomie locali gli atti fondamentali dell'ente locale sono riservati al consiglio mentre la giunta ha competenza generale e residuale: i piani territoriali ed urbanistici³⁰, termini che stanno ad indicare sia il P.r.g. sia quelli speciali e di zona, come i Peep, sia quelli particolareggiati e di lottizzazione, spettano, pertanto, al consiglio mentre alla giunta possono essere riservati quei piani che non abbiano rilevante incidenza sull'assetto del territorio, identificabili come piani di terzo livello all'interno di una pianificazione particolareggiata già approvata³¹.

²⁸ Cfr. Corte Costituzionale, 21-7-1992 n. 388.

²⁹ Cfr. art. 37 legge n. 426 del 1971 ed art. 3 legge n. 524 del 1974 che regolano le tabelle merceologiche.

³⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV 17 febbraio 1992 n. 201; 7 agosto 1991 n. 623; 17 agosto 1991 n. 683; Sez. V 12 marzo 1992 n. 214.

³¹ Parere reso dal Consiglio di Stato sulla interpretazione dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 142 il 21/11/1991 n. 142.

La più recente legislazione in materia abitativa ha attribuito agli enti locali ulteriori poteri che hanno progressivamente ampliato le loro funzioni e consolidato il ruolo di referenti istituzionali rispetto al problema abitativo.

Attraverso strumenti di tipo urbanistico, quali principalmente i piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP) ed i piani di recupero (P.d.R.), i comuni riescono così ad incidere sulla offerta di aree per la realizzazione di interventi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata volti al recupero e risanamento del patrimonio abitativo.

3.2.2 I dati del settore

Rilevati gli indirizzi normativi e giurisprudenziali maggiormente innovativi, di notevole interesse si presenta l'aggiornamento dei dati rispetto al precedente esercizio. L'andamento della spesa per acquisizione ed urbanizzazione delle aree, anche nel 1991, registra ritardi ed inerzie diffuse da parte dei comuni nel reperire e rendere disponibili le aree necessarie alla realizzazione degli interventi: l'utilizzo dei 1.400 miliardi per acquisto di alloggi relativi ai programmi straordinari di edilizia sovvenzionata disposti dalle leggi n. 118 del 1984 e n. 899 del 1986 è stato, dopo sette anni, del 79%. Il flusso annuale di spesa evidenzia la mancanza di tempestività nell'uso delle risorse finanziarie e la lentezza nel portare a termine programmi costruttivi avviati ben sette anni prima (cfr prospetto III.3.11 del volume degli allegati).

Il finanziamento straordinario, ammontante a 800 miliardi, a favore dei comuni per l'acquisto o la costruzione di alloggi³², da destinare all'attenuazioni delle tensioni abitative connesse all'esecuzione dei procedimenti coattivi di ri-

³² Cfr legge 5 aprile 1985, n. 118.

lascio degli immobili, si è dimostrato non solo insufficiente rispetto al fabbisogno, ma ha confermato la mancanza di tempestività nell'uso delle pur limitate risorse da parte degli enti locali, pur se si evidenzia una maggior capacità realizzativa degli enti dell'area settentrionale rispetto a quelli del centro-sud.

Anche rispetto alle nuove costruzioni, vincoli ed impedimenti di carattere politico-amministrativo ed urbanistico hanno condizionato la fase realizzativa degli edifici.

Nel 1991, la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale ha introitato 4.975 miliardi, dei quali 3.221 miliardi di provenienza dai fondi ex Gescal e 1.754 miliardi di provenienza statale. Le erogazioni si sono attestate sulla cifra di 1.546 miliardi e indicano, ancora una volta, la vischiosità con cui i comuni si dedicano alla realizzazione degli interventi. A prova dell'assunto è sufficiente comparare i limiti di impegno presso la Cassa DD.PP. relativi all'edilizia agevolata (9.879 miliardi) e le erogazioni al 31/12/91 (3.258 miliardi) (cfr. prospetto III.3.12 del volume degli allegati).

Il rapporto tra le disponibilità maturate e quelle non ancora utilizzate indica i ritardi e l'inerzia degli enti locali nell'utilizzo tempestivo delle risorse finanziarie, per cui non è stato neppure di giovamento il sistema delle agevolazioni previdenziali.

Anche l'andamento della spesa per l'acquisizione e l'urbanizzazione primaria delle aree, presenta notevoli ritardi che stanno ad indicare le difficoltà dei comuni nel reperire e rendere disponibili le aree necessarie alla realizzazione degli interventi: lo stanziamento di 600 miliardi previsto dalla legge n. 94 del 1982 è stato utilizzato, dopo dieci anni, per l'80%.

Complessivamente la spesa nell'anno 1991 relativa agli interventi nell'edilizia sovvenzionata e agevolata, comprendente anche le aree

urbanizzate ed i programmi antecedenti alla legge n. 457 del 1978, ammonta a 1511 miliardi (cfr. prospetti III.3.13 e 14 del volume degli allegati).

Il processo di alienazione del patrimonio relativo all'edilizia residenziale pubblica, avviato nel 1977³³, seppure tra notevoli difficoltà attuative, sembra aver acquistato speditezza con la legge n. 412 del 1991, il cui obiettivo primario è quello del ripiano dei deficit degli istituti autonomi case popolari (IACP). Il procedimento di alienazione, definito dall'art. 28, determina gli immobili vendibili; individua gli aventi titolo all'acquisto; stabilisce la finalizzazione dei ricavi che comunque non possono prescindere da reinvestimenti nel patrimonio pubblico mediante nuove costruzioni, recuperi e programmi integrati.

Con il D.P.R. 14 gennaio 1992 si è dato "indirizzo e coordinamento" ai piani di cessione degli alloggi; sul provvedimento alcune regioni hanno sollevato conflitto di attribuzione per lesione delle loro competenze in materia.

Un nuovo assetto al travagliato settore sembra essere stato apportato dal disegno di legge del settembre 1991 che ha³⁴ ancor più semplificato il procedimento di alienazione degli immobili, abrogando l'art. 28 della legge n. 412; tuttavia la proposta normativa non appare immune da censure per ciò che ri-

³³ Cfr legge n. 513 del 1977.

³⁴ Si ricorda che mentre è approdato al Senato (2 agosto 1991) un complesso testo unificato n. 2962, approvato dalla ottava commissione permanente (ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati nella seduta del 25 luglio 1991, composta da ben sette disegni di legge d'iniziativa dei deputati e di un testo del governo (330, 1040, 1041, 1371 e 3097), il governo ha presentato contemporaneamente due nuovi e distinti provvedimenti, d'iniziativa del Ministro dei lavori pubblici, il primo al Senato, n. 2606 del 17 gennaio 1991, 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, n. 5382.

guarda il prezzo degli alloggi, ancorato alle nuove rendite catastali e quindi troppo elevato rispetto alle possibilità degli assegnatari: è ben noto che il compito del comune nel comparto è quello di contenere il valore dell'immobile attraverso la contrazione dell'incidenza del costo delle aree, la riduzione degli oneri della costruzione e l'annullamento dei proventi relativi alla commercializzazione.

Alcuni comuni, fra i quali Modena, Brescia, Torino, Belluno e Reggio Emilia hanno in fase di sperimentazione una nuova strumentazione finanziaria del tipo dei certificati immobiliari per attirare capitale privato, offrendo un reddito rapportato al valore effettivo dell'investimento, totalmente indicizzato. L'ente locale, in tali ipotesi, funge da collettore dell'impegno pubblico e di quello privato per gli interventi di edilizia economica-popolare e per i processi di riqualificazione urbana, sperimentando nuove forme di finanziamento in sintonia con gli stimoli e le necessità del mercato.

E' forse questa la strada per superare le politiche nazionali tuttora improntate all'emergenza, all'episodicità ed alla disorganizzazione tecnologica nel programmare piani di lungo respiro?

D'altra parte la centralità e l'attualità del recupero urbanistico, la ristrutturazione ed il risanamento edilizio costituiscono priorità da gestire attraverso strumenti adeguati e raccordati in prima istanza dai comuni, mentre al contrario oggi essi sono chiamati ad espletare nel settore solo attività settoriali.

In materia di edilizia scolastica, la³⁵ Cassa DD.PP. è stata autorizzata a concedere mutui ventennali ai comuni, alle province ed alle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica per un importo complessivo di 1.500 mi-

³⁵ Cfr legge 23 dicembre 1991 n. 430.

liardi da ripartirsi fra le regioni con decreto del Ministro della pubblica istruzione; ogni regione avrà il compito di presentare il piano di ripartizione dei fondi con indicazione degli enti locali destinatari e delle opere da realizzare; gli enti interessati saranno tenuti ad inoltrare le richieste di finanziamento alla Cassa DD.PP. ed a procedere, entro 60 giorni dalla concessione dei finanziamenti, all'affidamento dei lavori; in caso di inerzia da parte delle regioni o degli enti locali sono ipotizzate procedure sostitutive.

3.3 Quadro generale di riferimento delle opere pubbliche

Opere e lavori pubblici hanno costituito da sempre il volano delle infrastrutture dirette allo sviluppo del territorio ed al soddisfacimento dei bisogni delle collettività locali; non appare, in tale ottica, del tutto condividibile la serie di provvedimenti normativi e amministrativi³⁶ che, in fase di congiuntura negativa, hanno fatto flettere l'attività di investimento degli enti locali con il conseguente inutilizzo di molte delle risorse presso la stessa Cassa DD.PP..

I vincoli ed i limiti apportati al settore della finanza locale, che si inseriscono nell'ambito della più ampia manovra correttiva dei conti pubblici, hanno causato la contrazione dei programmi esecutivi delle opere pubbliche locali attraverso "tagli" ai trasferimenti di parte corrente ed in conto capitale, impedimenti procedurali alle concessioni dei mutui ed ostacoli di vario genere agli impegni di spesa.

³⁶ Da ultimo vedi legge n. 498 del 1992, di accompagnamento alla finanziaria 93, che ha prorogato il blocco dei finanziamenti dei mutui con ammortamento a carico dello Stato per opere riguardanti lo smaltimento dei rifiuti; strade provinciali; metanizzazione; maggiori oneri di esproprio.

Il "trend" delle concessioni ed erogazioni della Cassa nel triennio 1989/91 è indicativo degli investimenti in opere pubbliche da parte degli enti locali: le concessioni hanno subito una flessione del 66% rispetto al 1989; le erogazioni del 37,6% rispetto al 1990 e del 23,3% rispetto al 1989; nello stesso periodo la quota dei residui passivi, rispetto alla massa spendibile, si è mostrata in costante espansione, mentre sempre più limitata appare la capacità progettuale delle strutture locali.

Senza dubbio notevoli limiti agli impegni di spesa sono stati apportati dalle leggi n. 144 e n. 155 del 1989³⁷, che hanno posto un argine alla disinvoltata prassi in atto presso gli enti locali nell'affidamento di lavori, senza la indispensabile copertura finanziaria.

Come è noto, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 144, l'impegno di spesa privo di copertura fa sorgere l'obbligazione personale degli amministratori e funzionari, che diventano titolari del rapporto obbligatorio, mentre l'atto amministrativo posto in essere viene considerato nullo. Ciò comporta anche che, in caso di appalto di opere pubbliche, le perizie di varianti e suppletive debbano a loro volta trovare autonoma copertura dal momento che i mutui della Cassa e degli altri istituti di credito hanno la natura di mutui di scopo; per tale via vengono limitati i tentativi di vanificazione del limite del 30% imposto dalla legge alle ipotesi di lavori diversi rispetto al progetto originario.

Con l'art. 9 della legge 155 dell'89 comuni, province e comunità montane che abbiano deliberato l'assunzione di mutui per il finanziamento di investimenti sono tenuti all'approvazione del "piano finanziario", con il quale evi-

³⁷ Cfr legge n. 144 e legge n. 155.

denziare la sufficienza delle risorse ai fini della copertura degli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dell'opera.

Sull'imprescindibilità della "copertura finanziaria" si sofferma anche la legge di riforma delle autonomie locali all'art. 55, quinto comma, in ordine al quale la Corte ha affermato che la dizione deve intendersi come "disponibilità sullo stanziamento del competente capitolo di bilancio", con il chiarimento che detta disponibilità non sussiste quando tale capitolo di spesa sia correlato ad entrate non ancora accertate³⁸ e che, avendo il responsabile del servizio finanziario il dovere di attestare o meno l'esistenza della copertura finanziaria, "l'atto emanato in assenza di siffatta attestazione è privo di qualsiasi effetto".

Il tentativo del legislatore di avviare l'investimento locale non solo verso l'idonea copertura finanziaria ma anche verso l'efficienza e la produttività sembra trovare concretezza con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 che, all'art. 46, affronta il tema delle verifiche preventive dell'incidenza degli investimenti, destinati all'espletamento di pubblici servizi "a carattere imprenditoriale", sulla spesa corrente³⁹.

Già in precedenza l'art. 22 del D.P.R. 421 del 1979 aveva imposto agli enti locali la comparazione di costi e ricavi⁴⁰.

La novità del decreto legislativo n. 504 va ricercata nell'utilizzo di procedure e strumenti tipici del settore privato: il piano economico-finanziario,

³⁸ Corte dei conti, Sezione enti locali, deliberazione n. 2 del 1991, sull'attestazione della copertura finanziaria degli impegni di spesa.

³⁹ Per servizi "a capacità produttive" la norma sembra riferirsi a servizi a carattere generale come parcheggi, impianti di depurazione, smaltimento rifiuti, impianti sportivi ecc..

⁴⁰ Cfr. sull'argomento Corte dei conti, Sezione enti locali, deliberazione n. 31 del 1986.

cui gli enti locali sono tenuti dall'1 gennaio 1993, dovrà evidenziare la "capacità produttiva" dell'impianto attraverso la proiezione dei conti economici e dei flussi di cassa che implicano: stima del bacino di utenza; analisi dei tempi e dei costi relativi alla realizzazione dell'opera e di esercizio; determinazione della tariffa, la quale dovrà conglobare gli oneri di ammortamento tecnico e finanziario e garantire l'equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito. L'adozione del "prezzo certo" e la scelta dell'appalto "chiavi in mano", con esclusione delle offerte in aumento e della trattativa privata, garantiscono la trasparenza delle procedure con il pregio di eliminare, per la stazione appaltante, oneri aggiuntivi dovuti alle perizie di variante e suppletive e realizzare una migliore organizzazione del lavoro per l'impresa aggiudicataria, con effetti indubbiamente positivi sulla esecuzione e sul costo delle opere.

La corrispondenza delle previsioni di piano al manufatto viene assicurata dal monitoraggio dell'investimento, affidato a società specializzate, comprese in appositi elenchi presso il Ministero dell'interno o presso la Cassa DD.PP.. Con decreto ministeriale 19 aprile 1993, è stato approvato l'elenco degli enti "abilitati ad assentire il piano economico-finanziario"⁴¹; a completa-

⁴¹ La Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1993 indica i seguenti istituti abilitati:

- A) Banca nazionale del lavoro, Banco di Napoli, Istituto bancario San Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena, Banca commerciale italiana, Banca di Roma, Credito italiano, Banco di Sicilia, Banca nazionale dell'agricoltura, Banca Toscana, Banca popolare di Milano, Banca popolare di Novara, Banco di Sardegna, Banco Ambrosiano Veneto, Banca d'America e d'Italia, Banca provinciale lombarda, Banco lariano, Credito romagnolo, Banca popolare di Bergamo;
- B) Cassa di risparmio delle province lombarde, Cassa di risparmio di Torino, Sicilcassa, Cassa di risparmio di Calabria e Lucania, Cassa di risparmio di Firenze, Banca Carige, Cassa di risparmio di Genova e Imperia, Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, Cassa di risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona;
- C) Imi, Crediop, Mediobanca, Interbanca, Efibanca, Centrobanca, Isveimer, Cis, Irfis;

mento del quadro normativo, il Ministro del tesoro deve ancora indicare le società specializzate ai fini del monitoraggio economico e gestionale, con riguardo alle opere che superano il miliardo di lire.

Di rilevante interesse è l'art. 12 che contiene un ulteriore passo verso l'apertura ai privati attraverso le nuove forme di finanziamento delle opere pubbliche mediante la costituzione di società per azioni "miste" che coinvolgono comuni, province e privati in delle vere e proprie "joint ventures", cioè delle società di affari che non presuppongono più la presenza maggioritaria dell'ente pubblico, ma gli attribuiscono i caratteri di soggetto economico che, attraverso il conferimento di beni, contribuisce al capitale sociale e partecipa agli utili di gestione nel rispetto delle regole del mercato.

L'eliminazione definitiva dell'istituto della "revisione prezzi", destinata ad incidere profondamente nella prassi contrattuale degli enti locali, è uno dei principi innovatori della legge n. 498 del 1992.

Fino ad oggi il principio della invariabilità del prezzo d'appalto, fissato dall'art. 326 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, ancora cardine della normativa relativa all'appalto di opere pubbliche, trovava eccezione solo nella revisione prezzi, introdotta nel nostro ordinamento con decreto legge 20 giugno 1915, n. 890, al fine del riequilibrio delle prestazioni corrispettive che, nel corso dell'esecuzione del contratto di appalto, si fosse manifestato necessario a causa dell'aumento dei costi. Lo strumento, nella prassi, ha perso la sua fisionomia originaria ed è stato usato, per lo più, in supplenza di una progettazione

D) Gli altri enti creditizi nei quali, a seguito di operazioni di ristrutturazione effettuate ai sensi della legge 30 luglio 1990 n. 218, siano confluiti istituti specializzati ad operare nel campo del credito alle opere pubbliche.

esecutiva valida, con effetti spesso dirompenti rispetto alle previsioni economiche, ai tempi ed ai costi di esecuzione delle opere. E' ben noto, d'altra parte, il rapporto strumentale tra revisione prezzi, perizie di varianti e suppletive e le cosiddette "offerte anomale" che implicano, a volte, ribassi fino al 40% del prezzo base; il riequilibrio delle prestazioni è riconquistato, tuttavia, dopo l'anticipazione, attraverso l'indispensabile "variante in corso d'opera" e la riformulazione dei nuovi prezzi, che consentono la remunerazione dell'importo corrispondente al ribasso d'asta con il quale l'opera stessa è stata aggiudicata in sede di gara.

Con legge n. 359 dell'agosto 1992 si è operata una prima riforma dell'istituto eliminando il meccanismo di adeguamento del costo dell'opera all'inflazione, di cui all'art. 33 della legge n. 41 del 1986. L'abolizione della revisione dei prezzi contrattuali è stata definitivamente sancita dall'art. 15, comma quinto, della legge 23 dicembre 1992 n. 498, recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, che ha abrogato il quarto comma del citato art. 33 della legge n. 41 del 1986 abolendo l'istituto del "prezzo chiuso", consistente nel prezzo dell'opera al netto del ribasso d'asta aumentato del 5% per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori.

Quanto alla crisi della progettualità locale, è fuor di dubbio che la persistente inadeguatezza degli uffici tecnici ha accentuato l' "incapacità di spesa" che oggi denota l'attività gestionale degli enti locali con delega di funzioni istituzionali proprie della pubblica amministrazione locale a progettisti esterni e ricorso a forme di affidamento negoziate attraverso cui è più facile l'intromissione di pressioni, connivenze e collusioni.

Non a caso sono state da più parti identificate ipotesi⁴² di progettisti e direttori dei lavori in funzione di garanzia nella gestione dell'opera al fine di pilotare perizie di varianti compensative dei ribassi d'asta; di "agganciare" lotti successivi di lavoro; di subordinare gli stadi di avanzamento non già all'effettiva situazione dei cantieri, ma a ben altre logiche clientelari.

D'altra parte le forme di aggiudicazione sono funzionali al tipo di progettazione eseguita e attraverso l'idonea definizione dei progetti è possibile qualificare "a monte" la discrezionalità delle scelte.

3.3.1 Andamento del settore opere pubbliche

All'insufficiente organizzazione tecnico amministrativa ed ai molteplici vincoli procedurali e temporali frapposti debbono addursi ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche locali in molti settori. Così a fine 1991, nonostante il complesso di strumenti predisposto dalla legge 22 ottobre 1987, n. 441 per affrontare la grave emergenza in materia di smaltimento dei rifiuti, a più di tre anni dalla ripartizione dei plafond regionali, il grado di utilizzo del finanziamento globale ammontante a 1.350 miliardi, si presentava molto limitato raggiungendo la percentuale del 47,6%, che ha finanziato 349 progetti con una spesa totale di 636 miliardi.

I ritardi attuativi, nell'ipotesi, sono attribuibili alle difficoltà operative dei comuni, ma anche alla lentezza nell'elaborazione dei piani regionali, diffi-

⁴² Cfr. Relazione parlamentare d'inchiesta sulla ricostruzione in Irpinia; delibera della commissione antimafia relativa alla decima legislatura; relazione sullo stato di attuazione della legge n. 219 del 1981, presentata il 17 marzo del 1992 dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle aree terremotate.

coltà che non sembra siano state superate dalla adozione delle "intese di programma", introdotte con il piano triennale per la tutela ambientale 1989/91 (cfr prospetto III.3.15 del volume degli allegati).

La provincia autonoma di Bolzano e le regioni Lazio e Sardegna non risultano, al 31 dicembre 1991, aver iniziato le procedure previste per l'attuazione delle opere, mentre 5 regioni (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Campania e Calabria) presentano un grado di utilizzo inferiore alla media nazionale che si attesta intorno al 70% (cfr prospetto III.3.16 del volume degli allegati).

A fine 1991, le concessioni di mutuo da parte della Cassa DD.PP. raggiungevano a pena la metà delle disponibilità apportate dalla legge⁴³.

Il tasso di realizzazione delle opere, piuttosto limitato, va ricercato, inoltre, nei diffusi pregiudizi, esistenti presso gli enti locali, relativi al problema dello smaltimento dei "rifiuti". Quanto alla distribuzione geografica degli impianti, l'area centro-settentrionale appare nettamente avvantaggiata rispetto al sud-isole: nella prima le attività sono rivolte al potenziamento di strutture già esistenti ed in larga parte conformi alla normativa del settore; nell'area meridionale, gli investimenti sono destinati, per lo più, a regolarizzare vecchie discariche fatiscenti od in alcune ipotesi abusive.

Neppure appare soddisfacente l'utilizzo dei fondi relativi agli interventi per la salvaguardia ambientale assegnati con la legge finanziaria 1988⁴⁴ nono-

⁴³ Come si è già detto, sull'attivazione dei mutui ha influito il rallentamento imposto all'attività creditizia della Cassa a partire dalla disposizione del decreto legge 31 ottobre 1990 n. 310, convertito in legge n. 403 del 1990 che ha fissato limiti al plafond rispetto al quale le regioni dovevano selezionare le loro richieste di mutui per investimenti.

⁴⁴ Cfr. legge 11 marzo 1988, n. 67 art.18.

stante la dichiarazione d'urgenza apposta al provvedimento e la subordinazione alla tempestiva eseguibilità per l'assegnazione degli 830 miliardi, di cui sono stati erogati 736, e che riguardano 232 progetti relativi ad aree ad elevato rischio ambientale (160 miliardi); il risanamento dei bacini idrografici (325 miliardi); l'istituzione dei parchi del Pollino, delle Dolomiti Bellunesi, dei Monti Sibillini, del parco marino di Orosei (50 miliardi); il sistema informativo e di monitoraggio sullo stato dell'ambiente (75 miliardi); i progetti per giovani disoccupati (190 miliardi); l'aggiornamento della carta geologica nazionale (20 miliardi); la concessione straordinaria di un contributo di 5 miliardi per i parchi del Gran Paradiso e Nazionale d'Abruzzo.

La Lombardia è l'area che si caratterizza per i maggiori finanziamenti e per la pluralità degli obiettivi; segue la Campania per l'entità delle risorse assegnate e gli interventi connessi ad elevati rischi ambientali (67 miliardi solo per la provincia di Napoli) e per i progetti relativi all'occupazione aggiuntiva (58 miliardi) (cfr. prospetto III.3.17 del volume degli allegati).

Sul piano attuativo solo 23 progetti, pari all'11% del totale, risultano portati a termine e 31 in corso di attuazione.

Le maggiori difficoltà localizzative sono proprio da ricercarsi in Campania, che, nonostante il volume di risorse assegnate, è la regione che sconta i maggiori ritardi per i contrasti tra le amministrazioni locali e regionali e per la generale diffusa vischiosità burocratico-amministrativa delle procedure attuative. Complessivamente, i termini di ultimazione dei progetti risultano disattesi ovunque anche se il Piemonte e l'Emilia Romagna dimostrano buone percentuali di avanzamento dei lavori (cfr. prospetto III.3.18 del volume degli allegati).

Il livello delle agevolazioni della Cassa DD.PP. è un significativo indice di valutazione anche per lo stato di avanzamento del programma di metanizzazione nel Mezzogiorno⁴⁵, che coinvolge 364 comuni ammessi alla prima fase di finanziamenti⁴⁶ ed altri 81 afferenti al programma integrativo sempre di metanizzazione, per la Basilicata e la Campania a seguito del sisma del 1980. Dal rapporto tra le erogazioni complessive della Cassa (1.063 miliardi) e l'importo totale dei finanziamenti (1.636 miliardi) si evince che, al 31 dicembre 1991, lo stato di attuazione delle opere ha raggiunto la percentuale solo del 65% (cfr prospetti III.3.19, 19 bis e 20 del volume degli allegati).

I comuni maggiormente operativi sono quelli delle Marche e del Molise con una percentuale del 95% e dell'81%. La Sicilia è la regione che presenta maggiori ritardi (cfr. prospetto III.3.21 del volume degli allegati).

Rispetto al programma suindicato, il rapporto tra le erogazioni complessive della Cassa DD.PP. (105 miliardi) e il volume dei finanziamenti (135 miliardi) indica che lo stato di avanzamento delle opere si aggira intorno al 78%. I 22 comuni della Basilicata presentano un miglior tasso di operatività rispetto ai comuni campani (cfr. prospetto III.3.22 del volume degli allegati).

L'analisi dei dati evidenzia, comunque, un diffuso ritardo nell'attuazione del programma stesso che avrebbe dovuto esaurirsi entro il 1987.

Quanto al tipo di gestione degli interventi, circa il 67% degli stessi è stato affidato in concessione sulla base di specifiche convenzioni, mentre il 33% è stato realizzato in gestione diretta.

⁴⁵ Cfr. legge 28 novembre 1980 n. 784.

⁴⁶ Cfr. delibera Cipe 27 febbraio 1981.

I comuni della Puglia sono quelli che hanno fatto ricorso di più all'istituto della concessione, mentre quelli delle Marche hanno privilegiato la gestione diretta.

Nelle ipotesi di affidamento delle opere a società concessionarie, i comuni hanno evidenziato carenze e difficoltà degli uffici tecnici ed amministrativi, non strutturati idoneamente neppure per il controllo sulla realizzazione delle opere e sull'osservanza dei termini stabiliti. Alla lentezza della fase del collaudo e dell'approvazione dei verbali da parte degli organi comunali sono attribuibili ulteriori ritardi, che hanno inciso non tanto sull'entrata in esercizio degli impianti, quanto sulla chiusura della contabilità. La Cassa DD.PP., infatti, ha l'onere di mantenere in giacenza le somme impegnate senza poter reimpiegare le eventuali economie di spesa per finanziare altri soggetti. La situazione non sembra affatto migliorata a seguito delle sollecitazioni del Fers, al fine di erogare i propri finanziamenti.

3.4 Il governo del territorio

Anche la gestione del territorio si caratterizza per interventi in deroga ad ogni strumento pianificatorio; per massicce disponibilità finanziarie liberate da qualsivoglia tipo di controllo; per limitata produttività delle opere ed insufficiente allocazione delle risorse.

Lo squilibrio strutturale dei bilanci dovuto alle limitazioni dei finanziamenti rispetto alle necessità delle opere infrastrutturali ha fatto sì che il volume di spesa destinato alla organizzazione del territorio urbano fosse connotato da costante straripamento rispetto ai limiti di impegno e dalla realizzazione di opere non sempre congrue.

Una serie di interminabili illeciti caratterizza alcune gestioni, come quella post-terremoto: dalla falsa catalogazione di paesi ed edifici come "danneggiati", alla erogazione di somme per "lavori di ristrutturazione" per opere del tutto estranee alla ricostruzione, con l'effetto che circa 60 mila miliardi non sono stati sufficienti a risolvere il problema abitativo.

La frantumazione degli interventi, nelle pieghe del sottogoverno, ha fatto sì che "ope legis", ancora nel 1988, si riaprissero i termini per la richiesta di surrettizi contributi. Prendendo in considerazione il solo programma straordinario di edilizia residenziale di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1980, si evidenziano una evoluzione anomala delle infrastrutture, disseminate a macchia d'olio su un vastissimo territorio ed un travisamento delle finalità del programma. Tramite il PSER, infatti, si sarebbero dovuti realizzare ventimila alloggi con le relative opere di urbanizzazione; in realtà vennero incluse e portate a termine "opere già finanziate con altre leggi ordinarie e speciali precedenti, in quanto funzionalmente collegate con il programma straordinario"⁴⁷; successivamente gli interventi furono estesi anche "al recupero di fabbisogni arretrati"⁴⁸. D'altra parte tramite l'amministrazione autonoma e la gestione fuori bilancio, i finanziamenti potevano liberamente essere utilizzati in deroga alle normative edilizie, urbanistiche ed amministrative vigenti.

I risultati delle disinvolve gestioni sono stati: la lievitazione dei costi dagli originari 1.500 miliardi ai 16.000 del 1992; il ricorso smisurato all'istituto della concessione, peraltro autorizzato dalla legge; l'affidamento dei lavori

⁴⁷ Cfr. art. 5 ter decreto legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981.

⁴⁸ Cfr. art. 23, comma diciottesimo, decreto legge n. 57 del 1982, convertito in legge n. 187 del 1982.

in deroga alla disciplina vigente anche per le operazioni relative all'acquisizione delle aree occupate, alle procedure espropriative, alla formulazione del programma costruttivo, alla progettazione esecutiva delle opere e alla loro realizzazione. La previsione di spesa fu, pertanto, largamente disattesa per affrontare gli interventi di recupero dei "fabbisogni pregressi". Al 31.12.91, sono stati ripartiti dal Cipe 10.300 miliardi di cui 5.170 miliardi per la città di Napoli e 5.130 miliardi per 17 comuni limitrofi, cui vanno aggiunti 795 miliardi per fondi Fio e Fers per Napoli e 780 miliardi per le aree esterne.

La realizzazione delle opere relative alla città di Napoli, a 10 anni dall'inizio del programma, raggiunge l'83% mentre quella relativa alle infrastrutture, il 75%; per i comuni limitrofi, il tasso di realizzazione delle abitazioni è pari al 79%, mentre quello relativo alle infrastrutture, al 70%. A seguito delle risultanze dell'indagine espletata dalla apposita Commissione parlamentare di inchiesta, sono state sospese tutte le opere infrastrutturali con tasso di realizzazione inferiore al 50% (cfr prospetti III.3.23 e 24 del volume degli allegati).

Gli sprechi e le contraddizioni hanno portato ad una sopravvalutazione, in molti comuni, delle necessità fino al 60% delle cifre denunciate rispetto ai reali bisogni delle popolazioni terremotate, che ha reso indispensabile l'emanazione della legge n. 32 del 1992, con la quale sono stati stravolti gli originari criteri di ripartizione e stanziati altri 4.300 miliardi, di cui 3.140 miliardi destinati ai comuni dichiarati "dissestati" delle zone terremotate della Campania e Basilicata; 430 miliardi alle aree industriali; 430 miliardi alle amministrazioni centrali dello Stato ed in particolare ai Beni culturali, 300 miliardi ai comuni "gravemente danneggiati".

Oltre alle truffe perpetrate ai danni dello Stato dagli amministratori locali che, nella maggior parte dei casi, si sono trasformati nella nuova categoria di "progettisti-amministratori", la mancanza di controlli sulla gestione degli ingenti finanziamenti ha catalizzato l'infiltrazione della criminalità organizzata, sempre attenta ai flussi finanziari pubblici, anche in situazioni non caratterizzate dall' "emergenza" come quella post-terremoto.

Al fine dell'eliminazione di abusi e illeciti è stato previsto con la nuova legge un rigido sistema di controlli affidati ad un organismo tecnico che dovrà accertare la rispondenza delle domande e dei progetti alle finalità della legge ed alle raccomandazioni della Commissione d'inchiesta parlamentare.

Nei nuovi stanziamenti vengono autorizzate opere destinate alle esigenze abitative, all'urbanizzazione primaria, al miglioramento qualitativo degli insediamenti già esistenti ed al completamento delle opere pubbliche di interesse comunale per le quali siano state già espletate le procedure di gara. Qualora l'attuazione degli interventi richiede l'azione coordinata di più soggetti pubblici, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dovrà indire un "accordo di programma", ai sensi della legge n. 142 del 1990.

Ai fini della realizzazione dei progetti strategici di interesse nazionale, l'agenzia per il Mezzogiorno è stata autorizzata⁴⁹ a contrarre mutui per un importo complessivo di 10.000 miliardi: l'attuazione dei progetti è subordinata a programmi approvati dal Cipe⁵⁰.

⁴⁹ L'art. 1, settimo comma, del decreto legge 14 agosto n. 363 ha operato il rifinanziamento della legge n. 64 del 1986.

⁵⁰ Il Cipe, con delibera in data 31.3.92 e 18.5.92, ha autorizzato il finanziamento degli interventi nel settore dei trasporti pubblici nelle regioni meridionali.

Nell'ambito degli interventi straordinari indotti dall'emergenza sismica va collocato lo stanziamento di 3.870 miliardi, di cui 3.115 da destinare al recupero ed alla ricostruzione del patrimonio edilizio, ai sensi della legge 31 dicembre 1991, n. 433, che dispone finanziamenti per la ricostruzione delle zone colpite dal terremoto nel dicembre 1990 nelle province di Siracusa, Catania e Ragusa. La regione ha il compito di definire il programma di ricostruzione indicando le modalità degli interventi, i tempi di attuazione, le priorità e le procedure nonché la ripartizione dei fondi tra gli enti locali interessati; ad un apposito comitato è delegata la vigilanza sull'attuazione delle opere, con referto annuale al Parlamento. Con la stessa legge sono apportate ulteriori provvidenze alle zone della Basilicata danneggiate dal terremoto del 1968 per un totale di 100 miliardi, che si aggiungono alla spesa già autorizzata ai sensi dell'art. 17, quinto comma, della legge n. 67 del 1988.

Decisamente grave si presenta la situazione nel Mezzogiorno dove i 5.700 miliardi stanziati dalla legge per gli interventi straordinari non hanno trovato, al 31.12.91, adeguata collocazione, mentre le inadempienze delle amministrazioni locali hanno causato il blocco di opere per 1.800 miliardi relativi alla difesa del suolo, nonostante che il riassetto organizzativo e funzionale del territorio sia stato affrontato in maniera organica con le leggi 18 marzo 1989 n. 183 e 7 agosto 1990 n. 253, attraverso un sistema di programmazione a carattere permanente. I finanziamenti relativi alla difesa del suolo, per il triennio 1989/91, di 2.487 miliardi, entrano a far parte integrante del più ampio piano di "tutela ambientale" previsto dalla legge n. 305 del 1986. La Toscana ospita due progetti pilota: quello relativo alla diga del Bilancino e quello del bacino del Serchio, ancora in fase decisamente arretrata.

La diga del Bilancino, che finora ha assorbito 700 miliardi rispetto ai 120 preventivati, era stata iniziata nel 1984 e doveva essere portata a termine nel 1991: sulla vicenda è in corso una inchiesta della magistratura ed il governo ha stanziato altri 50 miliardi per la prosecuzione dei lavori, con nomina di un commissario ad acta che ha sostituito il consorzio dei comuni interessati al programma, al quale la regione ha revocato l'incarico.

Quanto agli interventi su singole aree, i comuni di Venezia e Chioggia e la regione Veneto sono autorizzati dalla legge 8 dicembre 1991 n. 36 a realizzare opere infrastrutturali nel campo culturale, sportivo, ospedaliero e giudiziario, anche in regime di concessione per la salvaguardia della città lagunare: lo stanziamento ammonta a 100 miliardi per il 1991 ed altri 150 miliardi sono stati impegnati per il 1992 e 1993.

L'inerzia degli enti locali ha causato la mancata attivazione delle procedure presso la Cassa DD.PP., disposte con legge 24 marzo 1989, n. 122, al fine di portare a soluzione l'annoso problema dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane. L'accesso allo stanziamento di 3.500 miliardi, destinati alla realizzazione di opere attinenti al settore dei parcheggi ed agli impianti tecnologici relativi, è subordinato alla predisposizione di un programma urbano dei parcheggi. Al 31 dicembre 1991, dei 633 enti ammessi a fruire dei contributi, solo 18 comuni scelti dalle regioni e 8 comuni capoluogo (Bologna, Catania, Firenze, Messina, Milano, Palermo, Roma e Torino) si erano attivati per dare inizio alle procedure prescritte.

Forme di gestione anomale delle risorse e deroghe alle procedure di aggiudicazione dei lavori pubblici si riscontrano nel settore dell'edilizia peni-

tenziaria per gli istituti di massima sicurezza di Pianosa e dell'Asinara, in relazione ai quali sono stati stanziati 70 miliardi⁵¹.

Di palese evidenza è il divario tra risorse trasferite e capacità di spesa degli enti locali che, nella maggior parte delle ipotesi, si caratterizza per un profondo scollamento tra i trasferimenti di fondi e l'impegno ed il pagamento delle singole opere, nonostante il sistema di erogazioni della Cassa DD.PP. fondato sugli stadi di avanzamento dei progetti.

In altre ipotesi si evidenziano eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti ed il fenomeno dà inizio a quella rincorsa tra singoli atti gestori e reperimento dei fondi, senza il sostegno di un valido quadro programmatico né il collegamento ad idonee verifiche.

Alle gravi lacune in sede di programmazione e di controllo va rapportata la lievitazione dei costi rilevata nei cantieri di "Italia 90"⁵², le cui infrastrutture, che hanno assorbito 27.000 miliardi rispetto agli 11.000 miliardi delle originarie previsioni, si sono configurate come un ramificato episodio di approssimazione; negli interventi per "Roma-capitale"⁵³ posti in essere in mancanza della preventiva modifica del piano regolatore generale della città e senza alcun collegamento funzionale delle opere che hanno impegnato 3.500 miliardi rispetto ai 1.000 miliardi preventivati senza riuscire a colmare il ritardo infrastrutturale nella dotazione dei servizi della capitale, ritardo che la

⁵¹ Cfr. decreto legge 1-9-92 n. 369.

⁵² Cfr. legge 29 maggio 1989, n. 205.

⁵³ Cfr. legge 15 dicembre 1990 n. 396 recante "interventi per Roma capitale della Repubblica" e decreto ministeriale 1 marzo 1992 n. 50 con l' "approvazione del programma degli interventi per Roma capitale".

allontana sempre di più dalle altre grandi capitali europee. Inefficienza nella attuazione dei progetti si è manifestata anche nelle opere relative alle cosiddette "Colombiane"⁵⁴ che si denotano per il dinamismo della progettazione "itinerante" caratterizzata da repentini passaggi dal progetto originario agli "atti aggiuntivi" che hanno "aggiunto" nuove e difformi opere, con lievitazione dai costi di 3.000 miliardi del progetto originario rispetto ai 5.600 miliardi del 1991, anno in cui i lavori sarebbero dovuti giungere ad ultimazione: a tale data, invece, solo il 60% delle opere è stato portato a termine ed una ulteriore tranche di finanziamenti di 3.500 miliardi è già preventivata per completare il programma.

Si presenta ormai ripetitivo il ricorso a provvedimenti "tamponi" definiti "di preminente interesse nazionale" che, in realtà, mimetizzano l'inadeguato flusso di trasferimenti ordinari, non supportati, da adeguata capacità di spesa. nell'ipotesi rientrano gli interventi diretti alle aree emiliane e venete che hanno impegnato 500 miliardi per risolvere il fenomeno della "subsidenza" e quelli diretti al risanamento del centro storico di Reggio Calabria, di Palermo, di Bari e di Salerno.

Dal complesso degli interventi esaminati anche il 1991 si caratterizza per una gestione fortemente accentrata del territorio, priva di adeguata programmazione, che ha prodotto il disordinato diffondersi di interventi a "macchia d'olio" all'inseguimento dei finanziamenti; l'assenza di un coordinamento tra i flussi ordinari e straordinari di spesa, la inadeguata incidenza degli interventi rispetto alle difficoltà strutturali degli enti locali, la perdurante "emergenza" hanno alimentato interventi settoriali ed impedito lo sviluppo

⁵⁴ Cfr. legge 23 agosto 1988 n. 373.

equilibrato e moderno delle amministrazioni locali, relegate, spesso, ad un ruolo passivo e subalterno, che non solo contravviene al principio di "autonomia" ma che sempre più spesso costituisce l'esimente da idonee verifiche e da quel "controllo sociale" cui, secondo le leggi n. 142 e n. 241 del 1990, ogni intervento sul territorio dovrebbe essere sottoposto.

3.5 I comuni e l'utilizzo delle risorse comunitarie

Incapacità ed irregolarità caratterizzano anche la gestione delle agevolazioni finanziarie apportate dalla Comunità europea; neppure la riforma dei fondi strutturali⁵⁵ ed i nuovi obiettivi fissati⁵⁶ sono stati in grado di imprimere un diverso corso ai comportamenti di perdurante inerzia delle amministrazioni locali ed a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo nelle diverse regioni: il tasso di assorbimento dei fondi strutturali nel triennio 1989/91 ha raggiunto appena il 33% del totale delle risorse assegnate all'Italia.

⁵⁵ Cfr. FERS (fondo europeo di sviluppo regionale), FSE (fondo sociale europeo), FEOGA (fondo europeo agricoltura: sezione orientamento e sezione garanzia).

⁵⁶ 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: le regioni interessate sono: Abruzzo, basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia;
 - obiettivo 2: riconvertire le regioni in declino industriale: FESR, FSE; le regioni interessate sono: Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Val d'Aosta;
 - 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 - FEOGA - orientamento;
 - obiettivo 5b): promuovere lo sviluppo delle zone rurali; le regioni interessate sono: Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria e Veneto.
- Gli obiettivi 3, 4 e 5a hanno valenza sull'intero territorio nazionale.

La dotazione complessiva dei fondi strutturali ammonta a circa 60 milioni di ECU pari ad oltre 90 miliardi di lire di cui 8,7 milioni di ECU pari a 13 miliardi di lire sono stati attribuiti all'Italia⁵⁷ sotto forma di cofinanziamento per il raggiungimento degli obiettivi prioritari del programma.

Al flusso di risorse accreditato non ha corrisposto un adeguato impegno da parte della regione delle altre amministrazioni locali e molti dei progetti non sono stati neppure avviati, come la superstrada Palermo-Agrigento, le opere relative alla città di Napoli, l'interporto di Nola.

Neppure sono stati oggetto di particolare attenzione i programmi speciali finanziati dalla Comunità europea e cofinanziati dagli enti locali e regionali al fine dello sviluppo della cooperazione mediante progetti comuni⁵⁸. Si tratta dei programmi ECOS, Changes d'experiences, Recite ed Ouvertures che coinvolgono paesi dell'area orientale ed il programma MED-URUS che riguardano i paesi dell'area mediterranea: gli obiettivi sono quelli della ricerca e dell'innovazione tecnologica relative allo sviluppo urbano, ai servizi locali, alla protezione dell'ambiente, alla formazione del personale e alla gestione amministrativa in genere.

Nemmeno le direttive impartite dal Governo il 2 agosto 1991 per il proficuo utilizzo dei flussi comunitari e nazionali sembra abbiano raggiunto l'obiettivo nonostante la previsione di appositi "accordi di programma" e la costituzione di "conferenze di servizi" al fine dell'accelerazione delle procedure di attuazione delle opere. Di recente infatti, il 2 aprile 1993, la Commis-

⁵⁷ cfr. Emostat.

⁵⁸ Cfr. art. 10 del regolamento CEE n. 4254 del 1988.

sione CEE ha deciso di revocare i finanziamenti riferentisi ai progetti non attuati nelle regioni Abruzzo, Campania, Puglia e Sardegna se non troveranno idonea riprogrammazione in progetti esecutivi entro il 1993.

Al fine di rimuovere indifferenza ed incuria, la Commissione ha disposto anche verifiche sul grado di attuazione dei programmi e l'istituzione di programmi sostitutivi⁵⁹: l'atteggiamento degli enti italiani è tanto più riprovevole se si pensa che le assegnazioni effettuate dalla Comunità in favore dell'Italia sono inferiori alla partecipazione alle "risorse proprie" del bilancio CEE, cui l'Italia contribuisce per il 15,78%.

Il rapporto delle amministrazioni locali con la Comunità sembra poi aggravarsi con gli accordi di Maastricht⁶⁰, che definiscono le condizioni per l'adesione dei paesi membri all'Unione economica monetaria, adesione che è subordinata al rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3% ed al rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%⁶¹.

E' evidente lo sforzo cui dovrà essere sottoposta la politica economica in Italia il cui rapporto tra debito pubblico e PIL, nel 1991, è stato pari al 10,7% ed il rapporto tra deficit pubblico-PIL è stato pari al 104%⁶²: sforzo che non potrà non produrre effetti dirompenti nei trasferimenti erariali agli enti locali, essendo questi una componente essenziale della finanza statale.

⁵⁹ Cfr. deliberazione CEE 30 dicembre 1992.

⁶⁰ Il trattato è stato finora ratificato da dieci Stati membri, fra i quali l'Italia che vi ha aderito con legge 3 novembre 1992, n. 454.

⁶¹ Cfr. criteri di convergenza di cui gli artt. 164 e 109 del trattato.

⁶² I dati sono quelli parificati dalla Corte dei conti.

Ulteriori penalizzazioni sono state apportate anche dal cosiddetto "pacchetto Delors", che prevede un sensibile aumento delle spese di bilancio CEE in funzione delle azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di Maastricht: le "risorse proprie" del bilancio CEE, che comprendono le "risorse IVA" e le "risorse PNL", dovranno essere incrementate con aggravio di circa 1.000 miliardi annui⁶³: anche per tale via potrebbe derivare un ulteriore appesantimento del contributo italiano, mentre, d'altra parte, i finanziamenti della CEE verso l'Italia potrebbero essere ridotti per la modifica degli interventi comunitari verso altri destinatari.

La scarsa capacità nell'utilizzo dei fondi è attribuibile a numerose cause, quali la scadente qualità dell'informazione da parte degli enti locali; la complessità delle procedure d'accesso ai finanziamenti; i ritardi nell'erogazione di finanziamenti regionali e soprattutto i modelli comportamentali dalle amministrazioni locali, caratterizzati dalla rigida ripartizione delle competenze e dalla gestione delle risorse per capitolo di spesa anziché per progetto; la dilatazione del deficit pubblico, che ha implicato minori apporti al cofinanziamento; la polverizzazione dei centri di spesa; la discrezionalità gestoria degli enti stessi, privati di un valido sistema di controllo; la "resistenza" alle innovazioni burocratiche; la preferenza per stanziamenti del bilancio nazionale, implicanti procedure consolidate e non sottoposte alle rigorose istruttorie CEE.

Il fenomeno evidenziato interessa pressochè tutte le regioni beneficiarie delle provvidenze comunitarie, anche se il Mezzogiorno appare la regione più

⁶³ Le modifiche alla voce "rimborso IVA" implicano riduzione della aliquota IVA applicabile alla base imponibile armonizzata di ogni Stato membro dall'1,4% all'1%; quella relativa al PNL implica la limitazione della base imponibile al 50% del PNL di ciascun paese, anziché al 55%.

in sofferenza. C'è da ricordare, comunque, che sebbene l'art. 13 della legge n. 64 del 1986 abbia previsto l'autorizzazione al cofinanziamento degli interventi comunitari per 1.200 miliardi, solo dopo sei anni e quindi di recente con il decreto legislativo n. 363 del 14 agosto 1992, si è attuata parzialmente l'iscrizione nel bilancio statale in ragione di 300 miliardi per il 1992 e di 450 miliardi per il 1993 e 1994: finalmente ai programmi finanziati con i fondi strutturali vengono assicurate le risorse di cassa necessarie al cofinanziamento nazionale, risorse che affluiscono presso un fondo di rotazione istituito per l'attuazione dei programmi comunitari presso la ragioneria generale dello Stato. L'avvio delle politiche socio-strutturali consente ora agli enti interessati di affrontare in un contesto più organico le difficoltà sul piano procedurale e finanziario, cui non potrà non accompagnarsi una maggior chiarezza nei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli altri enti interessati, che, almeno in parte, darà modo di recuperare il "gap" definitosi nei confronti dei "partners" europei.

Anche l'attuazione dei programmi integrati mediterranei (PIM) presenta analoghe discrasie, come dimostra il tasso di utilizzazione dei fondi afferenti alla prima fase di attuazione, conclusasi nel '91, che per l'Italia è del 36% delle risorse disponibili⁶⁴.

Il rallentamento nello stato di avanzamento degli interventi programmati ha condizionato negativamente anche i finanziamenti relativi alla seconda fase dei programmi (1991/92) e la riqualificazione dei PIM Italia è risultata assai modesta, conformandosi la rimodulazione qualitativa e temporale degli interventi alle effettive potenzialità attuative.

⁶⁴ Cfr. I dati provengono dalla ragioneria generale dello stato e dal dipartimento delle politiche comunitarie, dalla Guardia di Finanza.

L'individuazione delle fonti di cofinanziamento nazionale dovrebbe rappresentare un decisivo segnale di inversione di "rotta" ed una maggiore sensibilizzazione al problema anche da parte degli organi di governo.

3.6 Ancora un primato negativo: le frodi al bilancio comunitario

L'uso illecito degli stanziamenti e le frodi a danno della Comunità rappresentano le altre patologie sulle quali la Corte ha già riferito⁶⁵, evidenziando la diffusione del fenomeno e la sua strumentalizzazione ai fini del finanziamento di attività illecite.

La Commissione CEE, nel terzo rapporto al Parlamento europeo, ha quantificato il volume di contributi utilizzati per scopi illeciti in 219 milioni di ECU, pari a 340 miliardi di lire, relativamente al periodo 1990/91, importo per metà attribuibile ad operatori economici italiani. I flussi finanziari utilizzati illecitamente aumentano sensibilmente fino a raggiungere la cifra di 10.000 miliardi, se si tiene conto delle diverse tipologie di comportamenti illeciti che, nella prassi, possano essere effettivamente attuate.

Sotto tale profilo, il fenomeno subirà un decisivo incremento con l'avvio del periodo transitorio dell'IVA dal 1993 al 1996⁶⁶, in quanto la carenza di idonei controlli preventivi o concomitanti sulla circolazione di beni e servizi fra i paesi membri darà luogo ad un aumento dei profitti conseguibili, che sarà di stimolo anche all'attività delle organizzazioni criminali. Alle frodi ⁶⁷ nel

⁶⁵ Cfr. deliberazione n. 11 del 1992.

⁶⁶ Cfr. direttiva CEE n. 680 del 1991.

⁶⁷ Per frodi ai danni della Comunità debbono intendersi "tutte le infrazioni, internazionali o non, ad una disposizione di carattere giuridico, commesse da persone fisiche od organismi privati ed aventi conseguenze finanziarie pregiudizievoli per il bilancio comunitario". La definizione, fornita dalla

settore IVA sono connesse le frodi all'imposizione diretta che si sotanziano nel sottrarre materia imponibile nell'interscambio tra soggetti dei diversi paesi membri⁶⁸.

A fronte della varietà dei fenomeni illeciti, perpetrati anche attraverso reati contro la fede e l'amministrazione pubblica, mancano nel sistema comunitario tanto le norme di previsione sostanziale delle violazioni e le connesse sanzioni, quanto le norme processuali armonizzate.

Si presenta perciò indifferibile l'adozione di un sistema sanzionatorio comune ai vari Stati, in quanto l'inserimento delle frodi comunitarie nel quadro del sistema penale e processuale proprio di ogni Stato è attualmente insufficiente ad arginare il numero e la tipologia dei comportamenti illeciti perpetrabili sia da privati che da amministrazioni locali. E' sufficiente ricordare il

stessa Commissione CEE nel rapporto del 20 novembre 1987, ricomprende le "frodi doganali" che consistono nella violazione di precisi obblighi tributari imposti all'atto di importazione di merci nei paesi membri; le cosiddette "restituzioni" che riguardano la indebita fruizione di interventi diretti a favorire le esportazioni; le frodi agricole ed in special modo gli interventi attraverso i fondi strutturali; le "frodi tributarie" nell'imposizione diretta e nell'IVA; le "frodi economiche" che violano divieti e contingenti all'importazione; e le cosiddette "frodi residuali" che implicano violazioni di obblighi generici relative alle entrate ed alle spese del bilancio comunitario.

⁶⁸ Relativamente alle frodi in materia di imposte dirette e all'IVA sono stati emanati:

- la direttiva 77/799 CEE del Consiglio del 19 dicembre 1977 relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette, integrata, per il settore IVA, dalla direttiva 79/1070/CEE del 6 dicembre 1979; direttive che hanno trovato attuazione in Italia con il D.P.R. 5 giugno 1982, n. 506, mediante integrazioni degli articoli 31 e 68 del D.P.R. 600/1973 in materia di imposte dirette, e degli articoli 64 e 66 del D.P.R. 633/1972, in materia di IVA;
- il regolamento CEE n. 218/1992 del Consiglio del 27 giugno 1992, concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA), che istituisce un sistema comune di scambi di informazioni sulle transazioni intracomunitarie, per evitare la temuta perdita di gettito tributario per gli Stati membri, in sede di attivazione del regime transitorio IVA, a decorrere dal 1° gennaio 1993, istituito con direttiva comunitaria 91/680 CEE.

caso dell'Abruzzo, attualmente indagato da parte della magistratura italiana e della Commissione CEE, in quanto la regione è riuscita, anche per il 1991, a farsi confermare come "area in ritardo di sviluppo"⁶⁹, al pari di regioni come la Calabria ed il Nord-Irlanda, in relazione ai finanziamenti CEE e cofinanziamenti nazionali nell'ambito degli interventi previsti dalla legge n. 64 del 1986. Nei confronti della regione è stata avviata la procedura di infrazione da parte degli organi comunitari per "violazione delle norme comunitarie" ed "irregolarità nell'utilizzo dei fondi provenienti dal bilancio CEE" nell'ambito del programma operativo plurifondo (POP), in relazione al quale aveva beneficiato di circa 347 miliardi erogati, per lo più, dal Fers e di circa 770 miliardi di cofinanziamento pubblico e privato.

L'amministrazione regionale potrebbe subire il blocco dei finanziamenti, con effetti negativi sulla economia interna: finanziamenti che sarebbero dirottati verso altre regioni o verso altri paesi più corretti nel loro uso.

Anche altre regioni sono nel mirino della magistratura, come la Calabria per i 1.169 miliardi di cui ha beneficiato nell'ambito dei programmi di intervento nel Mezzogiorno nel periodo 1988/89 e per i 1.332 miliardi⁷⁰ assegnatili nell'ambito del quadro comunitario di sostegno per il periodo 1990/93.

Sono indagate altresì le regioni Lombardia e Piemonte in relazione ai corsi professionali previsti dagli obiettivi 3 e 4 dei fondi strutturali ed ai contributi relativi al settore agricolo rientrante nell'obiettivo 1: i rispettivi dati appaiono fortemente soprastimati. Indagini sono in corso anche nei confronti

⁶⁹ Fanno parte di questa categoria le regioni con un PIL-pro capite al di sotto del 75% della media CEE: l'Abruzzo, nel periodo 1986/88, era già salito a quota 84%.

⁷⁰ I contributi riguardano l' "obiettivo 5a"; l'obiettivo 3 e 4 e l'obiettivo 1.

della Calabria e della Puglia e di altre regioni del Mezzogiorno che hanno beneficiato illecitamente di 4.200 miliardi per agevolazioni e fiscalizzazioni di oneri sociali nell'ambito della legge n. 64 del 1989.

Non mancano esempi di indebite "restituzioni" per le esportazioni o di esposizioni di dati e notizie false da parte di amministrazioni locali al fine del conseguimento di erogazioni a carico del fondo europeo di orientamento e garanzia (Feoga)⁷¹ o di illeciti amministrativi, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 898 del 1986, ora sostituito dall'art. 73 della legge comunitaria n. 142 del 1992, cui si deve, fra l'altro, l'istituzione, presso il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, del "Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie".

Il nuovo organo svolge compiti anche nel campo delle frodi fiscali, mirando alla eliminazione della perdita di gettito tributario: a tal fine il regolamento CEE n. 218 del 1992 ha istituito un sistema comune di scambio di informazioni fra gli Stati membri che si articola su banche dati nazionali al fine di disporre controlli incrociati relativi alle dichiarazioni dei soggetti IVA, elaborati dalla Guardia di Finanza, dagli uffici IVA e dagli uffici doganali. Sistema analogo di informazione è stato predisposto dal regolamento CEE n. 595 del 1991 ai fini della repressione ed il recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune.

⁷¹ La legge n. 898 del 1986 regola l'attività di controllo di una speciale agenzia il cui rapporto 1991/92 ha evidenziato il volume degli aiuti illecitamente percepiti; gli ispettori dell'agenzia hanno qualità di pubblici ufficiali e sono soggetti ai relativi doveri. Compiti analoghi sono affidati, ai sensi del decreto legge 27 ottobre 1986, n. 701 convertito nella legge 23 dicembre 1986 n. 898, ai vari Ministeri interessati alla repressione delle frodi comunitarie: essi coinvolgono in particolare il Ministro delle finanze e l'Ispettorato centrale per la prevenzione e la repressione delle frodi agro-alimentari.

La realizzazione di un organico programma per armonizzare l'utilizzo delle provvidenze comunitarie e reprimere i comportamenti illeciti impone una più accentuata politica di integrazione fra i Paesi membri ed un più fattivo impegno degli organi nazionali nella attività di prevenzione più che di repressione⁷².

3.7 Andamento della spesa per appalti pubblici locali

La drastica riduzione dei finanziamenti per effetto della politica restrittiva della spesa locale ha contratto in notevole misura i programmi costruttivi di opere e molti dei progetti sono stati bloccati dalla crisi economico-amministrativa che ha investito gli enti locali, ponendo un freno alle iniziative già programmate: la Cassa DD.PP. ha stanziato 1.300 miliardi per progetti ed opere rimasti inutilizzati da parte delle amministrazioni comunali e provinciali ed altri 1.014 miliardi destinati alle strutture igienico sanitarie non hanno trovato adeguata collocazione.

Nonostante tale situazione, si evidenzia un andamento crescente del numero dei bandi di gara, come è dimostrato nella tabella seguente:

⁷² Con il decreto 2 giugno 1992, n. 367 del Ministero dell'agricoltura e delle foreste sono state impartite disposizioni attuative del regolamento del Consiglio 595 del 4 marzo 1991 concernente la facoltà degli stati membri di trattenere il 20% delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola.

Tabella B
Bandi di gara per ente appaltante

	Anno 1990			Anno 1991		
	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio
Comuni	1397	3567	2533	1990	5010	2518
Province	319	1019	3193	359	833	2321
Comunità montane	90	776	8719	75	346	4612
Totali	1806	5362	---	2424	6189	

L'andamento che si rileva trova la sua giustificazione nella maggior frammentazione dei lavori, dimostrata anche dagli importi medi di entità alquanto limitata; il fenomeno potrebbe anche essere indice di una certa rivitalizzazione del sistema della gara pubblica e del concentrarsi dell'attività degli enti locali verso lavori di importo limitato.

La distribuzione dei bandi di gara per aree geografiche evidenzia maggiori difficoltà nell'area centro-settentrionale rispetto al sud-isole, dove gli andamenti si presentano ancora di segno positivo.

Quanto al monitoraggio della spesa relativa agli appalti di opere e lavori pubblici dei comuni, province e comunità montane, che hanno l'obbligo di trasmettere alle prefetture i modelli GAP₁ per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, significative appaiono le tabelle seguenti:

Tabella C
(valori in miliardi di lire)

Anno di riferimento	1989	1990	1991
Totale nazionale delle spese per appalti	22.353	26.040	26.488
Spesa di competenza degli enti locali e territoriali	10.217	14.313	11.607

Tabella D
variazioni percentuali

Anno di riferimento	1989/90	1990/91
Totale nazionale delle spese per appalti	16,49	1,72
Spesa di competenza degli enti locali e territoriali	40,09	-18,9

L'esame dei dati globali evidenzia un aumento percentuale a livello nazionale del 16,49% nel primo biennio considerato (89/90) e solo dell'1,72% nel secondo (90/91), valore, quest'ultimo, inferiore sia all'aumento dei prezzi al consumo sia al tasso medio di inflazione nel periodo.

La spesa di competenza degli enti locali, la cui incidenza sul totale complessivo è del 43,82%, ha subito una netta contrazione pari al 18,9% rispetto al precedente esercizio.

Gli enti locali che presentano una incidenza maggiore nella spesa per appalti sono la Sicilia (21,49%); la Puglia (10,69%); le Marche (9,94%); la Lombardia (8,32%), il Veneto (7,22%) e l'Emilia Romagna (5,42%) (cfr. prospetto III.3.25 del volume degli allegati).

La spesa per appalti pro-capite più rilevante si riscontra in Sicilia (709.293 lire); in Molise (575.609 lire); in Basilicata (547.331 lire); in Liguria (469.331 lire), in Abruzzo (432.562 lire) e nel Trentino Alto Adige (368.524 lire) (cfr. prospetti III.3.26 e 27 del volume degli allegati).

Quanto alle aree territoriali, la spesa più rilevante si evidenzia nell'area del centro (24%), cui seguono l'area nord-occidentale (22%); le isole (21%); l'area nord-orientale ed il sud con solo il 15% (cfr. prospetto III.3.28 del volume degli allegati).

Nell'area sud-isole si registra il maggior impegno rispetto al settore dei trasporti e comunicazioni (50%) e a quello dell'edilizia (46%) (cfr. prospetti III.3. 29 e 30 del volume degli allegati).

Quanto al settore delle opere igienico-sanitarie le isole appaltano il 27%; il centro il 21%; l'area nord-occidentale il 20%; l'area nord-orientale il 19% ed il sud il 13% (cfr. prospetto III.3.31 del volume degli allegati).

Nel settore "altri", l'impegno maggiore lo dimostrano il sud con il 24% e l'area nord-occidentale con il 22% (cfr. prospetto III.3.32 del volume degli allegati).

Dal prospetto III.3.33 è dato rilevare l'incidenza degli appalti degli enti locali distinti per regione, sul totale della spesa nazionale.

3.8 L'applicazione della legislazione antimafia

Le forme di corruzione diffuse nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione locale hanno determinato distorsione nell'allocazione delle risorse e nella gestione dell'attività contrattuale senza che la legislazione antimafia riuscisse a porre un argine al diffondersi del fenomeno: gli interessi corporativi ed affaristici sono ugualmente compenetrati capillarmente nell'economia pubblica locale e corruzione e collusione hanno sottoposto la domanda di servizi e di opere a pesanti pressioni.

Sintomi preoccupanti di infiltrazione mafiosa sono emersi dalle relazioni dei procuratori generali dei vari distretti giudiziari compresi quelli dell'Italia settentrionale, nelle quali sono state evidenziati condizionamenti nei settori degli appalti e delle commesse pubbliche e nella esecuzione delle opere. Le notizie riportate in esse non comprendono, tuttavia, i molteplici casi in cui la forza intimidatrice delle organizzazioni criminali ha dissuaso gli enti dal richiedere l'intervento degli organi dello Stato. La penetrazione di associazioni mafiose o camorristiche nelle amministrazioni locali del Mezzogiorno è del resto dimostrata dall'elevato numero di consigli comunali sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso⁷³.

⁷³ Cfr. legge n. 221 del 1991.

E' noto che le organizzazioni criminali costituiscono motivo di crescente allarme per gli effetti destabilizzanti che producono sulle strutture istituzionali; per tali motivi con la legge n. 55 del 1990 erano state previste preclusioni alla possibilità di candidarsi alle elezioni politiche nei confronti di coloro che fossero stati sottoposti a giudizio penale od a misura di prevenzione, anche se non definitiva, per associazione mafiosa.

Ai sensi dell'art. 15⁷⁴ il prefetto può accedere presso le amministrazioni interessate per acquisire dati e documenti, mentre l'autorità giudiziaria è abilitata ad emanare provvedimenti interdittivi ai fini della sospensione e decadenza dei pubblici ufficiali degli enti locali. Il decreto legge 31 maggio 1991, n. 164⁷⁵ ha completato l'operatività della norma disponendo la misura estrema dallo scioglimento degli organi collegiali elettivi dei comuni e delle province quando emergano diffuse situazioni di inquinamento o di condizionamento mafioso tali da incidere sulla gestione dell'ente e sulla legalità dell'azione amministrativa.

Per il particolare rigore del provvedimento, la proposta di scioglimento è formulata previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e con il decreto di scioglimento viene nominata una commissione straordinaria con il compito di gestire l'ente per un periodo di tempo da dodici a diciotto mesi.

Dal momento che situazioni di grave inquinamento mafioso possono coesistere con ipotesi che darebbero luogo, a loro volta, allo scioglimento degli organi secondo i criteri stabiliti dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990 n. 142, di

⁷⁴ I primi quattro commi dell'art. 15 sono stati sostituiti dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992 n. 16.

⁷⁵ Il decreto legge è stato convertito in legge 22 luglio 1991, n. 221.

riforma delle autonomie locali, al fine di evidenziare la gravità dell'infiltrazione mafiosa, il comma sesto dell'art. 15 bis stabilisce la prevalenza delle disposizioni contenute nel provvedimento antimafia rispetto al regime previsto dall'art. 39 citato⁷⁶.

I comuni commissariati al 30 aprile 1993 sono circa 500: fra le cause che hanno determinato il commissariamento, oltre a quelle previste dalla legge n. 203 del 1991 che riguardano le "infiltrazioni ed i condizionamenti di tipo mafioso", vanno annoverati:

- lo scioglimento dei consigli comunali per dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri ai sensi dell'art. 39 comma primo lett. b, legge n. 142 del 1990 che evidenzia un fenomeno esteso a 178 comuni, con punte estreme in Calabria (38 comuni) e Campania (39 comuni). Sono interessate dal fenomeno anche la Lombardia con 25 comuni; il Piemonte con 12 comuni; il Veneto con 15 comuni; la Toscana con 6 comuni; il Lazio con 9 comuni e la Sardegna con 16 comuni (cfr. prospetto III.3.34).
- lo scioglimento dei consigli comunali per mancata elezione dei propri organi ai sensi dell'art. 39 comma primo lettera b n. 1 della legge n. 142 del 1990 che interessa: 148 comuni e 2 amministrazioni provinciali, mentre 13 comuni non hanno provveduto, nei termini di legge ad approvare i propri statuti e 25 consigli comunali sono stati sciolti per mancata approvazione del bilancio di previsione.

⁷⁶ Al fine di uniformare la disciplina antimafia nei confronti di tutti gli enti locali ed assicurare la trasparenza, l'imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa la legge n. 221 del 1991 si applica anche alle USL, ai consorzi di comuni e province, alle unioni di comuni, alle comunità montane nonché alle aziende municipalizzate ed ai consigli circoscrizionali.

- lo scioglimento delle amministrazioni colpite da rimozione dei consiglieri ai sensi dell'art. 40 della legge n. 142 del 1990 per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, che riguarda 104 comuni: le regioni, che presentano il maggior numero di amministratori sospesi e rimossi sono la Campania (40), il Lazio (18), la Puglia (15), la Calabria (13) e la Sicilia (12) (cfr. prospetti III.3 dal 35 al 37 bis del volume degli allegati).

Il fenomeno delle infiltrazioni mafiose, in realtà, è molto più esteso di quanto non appaia dai provvedimenti governativi di scioglimento dei consigli, talora sottoposti ad intimidazioni, ritorsioni, compromessi elettorali, quando pure non siano presenti dirette partecipazioni ed inserimento di cellule malavittose negli stessi organi collegiali.

Non mancano neppure ipotesi di enti locali costretti a subire la "collaborazione" e persino "l'associazione" ad imprese di tipo mafioso, carenti di capacità organizzativa ma idonee ad assicurare il controllo del territorio e della manodopera.

L'emergere di affarismo e corruzione come modalità ordinarie di gestione della politica locale ha determinato delegittimazione della classe dirigente e delle istituzioni locali e processi degenerativi.

L'applicazione della legislazione antimafia si presenta ancora con gravi carenze e le interpretazioni anomale della disciplina da parte delle amministrazioni locali continuano a dar luogo a comportamenti illegittimi e a modalità improprie di attuazione, accentuando la scarsa incisività del plesso normativo. Non si appalesa idonea alla lotta alla criminalità organizzata neppure la certificazione antimafia, nonostante l'aumento del numero dei documenti rispetto al 1990, attribuibile per lo più al supporto fornito alle prefetture dal centro elabo-

razione dati del Dipartimento di pubblica sicurezza ed alla lievitazione delle certificazioni sostitutive⁷⁷. La possibilità di aggirare ed eludere lo strumento attraverso società fiduciarie di comodo ed agenzie finanziarie rimane alta, nonostante il regolamento per il controllo delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari delle opere pubbliche ed il divieto di intestazioni fiduciarie, previsto dall'art. 17, comma terzo, della legge 19 marzo 1990 n. 55⁷⁸ ed i successivi provvedimenti tendenti a limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio⁷⁹. Non par dubbio che il limitato numero dei "provvedimenti ostativi" (circa 900 su quattro milioni circa di certificati) sta ad indicare la necessità di una diversa razionalizzazione del sistema di prevenzione criminale. La maggiore incidenza di certificazioni negative si registra in Sicilia ed in Puglia ed in particolare a Palermo, ad Agrigento, a Brindisi; nell'area centro-nord, a Milano (10 su 150 mila) e a Genova (8 su 45 mila).

In realtà le organizzazioni malavitose riescono ugualmente ad eludere le misure preventive e repressive predisposte in via normativa per fronteggiare il fenomeno che si manifesta, ormai, attraverso forme diverse: il clientelismo politico-amministrativo, l'assistenzialismo parassitario, la ricerca dell'aggrega-

⁷⁷ La circolare 28 giugno 1990, USG, n. 2481 della presidenza del Consiglio dei Ministri prevede alla lettera E) che la certificazione rilasciata dalla prefettura possa essere sostituita dalla dichiarazione dell'interessato attestante di non essere sottoposto a misure di prevenzione e di non essere a conoscenza della esistenza a suo carico di procedimenti in corso per l'applicazione delle misure di prevenzione o di una delle cause ostativa alla iscrizione negli albi di appaltatori o fornitori pubblici ovvero nell'albo nazionale costruttori.

⁷⁸ Cfr. decreto 11 maggio 1991, n. 187, del Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁷⁹ Cfr. decreto 19 dicembre 1991 del Ministro del tesoro.

zione occulta, il perseguimento di illeciti profitti anche al di là dei tradizionali confini storici, adottando schemi e moduli operativi imperniati sulla collusione fra imprenditori e pubblica amministrazione anche nel triangolo industriale Liguria-Piemonte-Lombardia.

D'altra parte il costante susseguirsi delle leggi antimafia è sintomatico dell'orientamento altalenante e scarsamente incisivo del legislatore, che alterna indirizzi centralistici ad altri autonomistici: con l'art. 14 della legge 21 luglio 1991 n. 203 rivitalizza le iniziative del Prefetto che può nominare un collegio di ispettori al fine di verificare la correttezza delle procedure di appalto e di acquisire ogni utile notizia sulle imprese partecipanti alla gara di appalto o aggiudicatarie o comunque partecipanti all'esecuzione dell'appalto stesso con facoltà di sospendere le gare d'appalto od anche l'esecuzione delle opere ed obbligo di informare l'autorità giudiziaria nel caso di indizi di reato e di responsabilità riscontrate non solo a carico di amministratori e pubblici dipendenti ma anche di professionisti privati od imprese; con l'art. 17 della stessa legge istituisce presso ciascuna prefettura il Comitato provinciale della pubblica amministrazione al fine di assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficacia dell'azione amministrativa e dà avvio ad un pacchetto di altre iniziative dirette a combattere la criminalità organizzata attraverso interventi che riguardano non solo l'attività di polizia ma il corretto funzionamento del sistema amministrativo locale al cui fine è diretta l'istituzione delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle regioni "a rischio" (Campania, Puglia e Calabria)⁸⁰.

⁸⁰ Il comitato provinciale può impartire direttive allo scopo di accertare le cause ed eliminare gli effetti relativi a carenze, inefficienze e disservizi. E' anche istituito presso il Ministero dell'interno il

L'esigenza di contrastare adeguatamente il dilatarsi del fenomeno criminale al fine di rendere più efficace l'attività di prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata determina l'istituzione di una "task force" agile e duttile, depositaria del patrimonio informativo e conoscitivo sul settore⁸¹.

Si tratta dei "servizi centrali ed interprovinciali"⁸² che assumono la composizione di "interforce" nelle regioni in cui la sussistenza di particolari esigenze di prevenzione o repressione fa apparire insufficiente il ricorso al semplice coordinamento delle attività, con il compito, fra l'altro, di informare il personale investigativo della DIA, incaricato di effettuare indagini collegate, relativamente agli elementi informativi ed investigativi di cui siano venuti, comunque, a conoscenza e di svolgere congiuntamente gli accertamenti e le attività investigative eventualmente richiesti⁸³.

Il coordinamento delle forze di polizia al fine di realizzare l'obiettivo unitario della lotta alle organizzazioni di tipo mafioso si è attuato con il decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345 convertito nella legge 30 dicembre 1991, n. 410.

Nella relazione governativa al decreto si evidenzia che il fine del provvedimento è "quello di rinsaldare l'azione di tutti gli organi dello Stato impe-

comitato tecnico centrale con l'art. 17 bis, per l'esecuzione della demolizione delle opere e manufatti realizzati abusivamente su suolo del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici.

⁸¹ Cfr. relazione governativa in atti parlamentari, decima legislatura, Senato 2808.

⁸² Cfr. art. 12 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152 convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203.

⁸³ Cfr. art. 3, quarto comma, del decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345 convertito nella legge 30 dicembre 1991, n. 410.

gnati nella lotta alla criminalità organizzata, operando all'interno del quadro ordinamentale vigente in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"⁸⁴. Si tratta quindi di rendere più funzionali ed efficaci gli apparati, razionalizzandone l'organizzazione e raccordandone il momento dell'indirizzo politico ed il momento operativo, attinente all'attività informativa ed investigativa: l'obiettivo è quello del raggiungimento di un maggiore grado di efficienza indispensabile ad un impiego coordinato degli uomini e dei mezzi operanti nella lotta alla criminalità organizzata.

L'elaborazione della strategia anticrimine spetta al Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata che ha, fra l'altro, il compito di emanare direttive che debbono essere attuate dalle singole forze di polizia nonché dal nuovo organismo, la direzione investigativa antimafia (DIA). Il fine è quello di ottenere efficaci forme di sinergia e di collaborazione in tema di contrasto alle organizzazioni criminali attualmente operanti, in particolare nella repressione dei reati riguardanti l'illegittima acquisizione degli appalti relativi ad opere pubbliche, il riciclaggio di danaro sporco, le frodi comunitarie ecc.. La DIA è istituita nell'ambito del dipartimento della pubblica sicurezza con il compito di espletare indagini preventive e di polizia giudiziaria in ambito nazionale ed internazionale con riferimento alla criminalità organizzata ed ai delitti di associazione mafiosa o comunque connessi a tale forma delittuosa: l'obiettivo è quello di far emergere le connotazioni naturali ed i collegamenti interni ed internazionali delle organizzazioni criminali nonché gli scopi e le modalità ope-

⁸⁴ Decima legislatura, atti parlamentari, Senato 3025.

relative delle organizzazioni medesime⁸⁵. L'iter dei provvedimenti antimafia appare potenziato con il decreto legge 20 novembre 1991 n. 367, convertito in legge 20 gennaio 1992, n. 8 sul "coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata", con il quale è stato istituito il Procuratore nazionale antimafia con compiti di coordinamento investigativo nei procedimenti riguardanti reati di criminalità organizzata; il nuovo organo si iscrive nell'ambito della procura generale presso la Corte di Cassazione e può disporre, fra l'altro, l'avocazione delle indagini relative ai processi di criminalità organizzata di fronte alla "perdurante ed ingiustificata inerzia dell'attività di indagine ed alla grave e reiterata inosservanza delle direttive impartite" non altrimenti superabile. L'accorpamento funzionale degli uffici della procura ha dato vita a 26 procure distrettuali istituite presso i tribunali dei capoluoghi di distretto delle Corti d'appello e ad interventi strutturali per assicurare coordinamento, professionalità ed efficacia al nuovo Procuratore generale, che può disporre, a tal fine, anche della DIA. I reati di competenza dei nuovi organi sono quelli previsti dall'art. 416 bis codice penale (reato associativo di tipo mafioso), dall'art. 74 del testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e dall'art. 63 codice penale (sequestro di persona).

Nel quadro del potenziamento della lotta alla criminalità si inserisce il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, recante "modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", che interviene su fondamen-

⁸⁵ L'art. 371 bis codice procedura penale, introdotto dall'art. 7 decreto legge 20 novembre 1991, n. 367, stabilisce che il procuratore nazionale antimafia "dispone ed impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi" della DIA; l'organo si articola in tre reparti, riguardanti le investigazioni preventive; le investigazioni giudiziarie e le relazioni internazionali.

tali aspetti del processo penale, dell'ordinamento penitenziario e delle misure di prevenzione a carattere soprattutto patrimoniale per meglio adeguare l'operatività delle disposizioni alla realtà criminale sempre più sofisticata ed agguerrita. Si tratta di un ulteriore aggiornamento degli strumenti giuridici per ostacolare l'infiltrazione delle organizzazioni malavitose attraverso le maglie troppo larghe della normativa civile e processuale con nuove misure di prevenzione patrimoniale che implicano la confisca dei beni di coloro che sono anche solo indagati per reati connessi all'associazione mafiosa; l'ampliamento dei principi contenuti negli artt. 2 bis e 2 ter della legge antimafia n. 575 del 1965 si è reso indispensabile dal momento che, nella prassi, si sono evidenziate numerose difficoltà nell'individuazione della titolarità dei beni: in effetti i dati relativi a sequestri e confische sono di gran lunga inferiori al fatturato della criminalità organizzata, anche se le operazioni portate a termine, di recente, nelle province di Palermo, Napoli e Brindisi, ai sensi della procedura più rapida varata dalla legge 356, hanno portato ad un aumento notevole del valore dei beni sequestrati, passato dai 21 miliardi del 1990 ai 134 miliardi del 1991⁸⁶.

I beni mobili ed immobili sottoposti a confisca e liquidati dalla Intendenza di finanza sono destinati, fra l'altro, a contribuire alla dotazione del fondo di sostegno delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata⁸⁷. Nella stessa legge l'art. 25 dà vita alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, con il

⁸⁶ Cfr. relazione Guardia di Finanza 1992.

⁸⁷ Cfr. legge 20 ottobre 1990 n. 302, decreto 16 marzo 1992, n. 377 del Ministro dell'interno e decreto 12 agosto 1992 n. 396 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

compito di accertare la congruità della normativa antimafia e formulare proposte per rendere più incisive le iniziative dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziarie: la commissione procede alle indagini con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

Per altri profili la legge fondamentale antimafia appare riformulata integralmente con l'introduzione delle cosiddette "intercettazioni preventive ante delictum", degli sconti processuali e dei benefici penitenziari per i contributi apportati dai "dissociati" e dai "pentiti" e con l'attribuzione al procuratore nazionale antimafia della facoltà di disporre direttamente del soggiorno cautelare nei confronti di coloro che si accingono a compiere delitti di mafia, facoltà azionabile anche su richiesta della DIA, ovvero dei servizi centrali ed interprovinciali di polizia. Con lo stesso provvedimento è stata anticipata al 31 dicembre 1992 la data di cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa ed attribuite le sue competenze al Ministro dell'interno con facoltà di delega, oltrechè ai prefetti ed al direttore della DIA, anche ad altri organi ed uffici di pubblica sicurezza.

Nonostante l'impegno del legislatore il fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli enti locali non appare ancora debellato in quanto il retroterra sociale, economico, culturale e politico che gli dà origine si inserisce in un contesto caratterizzato da connivenze che connotano i processi per mafia come processi prevalentemente indiziari affidati, per lo più, a tracce ambigue e labili.

Senza dubbio le problematiche relative alle collusioni fra enti locali ed imprese hanno dato vita al decreto legge 20 maggio 1993 n. 153 più volte reiterato che dispone misure urgenti patrimoniali ed interdittive in tema di delitti

contro la pubblica amministrazione ai sensi del quale all'imputato sono sequestrati i beni nei limiti del valore pari all'effettivo vantaggio patrimoniale od al concreto profitto derivati dal reato o, per i delitti di concussione o corruzione, pari a quanto dato o ricevuto.

Tra le misure interdittive è prevista l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione, conseguente alla condanna per i delitti commessi in danno o in vantaggio di una attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa.

Per altro verso la diffusione dell'inquinamento illegale e dei delitti di criminalità organizzata ha indotto il Governo ad autorizzare i prefetti della regione siciliana, nell'ambito delle operazioni di sicurezza e di controllo del territorio e di prevenzione delle attività criminali, ad avvalersi di contingenti di personale militare delle Forze armate: la lotta all'emergenza criminale sembra, infatti, costituire ancora la "conditio sine qua non" per i processi di sviluppo dell'isola, che deve compensare le oggettive condizioni di marginalità geografica ed affrontare la stasi produttiva che si sono rafforzate negli ultimi dieci anni, insabbiando la sua vitalità fisiologica. Appare non più dilazionabile una nuova politica di integrazione e di trasformazione la cui prima fase deve essere rappresentata dal rilancio della "programmazione" che impegni il bilancio della regione siciliana a profonde innovazioni e a nuove strategie economiche articolate in aderenza al suo destino inscindibile con quello dell'Europa: al fine della moralizzazione del settore la regione ha emanato una nuova legge sugli appalti, che istituisce l'ufficio regionale degli appalti, elimina la revisione prezzi ed elegge l'asta pubblica a sistema finanziario per l'affidamento dei lavori, vieta ai progettisti di assumere più di due incarichi con la stessa stazione

appaltante per evitare "terminali" pericolosi, limita la trattativa privata ai casi di "somma urgenza".

3.9 La trasparenza nelle modalità di affidamento dei lavori

Le risultanze di una indagine condotta dalla Corte in sede regionale e presso un campione composto da 43 comuni capoluoghi di provincia e comuni della settima, ottava, nona e decima classe demografica (cfr. prospetto III.3.38 e 39 del volume degli allegati) sulle tipologie contrattuali più usate nell'affidamento dei lavori⁸⁸ hanno evidenziato che, per quanto riguarda le spese in conto capitale riferentesi a beni ed opere immobiliari, la licitazione privata è il sistema più utilizzato (39%) (cfr. prospetto III.3.40 del volume degli allegati), cui segue la trattativa privata (20%) (cfr. prospetto III.3.41 del volume degli allegati), l'asta pubblica (10%) (cfr. prospetto III.3.42 del volume degli allegati) e l'appalto concorso (6%) (cfr. prospetti III.3.46 e 47 del volume degli allegati). Per i beni mobili, macchine ad attrezzature tecnico-scientifiche (titolo primo categoria seconda) appare maggiormente utilizzata la trattativa privata (20%) cui segue l'appalto concorso (10%), la licitazione privata (2%); l'asta

⁸⁸ L'offerta segreta può essere confrontata 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; nella media "corretta", l'aggiudicazione viene effettuata con lo stesso procedimento di cui al precedente punto, ma il valore medio da tenere in considerazione è 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 costituito dalla doppia media e che, indubbiamente, contribuisce a rendere più difficile l'individuazione del limite da prendere a base per ottenere l'aggiudicazione; la media "dimezzata" si differenzia dalle ipotesi precedenti in quanto il limite da prendere a base per effettuare l'aggiudicazione si ottiene mediando tra loro il 50% delle offerte che presentano i maggiori ribassi, arrotondate, come numero, per eccesso nel caso di offerte dispari.

pubblica è, in tale settore, praticamente in disuso (0,19%) (cfr. prospetti III.3 da 44 a 47 del volume degli allegati).

Circa il sistema seguito nella scelta del contraente, circa il 60% dei contratti è aggiudicato a mezzo di offerta segreta; il 15,51% a mezzo del sistema della "media dimezzata"; il 13,48% a meno di offerta segreta da confrontarsi con la "media" delle offerte presentate; il 7,60% a mezzo del sistema della media corretta ed il 3% a mezzo del sistema dei prezzi unitari (cfr. prospetti III.3 da 48 a 51 del volume degli allegati).

La trattativa privata, sistema di scelta del contraente al quale gli enti ricorrono con frequenza per i vantaggi di celerità e semplificazione del procedimento, espone la pubblica amministrazione locale al sospetto di collusioni nelle ipotesi in cui l'azione amministrativa si sia svolta senza quei caratteri di imparzialità ed obiettività che le devono essere propri. Com'è noto, la preferenza per tale metodo di scelta si pone come deroga eccezionale al principio generale della concorrenza e ad essa è possibile fare ricorso solo nei casi espressamente previsti dalle leggi, che, per quanto riguarda gli appalti in materia di lavori pubblici superiori ai cinque milioni di ECU, sono specificati nell'art. 9 del decreto legislativo n. 406 del 1991 e, per gli appalti di importo minore, dall'art. 6 della legge di contabilità generale dello Stato, dall'art. 41 del regolamento n. 827 del 1924 e dall'art. 12 della legge 3 gennaio 1978 n. 1.

La trattativa privata, comunque, sia negli appalti di lavori pubblici sia in quelli di forniture di beni e servizi⁸⁹ ha carattere "residuale ed eccezionale" e pertanto pone a carico della stazione appaltante l'onere della motivazione delle

⁸⁹ Cfr. R.d. 23-5-1924 n. 827 e legge 30-3-1981 n. 149 modificata dalla legge 23-3-1983 n. 83 e dal decreto legislativo 15-1-1992 n. 48.

ragioni che hanno legittimato tale tipo di scelta del contraente; d'altra parte, anche l'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone l'obbligo della motivazione per ogni provvedimento amministrativo: sotto tale profilo non può considerarsi sufficiente il generico ricorso all' "urgenza" oppure alla "consuetudine di rapporto con l'impresa" per motivare l' "eccezionalità" richiesta dal legislatore per l'adozione della procedura negoziata⁹⁰.

Per le forniture, la direttiva 88/295/CEE recepita con decreto legislativo n. 48 del 1992, stabilisce espressamente la prevalenza dell'asta pubblica sia sulla licitazione privata e sull'appalto concorso sia sulla trattativa privata, disponendo all'art. 8 che, nelle ipotesi in cui non si dia luogo alla procedura aperta, le amministrazioni appaltanti debbono motivare la scelta diversa ed il ricorso alla trattativa privata deve presentare caratteri di obiettività che certamente non si rinvergono nei comportamenti negligenti delle pubbliche amministrazioni locali, i quali non possono certo sostanziare situazioni di urgenza e di eccezionalità. Analogamente deve ritenersi indispensabile la motivazione nella adozione della trattativa privata come metodo di scelta del contraente⁹¹.

⁹⁰ Cfr. sulla trattativa privata le decisioni più recenti: Tar Sardegna 21.2.1991 n. 265; Tar Campania, Napoli, I, 26.2.1991, n. 24; Tar Lazio, II, 6.3.1991, n. 448; Tar Piemonte, II, 14.3.1991, n. 111; Tar Lombardia, Milano, I, 10.4.1991 n. 199; Tar Calabria, Catanzaro, 15.4.1991 n. 228; Tar Abruzzo, L'Aquila, 29.4.1991 n. 148; Tar Basilicata, 13.5.1991 n. 61; Tar Lombardia, Milano, I, 27.5.1991 n. 257; Tar Liguria, II, 28.5.1991 n. 38; Tar Toscana, I, 30.5.1991 n. 314; Tar Lombardia, Milano, II, 31.5.1991 n. 246; Tar Trentino Alto Adige, Trento, 21.6.1991 n. 254; Tar Lombardia, Brescia, 17.9.1991 n. 621; Tar Sicilia, Palermo, I, 26.9.1991 n. 534; Tar Lombardia, Milano, III, 30.9.1991 n. 442; Tar Lazio, II, 15.10.1991 n. 1922; Tar Puglia, Bari, I, 4.12.1991 n. 488; Tar Calabria, Reggio Calabria, 9.12.1991 n. 475; Tar Sicilia, Catania, I, 16.12.1991 n. 945; Tar Friuli Venezia Giulia, 18.12.1991 n. 536; Tar Basilicata, 23.12.1991 n. 518; Corte dei conti, Sezione controllo Stato, 27.3.1991 n. 37; Corte dei conti, Sezione controllo Stato, 20.1.1992 n. 5.

L'estrema libertà nel comportamento degli enti è stata favorita da una legislazione che, soprattutto negli ultimi anni, ha lasciato loro ampia discrezionalità nella scelta del contraente: il fatto che la maggior parte dei lavori relativi ad opere pubbliche, nel 1991, sia stato affidata con modalità discrezionali conferma che il sistema degli appalti è ormai un mercato protetto, all'interno del quale esiste una concorrenza ridotta ed in cui la qualità della domanda è subordinata alle scelte politiche⁹². Se al nord tale sistema convive con il potere politico, nelle regioni "a rischio" le imprese subiscono le regole imposte dalle organizzazioni criminali in grado ormai di manipolare le gare: l'espandersi delle attività ed il reimpiego delle risorse illecite portano ingenti investimenti in azioni ed obbligazioni nel nord mediante l'utilizzo di società a responsabilità limitata, fiduciarie e finanziarie. Non sembra, in tale settore, che l'intervento del legislatore contro le infiltrazioni della criminalità organizzata, per ciò che riguarda il "riciclaggio"⁹³, abbia validamente contrastato l'"emergenza appalti" sulla cui gestione ancora incombono gravi difficoltà: nella prassi, il "sommerso" domina gran parte del sistema degli appalti e la situazione trova un valido sostegno nella mancanza di un idoneo sistema di pubblicità; alla insufficiente pubblicizzazione degli avvisi di gara infatti è da attribuirsi la diffusione delle infiltrazioni mafiose nei governi locali, dove l'acquisizione di informazioni privilegiate rappresenta una delle principali risorse per influenzare i processi decisionali.

⁹² Cfr. rapporto del Ministro dell'interno relativo al 1992.

⁹³ Cfr. art. 1, primo comma, legge 7 agosto 1990 n. 241.

Le scelte operate dal legislatore non hanno garantito né l'imparzialità, né la correttezza amministrativa, ma favorito, per alcuni versi, la clandestinità degli avvisi di gara e l'affidamento a trattativa privata dei lotti successivi e delle perizie suppletive, in violazione dei limiti imposti dalla legge; per altro verso appare ancora frequente la richiesta di documenti aggiuntivi in violazione e del DPCM n. 55 del 1991, che avrebbe dovuto omogeneizzare i comportamenti delle stazioni appaltanti, e dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale "la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria": si presenta, invece, ancora notevole il divario tra previsione normativa e pratica attuazione delle disposizioni⁹⁴ che avrebbero dovuto limitare la discrezionalità delle stazioni appaltanti e l'aggiudicazione dei lavori ad imprese "predeterminate". Il DPCM n. 55 del 1991 costituisce solo la prima tappa nell'iter legislativo tendente ad eliminare i comportamenti difformi delle stazioni appaltanti nel settore delle commesse pubbliche e non appare idoneo, di per sé, ad eliminare le illegittimità che ancora nella prassi si riscontrano e che rendono perduranti effetti discriminatori nei confronti dei

⁹⁴ Sullo svolgimento della gara, l'aggiudicazione, stipula ed approvazione del contratto: Cassazione, S.U., 17.6.1991 n. 6846; c. Stato VI, 14.12.1991 n. 1081; Tar Piemonte, II, 18.2.1991 n. 60; Tar Piemonte, II, 18.2.1991 n. 66; Tar Emilia Romagna, Bologna, I, 11.3.1991 n. 82; Tar Puglia, Lecce, 13.3.1991 n. 231; Tar Campania, Salerno, 5.4.1991 n. 95; Tar Lombardia, Milano, III, 14.5.1991 n. 214; Tar Toscana, I, 23.4.1991 n. 182; Tar Calabria, Catanzaro, 2.5.1991 n. 252; Tar Campania, Napoli, II, 8.6.1991 n. 147; Tar Marche, 21.6.1991 n. 404; Tar Campania, Napoli, I, 28.6.1991 n. 156; Tar Piemonte, II, 28.8.1991 n. 275; Tar Piemonte, II, 31.10.1991 n. 345; Tar Puglia, Bari, I, 25.11.1991 n. 469; Tar Campania, Salerno, 27.12.1991 n. 372; Tar Campania, Salerno, 27.12.1991 n. 382; Tar Umbria, 16.1.1992 n. 5; Tar Marche, 16.1.1992 n. 23; Tar Abruzzo, Pescara, 18.1.1992 n. 9; Tar Calabria, Reggio Calabria, 24.1.1992 n. 36; Tar Lazio, III, 4.2.1992 n. 109; Tar Molise, 4.2.1992 n. 7; Tar Molise, 4.2.1992 n. 9; Tar Sicilia, Catania, I, 6.2.1992; Corte dei conti, Sezione controllo Stato, 19.3.1991 n. 31.

partecipanti alle gare; la Corte, pertanto, ritiene improcastinabile l'emanazione di norme di attuazione che realizzino la trasparenza intesa non come principio giuridico astratto, bensì come modo di essere e di gestire l'attività contrattuale attraverso strumenti idonei e codici di autoregolamentazione, capaci di ripristinare la legalità nelle scelte attraverso limiti esterni ed interni alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

Neppure si ritengono coerenti con il principio della trasparenza le limitazioni al sistema di pubblicità della licitazione privata⁹⁵ attuate con la legge n. 687 del 1984⁹⁶ mentre appare gravemente compromesso il detto sistema attraverso i criteri della legge n. 80 del 1987⁹⁷, che viola i principi di concorrenzialità e di imparzialità nella scelta del contraente e della correttezza nella gestione contrattuale: la ricerca dell'offerta più vantaggiosa per l'ente impone che il maggiore numero di imprese possibile sia posto in grado di conoscere dettagliatamente gli elementi che caratterizzano la domanda pubblica e le modalità dei lavori posti in gara da ogni stazione appaltante, la quale dovrà predisporre, per parte sua, albi speciali per singole categorie di lavori, cui le im-

⁹⁵ Cfr. legge 2 febbraio 1973, n. 14.

⁹⁶ L'art. 7 della legge n. 687 del 1984 dispone la pubblicazione degli avvisi di gara nelle sole stazioni appaltanti per lavori di importo non superiore a 500 milioni.

⁹⁷ L'art. 7 della legge n. 80 del 1987 dispone che gli avvisi siano pubblicati nel foglio delle inserzioni della "Gazzetta Ufficiale" della Repubblica se l'importo è pari o superiore ad 1 milione di ECU, nel "Bollettino ufficiale" della regione per gli importi da 500.000 ad 1 milione di ECU, "nonchè in ogni caso" per estratto nei principali quotidiani e su almeno due quotidiani aventi particolare diffusione nella regione ove ha sede la stazione appaltante, quando l'importo dei lavori sia superiore a 500.000 ECU; solo nell'albo pretorio ove la stazione appaltante ha sede quando l'importo dei lavori non raggiunga i 500.000 ECU.

prese potranno accedere solo in presenza di determinati requisiti economici, patrimoniali e giuridici.

L'esperimento è già stato attuato in alcune regioni, tra cui il Lazio, l'Emilia Romagna e la Toscana.

La pubblicità limitata ai soli albi comunali dovrebbe essere riservata ai lavori di importo inferiore ai 100 milioni, mentre l'istituzione di un bollettino degli appalti, collegato videotel, in cui trovino collocazione sia gli avvisi sia gli esiti delle singole gare d'appalto indette dalle stazioni appaltanti, dovrebbe essere attuata in ogni regione. Tale forma di pubblicità è stata realizzata nelle regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria con esiti estremamente positivi.

Un decisivo apporto alla riduzione della discrezionalità degli enti nel settore degli appalti è offerto dal nuovo disegno di legge quadro sui lavori pubblici che, dopo una lunga e defatigante elaborazione da parte dell'ottava commissione della Camera, che ha unificato le proposte d'iniziativa parlamentare ed il disegno di legge governativo, è stato approvato il 10 giugno 1993 (A.C. 2145) dall'assemblea⁹⁸: l'iter legislativo, sul quale particolarmente vivaci sono state polemiche e dibattiti, è attualmente in corso al Senato (A.S. 1294).

Non poche sono le novità nel settore: programmazione meno episodica; maggiore pubblicità delle gare; divieto del subappalto nella categoria prevalente dei lavori; riduzione delle varianti; abolizione della revisione prezzi. L'innovazione che suscita maggiore perplessità riguarda gli enti locali: i comuni inferiori a 15.000 abitanti per programmare opere pubbliche, per indire bandi di gara e affidare lavori, dovrebbero avvalersi di uffici tecnici

⁹⁸ Nella precedente legislatura il progetto di legge quadro sui lavori pubblici era stato approvato dal Senato senza completare l'iter parlamentare (A.C. 5998).

provinciali. E' evidente che la misura, se tende a garantire una maggiore trasparenza al settore dei pubblici appalti, viola i principi autonomistici affermati dalla legge n. 142 del 1990. La concentrazione dei centri di spesa d'altra parte si è resa indispensabile per l'eccessiva polverizzazione dell'offerta che attualmente caratterizza il mercato: circa 15.000 enti appaltanti, tra regioni, province, comuni, provveditorati generali alle opere pubbliche, U.S.L., comunità montane, aziende speciali ecc., cui corrisponde la frammentazione dell'offerta, che si divide fra circa 36 mila imprese. La trasparenza del settore è affidata anche ad altri limiti di quella discrezionalità amministrativa che fino ad oggi ha caratterizzato la gestione dell'attività contrattuale: le varianti sono ammissibili entro il 20% del prezzo base oltre il quale dovranno indirsi delle nuove gare; il progetto esecutivo è reso obbligatorio; è determinante la qualità del prodotto finale; netta la separazione della progettazione dalla costruzione con esclusione del ricorso al "general contractor", figura, invece, molto diffusa nei paesi europei; l'appalto integrato è riservato alle opere di alta tecnologia; all'autorità di vigilanza, all'osservatorio sui lavori pubblici e ad un servizio ispettivo è affidato il monitoraggio dell'intero sistema e dei singoli appalti con compiti di referto al Parlamento ed obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, nella ipotesi di gravi infrazioni.

La riforma innova a tutto campo la legislazione sui lavori pubblici: l'unico elemento di continuità è dato dall'albo dei costruttori che rimarrà in vigore fino al 31 dicembre 1997, data dalla quale entrerà in funzione un sistema di qualificazione e certificazione in cui confluiscono elementi pubblicistici e privatistici⁹⁹.

⁹⁹ Cfr. Corte dei conti, Sez. II, 17 aprile 1991, n. 170, sugli oneri di progettazione, in cui si afferma la responsabilità degli amministratori locali che hanno dato causa ad un danno patrimoniale per

Rigorose appaiono anche le disposizioni in materia di trattativa privata che viene limitata ai lavori di importo inferiore ai 5 milioni di ECU per il ripristino delle opere già esistenti "qualora motivi di imperiosa urgenza rendano incompatibili i termini imposti dalle altre procedure": tale metodo di contrattazione è comunque escluso per i "lotti successivi", quando i precedenti non siano stati aggiudicati mediante pubblica gara; per gli affidamenti di lavori in corso d'opera, derivanti da perizie di variante e suppletive, è prevista, la risoluzione del contratto e l'indizione di una nuova gara nelle ipotesi di maggiorazione superiore all'importo originario del 30%: percentuale che scende al 20% in presenza di cause di forza maggiore ed al 10% in caso di errori ed omissioni progettuali.

Sembra essere favorita la polverizzazione che caratterizza il mercato degli appalti con l'innalzamento della soglia massima di partecipazione delle imprese, che vengono scelte attraverso il sorteggio; mentre la progettazione, distinta in preliminare, definitiva ed esecutiva, assume una posizione preminente nella programmazione delle opere delle amministrazioni locali, che, del resto, non possono più ricorrere all'appalto di servizi.

Un passo decisivo verso la normalizzazione del settore è apportato dalla eliminazione della revisione prezzi: il "prezzo chiuso" potrà essere aumentato al massimo della differenza tra l'inflazione reale e quella programmata; manca, invece, una oggettiva rivalutazione delle strutture tecniche ed amministrative: l'obbligo di avvalersi di provveditorati regionali alle opere pubbliche per

l'ente amministrato in conseguenza del pagamento di oneri di progettazione, peraltro privi di utilità sociale, in quanto riferiti ad opere mai venute ad esistenza per mancanza di copertura finanziaria delle relative spese.

l'espletamento delle procedure di gara e per l'assistenza tecnico-amministrativa contrasta con i vuoti e le carenze degli organici di tali istituti che, attualmente, dopo la soppressione dell'agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, diventano gli unici referenti delle "unità specializzate" previste dall'art. 14 del decreto legge n. 152 del 1991 convertito nella legge 12 luglio 1991 n. 203 e della Authority di vigilanza sui lavori pubblici.

Al Senato, la Commissione affari costituzionali ha formulato molte riserve sul testo del disegno di legge approvato dalla Camera in ordine al mantenimento dell'albo nazionale dei costruttori; al nuovo sistema di qualificazione professionale che, a detta della Commissione affari costituzionali, dovrebbe includere la "certificazione di qualità" della azienda; alla necessità di una maggiore aderenza della normativa alle direttive CEE; al ripristino della concessione di committenza che dovrebbe essere assoggettata alle regole della gara pubblica nonché alla abolizione dell'appalto di servizi. Di estremo interesse si presenta il parere circa la riduzione delle stazioni appaltanti con meno di 15.000 abitanti: i comuni dovrebbero avere la "facoltà" e non l' "obbligo" di affidarsi ad appositi uffici provinciali.

La riforma degli appalti appare quanto mai urgente in quanto gli enti locali debbono contare su indirizzi precisi di politica economica che consentano loro di ristrutturarsi anche nella logica europea, superando le spinte delle lobby e delle clientele: il recupero della cultura della legalità dell'azione amministrativa nell'ambito dell'attività contrattuale è legato quindi al rispetto di una normativa chiara ed ineludibile che rappresenti l'indispensabile premessa all'azione di riforma deontologica degli enti.

3.10 L'applicazione della normativa europea

L'influenza del diritto europeo è ormai tale da affievolire il concetto stesso di autonomia in favore di un nuovo sistema di regolazione degli interessi che superi i limiti ed i confini dei localismi: con l'attuazione del mercato unico europeo la legislazione comunitaria viene ad incidere sempre di più sull'ordinamento dei singoli stati membri ed inevitabilmente su quello degli enti locali.

D'altra parte la legge di riforma delle autonomie locali appare chiaramente ispirata alla "Carta europea delle autonomie locali" sottoscritta a Strasburgo il 15 ottobre 1985¹⁰⁰ dagli stati membri del Consiglio d'Europa; in essa è riconosciuta al comune, inteso come ente esponenziale della comunità locale, piena autonomia statutaria e finanziaria.

Gli accordi di Maastricht, sotto tale profilo, hanno riaffermato la valenza degli enti locali, che vengono valorizzati attraverso la istituzione di un Comitato consultivo, composto di rappresentanti degli enti regionali e locali¹⁰¹, avente autonoma rilevanza: l'organo si differenzia dal Consiglio consultivo degli enti locali e regionali, tuttora in attività, istituito all'interno della Commissione il 18 giugno 1988. Il nuovo Comitato, che inizierà la sua attività con la ratifica del trattato da parte dei vari stati membri, dovrebbe costituire il canale di raccolta delle istanze relative alle autonomie locali, di verifica dell'attuazione della normativa comunitaria ed di confronto fra le diverse esperienze

¹⁰⁰ L'atto è stato recepito nell'ordinamento italiano con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

¹⁰¹ Cfr. art. 198 A e seguenti trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, sull'Unione europea ratificato in Italia con legge 3 novembre 1992, n. 454.

al fine dell'adeguamento al processo di integrazione europea delle amministrazioni locali e regionali.

D'altra parte la prevalenza dell'ordinamento comunitario su quello nazionale e l'obbligo delle pubbliche amministrazioni locali di disapplicare le norme interne qualora siano confliggenti con il diritto comunitario è stato affermato dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria¹⁰².

La violazione dell'obbligo di disapplicazione implica responsabilità del funzionario o dell'amministrazione interessata, con conseguente risarcimento del danno.

Le molteplici inadempienze rilevate dalla Corte di giustizia europea nell'ultimo decennio per effetto delle deroghe sempre più frequenti al regime della legge n. 584 del 1977 hanno indubbiamente affrettato l'opera del legislatore italiano diretta a recepire le direttive comunitarie più recenti.

Sotto tale profilo merita menzione la sentenza della Corte di giustizia del 3 giugno 1992 con la quale è stata affermata l'incompatibilità di alcune disposizioni della legge n. 80 del 1987 rispetto alle regole comunitarie: sono stati oggetto di censura l'art. 2, che prevedeva l'affidamento di una quota di lavori compresa fra il 15% ed il 30% ad imprese aventi sede legale nella regione in cui i lavori stessi dovevano essere eseguiti, ed il criterio di preferenza adottato per i consorzi di cui facessero parte imprese locali, previsto nell'art. 3.

¹⁰² Cfr. Corte Costituzionale n. 113 del 1985 e n. 389 del 1989 in cui si precisa che l'eventuale contrasto tra diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle intere norme incompatibili, ma produce "effetto di disapplicazione" delle norme interne incompatibili con la norme stabilite dal trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea.

Con il decreto legislativo n. 406 del 1991, emanato in base alla delega conferita al governo dall'art. 12 della legge n. 428 del 1990, è stata recepita, nell'ordinamento italiano, la direttiva comunitaria 89/440/CEE che detta norme modificative ed integrative in materia di aggiudicazione dei lavori pubblici.

L'impatto innovatore della normativa comunitaria in tema di appalti e di concessioni di opere pubbliche è di palese evidenza: è sufficiente citare la parificazione dell'appalto alla concessione, ivi compresa quella di costruzione e gestione, che sottopone tale istituto ad un regime di tipo pubblicistico e la regolamentazione della procedura negoziata, che ha profondamente modificato il sistema di scelta del contraente "di fiducia" delle stazioni appaltanti, introducendo un tipo di gara ristretta esperibile previa pubblicazione del bando di gara.

La disciplina introdotta in realtà non apporta quelle chiarificazioni alla materia da più parti attese: la stessa scelta del decreto legislativo sembra contrastare con la tendenza, ormai affermatasi nella recente produzione legislativa nel settore amministrativo, alla "delegificazione"; l'effetto positivo va identificato nel porre fine alla prassi di gare superaffollate in quanto l'amministrazione appaltante, acquisite le informazioni necessarie ai fini della valutazione tecnica ed economica dei concorrenti, può "scegliere" le imprese da invitare per la presentazione delle offerte, che vengono limitate anche dalla introduzione della cosiddetta "forcella", in base alla quale viene fissato il numero minimo e massimo di soggetti da invitare alle gare.

Le norme di recepimento rendono indispensabile una maggiore conoscenza del diritto comunitario da parte degli enti locali: anche i piccoli comuni debbono attrezzarsi per adeguarsi ai nuovi principi normativi e giurisprudenziali affermati in sede europea e nazionale.

Di rilevante interesse si presenta anche la direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative per la tutela giurisdizionale dei partecipanti alle gare per gli appalti pubblici di forniture e lavori: essa ha imposto rapidità ed efficacia al ricorso e attribuito ampi poteri di intervento al giudice in sede cautelare; la Commissione europea ha poteri di intervento sostitutivi "in caso di violazione chiara e manifesta" della normativa comunitaria.

Con l'art. 12 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (comunitaria per il 1991) è stata definita la procedura per la riparazione delle violazioni comunitarie: i soggetti che abbiano subito una lesione per la violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici sono abilitati a chiedere il risarcimento del danno all'amministrazione appaltante di fronte al giudice ordinario, dopo aver ottenuto l'annullamento dell'atto lesivo da parte del giudice amministrativo.

Nell'ipotesi in cui le violazioni comunitarie siano state determinate da comportamenti colposi o dolosi di amministratori e dipendenti degli enti locali *tenuti alla applicazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici* e da tali comportamenti sia derivato un danno patrimoniale per l'ente amministrato, amministratori e dipendenti stessi dovranno rispondere di fronte alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 58 della legge n. 142 del 1990.

Appare evidente che le resistenze offerte dalle pubbliche amministrazioni locali, depositarie di ampi poteri e cospicui interessi, disposte malvolentieri a conformare i propri comportamenti alle regole poste in sede comunitaria, sono destinate a soccombere di fronte ad una forma più ampia di civiltà ed a più penetranti responsabilità.

L'adeguamento del diritto italiano a quello comunitario resta, pertanto, affidato non solo all'opera del legislatore ma anche ai comportamenti delle amministrazioni locali; se ciò non avverrà, con il 1993, si genereranno nuovi conflitti e confusioni che aumenteranno le situazioni di disagio nei confronti dei "partners" europei in un settore, quello degli appalti, nel quale il volume di affari attinente alle commesse pubbliche, nel 1991, ha raggiunto il 15% del PIL comunitario.

L'applicazione delle direttive comunitarie deve rappresentare l'avvio del processo di risanamento del sistema dei lavori pubblici locali dal momento che, nel 1991, in Italia è stata realizzata la maggior parte delle opere pubbliche soggette alla direttiva 89/440/CEE, ma sempre all'Italia, ed agli enti locali in particolare, spetta il primato dell'evasione della normativa comunitaria e della "parcellizzazione" degli appalti.

La direttiva comunitaria sugli appalti appare diretta ad accrescere la trasparenza del mercato ed a realizzare, nel medio periodo, la razionalizzazione delle strutture produttive: l'istituzione del mercato unico, oltre a favorire la coesione fra gli stati membri, offre alle regioni ed agli enti locali l'opportunità di valorizzare le loro peculiari capacità, influenzando lo sviluppo delle regioni economicamente più deboli. La CEE rappresenta un mercato formato da 320 milioni di abitanti, fra i quali l'interscambio è tra i più elevati del mondo: il volume dei contratti pubblici è valutato annualmente in circa 530 miliardi di ECU, di cui solo il 2% è assegnato ad imprese appartenenti a stati diversi da quello appaltante.

La necessità di adottare norme comuni ed indirizzi univoci nel settore è strettamente connessa ai problemi di integrazione economica e sociale¹⁰³: proprio in relazione a tali esigenze permangono ancora alcune deroghe dirette a limitare le disparità regionali, la disoccupazione di lungo periodo, la salvaguardia dei regimi particolari attraverso la riserva di quote di mercato e la concessione di prezzi privilegiati.

A tale proposito, la Corte di giustizia europea, con sentenza del 20 marzo 1990, ha censurato la normativa italiana che riserva alle aree del Mezzogiorno la quota del 30% delle pubbliche forniture, in quanto detto regime discrimina i prodotti originari di altri stati della CEE rispetto a quelli fabbricati in Italia¹⁰⁴.

3.10.1 Le problematiche connesse alla applicazione delle altre direttive europee

Con decreto legislativo n. 48 del 1992 è stata recepita la direttiva 88/295/CEE in materia di appalti di pubbliche forniture, mentre è scaduto inutilmente il termine per la "trasposizione" nel nostro ordinamento della direttiva 90/531, concernente le procedure di appalto nei "settori esclusi" (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), e della direttiva 92/13/CEE che estende ai suddetti settori le disposizioni riguardanti la tutela giurisdizionale dei partecipanti alle gare. Peraltro con l'emanazione della direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che ha disposto il coordinamento delle procedure di ag-

¹⁰³ Cfr. comunicazioni della commissione CEE appalti pubblici del 22 settembre 1989. Aspetti regionali e locali.

¹⁰⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo, deliberazione n. 105 del 1991.

giudicazione degli appalti pubblici deve ritenersi completato l'iter del legislatore comunitario nella materia, che attualmente si presenta come un plesso organico di disposizioni cui non fa difetto neppure la tutela giurisdizionale.

In tale situazione non possono più trovare spazio quei comportamenti elusivi da parte delle pubbliche amministrazioni locali, più volte censurati dalla Corte di giustizia europea.

Non risulta, tuttavia, che dalle direttive comunitarie sia conseguita una limitazione del ricorso all'istituto della concessione che, nella prassi, viene utilizzato dagli enti locali per eludere la normativa europea e nazionale attraverso l'affidamento "fiduciario", non sottoposto ad alcun controllo di congruità.

L'analisi dei dati rilevati dai questionari sottoposti agli enti locali confermano l'assunto.

L'istituto¹⁰⁵, che deve il suo sviluppo alle carenze strutturali organizzative e tecniche che da anni caratterizzano la pubblica amministrazione locale, non si appalesa più idoneo alle impellenti esigenze di trasparenza del mercato, nonostante la rilevanza economica che ha assunto nel quadro imprenditoriale nazionale e nel sistema di regolamentazione dell'attività gestionale degli enti locali.

Al riguardo giova notare che negli ultimi anni si sono moltiplicate, anche in relazione alle normative "derogatorie" ed "eccezionali", le fattispecie atipiche che hanno implicato lo svolgimento di attività collaterali a quella di realizzazione dell'opera pubblica senza che l'istituto subisse una organica rielaborazione: la stessa legge n. 80 del 1987 ha costituito una occasione mancata

¹⁰⁵ Cfr. R.D. 24 giugno 1929, n. 1173.

per una nuova strumentazione giuridica dell'istituto. Con tale normativa si è consentito che fosse affidato ad una sola ditta lo studio di fattibilità di un'opera, la ricerca dei capitali occorrenti per la sua realizzazione, la progettazione esecutiva, le attività necessarie per l'acquisizione delle aree e degli immobili, l'esecuzione delle opere anche attraverso il sub-appalto, la manutenzione e la gestione delle stesse.

La Corte si è soffermata più volte sulle motivazioni che hanno portato all'uso distorto di tale normativa presso gli enti locali¹⁰⁶.

Si ritiene impellente, pertanto, la moralizzazione dell'istituto attraverso il quale, per la strutturale debolezza delle amministrazioni locali e per l'assenza di regolamentazione organica, sono state facili l'intromissione di imprese non sempre idonee alla realizzazione di obiettivi così complessi e l'elusione delle normative nazionali e comunitarie relative ai sistemi di gara.

Indicazioni significative in tale direzione provengono dal disegno di legge quadro all'esame del Senato, che tende ad una maggiore razionalizzazione dell'istituto; rimane irrisolto il problema relativo all'inadeguatezza delle strutture tecniche delle amministrazioni locali, che, invece, per l'espletamento delle procedure di gara e per eventuali ausili tecnici-amministrativi, dovranno far capo alle "unità specializzate" previste dalla legge n. 203 del 1991 ed all'Autorità di vigilanza: sembra invece opportuno che il Parlamento si dia carico di rivalutare le dette strutture tecniche sia nei mezzi che nelle dotazioni

¹⁰⁶ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Stato n. 1370 del 1983; n. 1451 del 1984 sul piano di ricostruzione del comune di Pantelleria; n. 1582 del 1985 sulla difesa del territorio di Ravenna dal fenomeno della subsidenza; n. 107 del 1991, sul mancato esperimento della gara in ambito comunitario; Corte dei conti, Sezione enti locali, deliberazioni n. 66 del 1991 e n. 11 del 1992.

organiche in modo da renderle idonee agli obiettivi, non più dilazionabili, di professionalità e di trasparenza.

3.11 Il controllo di gestione e l'analisi economica

Un decisivo apporto alla rapida acquisizione della "notitia damni" ed una azione più diretta ed incisiva sugli illeciti causativi di danno erariale posti in essere da amministratori e funzionari pubblici locali sono stati offerti dalla costituzione delle Sezioni giurisdizionali della Corte nelle regioni "a rischio", Calabria, Campania e Puglia¹⁰⁷.

L'estremo impegno profuso dalla Corte nel settore amministrativo-contabile ha evidenziato collusioni tra amministratori locali ed esponenti delle organizzazioni criminali ed esplicitato una realtà amministrativa allarmante: il malcostume infiltratosi negli enti locali ha trovato incentivo negli ingenti flussi finanziari che accompagnano l'esecuzione delle opere pubbliche ed i giudizi di responsabilità che, nel 1991, vedono coinvolti amministratori e funzionari pubblici in circa 10.000 istruttorie attualmente in corso, stanno ad indicare che l'area dell'illecito amministrativo causativo di danno erariale è riferibile, per lo più, alle amministrazioni locali rispetto a quelle regionali e statali: circa il 70% del totale delle istruttorie concerne fatti attribuibili ad amministratori e funzionari di comuni e province, per lo più, correlati al mancato rispetto dei vincoli di impegno e delle norme regolanti l'equilibrio economico del bilancio.

¹⁰⁷ Cfr. decreto legge n. 152 convertito nella legge n. 203 del 1991. Sezioni giurisdizionali erano già istituite in Sicilia con il decreto legislativo n. 655 del 1948 ed in Sardegna con la legge n. 658 del 1984.

E' questa la situazione in cui si inserisce il decreto legge n. 232 del 17 luglio 1993 sulla legittimità dell'azione amministrativa¹⁰⁸ emanato anche per fronteggiare la crisi di moralità che investe le istituzioni locali: in esso sono predisposti strumenti e misure idonee a far sì che le pubbliche amministrazioni, specie locali, ritornino, nei fatti oltre che nella lettera della Costituzione e delle leggi, a principi di correttezza, imparzialità, sana gestione e trasparenza nell'esclusivo interesse dei cittadini. Strumenti e misure che si presentano non in alternativa alla sanzione penale degli illeciti compiuti da pubblici amministratori e dipendenti, ma dotati della capacità di interdire ulteriori svolgimenti pregiudiziali dell'attività amministrativa, e di combattere la cattiva amministrazione, la dilapidazione del pubblico denaro, l'uso privato delle risorse pubbliche, le disfunzioni amministrative, l'infiltrazione della criminalità organizzata in pubblici apparati.

La nuova norma istituisce Sezioni regionali nelle regioni che ne sono ancora prive e completa il decentramento della giurisdizione contabile e pensionistica della Corte dei conti.

La creazione di dette Sezioni ha finalità ben precise: favorire la più immediata e "ravvicinata" cognizione giurisdizionale dei fatti che producono danno alle finanze e al patrimonio pubblico, assicurando altresì, anche in termini di deterrenza alla crescita di fenomeni patologici nella gestione delle pubbliche amministrazioni, un più incisivo sindacato sulla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

¹⁰⁸ Il provvedimento costituisce la reiterazione del decreto legge n. 143 del 15 maggio 1993, il quale, a sua volta, reiterava il provvedimento di urgenza n. 54 del 1983.

Oltre che di giurisdizione, il decreto legge tratta anche dei controlli, sia della Corte dei conti che interni.

Per quanto concerne gli enti locali, non solo sono confermate le disposizioni di cui al decreto legge 22 dicembre 1981 n. 786, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982 n. 51, ma si stabilisce altresì che le relazioni della Corte debbano contenere altresì valutazioni sul funzionamento dei controlli interni.

Nella logica del sistema del decreto legge n. 232, sono infatti rivalutati i controlli interni alle singole amministrazioni afferenti ad appositi servizi posti alle dipendenze degli organi generali di direzione, in funzione di verifica della correttezza, imparzialità e buon andamento della gestione, con obbligo di referto ad un servizio ispettivo da istituirsi presso il Ministero dell'interno.

Il decreto legge, evidentemente, si inserisce nello stesso alveo tracciato dalla legge di riforma delle autonomie locali che, all'art. 57, ultimo comma, dispone che lo statuto dei comuni e delle province "può" prevedere forme di controllo economico interno di gestione: la differenza sta, peraltro, nel fatto che mentre la legge n. 142 del 1990 lascia liberi gli enti sia sulla creazione che sulle modalità di organizzazione degli anzidetti servizi, l'art. 9 del nuovo decreto dispone la costituzione di questi ultimi con carattere di obbligatorietà.

D'altra parte anche il referto sull'attività di controllo espletata, da rendersi al nuovo ufficio ispettivo costituito presso il Ministero dell'interno ed ai comitati provinciali delle pubbliche amministrazioni indica un riflusso verso tendenze centralistiche di dubbia legittimità in quanto vengono così violate l'autonomia e la libertà di scelta degli enti locali e viene imposto anche al comune più piccolo un servizio che si giustifica solo in presenza di organizzazioni complesse.

La regione Valle d'Aosta con ricorso prodotto il 23 giugno 1993 alla Corte Costituzionale ha ritenuto inficiato da illegittimità costituzionale il decreto legge n. 143 del 1993 in ampia parte reiterato da decreto legge n. 232 dello stesso anno in quanto il medesimo, con gli artt. 7 e 8, inciderebbe sull'autonomia regionale costituzionalmente garantita che prevede un ambito chiuso di controlli tipici attribuito ad organi specificatamente individuati.

Al riguardo, mette conto di ricordare che la Sezione del controllo stato, con deliberazione n. 94 del 1993, pronunciando con riguardo alla regione Sicilia, ha affermato che il decreto legge n. 143 del 1993 non trova applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale, per le quali l'ambito del controllo sia disciplinato dai rispettivi statuti o dalle relative norme di attuazione.

La norma testè citata, del resto, non appare neppure in armonia con il processo riformistico in atto presso gli enti locali ai sensi del quale al sindaco, eletto direttamente dai cittadini, sono attribuiti nuovi poteri nei confronti della struttura burocratica¹⁰⁹ e dell'organizzazione gestionale dell'ente che deve ispirarsi ad obiettivi definiti¹¹⁰.

Sotto tale profilo la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali ha denunciato la grave sottovalutazione del ruolo costituzionale delle autonomie locali; è stato altresì evidenziata la necessità di garantire l'accesso dei comuni e delle province alla Corte Costituzionale contro le indebite interferenze del governo, a simiglianza di quanto avviene in altri stati europei.

¹⁰⁹ Cfr. art. 13, comma terzo ter, legge n. 81 del 1993.

¹¹⁰ Cfr. art. 3, comma secondo, decreto legislativo n. 29 del 1992.

Il sistema delle autonomie locali deve, quindi, ridefinire i suoi strumenti operativi alla luce della legge n. 81 del 1993, che attribuisce maggiori responsabilità ad ogni organo politico ed amministrativo: alla nuova posizione degli organi deve, infatti, corrispondere un maggior peso istituzionale nei confronti delle altre istituzioni dello Stato.

Del resto, già nella legge di riforma delle autonomie locali si trovano riferimenti all'obbligo di applicare, nella gestione dell'ente locale, criteri di opportunità, economicità ed efficienza: l'art. 51, in più commi, fa riferimento a principi di funzionalità, efficienza della gestione e verifica dei risultati ottenuti rispetto ai programmi approvati; l'art. 55 obbliga la giunta ad esprimere, in sede di presentazione del conto consuntivo, le proprie valutazioni di efficienza dell'azione condotta, sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti; l'art. 57, comma sesto, obbliga il collegio dei revisori o il revisore, per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, ad esprimere rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione¹¹¹.

E' pur vero che gli articoli citati, pur essendo diretti ad informare l'attività gestionale degli enti locali verso principi di efficienza e di contenimento dei costi, intervengono ad esercizio finanziario concluso al fine di apportare correttivi nell'attività gestionale dell'esercizio successivo.

Non vanno neppure sottovalutate le disposizioni dell'art. 46, ai sensi del quale il controllo di legittimità riferito al bilancio di previsione ed al conto

¹¹¹ Le norme relative al controllo di gestione contenute nella legge 142 sono state elaborate attraverso una profonda evoluzione legislativa di notevole portata, tesa a garantire l'equilibrio della gestione finanziaria del bilancio.

consuntivo "deve comprendere la coerenza interna degli atti": la valenza del principio coinvolge tutta la gestione dalla fase previsionale-programmatica alla fase del consuntivo ed implica la verifica della produttività, efficienza ed economicità delle gestioni realizzate.

Ai fini dell'attuazione di detti principi si presenta indispensabile l'istituzione della contabilità economica, attraverso la quale sia possibile rilevare costi, ricavi e rimanenze, secondo le indicazioni del codice civile contenute negli artt. 2423 e seguenti.

Il fatto che l'ente locale eroghi servizi per i quali manca un prezzo cui far riferimento per apprezzare i costi dei servizi stessi rende indispensabile valutare il risultato della gestione in rapporto alle economie ottenute ed alla qualità del servizio reso rispetto allo standard da definirsi in sede previsionale: il sistema di misurazione dei costi produttivi, che hanno come parametro di riferimento la contabilità per centri di responsabilità e programmi, incontra numerose difficoltà nella realtà operativa degli enti locali che, per impostazione istituzionale, sono tenuti a privilegiare gli aspetti finanziari della gestione.

Il regolamento di contabilità dovrà farsi carico di elaborare sistemi di rilevazione non solo coerenti con le modalità di qualificazione e quantificazione degli obiettivi, ma anche idonei ad interagire con il bilancio economico finanziario di previsione, il quale dovrà essere redatto in coerenza con la verifica degli obiettivi formulati e quantificati nella contabilità separata in chiave economica.

Sotto tale ottica, il controllo interno di gestione deve presupporre conoscenza approfondita non solo delle tradizionali tecniche contabili pubbliche, ma anche di quelle di natura privatistica: la verifica dei risultati sarà collegata con il "budget" di esercizio, che è strumento gestionale e di programmazione,

attraverso la preventiva fissazione degli obiettivi da realizzare; la relazione previsionale e programmatica potrebbe, sotto tale profilo, costituire lo strumento più idoneo nel quale impiantare un sistema di verifica dei risultati collegando i progetti, servizi ed attività in essa contemplati ai rispettivi capitoli di bilancio.

Del resto, già con la riforma della contabilità pubblica, avviata con il D.P.R. n. 421 del 1989, il legislatore ha prescritto la lettura dei bilanci per programmi e progetti; per l'attivazione dei singoli progetti il decreto legge n. 65 del 1989 convertito nella legge n. 155 del 1989 ha disposto che ogni investimento sia accompagnato da un piano finanziario che non deve sostanziarsi in una semplice estrapolazione dei dati rilevabili nel programma degli investimenti relativo al bilancio ma esporre quale siano le conseguenze immediate e future dell'intervento sulla gestione e sul patrimonio; con l'art. 46 del decreto legislativo n. 504 del 1992 si introduce l'analisi economica degli investimenti "produttivi", affidata in precedenza alla discrezionalità dell'amministrazione, dando luogo, per ciò che è rilevabile dalla circolare del Ministro dell'interno n. 1192 del maggio 1993, ad una nuova cultura: essa dovrà estendersi a qualsiasi tipo di investimento anche non finanziato da mutuo o destinato all'esercizio di servizi pubblici, in armonia a quanto disposto dall'art. 4, secondo comma della legge delega 23 ottobre 1992 n. 421, che autorizza il governo ad emanare decreti legislativi ai fini del riordino dell'ordinamento finanziario e contabile dei comuni, per l'introduzione progressiva della contabilità economica, sulla base dei principi contenuti nella legge n. 142 del 1990 ed in armonia con i principi della contabilità generale dello Stato.

Il piano economico-finanziario sta a rappresentare, quindi, il passaggio dal controllo della spesa in termini finanziari al fine di definire i limiti di im-

pegno per capitolo, al controllo della spesa al fine di determinare la reale convenienza dell'investimento: viene ad essere introdotto, pertanto, accanto al controllo degli equilibri finanziari del bilancio, il controllo economico della gestione.

3.12 Considerazioni finali

Il processo di deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione locale ed il proliferare delle norme nel settore dei lavori pubblici rendono impellente la riorganizzazione del sistema degli appalti dei lavori e delle forniture pubbliche.

L'accelerazione del tasso di crescita degli investimenti infrastrutturali locali, la cui dotazione, attualmente, è inferiore al 30% di quella degli altri paesi europei; la corrispondenza della qualità delle opere ai bisogni delle collettività amministrate; l'efficienza di una "domanda" tecnicamente sorretta da strutture idonee rappresentano gli obiettivi prioritari che dovranno essere raggiunti eliminando la logica, da troppo tempo perdurante, della legislazione "d'emergenza", degli interventi "straordinari", delle "procedure abbreviate".

La trasparenza dei processi decisionali, l'attuazione di una effettiva concorrenza, la diminuzione dei costi delle opere rappresentano i punti qualificanti del disegno di legge quadro all'esame del Parlamento la cui efficacia sarà commisurata agli effettivi cambiamenti comportamentali indotti nella gestione dell'attività contrattuale da parte delle amministrazioni locali. Il rapporto pubblico-privato nel finanziamento delle opere sembra ormai decisamente avviato dalla legge sugli "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica" del

23 dicembre 1992, n. 498, che, all'art. 1, comma terzo, apre inequivocabilmente all'apporto dei capitali privati¹¹².

Anche il ricorso a nuove forme per il finanziamento delle opere pubbliche ed in particolare a titoli obbligazionari comunali (Reggio Emilia, Fiorano Modenese, Castel Goffredo, Mantova, Prato) e a titoli obbligazionari regionali (Liguria) sembra reso ammissibile dall'abrogazione per quanto interessa dell'art. 1, secondo comma, del decreto legge n. 946 del 1977 a seguito della emanazione della legge n. 142 del 1990: i pericoli di tale forma di investimento vanno ravvisati nell'innesto della spirale degli interessi, che potrebbe soffocare i bilanci comunali come avviene attualmente per il bilancio dello Stato. La legge, comunque, definisce limiti ben precisi all'indebitamento degli enti locali, che non deve superare, nell'anno, il 25% dei primi tre titoli delle entrate di parte corrente; pertanto anche se, in linea di principio, gli artt. 32 e 54 della legge n. 142 del 1990 rendono ammissibile l'emissione di obbligazioni, il comune dovrà sempre garantire, attraverso la copertura del piano finanziario, la possibilità del rimborso del prestito obbligazionario e sottostare ai controlli del comitato del credito e del risparmio per i collegamenti con il mercato finanziario.

Il settore dei lavori pubblici locali riveste un ruolo primario nella gestione delle attività contrattuale ma ancora le procedure, fortemente segmentate, offrono limitata garanzia di trasparenza, con appesantimento dei costi e rischio di vanificazione dei progetti.

¹¹² Cfr. legge 24 marzo 1989, n. 22 recante "disposizioni in materia di parcheggi" e legge 26 febbraio 1990, n. 240 recante "interventi nel settore di trasporto rapido di massa".

Si presenta indilazionabile la esigenza di attuare la direttiva 106/89/CEE concernente i progetti di costruzione al fine di garantire la "qualità" dei prodotti e dare trasparenza e certezza alla realizzazione delle opere pubbliche, attraverso una maggiore correlazione tra il progetto, i tempi di realizzazione e le disponibilità dei finanziamenti. La vigilanza e la responsabilità tecnico-economica connessa alla realizzazione del progetto deve essere assunta dalla stazione appaltante cui incombe l'onere di recuperare efficienza e professionalità nel settore: è necessario, a tal proposito, che le carenze degli uffici tecnici pubblici siano, al più presto, colmate attraverso aggiornamenti della normativa nazionale ed europea ed eliminata la delega ai privati di attività istituzionali della pubblica amministrazione.

Appaiono indispensabili, inoltre, la razionalizzazione dei due fondamentali metodi di valutazione delle offerte: il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa con definizione dei parametri che garantiscono la serietà e la qualificazione dell'offerta; la riconduzione della trattativa privata nelle ipotesi tassativamente fissate dal legislatore; l'abolizione della divisione artificiosa dell'opera in lotti, che consente la progettazione "itinerante" durante il corso dei lavori senza che l'amministrazione appaltante sia in grado di quantificare il costo economico del contratto al momento dell'aggiudicazione dell'opera.

Si ritiene utile l'istituzione, presso ogni ente locale, di un elenco speciale delle ditte di fiducia, distinto per categoria di lavori, articolato in modo da realizzare una efficace selezione ed un reale controllo della qualità tecnica e della correttezza delle imprese, degli assetti societari e delle strutture economiche, che supplisca alle attuali carenze dell'albo nazionale costruttori, in attesa della riforma del sistema di selezione delle imprese. Sarebbe opportuno che

in tutte le regioni fossero istituiti un osservatorio degli appalti e delle opere pubbliche e banche dati in grado di scambiare notizie con il nuovo Osservatorio sui lavori pubblici previsto dal disegno di legge sugli appalti, attualmente in discussione al Senato.

La lotta alla criminalità organizzata ed alle infiltrazioni mafiose deve essere accompagnata da valide misure organizzative, anche presso l'ente locale, misure idonee a rafforzare l'effettività e la qualità del controllo da parte dell'apparato locale ed in specie dei revisori, che debbono essere sensibilizzati al problema della trasparenza, della correttezza nell'uso pubblico delle risorse, specialmente in quelle aree dove si sono manifestati con maggiore evidenza episodi di corruzione: sotto tale profilo, è sufficiente citare l'esempio della Calabria in cui sono state avviate 2600 istruttorie dal luglio 1991, epoca della istituzione della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti in quella regione.

L'insufficienza dell'azione dello Stato rispetto al problema della contaminazione dei capitali va affrontata con maggiori controlli bancari ed una nuova disciplina dei patrimoni che implichi la nominatività delle diverse forme di ricchezza: la trasparenza degli assetti proprietari con conseguente limitazione del diritto della riservatezza costituisce il punto cruciale della lotta all'economia mafiosa ed alla sua estromissione dalla attività della pubblica amministrazione locale.

4. Indagine sullo stato dell'attuazione dei nuovi modelli organizzativi e operativi degli enti locali e sul collegamento dei risultati delle gestioni con il conto consuntivo generale dell'ente

Con la deliberazione n. 80 del 6 dicembre 1991 questa Sezione nel presentare al Parlamento un referto speciale sullo stato delle società per azioni a capitale pubblico locale, ha preso impegno di seguire lo sviluppo di tale fenomeno per verificarne l'andamento anche alla luce della disciplina introdotta dal nuovo ordinamento delle autonomie locali.

E' stata perciò avviata una nuova indagine per completare la conoscenza dello stato di uso di questo modello operativo, allargando l'oggetto della ricerca anche agli altri diversi modelli previsti o confermati dal nuovo richiamato ordinamento.

Si è inteso far riferimento non solo ai modelli operativi previsti dagli artt. 21 e 22 della legge n. 142 del 1990 per la gestione in modo strutturato dei servizi pubblici locali (fra cui rilevano i modelli della azienda speciale, della istituzione e quello della spa a capitale pubblico locale), ma anche ad altre forme associative e di cooperazione disciplinate nel capitolo VIII della stessa legge, ossia gli strumenti delle "convenzioni", dei "consorzi", della "unione di comuni" e degli "accordi di programma".

E' apparso altresì utile conoscere se esistano, e se siano ritenute ancora compatibili con il nuovo ordinamento, anche altre libere forme associative come quelle regolate dal codice civile, ossia le associazioni, le fondazioni e le strutture mutualistiche e cooperative.

Alcune delle ricordate strutture operative già preesistenti, come è noto, dovranno essere riorganizzate alla luce dei principi innovativi contenuti nella richiamata legge, mentre altre forme dovranno essere disciplinate ex novo con

le fonti normative della autonomia locale; mentre per la struttura destinate a gestire pubblici servizi locali, il quadro normativo di riferimento è ancora incompleto, stante la mancata approvazione della legge generale sui servizi pubblici locali.

L'indagine, preso atto di ciò, intende rilevare lo stato di attuazione delle varie innovazioni e pervenire alla conoscenza del quadro aggiornato dei soggetti e delle strutture operative di cui ogni ente può disporre per la gestione delle funzioni e dei servizi di rispettiva attribuzione.

Il secondo obiettivo della ricerca è quello di evidenziare: i rapporti di natura finanziaria ed economico-patrimoniale che si determinano fra bilancio generale dell'ente e ognuna delle istituite forme di gestione dotate di propria soggettività e/o autonomia; le forme di rilevazione e contabilizzazione di tali rapporti e dei risultati annuali delle varie gestioni; le forme e le scadenze temporali dei raccordi fra ente e struttura aventi contenuto politico-amministrativo, da attuarsi mediante gli strumenti delle nomine, degli indirizzi, della vigilanza e del controllo sui risultati per assicurare e verificare la legalità, la economicità, la efficienza e la produttività dei servizi e delle funzioni svolte tramite questi nuovi modelli organizzativi.

Per facilitare la raccolta e la valutazione delle notizie e dei dati sono state predisposte schede apposite intestate a: aziende speciali; spa costituite o partecipate; la istituzione prevista dallo statuto; le convenzioni previste dall'art. 24 della legge n. 142 del 1990; i consorzi previsti dall'art. 25 della legge n. 142 del 1990 per la gestione dei soli servizi economico-produttivi aventi rilevanza imprenditoriale; la unione dei comuni prevista dall'art. 26 della legge n. 142 del 1990; gli accordi di programma previsti dall'art. 27 della legge n. 142 del 1990; le fondazioni e le associazioni regolate dal codice civile destinate a ge-

stire servizi e funzioni: cooperative disciplinate dal titolo sesto del libro quinto del codice civile.

Oltre a prefissate notizie, suggerito dallo specifico regime giuridico delle singole strutture, si è chiesto agli enti di indicare valutazioni sulla efficacia del modello organizzativo attuato e proposte sui problemi organizzativi incontrati.

Questi prospetti sono stati trasmessi a tutti i Presidenti delle amministrazioni provinciali e a tutti i sindaci dei comuni aventi più di 8.000 abitanti e alla data del 21 giugno ultimo scorso, su un complesso di 1.322 enti interessati dalla ricerca erano pervenute n. 781 risposte, delle quali soltanto n. 448 riportano la presenza di struttura fra quelle prefigurate e n. 333 hanno invece contenuto negativo.

La vastità e complessità dell'indagine, la varietà dei profili, delle notizie e dei dati da raccogliere, aggregare e valutare, consiglia di attendere l'arrivo delle ulteriori risposte, anche perché queste presumibilmente riguardano enti con significativa presenza di tali fenomeni.

Regioni queste che consigliano la Sezione di rappresentare al Parlamento i risultati della indagine entro la fine del corrente anno 1993 e di ciò si fa riserva nei limiti dell'impegno temporale ora indicato.

5. Indagine sui contenuti delle relazioni illustrative dei conti consuntivi degli enti locali

5.1 Premessa

La Sezione enti locali con la deliberazione n. 31 del 10 novembre 1986, a fronte di una manifestata esigenza di delineare, alla luce di quanto previsto dall'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 19 giugno 1979, criteri per la redazione di uno schema di relazione che contenesse idonei elementi e chiarimenti delle scelte e degli obiettivi che l'amministrazione dell'ente locale si era proposta e dei risultati effettivamente conseguiti, ha ritenuto di dover intervenire offrendo un apporto per la determinazione dei contenuti essenziali della suddetta relazione illustrativa.

Nella citata deliberazione la Sezione aveva prospettato una lettura dell'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 che consentisse di trarne significati innovativi rispetto alla precedente disciplina risalente al testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 rilevando nel contempo le difficoltà proprie di analisi di tipo economico riferite alla dinamica di una attività della quale vengono privilegiati, nella rilevazione, soprattutto gli aspetti finanziari.

Il punto centrale intorno al quale l'art. 22 ha costruito la nuova relazione è rappresentato dai dati del conto consuntivo la cui illustrazione deve metterne in luce il significato amministrativo ed economico.

Da una visione globale dei risultati della gestione si doveva poi passare ad un esame analitico dei servizi, dei programmi e dei progetti per porre in evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti e per il completo perseguimento di tali ultimi obiettivi mancava nel D.P.R. n. 421 del 1979 la previsione di idonei strumenti di rilevazione.

Con la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, la disciplina in materia di bilancio e programmazione finanziaria contenuta nell'art. 55 prevede al 7° comma che "al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" richiamandosi a quanto in precedenza disposto dall'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979. Fra le due norme esiste un nesso che consente di utilizzare proficuamente quanto elaborato in termini di indicazioni di contenuti in sede di interpretazione dell'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979, ma è necessario mettere in evidenza quali innovazioni sono state introdotte soprattutto con riferimento ai cambiamenti intervenuti nel contesto in cui gli enti locali sono tenuti ad operare.

La legge n. 142 del 1990 nel riformare l'ordinamento delle autonomie ha introdotto, in applicazione del principio affermato nell'art. 3, 2° comma, della Carta costituzionale, nuovi istituti finalizzati a favorire la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale. In particolare l'art. 7, 3° comma, dispone che, salvo alcune eccezioni, gli atti delle amministrazioni comunali e provinciali sono pubblici e prevede il diritto di accesso agli stessi e più in generale alle informazioni in possesso dell'amministrazione.

Le dichiarazioni di principio contenute nella legge n. 142 del 1990 che rappresentano, rispetto al passato, un radicale mutamento nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione hanno ricevuto una conferma ed una ulteriore valorizzazione dalla successiva legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi. L'azione amministrativa, secondo la nuova normativa, deve essere improntata al criterio della pubblicità non intesa soltanto come momento conoscitivo

dell'atto conclusivo del procedimento, ma come conoscenza da parte del cittadino delle determinazioni della pubblica amministrazione anche nella fase della loro formazione, in attuazione del principio della trasparenza.

Se prima della legge n. 241 del 1990 la regola era la riservatezza dell'attività amministrativa nei suoi momenti preparatori ed istruttori con la possibilità di conoscere solo la determinazione finale espressione del potere di supremazia dell'amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini, con le innovazioni apportate al procedimento amministrativo e la previsione del diritto di accesso si introducono nuovi modelli organizzativi tendenzialmente partecipati. La trasparenza, indicata quale obiettivo primario da perseguire, è considerata strumento per verificare concretamente il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

E' in questo nuovo quadro dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini che deve essere esaminato il contenuto dell'art. 55 della legge n. 142 del 1990. In esso sono ribaditi quali documenti fondamentali per la rappresentazione economico-finanziaria dei fatti di gestione dell'ente locale, nella fase programmatica, il bilancio annuale di previsione ed il bilancio pluriennale ed a consuntivo il rendiconto comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio. Ma il legislatore si è posto in primo luogo il problema della leggibilità di questi documenti caratterizzati da un elevato tecnicismo prevedendo una redazione del bilancio tale da consentire una lettura per programmi, servizi ed interventi che dovranno trovare una dettagliata illustrazione in una relazione previsionale e programmatica.

In stretta correlazione con i provvedimenti di programmazione finanziaria il 6° e il 7° comma dell'art. 55 della legge n. 142 del 1990 contengono

le innovazioni di maggior rilievo rispetto al sistema previsto dall'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979.

La relazione illustrativa della giunta allegata al conto consuntivo espande i propri orizzonti mettendo al centro della propria attenzione, quale obiettivo da perseguire, le valutazioni di efficacia dell'azione condotta dall'ente locale. Il documento così elaborato deve quindi dare un quadro completo ed esauriente di tutta l'attività svolta dall'ente partendo da un esame dei dati finanziari contenuti nel conto consuntivo per giungere ad esprimere considerazioni sulla base dei risultati conseguiti nei vari settori di intervento rispetto ai programmi approvati e con una attenta considerazione dei costi sostenuti e concludere con valutazioni complessive sulla gestione.

L'ampliamento dei contenuti della relazione risponde alla esigenza di far conoscere alla collettività amministrata gli interventi effettuati non solo attraverso l'esposizione dei dati di consuntivo e la loro illustrazione, ma mettendo a raffronto per ogni comparto quanto programmato all'inizio dell'esercizio con le effettive realizzazioni. Dovranno in questa sede essere indicate le ragioni del mancato perseguimento degli obiettivi prefissati e le correzioni da apportare che saranno riprese nel documento previsionale dell'anno successivo.

L'evoluzione della legislazione nel senso di richiedere una sempre più chiara e completa esposizione dell'attività dell'amministrazione contribuisce alla affermazione di una "cultura del consuntivo" che, in connessione con il momento previsionale, renda trasparente il processo gestionale e consenta una verifica, in tutte le sedi a ciò deputate, del buon andamento dell'amministrazione nei suoi momenti più qualificanti.

5.2 I contenuti della relazione secondo l'articolo 55 della legge n. 142 del 1990

Venendo a considerare i contenuti della nuova relazione prevista dall'art. 55 della legge n. 142 del 1990, si ribadiscono in primo luogo le indicazioni contenute nella deliberazione n. 31 del 10 novembre 1986 per quanto concerne l'illustrazione dei dati finanziari.

Alle valutazioni politico-amministrative dell'organo di governo sui risultati complessivi della gestione rispetto agli obiettivi prefissati segnalando le realizzazioni conseguite e le eventuali difficoltà incontrate per il rispetto dei tempi di attuazione del programma, dovrà seguire l'esposizione analitica dei dati di previsione opportunamente riclassificati con riferimento alle scelte operate in sede previsionale e programmatica che dovranno essere raffrontati con i dati di consuntivo anch'essi riclassificati secondo gli obiettivi da perseguire.

Una rielaborazione dei dati si renderà anche necessaria per ottenere una soddisfacente illustrazione delle risultanze finali della gestione. La verifica del rispetto degli equilibri di bilancio dovrà essere effettuata per comparti (parte corrente e investimenti) e distinguendo i risultati della gestione di competenza da quelli della gestione dei residui. La descrizione dei dati sarà accompagnata dalla indicazione delle cause di eventuali risultati negativi e delle iniziative assunte per il ristabilimento degli equilibri di bilancio.

Le innovazioni nei contenuti della relazione sono collegate alla valenza generale della formulazione adottata dal legislatore del 1990 per una valutazione dell'azione condotta dall'ente rispetto alla precedente finalizzazione del documento diretto ad una migliore comprensione dei significati dei dati di consuntivo secondo il dettato dell'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979.

Indicazioni che riguardino tutti gli aspetti che la relazione dovrà trattare potranno essere offerte una volta completato il quadro normativo concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. In attesa di tale evento si segnalano alcuni elementi conoscitivi che, alla luce della normativa vigente, sono disponibili e possono essere inseriti nei documenti illustrativi dell'attività dell'ente; ciò al fine di stimolare l'interesse delle amministrazioni alla elaborazione di relazioni sempre più ricche di informazioni e di valutazioni utili per la determinazione delle scelte gestionali.

Un primo aspetto, che deve essere esaminato dall'ente e reso ostensivo nella relazione affinché le problematiche gestionali siano affrontate avendo consapevolezza della realtà sulla quale dovranno incidere le scelte operative, è rappresentato dal contesto socio-economico e territoriale. E' opportuno che vengano acquisiti elementi conoscitivi sui fenomeni di ordine economico, sociale e territoriale per una valutazione delle loro dinamiche.

La conoscenza del processo di sviluppo della comunità nelle sue varie componenti costituisce il presupposto per una revisione critica dei documenti programmatici che porti ai necessari adeguamenti. L'analisi sarà più approfondita in quei settori più direttamente correlati agli interventi dell'ente locale.

Non possono essere considerate sufficienti raccolte di dati accompagnate da descrizioni di carattere strutturale ma l'esame dovrà riguardare gli andamenti e sarà proficuo se condotto utilizzando indicatori da applicare ai fenomeni reputati più significativi.

Illustrati nella loro evoluzione gli aspetti socio-economici e territoriali, l'esame del conto del bilancio, da condurre per quanto concerne i risultati della gestione secondo le indicazioni contenute nella più volte citata deliberazione della Sezione n. 31 del 1986, andrebbe integrato con valutazioni sugli aspetti

finanziari supportate dai dati risultanti da una applicazione sempre più diffusa di indicatori e dalla comparazione dei risultati conseguiti dall'ente con quelli registrati in realtà similari.

E' da sottolineare il rilievo che dall'art. 55 viene dato al conto del patrimonio da considerare partizione necessaria del rendiconto sulla cui corretta elaborazione la Sezione ha più volte richiamato l'attenzione degli enti (vedi deliberazioni n. 32 del 1986 e n. 650 del 1988). E' dal congiunto esame dei due documenti, conto del bilancio e conto del patrimonio, e dalla verifica delle concordanze tra i dati in essi contenuti che si potrà ottenere una maggiore attendibilità dei risultati ed una visione più rispondente alla reale situazione in cui versano gli enti locali.

Ma il settore in cui più radicale dovrà essere il cambiamento è rappresentato dai servizi per i quali sarà necessario operare il raffronto tra i costi sostenuti ed i risultati conseguiti. Come in precedenza illustrato, anche la relazione di cui all'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 avrebbe dovuto contenere gli elementi sopra indicati, ma il sistema adottato prevedeva per gli enti locali solo una contabilità di tipo finanziario che permette una rilevazione parziale degli elementi di costo. La Sezione aveva preso atto di tale situazione ed aveva suggerito metodi di analisi per le varie tipologie di servizi (istituzionali, a domanda individuale, a carattere produttivo).

Con il 6° comma dell'art. 55 il problema è avviato a soluzione attraverso l'introduzione nell'ordinamento degli enti locali della contabilità economica per la rilevazione dei risultati gestionali.

Il nuovo sistema consente di affrontare con adeguata strumentazione tecnica le questioni derivanti dalla necessità di formulare valutazioni sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai costi sostenuti.

Si pone quindi l'esigenza di una contabilizzazione delle spese per centri di costo che possa permettere una misurazione della produttività dei singoli servizi. La verifica dei risultati che in termini globali significa la determinazione quantitativa sia dell'efficienza che dell'efficacia dell'amministrazione rende necessaria la introduzione nel sistema organizzativo degli enti locali di un controllo economico interno di gestione richiamato nel 9° comma dell'art. 57 della citata legge n. 142 del 1990.

Per i controlli relativi all'efficienza di ciascun servizio, che dovrebbero riscontrare il rapporto quantitativo tra risorse impiegate e prodotti ottenuti, l'organizzazione di una contabilità per centri di costo dovrebbe costituire strumento sufficiente per orientare la gestione economica del servizio imputando allo stesso solo i costi di sua pertinenza.

Di maggiore complessità si presentano i sistemi di verifica dell'efficacia dell'attività degli enti locali ai quali demandare la misurazione dei tempi e delle modalità per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'amministrazione. La valutazione riguarda l'impatto qualitativo del servizio rispetto alle esigenze manifestate dall'utenza e richiede indagini specifiche supportate dall'utilizzo di appositi indicatori.

Un controllo interno della gestione che deve tenere sotto costante monitoraggio la realtà locale in tutte le sue articolazioni esige la creazione di un sistema informativo che, partendo dai dati rilevati, consenta agli organi dell'ente di disporre di rappresentazioni dello stato della comunità amministrata e del suo sviluppo, della esatta cognizione degli effetti dei servizi erogati e dei fabbisogni da soddisfare in modo da poter assumere decisioni razionali di governo da realizzare attraverso una struttura organizzativa che nelle sue articolazioni utilizzi al meglio le risorse disponibili e ne controlli la gestione.

Un tale assetto è perseguibile, stante la massa considerevole di dati da rilevare e la conseguente complessa elaborazione da effettuare, attraverso un processo di informatizzazione che deve investire tutti i settori dell'amministrazione.

La gestione del sistema informativo dell'ente attraverso un sistema informatico implica una revisione dell'organizzazione che incide sulle procedure in termini di semplificazione ed esige modifiche nelle professionalità del personale dipendente.

La nuova relazione illustrativa, in questa fase in cui ancora non sono state determinate le forme di rilevazione dei dati secondo una contabilità economica, dovrebbe contenere l'esposizione per singolo servizio di tutti i dati che possono essere utili per una razionalizzazione nella distribuzione delle risorse umane e materiali e una esplicitazione di quanto l'amministrazione ha realizzato sul piano della informatizzazione e della conseguente riorganizzazione dei servizi.

E' da tener presente che l'analisi dei servizi non può essere limitata a quelli gestiti in economia dall'ente, ma deve riferirsi anche a quelli gestiti attraverso aziende speciali, istituzioni e società per azioni i cui risultati gestionali in termini sintetici ed analitici devono essere noti all'ente locale.

E' infine da mettere in evidenza la necessità che nella relazione sia dato conto dello stato dei rapporti con la regione, con le amministrazioni provinciali, con altre amministrazioni comunali e con le comunità montane per una illustrazione delle questioni connesse all'esercizio delle funzioni delegate e per una costante informazione sugli sviluppi delle forme associative, di cooperazione, di accordo programmatico e di delega di funzioni previste dalla legge n. 142 del 1990.

Conclusivamente si può affermare che la relazione, prevista dal 7° comma dell'art. 55 della legge n. 142 del 1990, dovendo dare conto di tutta l'attività intrapresa dall'ente, può essere definita per i suoi contenuti un referto all'assemblea sullo stato dell'amministrazione, che rappresenta il risultato di una azione permanente di controllo interno degli interventi per la rilevazione di tutti quegli elementi conoscitivi utili per una valutazione analitica dell'impatto che le singole azioni intraprese hanno sui comparti in cui si articola la gestione.

La relazione, quale risultato annuale di una indagine permanente sulle problematiche che l'ente locale è tenuto ad affrontare e risolvere, dovrà avere quindi:

- una funzione conoscitiva sia degli elementi economico-finanziari riguardanti la gestione che degli aspetti socio-economici e territoriali;
- una funzione valutativa dei risultati conseguiti nelle ricerche compiute;
- una funzione orientativa delle scelte future attraverso la revisione degli obiettivi previsionali e programmatici.

5.3 I risultati dell'indagine

In attesa che venga data concreta attuazione al 6° comma dell'art. 55 stabilendo criteri omogenei per l'impostazione di una contabilità economica che consenta di ottenere una relazione illustrativa supportata da rilevazioni contabili sui costi effettivamente sostenuti, si è ritenuto di sottoporre a verifica il livello dei contenuti delle relazioni presentate in allegato ai conti consuntivi dell'esercizio 1991 per valutare innanzitutto la risposta alle sollecitazioni contenute nella deliberazione n. 31 del 1986 per quanto concerne gli aspetti finanziari ed in secondo luogo la diffusione sul territorio nazionale di sperimen-

tazioni tese ad individuare nuove metodologie per una rilevazione, elaborazione, illustrazione e valutazione dei dati più rispondenti al nuovo ordinamento introdotto dal sopracitato art. 55.

L'indagine ha riguardato complessivamente n. 1143 enti su n. 1322 di stretta competenza della Sezione (le amministrazioni provinciali, ad eccezione di quelle di Trento e Bolzano, e i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti). Sono state esaminate le relazioni illustrative di n. 86 amministrazioni provinciali su n. 92 pari al 93% e di n. 1057 comuni su n. 1230 pari all'86%.

Le amministrazioni provinciali inadempienti sono una nella regione Toscana, una nella regione Campania, due nella regione Calabria e due nella regione Sicilia.

Per quanto concerne le amministrazioni comunali le percentuali di adempimento nella trasmissione delle relazioni sono elevate nell'area settentrionale, il 98%, con una punta minima dell'82% per gli enti della regione Trentino-Alto Adige; si mantengono al di sopra del 90% (91%) nell'area centrale con la sola eccezione degli enti della regione Lazio (73%); si riducono al 71% nell'area geografica sud ed isole per l'incidenza negativa dei dati riscontrati nelle regioni Calabria (51%), Sicilia (55%) e Campania (66%).

L'esame delle singole relazioni si è concluso con la formulazione di un giudizio complessivo sul contenuto. A fini di comparazione regionale, si è provveduto ad una classificazione dei giudizi, secondo i criteri di seguito esposti, in cinque comparti in ordine decrescente assegnando a ciascuno una lettera (da A ad E).

Il contenuto della relazione è stato ritenuto sufficiente attribuendo la lettera C se l'ente ha provveduto alla esposizione:

- dei risultati della gestione raffrontati alle indicazioni previsionali articolandoli per la parte relativa alla competenza e per quella concernente i residui e distinguendo la gestione di parte corrente da quella in conto capitale;
- dei risultati di gestione dei singoli servizi istituzionali, a domanda individuale ed a carattere produttivo arricchiti dalla indicazione di dati sull'attività svolta;
- di elementi conoscitivi sulle caratteristiche socio-economiche e territoriali.

L'insufficienza (lettere D ed E) è stata assegnata alle relazioni che non presentavano il contenuto minimo come sopra determinato.

Se le informazioni sopraindicate sono state accompagnate da una puntuale esposizione di quanto avvenuto nella concreta gestione del bilancio integrando i dati finanziari con l'illustrazione dell'attività svolta, il contenuto è stato ritenuto di buon livello e la classificazione assegnata è stata la lettera B.

La lettera A è stata riservata alle relazioni in cui, oltre alla esposizione dei risultati finanziari e alla loro diffusa illustrazione, l'uso di indicatori ha consentito valutazioni sui risultati conseguiti nei singoli comparti e sono state evidenziate le eventuali difficoltà riscontrate e le soluzioni adottate fornendo elementi per futuri interventi correttivi.

Dalla applicazione dei criteri di valutazione, sono emerse le situazioni che di seguito vengono illustrate nelle loro dimensioni quantitative e nella loro distribuzione territoriale (vedi prospetto III.5.1 del volume degli allegati).

Il 10% degli enti (n. 115) ha trasmesso una relazione in cui non sono presenti né dati di consuntivo né illustrazioni o valutazioni, e che contengono invece in forma molto succinta generiche valutazioni complessive sulla gestione. Si tratta in molti casi di considerazioni non riferite alla gestione ma di contenuto così generico da essere adottate in alcuni casi nella stessa

formulazione da più enti locali. Tali relazioni sono state classificate con la lettera E.

Il 18% degli enti (n. 201) ha esposto nella relazione alcuni dati di consuntivo, in genere i risultati finali, che in alcuni casi sono illustrati, ma nel complesso la relazione non fornisce nuovi elementi rispetto a quelli già esposti nel conto. I documenti così elaborati sono stati classificati con la lettera D.

E' da rilevare che n. 316 enti su n. 1143 (pari al 28%) non hanno inserito nella relazione illustrativa quei contenuti minimi che erano stati individuati dalla Sezione con la deliberazione n. 31 del 1986 e pertanto pur avendo trasmesso la relazione alla Sezione non possono essere considerati adempienti anche rispetto alle prescrizioni contenute nella normativa del 1979.

L'analisi dei dati per grandi aree geografiche e per regioni mostra che le relazioni con contenuto insufficiente rappresentano il 19% nell'area nord-occidentale (con il 39% in Liguria), il 18% nell'area nord-orientale (con il 44% in Trentino-Alto Adige) per aumentare al 35% nell'area centrale (la punta massima è rappresentata dagli enti del Lazio con il 55%), al 37% dell'area meridionale (percentuali rilevanti si riscontrano negli enti della Calabria con il 55%, della Puglia con il 39% e dell'Abruzzo con il 38%), ed infine al 38% nell'area insulare (con gli enti della Sicilia al 40%).

Le relazioni classificate con la lettera C che presentano un contenuto sufficientemente aderente alle indicazioni prospettate dalla Sezione con la deliberazione n. 31 del 1986 sono la maggioranza (n. 454) pari al 40% delle relazioni pervenute (il 34% nell'area centro-settentrionale e il 51% nell'area sud ed isole). Tale risultato può essere ascritto in parte alla frequente utilizzazione di schemi di relazione standardizzati che, se hanno avuto l'effetto di spingere l'ente a raccogliere ed esporre un considerevole numero di dati, hanno anche

messo in luce lo scarso interesse per una scelta individuale delle rilevazioni e soprattutto le difficoltà ad affrontare la fase più impegnativa della illustrazione dei significati dei dati esposti e della loro valutazione.

Sono soprattutto gli enti delle regioni dell'area geografica meridionale e insulare ad aver adottato modelli prestampati (il 47% con una punta massima del 68% per gli enti della Campania), mentre il valore percentuale scende al 31% nelle aree centro-settentrionali.

L'esame dei contenuti che ha portato alla classificazione con la lettera B (sono n. 235 le relazioni con tale valutazione pari al 21% di quelle pervenute) mostra che solo il 9% degli enti dell'area sud ed isole ha provveduto ad integrare i dati con una soddisfacente illustrazione del loro significato e con valutazioni, mentre ciò è avvenuto nel 26% degli enti delle regioni centro-settentrionali.

Sono n. 138, pari al 12% di quelle trasmesse, le relazioni che hanno raggiunto il massimo livello di valutazione per aver seguito le indicazioni contenute nella deliberazione n. 31 del 1986 della Sezione ed avere ampliato il campo di indagine alla luce dei nuovi obiettivi fissati per la relazione dall'art. 55 della legge n. 142 del 1990.

I dati generali fin qui esposti hanno riguardato gli enti locali complessivamente considerati; è opportuno ora prendere in esame in modo specifico la situazione delle amministrazioni provinciali che presentano una distribuzione tra le varie classificazioni diversa rispetto ai risultati generali in particolare per quanto concerne le valutazioni più elevate (vedi prospetto III.5.2 del volume degli allegati). Sono infatti n. 52 le amministrazioni provinciali su n. 86 (il

60%) che hanno presentato relazioni di buon livello ed a n. 32 (il 37%) è stata attribuita la classificazione più elevata.

E' nell'area settentrionale che si ritrovano con maggiore frequenza i risultati migliori; in particolare nelle amministrazioni provinciali dell'Emilia-Romagna (7 relazioni su 8 pervenute), in quelle della regione Friuli-Venezia Giulia (3 relazioni su 4 pervenute). Nell'area del centro emergono per completezza di esposizione le relazioni degli enti dell'Umbria (le n. 2 pervenute), mentre nell'area meridionale ed insulare presentano contenuti di rilevante qualità, su 29 relazioni pervenute, una relazione di una amministrazione provinciale della Basilicata ed una di un ente della Sicilia.

L'analisi dei dati ricavati dall'esame delle relazioni delle amministrazioni comunali più aderenti nei contenuti alle nuove impostazioni dettate dall'art. 55 della legge n. 142 del 1990 evidenzia che su n. 1057 comuni che hanno presentato la relazione solo n. 106 (il 10%) hanno dato alle relazioni contenuti interessanti ai fini della individuazione degli sviluppi futuri di questo importante strumento conoscitivo (vedi prospetto III.5.3 del volume degli allegati).

Anche per i comuni è netto il divario tra l'area meridionale ed insulare e le altre aree geografiche. Nel sud ed isole le relazioni con la valutazione più elevata rappresentano il 2% degli enti di competenza (solo n. 7 enti su n. 345) ed intere regioni quali la Campania e la Sicilia risultano senza relazioni ai più elevati livelli, mentre nel centro-nord il 14% delle relazioni risultano di grande interesse.

L'area in cui maggiore è stato il numero di comuni che hanno mostrato di aver pienamente compreso il valore del documento illustrativo è quella nord-orientale con n. 49 relazioni su n. 233 (il 21% di quelle presentate); le

percentuali più elevate si registrano nelle regioni Friuli-Venezia Giulia (44%), Trentino-Alto Adige (33%) ed Emilia-Romagna (24%); l'area nord-occidentale presenta una percentuale del 12% (n. 35 relazioni su n. 289 pervenute) ed in essa si evidenzia la situazione della regione Liguria che su 29 relazioni pervenute non ne registra alcuna con la massima valutazione.

Ancora più bassa è la percentuale registrata nelle regioni dell'area centrale (8% pari a n. 15 relazioni su n. 190) in cui risultano presenti il 12% degli enti della regione Marche e il 10% di quelli della regione Toscana.

Le valutazioni sui contenuti delle relazioni dei comuni sono state esaminate anche in relazione alle dimensioni demografiche degli enti secondo i dati del censimento 1981 (vedi prospetti III.5.4 e III.5.5 del volume degli allegati).

E' così emerso che le relazioni considerate insufficienti (lettere D ed E) si concentrano nelle classi demografiche più basse 5^a e 6^a (da 8.001 a 19.999 abitanti) con una presenza pari al 70% e si attestano al 25% nella classe 7^a (popolazione da 20.000 a 59.999 abitanti).

L'andamento decrescente delle percentuali riferite alle valutazioni più basse correlato all'incremento delle dimensioni demografiche dei comuni può trovare una spiegazione nella circostanza che i comuni di minori dimensioni presentano una amministrazione meno articolata e gestiscono generalmente un limitato numero di servizi per cui possono avvertire con minore impellenza la necessità di avviare sistemi di controllo interno di gestione e di esporre in dettaglio in appositi documenti sia la programmazione degli interventi che la verifica a consuntivo dei risultati raggiunti.

Le considerazioni devono essere di altra natura per le relazioni presentate dagli enti di maggiori dimensioni (dalla 8^a alla 11^a classe - popolazione oltre 60.000 abitanti) che per il 16% (n.14 enti su n.90) presentano contenuti insufficienti nonostante la disponibilità di apparati amministrativi di grandi dimensioni dotati di specifiche professionalità. Da segnalare è il fatto che su n. 5 enti dell'11^a classe (popolazione con oltre 500.000 abitanti) n. 2 abbiano presentato una relazione dai contenuti insufficienti.

Se l'attenzione si sposta sulle valutazioni più elevate i risultati della rilevazione mostrano che in misura percentuale rispetto alle relazioni pervenute sono gli enti delle classi demografiche maggiori che hanno presentato le relazioni qualitativamente migliori.

In particolare si segnala che i sette enti della 10^a classe (da 250.000 a 499.999 abitanti) hanno proposto due relazioni classificate con la lettera B e cinque relazioni con la lettera A.

Si fa presente che nella esposizione dei dati per classi demografiche in tutte le sette classi (dalla 5^a all'11^a) sono presenti enti le cui relazioni sono state considerate complete ed esaurienti allo stato della legislazione; ciò significa che anche i comuni di minori dimensioni, seppure in minor misura, si sono attivati per un approfondimento della conoscenza delle proprie problematiche gestionali.

L'indagine ha affrontato infine un aspetto particolare: la verifica dei contenuti delle relazioni illustrative presentate dagli enti, che a chiusura dell'esercizio 1991, hanno esposto un disavanzo di amministrazione (vedi

prospetto III.5.7 del volume degli allegati). Gli enti in disavanzo che hanno trasmesso la relazione sono n. 108 così distribuiti:

- n. 12 nelle regioni dell'area nord-occidentale;
- n. 26 nelle regioni dell'area nord-orientale;
- n. 38 nelle regioni dell'area centrale;
- n. 23 nelle regioni dell'area meridionale;
- n. 9 nelle regioni insulari.

Su n. 108 enti in disavanzo, n. 47 (il 44%) hanno presentato relazioni classificate con le lettere D ed E; in n. 17 relazioni il fenomeno del disavanzo è ignorato e non risulta alcun riferimento alla situazione di squilibrio registrata per la cui eliminazione il legislatore ha previsto l'adozione di provvedimenti idonei a riportare in equilibrio la gestione in un arco di tempo definito.

Nelle restanti n. 30 relazioni il dato del disavanzo di amministrazione è evidenziato e sono riportate le voci che concorrono alla sua formazione, ma manca qualsiasi indicazione sia sui motivi che hanno determinato lo squilibrio nella gestione, sia sugli interventi correttivi che l'amministrazione intende adottare per eliminarlo, sia infine sui tempi ritenuti necessari per raggiungere l'obiettivo del riequilibrio.

Il descritto fenomeno delle relazioni insufficienti in connessione con un accertato disavanzo di amministrazione si distribuisce per area geografica nel modo seguente:

- area nord-occidentale n. 3 relazioni insufficienti su n. 12 enti in disavanzo;
- area nord-orientale n. 7 relazioni insufficienti su n. 26 enti in disavanzo;
- area centro n. 21 relazioni insufficienti su n. 38 enti in disavanzo;
- area meridionale n. 12 relazioni insufficienti su n. 23 enti in disavanzo;
- area insulare n. 4 relazioni insufficienti su n. 9 enti in disavanzo.

C'è da aggiungere infine che per gli enti in disavanzo non sarebbero da considerare sufficienti anche le relazioni classificate con la lettera C in quanto le stesse presentano prevalenti carenze proprio nella illustrazione dei motivi che hanno determinato i risultati finali, nelle valutazioni e nella programmazione degli interventi da adottare. Poiché le relazioni degli enti in disavanzo classificate con la lettera C sono n. 39, il dato complessivo rilevato mostra che l'80% degli enti con disavanzo di amministrazione ha presentato in allegato al conto consuntivo una relazione non idonea a chiarire all'assemblea dell'ente il denunciato fenomeno del disavanzo di amministrazione né le cause che lo hanno determinato, né le soluzioni adottate per la sua eliminazione.

5.4 Conclusioni

L'indagine ha consentito di rilevare che il 28% degli enti ha presentato relazioni insufficienti a dare una illustrazione della situazione gestionale mettendo in evidenza una scarsa attenzione nella elaborazione di questo documento che costituisce momento fondamentale nel complesso processo di programmazione finanziaria.

I risultati per grandi aree geografiche hanno registrato per le amministrazioni comunali un divario tra centro-nord e sud-isole, area quest'ultima in cui non appare ancora generalizzata una sensibilità per il valore dei consuntivi.

La situazione si presenta migliore nelle amministrazioni provinciali i cui standards qualitativi possono essere considerati soddisfacenti.

Su base demografica è comprensibile una minore attenzione dei comuni delle classi inferiori ai problemi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione, e quindi una produzione di relazioni di ridotti contenuti,

mentre preoccupante è la constatazione della insufficienza delle relazioni di alcuni comuni di grandi dimensioni.

E' da rilevare, infine, che il 12% degli enti (n. 138) ha sperimentato una nuova impostazione della relazione alla luce di quanto stabilito dall'articolo 55 della legge n. 142 del 1990, realizzando risultati in termini di contenuti molto validi ed utili per favorire l'introduzione di sistemi di controllo interno di gestione fondati sulla contabilità economica.

